



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.nef.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

10.04.2013
01/4-16-1-479/B

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 pravitku 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: salbih@bih.net.ba



Broj: 01-02/03-09-16-1-170-11/13
Datum: 10.04.13.

10.04.2013

02/3-16-1-479/13

S

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



Извјештај ревизије учинка

Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција Савјета министара БиХ

Број: 01-02/03-09-16-1-170/13

Април 2013. године





Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција Савјета министара БиХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је провела ревизију учинка на тему: Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција СМ". Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI и Принципима ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Канцеларија за ревизију провела је ревизију са циљем да сагледа у којој мјери су институције СМ користиле управљање засновано на резултатима, а посебно у областима од великог стратешког значаја. Канцеларија за ревизију је пратила процес како су стратешки циљеви разрађени у директиве за планирање за институције СМ, како су их институције обрађивале у својим плановима, како су извјештавале о њиховом провођењу и како је овај процес надзиран.

Приликом дефинисања планских директива – смјерница за своје институције, СМ није у потпуности поставио јасне захтјеве усмјерене према резултатима. Плански документи институција СМ не задовољавају критеријумуме планирања усмјереног према резултатима, а СМ није успоставио одговарајуће захтјеве у погледу надзора, евалуације и извјештавања. Све наведено негативно утиче на благовременост постизања стратешких циљева.

Извјештај садржи препоруке упућене Савјету министара. Ове препоруке би требале да допринесу реформском процесу увођења управљања заснованог на резултатима што би повећало ефикасност институција СМ.

Канцеларија за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, Нацрт извјештаја доставила: Генералном секретеријату СМ, Уреду за законодавство БиХ, Министарству правде БиХ, Министарству спољне трговине и економских односа, Конкуренцијском Савјету БиХ и Министарству финансија и трезора БиХ, институцијама чији су планови и извјештаји анализирани. Нацрт извјештаја достављен је и Канцеларији координатора за реформу јавне управе БиХ и Дирекцији за европске интеграције БиХ, институцијама задуженим за надзор над провођењем одабраних стратешких циљева. Овим институцијама је остављена могућност да дају своје коментаре и примједбе на налазе и закључке обављене ревизије. Након изражавања ставова, израђен је коначан извјештај о проведеној ревизији учинка.

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Џевад Некић

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего



ЗАМЈЕНИЦА
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Божана Трнинић



Садржај

Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција Савјета министара БиХ.....	3
Кориштене скраћенице	5
Извршни резиме	6
1. Позадина и мотиви за студију.....	8
1.1. Увод.....	8
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије	9
1.3. Критеријуми ревизије	10
1.4. Ревизиона питања.....	12
1.5. Методе ревизије	12
1.6. Структура извјештаја.....	13
2. Теоретска позадина / опис процеса.....	14
2.1. Управљање засновано на резултатима (УЗР) – теоретски модел.....	14
2.2. Кораци у процесу планирања СМ.....	17
3. Налази ревизије	21
3.1. Планске директиве СМ – смјернице планирања за институције СМ	22
3.2. Припрема програмског буџета	24
3.3. Доношење одлуке о буџету и годишњем програму рада.....	28
3.4. Оперативно планирање и провођење	32
3.5. Надзор, анализа и извјештавање	34
3.6. Ревидирани стратешки планови СМ	38
4. Закључци.....	39
Приликом дефинисања планских директива – смјерница за своје институције, СМ није у потпуности поставило јасне захтјеве усмјерене ка резултатима	39
Плански документи не задовољавају критеријуме планирања усмјереног према резултатима	40
СМ није успоставио одговарајуће захтјеве у погледу надзора, евалуације и извјештавања.....	41
5. Препоруке.....	43
Прилози.....	45



Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
БиХ	Босна и Херцеговина
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
ДЕП	Дирекција за економско планирање
ДОБ	Документ оквирног буџета
КС	Конкуренцијски Савјет Босне и Херцеговине
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МП	Министарство правде Босне и Херцеговине
МСТЕО	Министарство спољне трговине и економских односа БиХ
ОЕСД	Организација за економску сарадњу и развој
Парламент	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Предсједавајући СМ	Предсједавајући Савјета министара
Предсједништво БиХ	Предсједништво Босне и Херцеговине
РЈУ	Реформа јавне управе
РАП1	Ревидирани акциони план 1 за реформу јавне управе
СДП	Систем државне помоћи
SMART циљеви	Specific (специфични), Measurable (мјерљиви), Accepted (прихватљиви), Realistic (реални), Time-dependant (временски одређени) циљеви
SPEM	Јачање управљања јавним расходима
SPPD	Стратешко планирање и развој јавних политика
Стратешки план	Вишегодишњи стратешки план институције који је интегрисани скуп стратешких и оперативних циљева и активности које су потребне да би се у будућности остварио жељени резултат институције
Секретаријат СМ (ГССМ)	Генерални секретеријат Савјета министара (ГССМ)
ККРЈУ	Канцеларија координатора за реформу јавне управе
УЗ	Уред за законодавство
УЗР	Управљање засновано на резултатима
СМ	Савјет министара Босне и Херцеговине



Извршни резиме

Босна и Херцеговина је земља са ограниченим јавним ресурсима и великим бројем изазова. Ови изазови се очитују у бројним друштвеним питањима којим се баве институције СМ. Рјешавање јавних проблема произашлих из актуелних друштвених питања те задовољавање потреба грађана, захтјева ефикасно управљање јавним сектором у складу са јасно дефинисаним јавним политикама и стратешким одређењима.

Ефикасно управљање јавним сектором претпоставка је за ефикасну и функционалну јавну управу. Потреба унапређења и развоја управних капацитета је препозната од стране СМ и предмет је бројних реформских пројеката. Један од најзначајнијих реформских пројеката је увођење програмског буџета заснованог на резултатима. Средишња значајка свих реформи је нагласак на унапређење учинковитости и обезбјеђење да државне активности благовремено постигну жељене резултате.

Канцеларија за ревизију провела је ревизију са циљем да сагледа у којој мјери су институције СМ користиле управљање засновано на резултатима, а нарочито у областима од великог стратешког значаја. Канцеларија за ревизију је пратила процес како су стратешки циљеви разрађени у директиве за планирање за институције СМ, како су их институције обрађивале у својим плановима, како су извјештавале о њиховом провођењу и како је овај процес надзиран. Ради илустрације процеса имплементације стратешких циљева, за узорак су одабрана два значајна стратешка циља СМ: Реформа јавне управе и успостава система државне помоћи.

Налази ревизије указују да планирање и руковођење институцијама СМ није засновано на резултатима, оно не почива на јасно дефинисаним одговорностима за резултате, изостало је праћење и властита процјена напретка према резултатима, а извјештавање не обухвата извјештаје о постигнутим учинцима. Савјет министара је пропуштао да на основу извјештаја институција, у циљу ефикасне имплементације стратешких циљева, одговорним институцијама даје јасне и прецизне инструкције у погледу задатака, рокова и очекивања. Изостао је и адекватан надзор, а резултат свега је значајно кашњење у имплементацији усвојених стратешких циљева.

Иако институције СМ чине одређене напоре, налази ревизије указују да управљање у институцијама СМ није оријентисано на резултате и да се са реализацијом усвојених стратешких циљева значајно касни. Утврђене су слабости у хоризонталној и вертикалној комуникацији, а традиционални стил руковођења и управљања и даље превладава. Власти у БиХ због овога примају критике јавности и међународних институција.

Имајући у виду презентоване налазе, а са циљем да допринесе овом реформском процесу Канцеларија за ревизију предлаже сљедеће препоруке за Савјет министара БиХ:

- Утврдити обавезу стратешког и свеобухватног годишњег планирања оријентисаног на резултате за институције СМ. Планови требају бити повезани са циљевима СМ и усаглашени са програмским буџетом.



- Ојачати надзорне и евалуационе капацитете Генералног секретаријата СМ, обезбиједити да се на све приједлоге програма рада институција СМ, благовремено (прије њиховог разматрања на сједницама СМ) обезбиједи мишљење МФТ и тијела СМ у смислу усаглашености са програмским буџетским захтјевом и планским директивама СМ.
- Одабрати једно министарство или институцију код које би се као пилот пројект почела примјењивати логика управљања према резултатима, којом би се замијенила детаљна регулатива, а што би се касније проширило на остале институције.
- Све стратешке и годишње планове, као и извјештаје о раду институција СМ, објављивати на Интернету.



1. Позадина и мотиви за студију

1.1. Увод

Модерна држава брине о потребама и интересима својих грађана па се, у складу са тим, грађани често питају: „Шта држава може да учини за њих?“. У том контексту, успостављање јавне управе која ће на адекватан начин одговорити потребама и захтјевима грађана изузетно је важан процес за Босну и Херцеговину. Јавност захтијева јавну администрацију која ће ефикасно остваривати постављене циљеве и чији рад ће бити транспарентан, па је домаћински однос спрам ионако ограничених јавних средстава данас важнији него икад раније. Ефикасна, одговорна и транспарентна јавна управа, визија је реформе јавне управе зацртане стратешким документима¹ Савјета министара БиХ (у даљњем тексту СМ). Иако је СМ утврдио стратешке циљеве које жели постићи, различите анализе говоре да нису све институције БиХ на исти начин приступиле реализацији дефинисаних стратешких циљева.

Парламент и Савјет министара БиХ су формализовали одређивање за успостављање ефикасног јавног сектора. У том смислу, усвојене су одлуке о мјерама штедње и донесене политике за реформу јавне управе. Реформа јавне управе се проводи, али јавни сектор још увијек није у довољној мјери оријентисан према остварењу постављених циљева. Побољшања у јавном сектору су потребна и захтијевају управљање оријентисано према резултатима, што подразумијева дефинисање јасних циљева, одређивање рокова за њихово остварење, надзор рада и евалуацију резултата те припрему буџета у складу са приоритетима.

Многе земље су увеле управљање засновано на резултатима. Већина тих земаља је установила да је потребно неколико година да би се процеси програмског буџета провели и у потпуности оствариле користи од одлучивања које се врши на основу очекиваних резултата. У БиХ је овај процес још на почетку. Према посљедњим процјенама и извјештајима², БиХ касни у провођењу ових реформи што је битан процес за развој економије у транзицији. Модернизација јавне управе и побољшање ефикасности неопходни су услови и претпоставке за развој, али и за приступање БиХ у чланство ЕУ.

У Системском прегледу јавне управе у БиХ³ наводи се да већина институција БиХ нема аналитичке капацитете за постављање стратешких циљева, једнако тако нису развијени ни централни капацитети институција БиХ који би дефинисали јавне политике у различитим подручјима.

Половином 2011. године, СМ је у склопу реформе стратешког планирања, координације и израде политика, између осталих усвојио циљеве који подразумијевају развијање методологије процјене учинка и активности надзора и извјештавања у институцијама БиХ. На различитим нивоима власти имплементују се различити пројекти, чији циљ је побољшање успјешности,

¹ Стратегија реформе јавне управе и Акциони план 1 из 2006. године те Ревидирани акциони план 1 из 2011. године.

² Извјештаји ЕК о стању у БиХ и Извјештаји о напретку БиХ.

³ PARCO БиХ: Системски преглед јавне управе у БиХ, Завршни извјештај, књига 5.



ефикасности и одговорности у раду јавног сектора у БиХ⁴. У том смислу, може се рећи да се у БиХ праве први кораци у управљању које се заснива на резултатима.

За успостављање процеса управљања заснованог на резултатима, већи фокус треба бити на дефинисању и постављању јасних циљева и задатака, изради програмског буџета⁵, објективној евалуацији резултата и детаљнијој анализи приједлога буџетских захтјева.

СМ је дефинисао и усвојио бројне високо приоритетне стратешке циљеве. У реализацији сваког од њих, евидентно се касни. Процењује се да је један од значајних разлога кашњења што рад и управљање институцијама СМ нису усмјерени према резултатима. Због тога је Канцеларија за ревизију одлучила провести ревизију учинка у овој области.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије је утврдити да ли је управљање СМ и његових институција кроз планове и извјештаје усмјерено према резултатима, односно провјерити да ли се провођење стратешких одлука ради на прави начин.

Ревизија представља студију случаја. Заснива се на анализи имплементације два стратешка циља СМ кроз чију имплементацију се анализирано колико СМ и његове институције примјењују управљање усмјерено према резултатима. Ријеч је о сљедећим стратешким циљевима:

- Реформа јавне управе (РЈУ) из области стратешког планирања, координације и израде политика.
- Успостава Система државне помоћи (СДП), циљ који је проистекао из обавеза по Споразуму о стабилизацији и придруживању из 2008. године.

Предмет ревизије је процес имплементације стратешких циљева СМ, посматран кроз призму управљања заснованог на резултатима. Анализа је проведена у институцијама задуженим за имплементацију напријед наведених стратешких циљева. Провођење реформе јавне управе је анализирано код: Генералног секретаријата СМ (Секретаријат СМ), Уреда за законодавство СМ (УЗ) и Министарства правде (МП). Провођење успоставе система државне помоћи је анализирано код: Министарства спољне трговине и економских односа (МСТЕО), Конкурентносног Савјета БиХ (КС) и Министарства финансија и трезора (МФТ). За надзор провођења одабраних стратешких циљева задужени су Канцеларија координатора за реформу јавне управе (ККРЈУ) за циљ РЈУ и Дирекција за европске интеграције (ДЕИ) за циљ СДП.

⁴ Нпр. пројект: „Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ“ чији је побољшање успјешности, ефикасности, дјелотворности и одговорности у раду органа државне службе/управе, кроз унапређење постојећег система управљања учинком на различитим нивоима власти у БиХ; SPEN пројект чији циљ је обезбиједити да годишњи планови институција БиХ одражавају и придонесе остварењу приоритета СМ.

⁵ Програмским буџетом планирају се средства за реализацију програмских активности. Резултат припреме програмског буџета је трогодишњи документ оквирног буџета (ДОБ) са детаљном разрадом програмских активности институције за наредну годину. На основу ДОБ-а припрема се годишњи приједлог буџета институција према економској, али и према програмској класификацији.



Канцеларија за ревизију је пратила процес како је СМ стратешке циљеве разрадио кроз акционе планове и програме мјера које су достављене одговорним институцијама СМ, како су их те институције обрађивале у својим плановима, како су извјештавале о њиховом провођењу и како је овај процес надзиран од СМ. Да би се илустровао овај процес, за узорак су одабрана два значајна стратешка циља СМ - Реформа јавне управе и успостава Система државне помоћи⁶. Временски оквир који покрива ова ревизија је 2010. и 2011. година.

Ревизија се није фокусирала на индивидуална постигнућа ових циљева него на захтјеве постављене од СМ, односно на облик и механизме вертикалне комуникације, то јест како се процесом управља са врха. Осим вертикалних анализа, ревизиони тим је такође провео хоризонтално истраживање у одређеном броју институција СМ како би провјерио у којем обиму се утврђени налази односе и на друге циљеве из редовне надлежности одговорних институција СМ.

Канцеларија за ревизију није анализирао редовни административни процес СМ (попут доношења различитих рјешења и других нормативних аката), него се фокусирала само на процес који је у директној вези са провођењем стратешких циљева. Обимом ревизије није обухваћен корак у којем се ревидују стратешки и припадајући акциони планови СМ. Чланови тима нису имали прилику да разговарају са члановима кабинета предсједавајућег СМ који су радили у кабинету током 2010. и 2011. године.

1.3. Критеријуми ревизије

Опће одређење власти у БиХ је видљиво из циља који се треба постићи имплементацијом усвојене Стратегије реформе јавне управе: *"Стратегијом ће се наши напори фокусирати на заједнички рад у циљу: стварања јавне управе која би била учинковитија, ефикаснија и одговорна за оно што ради; која би служила грађанима на бољи начин за мање новца; и која би радила на основу транспарентних и отворених процедура, уз истовремено испуњавање свих услова потребних за европске интеграције, и тиме постала истински фактор који би омогућавао континуирани и одрживи друштвено-економски развој."*⁷

Општи критеријум ревизије заснива се на одређењу СМ да својим политикама и усвојеним стратегијама обезбиди ефикаснију и одговорнију јавну управу, способну да преузме све обавезе БиХ у процесу ЕУ интеграција. У том одређењу, СМ се одабиром програма и стратешких циљева оријентисао на управљање усмјерено према резултатима.

Канцеларија за ревизију је покушала успоставити реалан критеријум. Наш критеријум је заснован на циљевима СМ⁸, принципима управљања заснованог на резултатима (УЗР) и добрим праксама.

⁶ Детаљније о одабраним циљевима видјети у Прилогу 5. Одабране планске директиве које су анализирани

⁷ Стратегија реформе јавне управе из 2006. године.

⁸ Циљеви дефинисани у стратегији РЈУ, а разрађени у РАП1 – дио 1. Стратешко планирање, координација и изградња политика.



Критеријуми УЗР је сљедећи модел:

Управљање засновано на резултатима заснива се на сталном циклусу планирања, надзора и евалуације.

На основу дефинисаних политика и стратешких одређења СМ, циљеви се додјељују одговорним институцијама⁹. Одговорне институције циљеве дијеле на одговорне организационе јединице све до одговорних државних службеника. За сваку од наведених степеница јасно су дефинисани очекивани резултати, показатељи успјеха/учинка, одговорна лица, рокови и ресурси.

Из ранијих извјештаја, за планирање се користе информације из анализа претходних резултата и утврђивања постојећег стања у односу на циљеве. У планове се уграђују ове информације и дефинише се будуће жељено стање, а након тога активности и очекивани резултати који ће до њега довести. Дефинисањем показатеља успјеха/учинка утврђује се начин надзора над извршавањем планова. Планови су амбициозни, али реални и достижни, у њиховој припреми су консултовани извршиоци на које се односе.

Оваквим плановима дефинисани су захтјеви за извјештавање усмјерено на резултате. У процесу провођења обезбијеђен је надзор и извјештавање надређених. Проблеми се отклањају интервенцијом надређених (ако је могуће "у ходу").

Анализом и евалуацијом резултата врши се процјена доприноса постојећих активности у односу на циљеве. Закључци ових евалуација и приједлози мјера садржани су у извјештајима.

На основу ових евалуација, научених лекција, врше се интервенције и корекције активности које се предлажу у сљедећем плану.

Процес је транспарентан, планске директиве СМ, стратешки и годишњи планови и извјештаји институција су доступни јавности.

На основу овог модела разрађен је критеријум ревизије који је дат у Прилогу 1. Критеријуми за процјену корака УЗР приказаних у табелама налаза. Примјена ових критеријума на основу добрих пракси и прописа који регулишу ово подручје је представљена у Прилогу 2. Кораци процеса планирања, надзора и извјештавања усмјереног према резултатима на основу постојећих прописа и добрих пракси.

Такође, у Прилогу 3: Извори критеријума УЗР, представљене су тврдње на основу којих су грађени критеријуми ревизије. Ове тврдње су подијелене на тврдње које се односе на:

- добро планирање и
- адекватне услове и начине извјештавања (извјештавање у складу са принципима извјештавања усмјереног према резултатима).

⁹ Одговорне институције су оне институције у чијој надлежности су послови и радни задаци који се односе на испуњење одговарајућег стратешког циља.



1.4. Ревизиона питања

Након што су успостављени критеријуми ревизије, дефинисано је опште ревизионо питање које гласи:

Да ли су институције СМ у процесу планирања и извјештавања успјешно имплементовале управљање усмјерено према резултатима?

Како се ради о студији случаја, Канцеларија за ревизију је одлучила да избјегне давање свеобухватног одговора на ово питање, с обзиром да се може рећи да је процес реформе јавне управе још увијек у иницијалној фази. Умјесто тога, Канцеларија је одлучила дати индикативан одговор тако што ће се фокусирати на ограничен број круцијалних питања. Циљ је да се омогући увид у стање ствари по овом питању, иако то можда неће омогућити свеобухватне закључке или генерализације. Канцеларија се нада да ће ова ревизија пружити додатну вриједност текућој реформи и побољшању управљања и учинка.

Ово су потпитања на која се фокусирало:

- Да ли је СМ, приликом дефинисања планских директива за своје институције, поставио захтјеве усмјерене према резултатима?
- Да ли су институције СМ вршиле планирање усмјерено према резултатима?
- Да ли је СМ према својим институцијама поставио захтјеве за извјештавање усмјерено према резултатима и да ли су институције извјештавале у складу са принципима управљања према резултатима?

1.5. Методе ревизије

Током провођења ревизије, ревизиони тим је анализирао документацију која се односила на провођење одабраних стратешких циљева. Прибављени су стратешки документи и споразуми те директиве за планирање (акциони планови, програми мјера). Од Секретаријата СМ прибављени су годишњи планови и извјештаји институција СМ, мишљења, закључци и записници са сједница СМ када су ови планови и извјештаји разматрани. Детаљнији финансијски планови и извјештаји институција СМ осигурани су од МФТ те из документације финансијске ревизије Канцеларије за ревизију.

Детаљније су анализирани годишњи планови и извјештаји сљедећих институција СМ: Генерални секретаријат СМ (Секретаријат СМ), Уред за законодавство СМ (УЗ), Министарство правде (МП), Министарство спољне трговине и економских односа (МСТЕО), Конкурентносни Савјет БиХ (КС) и Министарство финансија и трезора (МФТ). Проведена је њихова квалитативна анализа којом се утврђивало на који начин су обрађивани стратешки циљеве СМ и садрже ли они елементе неопходне за управљање засновано на резултатима. Приликом анализе ових планова користиле су се и информације које су се могле пронаћи на службеним web страницама ових институција. У овим институцијама су обављени и разговори са руководиоцима и лицима укљученим у процес планирања и извјештавања.



Разговори су обављени и са представницима Канцеларије координатора за реформу јавне управе (ККРЈУ) и Дирекције за европске интеграције (ДЕИ), институцијама задуженим за надзор провођења два анализирана стратешка циља. Њихови релевантни извјештаји о праћењу провођења су обезбијеђени са Интернета.

Анализирани су важећи прописи који уређују планирање и извјештавање те релевантни материјали који су настали на основу релевантних реформских пројеката¹⁰. У поступку истраживања консултовани су и материјали и студије објављене на Интернету, а које су се односиле на управљање засновано на резултатима¹¹ и припрему буџета према учинку¹².

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су основни мотиви који су определијели Канцеларију да проведе ревизију учинка у области стратешког планирања и имплементације стратешких циљева. Представљени су циљ и критеријум ревизије, обим, методе и ограничења ревизије те ревизиона питања.

У поглављу 2. се укратко представило управљање засновано на резултатима и кораци које институције проводе у процесу планирања.

У поглављу 3. презентовани су основни налази ревизије у смислу планских директива, припреме програмског буџета, доношења одлуке о буџету и годишњем програму рада, оперативног планирања и провођења, надзора, анализе и извјештавања те ревидираних стратешких планова СМ.

Поглавље 4. садржи основне закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке Канцеларије за ревизију чијом имплементацијом ће се побољшати имплементација стратешких циљева и пружити додата вриједност текућој реформи управљања заснованом на резултатима.

¹⁰ Пројекти SPEM и SPPD.

SPEM - Јачање управљања јавним расходима, Приручник за чланове Парламентарне скупштине БиХ – Планирање, израда и контрола буџета институција БиХ, септембар 2010. године. <http://javnefinansije.ba>

SPPD - Стратешко планирање и развој јавних политика, Приручник за развој јавних политика за државне службенике, 2010. године

<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; Приручник за оцењивање државних службеника и намјештеника, ККРЈУ, 2011. умд.

¹² Performance budgeting in OECD countries, 2007.; Планирање буџета према учинку, CLEAR, 2011. умд.



2. Теоретска позадина / опис процеса

Током деведесетих у многим OECD¹³ земљама су предузете корјените реформе јавног сектора узроковане економским, социјалним и политичким притисцима. На примјер, заједнички економски притисци укључивали су буџетске дефиците, структуралне проблеме, растућу конкурентност и глобализацију. Политички и социјални фактори су укључивали недостатак повјерења у владу, растућу потражњу за бољу и бржу јавну услугу те већу одговорност за постизање резултата од новца пореских обвезника.

Све ове реформе су имале неке од заједничких карактеристика, као на примјер:

- Усмјереност на питања учинковитости (нпр. ефикасност, ефективност, квалитет услуге),
- Делегирање овласти и одговорности,
- Оријентисаност према преференцијама и потребама грађана,
- Укљученост свих заинтересованих учесника,
- Реформа буџетског процеса и финансијског управљачког система,
- Примјена модерних пракси управљања (управљање према резултатима).

Централно обиљежје свих реформи је нагласак на унапређење учинковитости и обезбјеђење да државне активности постигну жељене резултате. Студије о искуствима десет земаља чланица OECD-а указују да је увођење управљања заснованог на резултатима кључно обиљежје реформе свих десет земаља.¹⁴

У Босни и Херцеговини овакви реформски процеси су тренутно у току, а огледају се кроз бројне реформске пројекте засноване на Стратегији реформе јавне управе. У сљедећем поглављу ће се рећи нешто више о концепту управљања према резултатима или управљања заснованом на резултатима (УЗР), а у другом поглављу ће се описати и тренутни процес планирања СМ.

2.1. Управљање засновано на резултатима (УЗР) – теоретски модел

Управљање према резултатима подразумијева припрему програмског буџета који, у најкраћем речено, представља облик припреме буџета који се заснива на резултатима. Управљање засновано на учинцима или Управљање засновано на резултатима (УЗР) се може дефинисати као широка стратегија управљања која има за циљ постизање значајних промјена у начину на који владине институције послују, са унапређењем учинковитости као централне оријентације. УЗР је стратегија руковођења која обезбјеђује да њени процеси, производи и услуге доприносе у постизању жељених резултата (излазних¹⁵, крајњих¹⁶ и утицаја¹⁷). Она почива на јасном

¹³ Организација за економску сарадњу и развој (енглески: *Organization for Economic Cooperation and Development* или *OECD*)

¹⁴ *Performance Budgeting in OECD Countries, 2007*

¹⁵ *Излазни резултат, енглески Output*

¹⁶ *Крајњи резултат или исход, енглески Outcome*

¹⁷ *Утицај резултата на стање или услове, енглески Impact*



дефинисању одговорности за резултате и захтијева праћење и властиту процјену напретка према резултатима и извјештавање о учинцима.¹⁸

УЗР може се дефинисати и као употреба формалних информација о учинку за унапређење ефикасности и ефективности јавног сектора. Његова суштинска почетна тачка је максимална јасност у вези са крајњим резултатима које влада покушава да оствари и са везом између резултата, активности и ресурса кориштених за те жељене резултате. У дефинисању ових веза користи се логички оквир или ланац резултата који је приказан у сљедећем приказу.

Имплементација		Резултати		
Улази → Средства, људи, вријеме...	Активности → Активности, мјере...	Излазни резултат → Услуге, производи...	Крајњи резултат → Постизање стандарда, задовољење потреба...	Утицај Друштвени, економски, социјални...
↑	Планови	-	Извјештаји	↓
Одлуке донесене проведене	← Циљеви дефинисани	←	Научене лекције	← Евалуације

Логички оквир или ланац резултата је централни дио УЗР и он обезбјеђује структурирани логички модел неопходних корака према постизању дефинисаног циља и очекиваног резултата.

Ланцем резултата неопходно је развити узрочно-посљедични ток, ради развијања интервенција како би се постигли жељени циљеви – почевши од улаза, преко активности и излаза, што кулминира са резултатима, утицајем и повратним информацијама. Потенцијални досег или очекивани резултат је такође дио ланца резултата. Он укључује претпоставке, а заснива се на теорији промјене¹⁹. Резултати су промјене у стању или условима који су произашли из узрочно-посљедичног односа. Владине интервенције могу произвести промјене које се одражавају на излазни резултат, крајњи резултат и утицај. Промјене могу бити намјераване, ненамјераване, позитивне и/или негативне. Проведене евалуације требају показати да ли су предузете активности утицале на резултате на жељени начин. Насупрот евалуација и научених лекција ре/дефинишу се циљеви и доносе се кориговане одлуке.

Добро стратешко и пословно планирање, укључујући паметно (SMART²⁰) дефинисање циљева, су кључни елементи УЗР. УЗР тежи да нагласи претходно утврђивање очекивања учинка за институције, организационе јединице и појединце кроз употребу циљева, очекиваних резултата и показатеља учинка. Оријентисаност према циљевима и резултатима замјењује детаљну регулативу и институцијама је остављен простор за маневрисање. Наведено захтијева и

¹⁸ *Results based management in OECD, 2001*

¹⁹ Теорија промјене је позитиван облик "проблемског стабла" у којем дефинишемо шта желимо и шта обећавамо да ћемо промијенити.

²⁰ SMART (паметни) критеријуми за постављање циљева: Specific (специфични), Measurable (мјерљиви), Accepted (прихватљиви), Realistic (реални), Time-dependant (временски одређени), Приручник за развој јавних политика за државне службенике у БиХ, UNDP, 2010. године www.undp.ba/download.aspx?id=2510



одређену флексибилност организације, односно могућност прилагођавања организације спрам утврђених циљева ради постизања очекиваних резултата.

Мјере учинковитости су у уској вези са резултатима или опскрбом информација о успјешности, а фокусиране су на технички аспект појашњења циљева, развоју показатеља успјеха, прикупљање и анализу података о резултатима. УЗР наглашава мјере учинка, али и шире. Оно се подједнако бави потражњом информација о учинковитости у сврху управљања (које се користе у програмима, политикама, доношењу одлука о буџету), као и са успоставом пракси које активно потичу њихово кориштење. У ефективном систему УЗР, постизање резултата и трајан процес побољшања информација о учинцима је кључан за процес управљања.

Буџет заснован на резултатима или програмски буџет користи буџет као оружје да се јавна управа оријентише према резултатима. То је међутим само један од низа инструмената УЗР који дијели овај општи циљ. Реформа јавне управе са циљем њене оријентисаности према корисницима и резултатима је пратећа реформа у многим земљама. Формално планирање учинка и надзор су овдје кључни сегменти, а све се више користе алати као што су формални “уговори” или споразуми о учинку.

Управо у односу на одређивање јасних циљева за организационе јединице и појединце унутар њих, као и развој мјера учинка за процјену степена остваривања тих циљева, управљање учинком у јавној управи мора да буде повезано са општим стратешким планирањем и системом припреме програмског буџета. Циљеви и показатељи успостављени за радне јединице и појединце треба да буду у вези са циљевима и показатељима програма или министарства. Уопште узевши, циљеви и показатељи треба да “падају у слаповима” од владе, кроз институције, повезујући оне на нивоу организације као цјелине са онима који су одређени за појединце и радне јединице. У том контексту питање организационе флексибилности и мотивисаности државних службеника је јако важно.

Ово је једна од теоретских поставки управљања оријентисаног према резултатима. Коначно, успјех УЗР у потпуности зависи од политичких околности у земљи и од степена до којег су политичари и изборно тијело и сами фокусирани према резултатима. Ако је, нпр. политички систем такав да наставак изборне подршке влади има мало везе са њеним капацитетима да испоручи ефикасну и ефективну услугу – већ је више везан за, нпр. лојалност групи или интересно понашање - програмски буџет заснован на резултатима и УЗР генерално, немају много шансе да напредују.²¹

Начин на који су разрађени анализирани стратешки циљеви у контексту теорије УЗР приказан је у Прилогу 9. Разрада стратешких циљева у ланцу УЗР.

²¹ Планирање буџета према учинку, Marc Robinson, CLEAR, 2011.



2.2. Кораци у процесу планирања СМ

Процеси планирања, припреме буџета и извјештавања су активности које се у институцијама обављају сваке године. Постојећи прописи који регулишу процес планирања експлицитно не наводе да је систем оријентисан супротно од управљања заснованог на резултатима (УЗР), међутим из сљедеће презентације се може видјети да су кључни принципи УЗР интегрисани у постојећи плански и буџетски систем. Касније кроз поглавље ревизионих налаза идентификовати ће се разлике постојећих пракси, да би се могле пружити идеје за могућа побољшања из перспективе УЗР.

Сљедећа табела приказује генералну слику процеса, подијељеног у шест корака, попраћено са кратким описом и одговорностима за сваки корак.

Табела 0: Неки од виталних УЗР корака у планирању буџета институција СМ

Корак	Кораци у процесу	Функција:
1	Планске директиве СМ (смјернице планирања за институције) <i>Стратешки циљеви разбијени су у конкретне подциљеве, са специфичним циљевима за надлежне институције. Постоји опис тренутног стања. СМ шаље директиве – смјернице за планирање, које су усмјерене према резултатима са унапријед постављеним показатељима успјеха.</i>	СМ
2	Приједлог програмског буџета институција <i>Институције одговорне за имплементацију циљева СМ анализирају директиве СМ, ажурирају стратешке планове, припремају нацрт годишњег програма рада и програмски буџетски приједлог. МФТ усмјерава институције у припреми приједлога буџета. Приједлог буџета у програмском формату садржи све циљеве, релевантне активности, мјерљиве очекиване резултате, дефинисане показатеље учинка, ресурсе, одговорна лица, итд.</i>	Појединачне институције, МФТ
3	Одлука о буџету и годишњем програму рада <i>На основу приједлога МФТ, СМ доноси одлуку о буџету институција. Обједињавају се појединачни програми рада у годишњи програм рада СМ са формулисаним захтјевима о извјештавању усмјереном на резултате.</i>	СМ, МФТ Одлука СМ
4	Оперативно планирање и провођење <i>Координација активности, алокација ресурса, успостава одговорности, дефиниција учинка оперативних руководиља, успостава система надзора и евалуације резултата.</i>	Појединачне институције
5	Надзор, анализа и извјештавање <i>Примјена система надзора заснованог на учинку како би се идентификовале и поправиле девијације (током рада), евалуација и анализа резултата и предузимање одговарајућих акција и мјера, извјештавање СМ о резултатима.</i>	СМ, надзорна тијела и институције
6	Ревидирани стратешки планови СМ (није у обиму ревизије) <i>Примјена научених лекција од претходних година како би се направила побољшања, креирали и усвојили нови стратешки планови.</i>	Предсједавајући СМ



У наставку су детаљније описани прописани кораци у припреми буџета, програма рада и извјештаја институција СМ из перспективе УЗР. Кораци су описани у контексту постојећих прописа који регулишу годишње планирање, извјештавање и надзор рада институција СМ.

Планске директиве СМ (смјернице планирања за институције СМ)

Савјет министара доноси одлуке којим се дефинишу политике и стратешка опредјељења, али и закључке о начину на који се проводе усвојене политике и стратегије. Овим одлукама и закључцима СМ утврђене су директиве – смјернице за планирање које се преко Секретаријата СМ достављају институцијама задуженим за њихову имплементацију. СМ своје одлуке доноси на основу приједлога стратегија, различитих извјештаја и информација институција. У највећем броју случајева, институције које су подносиоци материјала су и предлагачи закључака и одлука. Материјали на сједнице СМ долазе преко Канцеларије председавајућег СМ којем техничку подршку пружа Секретаријат СМ²².

Приједлог програмског буџета институција

Фискални Савјет БиХ крајем маја усваја Глобални оквир фискалне билансе и политика у БиХ²³, а након тога, крајем јуна, СМ усваја Документ оквирног буџета (ДОБ)²⁴ гдје се дефинишу програми и горње границе расхода буџетских корисника. У поступку припреме ДОБ-а, институције врше анализу претходних резултата што су улазни подаци за припрему буџетског захтјева према програмској класификацији. МФТ усмјерава институције у припреми ДОБ-а и приједлога буџета.

Након што су ДОБ-ом дефинисане горње границе расхода, на основу ДОБ-а и стратешког плана или нацрта програма рада, институције СМ припремају буџетски захтјев. Буџетски захтјев садржи приједлог буџета према економској и програмској класификацији. Програмски буџет је заснован на резултатима и у њему су буџетске информације дате на начин да се буџетска средства јасно повезују са крајњим циљевима политике коју СМ жели да оствари. Програмски буџет садржи информације о стратешким циљевима институције, оперативним циљевима институције, одговорним лицима, правном упоришту, предложеним активностима, мјерама учинка и очекиваним резултатима, а он такође садржи и информације о трошковима, оствареним резултатима и мјерама учинка претходне године.

Институције СМ своје буџетске захтјеве достављају МФТ до краја јула, а до краја септембра се завршава усаглашавање МФТ и буџетских корисника те се нацрт буџета доставља СМ.²⁵

Одлука о буџету и годишњем програму рада

До средине октобра СМ доноси одлуку о буџету и доставља га Предсједништву БиХ ради упућивања на Парламент БиХ и његовог усвајања прије краја године. У међувремену, на основу стратешких планова и програмског буџетског захтјева, институције СМ финализирају свој годишњи програм рада који треба бити усаглашен са нацртом буџета. Приједлози годишњег

²² Пословнику о раду СМ (Сл.гл.БиХ 107/03)

²³ Овим документом се обезбјеђује макроекономска стабилности и фискална одрживост Босне и Херцеговине у складу са Законом о Фискалном савјету (Сл.гл.БиХ 63/08).

²⁴ У складу са Законом о финансирању институција БиХ (Сл.гл.БиХ 61/04, 49/09 и 42/12)

²⁵ Планирање, израда и контрола буџета институција БиХ, Приручник за чланове Парламентарне скупштине БиХ, септембар 2010.



програма рада институција СМ и табеларни преглед најзначајнијих програмских задатака и активности се достављају Секретаријату СМ до краја новембра, које их систематизује и доставља Канцеларији предсједавајућег СМ, ради обједињавања приједлога годишњег програма рада СМ. Годишњи програм рада садржи најзначајније задатке које СМ планира извршити током године, носиоце припреме материјала, рокове достављања СМ и њихово краће образложење. СМ доноси годишњи програм рада до почетка календарске године и он се доставља Парламентарној скупштини БиХ.²⁶

Оперативно планирање и провођење

У складу са усвојеним буџетом и програмом рада, институције дорађују своје оперативне планове и приступају њиховом провођењу у складу са успостављеном организацијом и стилем руковођења. И ови планови су оријентисани према резултатима и сведени до нивоа извршилаца - државних службеника са утврђеним јасним одговорностима и циљаним резултатима. Њима су јасно дефинисани подциљеви, активности, очекивани резултати / показатељи учинка, рокови и начин праћења и извјештавања о резултатима. У складу са оперативним плановима, службеницима у институцијама се делегирају радни задаци према којима се касније оцјењује њихов рад²⁷.

Надзор, анализа и извјештавање

СМ праћење рада својих институција врши директно преко годишњих извјештаја о раду²⁸, финансијских извјештаја²⁹ или преко посебних извјештаја и информација које институције достављају на захтјев СМ.

Индијектно праћење рада институција СМ се врши преко тијела задужених за надзор, односно преко сталних или привремених канцеларија, дирекција, служби, одбора и других тијела и институција СМ³⁰. Осим тога, подршку у анализи материјала који се достављају СМ у виду мишљења, пружају и друге институције³¹, а провјеру постојања одговарајућих мишљења врши Секретаријат СМ.

Извјештај о раду садржи најважније активности и резултате остварене у извјештајном периоду, оцјену стања у областима, показатеље о планираним и реализованим програмским задацима, одобреним буџетским средствима, њиховој намјени и утрошку те друге релевантне податке. Секретаријат СМ врши увид у достављене тематске цјелине и провјерава њихову

²⁶ Упутство о поступку припреме програма рада СМ БиХ (Сл.гл.БиХ 21/07) и Пословник о раду СМ (Сл.гл.БиХ 107/03)

²⁷ Приручник о оцјењивању државних службеника и намјештеника - водич за успјешно управљање учинком у структурама државне службе у БиХ, 2011. година

²⁸ "Министарства и управне организације дужни су о свом раду и стању у управним подручјима из свог дјелокоуга рада за сваку календарску годину поднијети извјештај о раду. Извјештај се подноси Савјету министара, закључно са фебруаром текуће године за претходну годину." Члан 24. Закона о министарствима и другим тијелима управе БиХ (Сл.гл.БиХ 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09)

²⁹ У складу са Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ (Сл.гл.БИХ 33/07 и 16/10)

³⁰ Најзначајнија тијела која пружају помоћ СМ су: Одбор за економију, Одбор за унутрашњу политику, Дирекција за европске интеграције БиХ, Генерални секретеријат СМ, Уред за законодавство, Канцеларија координатора за реформу јавне управе, Канцеларија координатора Брчко дистрикта БиХ у Савјету министара и Дирекција за економско планирање.

³¹ УЗ, МП, МЉПИ, МИП, МФТ, ДЕИ, а с обзиром на природу материјала и од других институција се може тражити мишљење.



припремљеност у складу са Упутством СМ, обједињава тематске цјелине у јединствен извјештај о раду и доставља га СМ на разматрање и усвајање до 31. јануара.³² Савјет министара разматра и усваја извјештај о раду и оно се доставља Парламентарној скупштини БиХ.

Након разматрања извјештаја и информација, СМ доноси одговарајуће закључке. Закључци садрже, по правилу, приједлоге конкретних мјера, као и радне задатке министарстава и других тијела државне власти са роковима за њихово извршење. Секретаријат СМ је одговоран за праћење провођења одлука и закључака СМ³³.

Ревидирани стратешки планови СМ (није у обиму ревизије)

На основу евалуација и проведених анализа, СМ доноси одговарајуће одлуке. Ове одлуке се могу тицати ревидирања постојећих стратегија, припрема и усвајања нових стратегија са припадајућим акционим плановима. Предсједавајући СМ, у сарадњи са својим замјеницима, утврђује политику рада СМ, а посебно приоритете и динамику у раду Савјета министара³⁴. Предсједавајући СМ је и предсједавајући Координационог одбора за економски развој и европске интеграције³⁵, које је задужено за координацију политика свих нивоа власти у БиХ. У наведеним активностима Предсједавајућем СМ највећу подршку пружају ДЕИ, ККРЈУ ДЕП и Секретаријат СМ.

Детаљније о овим корацима видјети у Прилогу 2. Кораци процеса планирања, надзора и извјештавања усмјереног према резултатима на основу постојећих прописа и добрих пракси.

³² Упутство о методологији израде извјештаја о раду СМ БиХ (Сл.гл.БиХ 96/09)

³³ У складу са чланом 4. Одлуке СМ о Генералном секретеријату СМ (Сл.гл.БиХ 43/03).

³⁴ Закон о СМ (Сл.гл.БиХ 38/02, 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08)

³⁵ Координациони одбор за економски развој и европске интеграције је међувладино радно тијело, предсједава му Предсједавајући СМ, а чланови одбора су министри и ентитетски премијери, техничка подршка је ККРЈУ, а посматрач у одбору је ДЕИ.

http://predsjedavajuci.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/Default.aspx?id=1630



3. Налази ревизије

У овом поглављу ће се разматрати праксе СМ код планирања и припреме буџета из перспективе управљања заснованог на резултатима (УЗР) описаног у претходном поглављу. Посматрат ће се процес, корак по корак, описат ће се активности релевантних институција укључених у њихово провођење.

Процес ће бити приказан кроз анализу имплементације два стратешка циља СМ:

- Реформа јавне управе (РЈУ)³⁶ и
- Успостава Система државне помоћи (СДП)³⁷.

За њихову реализацију на државном нивоу су задужене сљедеће институције СМ: за Реформу јавне управе Генерални секретеријат Савјета министара (Секретаријат СМ), Уред за законодавство (УЗ) и Министарство правде (МП), а за успоставу Система државне помоћи Министарство спољне трговине и економских односа (МСТЕО), Конкуренцијски Савјет БиХ (КС), Министарство финансија и трезора (МФТ). Додатно су Канцеларија координатора за реформу јавне управе (ККРЈУ) и Дирекција за европске интеграције (ДЕИ) укључене у надзор, евалуацију и извјештавање о овим стратешким циљевима.

У намјери да истражи до којег степена је имплементација ових стратешких циљева примјењива на опште активности буџетског процеса СМ, ревизиони тим је разматрао и како су институције СМ одређене кључне кораке процеса проводиле на примјерима својих других програмских циљева и активности. Када у плановима институција нису обрађени одабрани стратешки циљеви СМ, за анализу је одабран алтернативни циљ који је институција обрађивала³⁸.

Налази су представљени одвојено за сваки од пет корака из дефинисаног обима ревизије и презентовани су у поглављима од 3.1 до 3.5. У намјери да се да одговор у којој мјери су ови налази примјењиви и на друге циљеве СМ одређена запажања су изнесена у поглављима 3.2, 3.3 и 3.6. Детаљан преглед резултата анализе планова и извјештаја по институцијама у односу на дефинисане критеријуме УЗР дат је у Прилогу 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.

Ради лакшег разумијевања налаза који ће бити презентовани, даје се неколико уводних напомена о анализираним стратешким циљевима (РЈУ и СДП).

Реформа јавне управе је стратешки циљ и опредјељење власти у БиХ успостављен 2006. године. За циљ има реформисање традиционалне јавне управе у модерну јавну управу. Један је од предуслова за интеграцију БиХ у Европску унију. Заснована је на јасној визији развоја јавне

³⁶ "Развој капацитета за доношење политика и координацију" је анализирани стратешки циљ дефинисан у Стратегији за реформу јавне управе из 2006. године

³⁷ "Доношење закона о државној помоћи, оснивање тијела за надзор и редовно извјештавање о државној помоћи"

³⁸ Одабрани алтернативни циљеви који су анализирани презентовани су у Прилогу 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.



управе која треба постати учинковитија и одговорнија, која ће својим грађанима пружати боље услуге за мање новца, пословати транспарентно и уз испуњавање свих услова постављених Европским интеграцијама те постати средство за континуирани и одрживи друштвено економски развој. Конкретна операционализација Стратегије је разрађена кроз акционе планове.³⁹ „Развој капацитета за доношење политика и координацију“ је један од шест циљева дефинисаних у Стратегији реформе јавне управе у БиХ⁴⁰. Он је био први стратешки циљ који је анализиран у овој студији. Најзначајније институције које су надлежне за његову реализацију су: Секретаријат СМ, УЗ и МП. Поред ових институција, улогу праћења и извјештавања о оствареним резултатима реформе јавне управе има ККРЈУ.

Успостава система државне помоћи, односно доношење закона о државној помоћи, оснивање тијела за надзор помоћи и редовно извјештавање о државној помоћи, је други стратешки циљ СМ који је анализиран.⁴¹ Усвојен је 2008. године, а проистекао је из обавеза БиХ по Споразуму о стабилизацији и придруживању са ЕУ. Најзначајније институције укључене у овај процес су: МСТЕО, КС и МФТ. ДЕИ је у овом случају била задужена за праћење провођења и извјештавање о оствареним резултатима.

Ни један од анализираних стратешких циљева није у потпуности реализован у задатом року. Рок за реализацију 7 од 15 анализираних подциљева из РЈУ је био крај 2011. године⁴², док је рок за имплементацију циља СДП, био половина 2010. године.

Више о одабраним планским директивама које су анализирани видјети у Прилогу број 5. Одабране планске директиве које су анализирани.

3.1. Планске директиве СМ – смјернице планирања за институције СМ

Припрема буџета у смислу имплементације стратешких циљева почиње одлуком о усвајању стратешког документа. У поступку дефинисања стратешких циљева и одређивања СМ проведена је анализа и евалуација претходних резултата те сачињен опис тренутног стања. На основу сачињеног описа тренутног стања дефинише се жељено стање, из чега се дефинишу стратешки циљеви. Све ово је наведено у неком стратешком документу. Након тога, СМ преко

³⁹ Више о овоме видјети у: Стратегија реформе јавне управе, www.parco.gov.ba.

⁴⁰ За анализу имплементације РЈУ је одабрана област Стратешко планирање, координација и израда политика у којем је дефинисано 17 подциљева за институције, од којих се 15 односи на институције СМ (7 са роком до 12/2011, међутим осим њих анализирани су и подциљеви са каснијим роковима уколико су институције у 2010. и 2011. планирале активности по овим подциљевима).

⁴¹ Доношење законодавства које ће регулисати државну помоћ и успостава независног тијела за контролу државних помоћи (тј. одобравање помоћи, њихове усклађености са стандардима ЕУ и издавање наредби о повратима незаконитих помоћи) је услов из члана 71. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске заједнице и њених држава чланица, са једне стране, и Босне и Херцеговине, са друге стране, односно провођење чл. 36. Привременог споразума о трговини и трговинским питањима између ЕЗ и БиХ („Службени гласник БиХ“, број: 5/08-издање Међународни уговори) те члана 21. Споразума СЕФТА 2006, као и члана 18. Споразума о оснивању енергетске заједнице Југоисточне Европе. Усвајање закона о систему државне помоћи и његова каснија имплементација је предуслов за испуњење међународних обавеза које је Босна и Херцеговина преузела.

⁴² 7 од укупно 15 подциљева РЈУ који су се односили на институције СМ, је са роком до 12/2011.



својих сталних тијела ове документе и активности комуницира са институцијама одговорним за њихово провођење.

Критеријум: На основу припремљеног стратешког документа припремају се акциони планови/програми мјера за провођење стратешких циљева. У њима су стратешки циљеви разбијени у конкретне подциљеве који су шифровани и специфични циљеви за институције, постоји опис тренутног стања, наредне активности, очекивани резултати, показатељи успјеха/учинка и рокови. Утврђене су одговорне институције, а у случају да је за реализацију надлежно више институција, дефинисан је носилац одговорности и координације. Овако дефинисане директиве за планирање донесене од СМ су достављене одговорним институцијама.

Иако су ово све битни кораци, ревизија се фокусирала на неке од важнијих корака за УЗР и на основу анализе акционог плана (РАП1⁴³) за циљ РЈУ те на основу анализа акционог плана/програма мјера⁴⁴ за циљ СДП представила налазе у сљедећим табелама. У лијевој колони табеле наведени су витални кораци и захтјеви УЗР, а у десним колонама налази се степен испуњења критеријума УЗР (критеријуми су детаљно разрађени у Прилогу 1.)

Табела 1: Витални кораци у припреми планских директива за циљеве РЈУ и СДП

Неки витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Стратешки циљеви су подијељени у конкретне подциљеве за сваку од надлежних институција		3+3 ГССМ (РЈУ), УЗ (РЈУ), МП (РЈУ), МСТЕО (СДП), КС (СДП), МФТ (СДП).		
Директиве планирања усмјерене ка резултатима - шта треба постићи и када, са роковима		3+3 ГССМ (РЈУ), УЗ (РЈУ), МП (РЈУ), МСТЕО (СДП), КС (СДП), МФТ (СДП),		

Извор: Актуелни акциони планови /програми мјера прегледани од ревизионог тима

Као што се то види из табеле, оба стратешка циља су на задовољавајући начин подијељени у конкретне подциљеве, за што су утврђене одговорне институције у планским директивама СМ. У оба случаја, подциљу је додијељена јасна шифра која јасно указује о којем стратешком циљу је ријеч. Анализираним планским директивама СМ утврђене су институције одговорне за провођење ових циљева.

⁴³ Ревидирани акциони план 1 за прву стратешку област која се односи на Стратешко планирање, координацију и израду политика, а која садржи 17 подциљева, од којих се 15 односи на институције СМ (7 са роком до 12/2011).

⁴⁴ СДП не садржи више подциљева, дефинисан је само један циљ за три одговорне институције: Доношење закона о државној помоћи, оснивање тијела за надзор помоћи и редовно извјештавање о државној помоћи.



Могуће је да су ови резултати слични и зато што је ријеч о документима у чијој изради су учествовали референтни стручњаци из земље и иностранства. Циљеви су јасно постављени, адекватно су разрађени у подциљеве што институцијама задуженим за реализацију, није било тешко препознати.

Међутим, у контексту УЗР, код оба стратешка циља утврђени су и неки недостаци који могу негативно утицати на касније планирање:

- Нису јасно дефинисане одговорне кључне институције, односно није дефинисана конкретна улога сваке од појединачних институција. Дефинисане су надлежне институције, међутим не и одговорности појединачних институција, односно није утврђена одговорна институција за координацију и извјештавање што може представљати проблем у адресирању одговорности у случају кашњења.
- У постојању слабости у опису постојећег стања што отежава праћење и оцјену напретка. Недовољно је информација о тренутном стању и постојећим слабостима, због наведеног, ни показатељи успјеха који су на њих насловљени нису довољно прецизни.

Ове планске директиве морају бити јасне да би институције на одговарајући начин могле приступити наредним корацима планирања, утврђивању планова активности, са одвојеним ресурсима за њихово провођење. Уколико циљеви нису дефинисани на свеобухватан и досљедан начин то може оставити простора за преклапање активности за постизање подциљева, а могу се створити и уска грла код међузависних активности.

3.2. Припрема програмског буџета

Сљедећи корак у процесу имплементације стратешког циља је припрема буџетског захтјева по економској и програмској класификацији. Институције које имплементирају подциљеве требају имати јасно дефинисане очекиване резултате како би могле припремити свој план активности и планирати средства за њихово постизање.

Критеријум: Институције одговорне за имплементацију циљева СМ анализирају директиве СМ, ажурирају своје стратешке планове, припремају нацрт годишњег програма рада на основу чега припремају буџетски приједлог. Буџетски приједлог садржи и приједлог буџета у програмском формату који садржи информације о стратешким циљевима институције, оперативним циљевима институције, одговорним лицима, правном упоришту, предложеним активностима, очекиваним резултатима и мјерама учинка. Програмски буџетски захтјев садржи и информације о трошковима, оствареним резултатима и мјерама учинка претходне године.

Више о обавезним елементима програмског буџета и њиховим дефиницијама видјети у Прилогу 6. Дефиниције појмова кориштених у програмском буџету.

Канцеларија за ревизију анализира је процес припреме програмског буџета у шест различитих институција СМ, а анализира је и њихове програмске буџетске захтјеве у 2010. и 2011. години. Нису све институције дефинисале програмске активности које су у вези са одабраним



стратешким циљевима СМ, стога се за оне институције које у својим плановима нису имале одговарајуће циљеве/активности одабрали алтернативне циљеве које су институције обрађивале⁴⁵. Процјене по институцијама појединих програмских буџета институција из даље наведених табела дате су у Прилогу 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.

У сљедећој табели приказани су резултати анализе програмског буџета за 2010. и 2011. за МП, Секретаријат СМ и УЗ, институција одговорних за провођење стратешког циља РЈУ. У лијевој колони налазе се наведени кораци и захтјеви, а у десним колонама налази се степен испуњења критеријума УЗР (критеријуми су детаљно разрађени у Прилогу 1.).

Табела 2.1: Кораци у припреми буџетског захтјева институција за циљ РЈУ

Неки витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Документоване анализе смјерница/директива, потреба, претходних резултата		2	2	2
Успостава практичних и мјерљивих циљева за функције и услуге те дефинисање показатеља успјеха		2	4	
Додијељени су ресурси за сваки од циљева и релевантних задатака (планирање буџета)			6	
Правовремено давање програмског буџетског захтјева МФТ, у којем је јасно наведено како и када треба испунити циљ		2		4

Извор: Актуелни ДОБ и програмски буџетски захтјеви прегледани од ревизионог тима.

Као што се види из табеле, нити једна од посматраних институција није у потпуности испунила све критеријуме везано за УЗР у овој фази буџетског процеса. Само је МП, од три институције, скоро у потпуности успјело испунити један број корака у складу са критеријумима. Наведена процјена је извршена на основу подциљева које су институције обрадиле, а у случају циља РЈУ радило се о 15 подциљева⁴⁶ које су се односили на институције СМ. Нити једна од анализираних институција у својим плановима није обрадила све подциљеве који се на њу односе, тако да су ови резултати у стварности и лошији.

У сљедећој табели приказани су резултати анализе програмског буџета за 2010. и 2011. за МСТЕО, КС и МФТ институција одговорних за провођење стратешког циља СДП. У лијевој колони налазе се наведени кораци и захтјеви, а у десним колонама налази се степен испуњења критеријума УЗР (критеријуми су детаљно разрађени у Прилогу 1.).

⁴⁵ Алтернативни програмски циљеви су одабрани за МСТЕО и МФТ у 2010 и 2011. години и наведени су у Прилогу 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.

⁴⁶ 7 подциљева са роком до 12/2011, а анализирани су и подциљеви са каснијим роковима уколико су институције у 2010. и 2011. планирале активности по овим подциљевима.



Табела 2.2: Кораци у припреми буџетског захтјева институција за циљ СДП

Неки витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Документоване анализе смјерница/директива, потреба, претходних резултата			1	5
Успостава практичних и мјерљивих циљева за функције и услуге те дефинисање показатеља успјеха			2	4
Додијељени су ресурси за сваки од циљева и релевантних задатака (планирање буџета)			2	4
Правовремено давање програмског буџетског захтјева МФТ, у којем је јасно наведено како и када треба испунити циљ		1	1	4

Извор: Актуелни ДОБ и програмски буџетски захтјеви прегледани од ревизионог тима.

Када се ради о начину на који су институције обрађивале циљ СДП у програмском буџету ситуација је лошија него код циља РЈУ. Само је КС дјелимично задовољило критеријуме. Друге двије институције у својим програмским буџетима нису уопште обрађивале циљ СДП. На овакву ситуацију утиче и то што циљ СДП није имао подциљеве и што се за реализацију ове обавезе формирала радна група са члановима из неколико институција⁴⁷. Иако је МСТЕО било стварни носилац активности за циљ СДП, у програмском буџету није наведено ништа што се могло довести у везу са циљем СДП.

Да би се ипак процијенило како су у 2010. и 2011. МСТЕО и МФТ обрађивали своје циљеве у програмском буџету одабрани су алтернативни програмски циљеви који су анализирани⁴⁸. Резултати ове анализе приказани су у сљедећој табели. У лијевој колони налазе се наведени кораци и захтјеви, а у десним колонама налази се степен испуњења критеријума УЗР (критеријуми су детаљно разрађени у Прилогу 1.).

Табела 2.3: Кораци у припреми буџетског захтјева институција за алтернативне циљеве (АЛТ)

Неки витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Документоване анализе смјерница/директива, потреба, претходних резултата				4
Успостава практичних и мјерљивих циљева за функције и услуге те дефинисање показатеља успјеха		1	2	1
Додијељени су ресурси за сваки од циљева и релевантних задатака (планирање буџета)			3	1
Правовремено давање програмског буџетског захтјева МФТ, у којем је јасно наведено како и када треба испунити циљ			3	1

Извор: Актуелни ДОБ и програмски буџетски захтјеви прегледани од ревизионог тима.

⁴⁷ Према рјешењу МСТЕО о именовању радне групе од 08.11.2006. године, радна група има 14 чланова из сљедећих институција: МСТЕО (4), КС (2), МФТ (1), МП (1), ДЕИ (1) и ентитетских институција (5).

⁴⁸ Алтернативни програмски циљеви су одабрани за МСТЕО и МФТ у 2010. и 2011. години и наведени су у Прилогу 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.



Према резултатима из горе наведене табеле показало се да су институције једнако лоше у обради алтернативних циљева у програмском буџету, односно само су дјеломично задовољени критеријуми УЗР. У овом погледу се нарочито истиче програмски буџет МСТЕО за 2010. годину, у којем уопште нису понуђене мјере учинка, остварени и очекивани резултати за дефинисане програме, а број понуђених програма је знатно мањи од броја организационих јединица МСТЕО. Институције су у већини случајева своје програме дефинисале спрам циљева и надлежности појединих организационих јединица.

Постоје одређени случајеви добре праксе у неким корацима, гдје су институције извршиле свеобухватне анализе датих директива и претходно постигнутих резултата. Такве анализе су есенцијалне како би се научене лекције могле примијенити у наредним процесима планирања, и на тај начин благовремено предвидјеле мјере за уклањање могућих одступања. Међутим, већина институција овакву анализу само је маргинално извршила. Назнаке оваквих анализа се могу пронаћи у припремним материјалима Документа оквирног буџета, али тек код ријетких институција.

Примјер добре праксе

Министарство правде има организациону јединицу задужену за планирање и примјењује стратешко планирање у којем су систематизовани стратешки циљеви институције и њихови показатељи успјеха/учинка. Средњорочни стратешки план МП је јавно доступан на web страници МП. Њихов програмски буџет је усклађен са средњорочним стратешким планом који се доставља у прилогу програмског буџетског захтјева.

Детаљније у Прилогу 8.

Институције из узорка, изузимајући МП, немају развијене планске и евалуационе капацитете, односно немају запосленог службеника или организациону јединицу задужену за планирање и припремање стратешких планова институције. Како већина институција нема стратешки план институције, запосленицима МФТ је тешко оцијенити да ли су програмски буџетски захтјеви усаглашени са циљевима институције и планским директивама СМ.

У већини случајева, институције нису успоставиле мјерљиве циљеве и индикаторе успјеха за функције и услуге укључене у процес имплементације, што отежава њихово праћење. Ситуација се у том смислу у 2011. години поправила као резултат активности МФТ⁴⁹. Међутим, према оцјени МФТ за све институције БиХ, руководиоци су недовољно укључени у припрему програмског буџета, број очекиваних резултата и показатеља успјеха још увијек је недовољан, а институције још увијек трагају за одговарајућим показатељима резултата и мјерама учинка⁵⁰. МФТ генерално није задовољно појединачним програмским буџетским захтјевима корисника због чега се буџет одобрава према економској, а не према програмској класификацији⁵¹.

⁴⁹ МФТ је провело низ активности обуке током 2010., а од буџетских корисника се захтијевало доношење интерних процедура за припрему програмског буџетског захтјева што је већина институција и учинила крајем 2010. године.

⁵⁰ Ова констатација се понавља у Документу оквирног буџета коју МФТ припрема.

⁵¹ МФТ у ДОБ за 2009-2011, 2010-2012, 2011-2013 и 2012-2014 даје преглед квалитета програмских буџетских захтјева корисника са кључним недостацима, а ДОБ су доступни на службеној web страници МФТ <http://www.mft.gov.ba/>



На основу разговора са лицима из институција које су ревидиране, у великој већини институција програмски буџетски приједлог није предмет разматрања на колегијумима⁵², а самом поступку припреме се не придаје велика важност јер се буџет још увијек не одобрава према програмској класификацији него према економској. У поступку припреме кључну улогу имају финансијска одјељења институција, а квалитет ових докумената зависи од квалитета улазних информација које долазе од руководиоца програма⁵³. Без квалитетних улазних информација, отежава се могућност повезивања активности са предвиђеним средствима, и коначно, онемогућава се повезаност годишњег буџета са активностима институције и очекиваним резултатима и циљевима.

Већина институција не успијева благовремено доставити програмске буџетске захтјеве на што утиче и то што претходни кораци нису завршени на вријеме⁵⁴. Обједињене и усаглашене програмске буџетске захтјеве МФТ такође са кашњењем доставља Секретаријату СМ⁵⁵. Већина институција своје приједлоге програма рада доставља до средине децембра, а неке чак и касније.

Већина институција је на захтјев МФТ крајем 2010. донијела процедуре за припрему буџетског захтјева усаглашен са буџетским календаром који се у највећој мјери и поштују. Институције у програмском буџету дефинишу програмске активности које би требале током фискалне године довести до постизања програмских циљева. Са дефинисањем радних активности институције нису имале већих потешкоћа, иако су у појединим случајевима нудиле ограничен број активности. Поједине институције су по програму наводиле само по једну генералну активност, иако су извјештавали о више проведених активности.

3.3. Доношење одлуке о буџету и годишњем програму рада

Након што СМ донесе одлуку о нацрту буџета и прослиједи га Предсједништву, институције СМ финализују своје приједлоге годишњег програма рада.

Критеријум: Програм рада је усаглашен са програмским буџетом и садржи елементе битне за УЗР: стратешки циљ институције, називе програма, њихове оперативне циљеве, правно упориште и повезнице за циљеве, одговорне руководиоце програма, опис стања и претходне резултате, предложене активности, очекиване резултате, мјере учинка/показатеље успјеха, рокове, планирана средства и ресурсе. Приједлог програма рада заједно са табличним изводом најзначајнијих задатака и активности институције СМ достављају Секретаријату СМ ради

⁵² Различите су прописане праксе интерног усаглашавања буџетског захтјева, негдје се он усаглашава на колегијуму, а крајњу одлуку доноси руководиоца институције, док у неким правилницима ово питање уопште није обрађено.

⁵³ Према интерним процедурама за припрему буџета које су корисници донијели крајем 2010. године, у највећем броју случајева руководиоци програма су задужени за достављање планских података неопходних за припрему програмског буџетског захтјева.

⁵⁴ Глобални фискални оквир није донесен у 2010. и 2011. години, Документ оквирног буџета је усвојен на вријеме у 2010. години, али за 2011. годину никада није усвојен. У случају да ДОБ није усвојен на вријеме, нацрт ДОБ се користи као документ за утврђивање горње границе расхода.

⁵⁵ Нацрт буџета за 2010. годину достављен је 23.10.2009. године, а Нацрт буџета за 2011. годину достављен је 07.12.2010. године



њиховог систематизовања и обједињавања у приједлог годишњег програма рада СМ. СМ доноси одлуку о годишњем програму рада институција СМ до почетка календарске године.

Више о структури програма рада видјети у Прилогу број 7. Програм рада и извјештај о раду СМ.

Канцеларија за ревизију анализира је процес припреме програма о раду у шест различитих институција СМ, а анализира је и њихове програме рада за 2010. и 2011. годину. Нису све институције дефинисале програмске активности које су у вези са одабраним стратешким циљевима СМ, стога се за оне институције које у својим плановима нису имале одговарајуће циљеве/активности одабрали алтернативне циљеве које су институције обрађивале⁵⁶. Процјене по институцијама појединих годишњих програма рада институција из даље наведених табела дате су у Прилогу 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.

И у овој фази идентификовано је више корака и захтјева, међутим ревизија се фокусира на неколико њих битних за УЗР. Резултати ове анализе су приказани у наредним табелама, а у тексту послје табела су изнесени главни налази који су условили овакве процјене. Треба напоменути да је за процјену задовољења критеријума пресудно било како су обрађени одабрани циљеви.

У сљедећој табели приказани су резултати анализе програма рада за 2010. и 2011. за МП, Секретаријат СМ и УЗ, институција одговорних за провођење стратешког циља РЈУ. У лијевој колони налазе се наведени кораци и захтјеви, а у десним колонама налази се степен испуњења критеријума УЗР (критеријуми су детаљно разрађени у Прилогу 1.).

Табела 3.1: Захтјеви за извјештавање садржани у програмима рада за циљ РЈУ

Неки витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Садржане активности са јасним повезницама на стратешке циљеве и планске директиве СМ			2	4
Постављени захтјеви за извјештавање усмјерено ка резултатима (у погледу циљева и показатеља успеха)			3	3

Извор: Актуелни програми рада прегледани од ревизионог тима

Као што се види из раније табеле, већина анализираних програма рада није задовољавала критеријуме УЗР. Генерално су институције у програмима рада слабо обрађивале циљ РЈУ, нешто се истиче МП, док програм рада Секретаријата СМ не задовољава критеријуме УЗР.

У сљедећој табели приказани су резултати анализе програма рада за 2010. и 2011. за МСТЕО, КС и МФТ, институција одговорних за провођење стратешког циља СДП. У лијевој колони налазе се наведени кораци и захтјеви, а у десним колонама налази се степен испуњења критеријума УЗР (критеријуми су детаљно разрађени у Прилогу 1.).

⁵⁶ Алтернативни програмски циљеви су одабрани за КС у 2010., и МФТ у 2010. и 2011. години и наведени су у Прилогу 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.



Табела 3.2: Захтјеви за извјештавање садржани у програмима рада за циљ СДП

Неки витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Садржане активности са јасним повезницама на стратешке циљеве и планске директиве СМ			2	4
Постављени захтјеви за извјештавање усмјерено према резултатима (у погледу циљева и показатеља успјеха)			2	4

Извор: Актуелни програми рада прегледани од ревизионог тима

Као што се види из раније табеле, већина анализираних програма рада који су обрађивали циљ СДП није задовољавала критеријуме УЗР. При МСТЕО формирана је радна група за провођење циља СДП и у овом случају је МСТЕО најјасније дефинисало ову активност, међутим недовољно ју је разрадило да би се она могла успјешно надзирати. МФТ није имало своје чланове у овој радној групи и никако није наводило ову активност у свом програму рада.

На основу анализа и разговора дошло се до сазнања да институције у својим програмима рада не наводе активности и задатке за које није извјесно да ће бити завршени. Навођењем само оних активности за које је извјесно да ће бити успјешно постигнуте ствара се привид ефикасности институције.

Анализирани годишњи програми рада не садрже све активности и задатке неопходне за постизање стратешких циљева. Одабрани стратешки циљеви СМ су јасније обрађени у само пет од дванаест анализираних програма рада институција из узорка. У четири програма рада спомињане су

активности које су се могле довести у везу са стратешким циљевима⁵⁸ док у три програма рада није постојало ништа што се могло довести у везу са стратешким циљевима СМ⁵⁹.

Илустрација

Многе институције као циљ дефинишу доношење закона. Међутим доношење закона није циљ него активност, сврха због које се закон доноси је циљ, а да би се циљ постигао неопходно је провести много активности попут: анализе и описа стања, консултација са стручњацима и заинтересованим, припрема приједлога закона, комуницирање приједлога закона, усвајање закона, успоставе капацитета за провођење закона, утврђивања показатеља успјеха, праћење, евалуацију итд. Из побројаних активности може се видјети да доношењем закона циљ не мора бити постигнут.

Више о наведеном видјети у Приручнику за развој јавних политика за државне службенике, пројект SPPD, 2010. године.⁵⁷

⁵⁷ SPPD - Стратешко планирање и развој јавних политика, Приручник за развој јавних политика за државне службенике, 2010. године

<http://www.undp.ba/upload/publications/Prirucnik%20za%20razvoj%20javnih%20politika%20latinicna%20verzija.pdf>

⁵⁸ Институције су у програмима рада стратешки циљ СМ споменуле па макар у контексту неких других програмских активности, а које се могу довести у везу стратешким циљем. Наведено не мора значити да су институције планирале активности на реализацији стратешких циљева, али не значи ни да нису – ово једноставно значи да планови не пружају довољно информација и остављају простор за шпекулације томе да ли су или нису институције планирале предузимати било какве активности по циљевима СМ.

⁵⁹ У плановима нису ни споменути стратешки акциони планови СМ из којих су генерисани циљеви, а према називу програма, дефиницији циља, предложеним активностима ништа се није могло довести у везу са циљевима СМ.



Да би се ипак процијенило како су КС у 2010. и МФТ у 2010. и 2011. обрађивали своје циљеве у програму рада одабрани су алтернативни програмски циљеви који су анализирани⁶⁰. Резултати ове анализе приказани су у сљедећој табели. У лијевој колони налазе се наведени кораци и захтјеви, а у десним колонама налази се степен испуњења критеријума УЗР (критеријуми су детаљно разрађени у Прилогу 1.).

Табела 3.3: Захтјеви за извјештавање садржани у програмима рада за алтернативне циљеве (АЛТ)

Неки витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Садржане активности са јасним повезницама на стратешке циљеве и планске директиве СМ			1	2
Постављени захтјеви за извјештавање усмјерено ка резултатима (у погледу циљева и показатеља успјеха)			1	2

Извор: Актуелни програми рада прегледани од ревизионог тима

Као што се види из раније табеле, ни у случају када су анализирани алтернативни циљеви институција критеријуми УЗР нису задовољени.

Ситуација са програмима рада у контексту УЗР је генерално лоша, било да се ради о институцијама задуженим за РЈУ, СДП или неки од алтернативних циљева. У овом случају чак се ни МП не истиче посебно, јер су и њихови програми рада задовољавали прописани минимум. Код институција из узорка, програми о раду нису у потпуности усклађени са програмским буџетским захтјевима. Неусклађеност ових планских докумената значи да у њима нису наведени исти циљеви, активности, мјере учинка, очекивани резултати, рокови, средства и одговорно лице/организациона јединица. Разлог наведеног лежи у томе што се руководиоци програма и одговорна лица за имплементацију циљева недовољно укључују у припрему буџетског захтјева.

Генерално, припрема програма рада је организована на начин да организационе јединице припремају своје табеле активности и задатака, које се на нивоу институције обједињавају са незнатним корекцијама. У већини случајева предложени програм рада се разматра на колегијуму институције, а руководилац институције доноси одлуку и они се углавном благовремено достављају Секретаријату СМ. Институције поштују обавезу припреме табела са изводима најзначајнијих активности и задатака, међутим њихови програми рада у већини случајева нису свеобухватни и не садрже све елементе неопходне за УЗР.

Изузев МП, институције из узорка нису имале стратешке планове, а планиране активности у програму рада нису имале наведене јасне повезнице⁶¹ на циљеве и њихове изворе што увелике отежава њихово праћење и каснију евалуацију.

⁶⁰ Алтернативни програмски циљеви су одабрани за КС у 2010., и МФТ у 2010. и 2011. години и наведени су у Прилогу 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.

⁶¹ Повезнице или унакрсне референце у овом контексту представљају број циља из стратешког документа, члан закона, број одлуке или закључка СМ на основу којих се активност планира.



Институције су у већини случајева своје програме дефинисале спрам циљева и надлежности појединих организационих јединица. При наведеном није обезбјеђена довољна организациона флексибилност која би обезбиједила да се постојећа организација прилагоди циљевима и програмима. Према изјавама интервјуисаних лица, да би се измијенила систематизација и опис радних мјеста неопходна је сагласност СМ и за овај процес⁶² у најбољим случајевима неопходно је минимално два мјесеца за министарства, а за друге институције које немају своје представнике у СМ овај процес изискује и више времена.

С обзиром да су у програмима рада углавном наведени активности и задаци, али не и циљеви из којих су проистекли, пред институције нису постављени захтјеви за извјештавање са показатељима успеха повезаног са циљевима. У кратким образложењима ријетко је понуђена информација о циљу или сврси провођења активности, опису постојећег стања, дефинисаном жељеном стању и показатељима успеха. На овај начин пред институције су постављени захтјеви за извјештавање спрам активности, али не и спрам циљева.

Нису сви програми рада разматрани и усвојени у 2011. години. Један дио појединачних програма рада институција СМ усвојен је у пакету⁶³, међутим Програм рада СМ за 2011. годину никада није разматран на сједници СМ и никада није усвојен. Програми рада се изнимно ријетко објављују на службеним веб страницама институција.

3.4. Оперативно планирање и провођење

Након усвајања буџета и програма рада, унутар институције се програми разрађују у оперативне планове и приступа се њиховом провођењу.

Критеријум: Оперативни планови су оријентисани ка резултатима и сведени до нивоа извршилаца - државних службеника са утврђеним јасним одговорностима и циљаним резултатима. Њима су јасно дефинисани подциљеви, активности, очекивани резултати / показатељи учинка, рокови и начин праћења и извјештавања о резултатима. У институцији су праћење и надзор постављени одозго према доле, а извјештавање одоздо према горе.

И у овој фази постоји више корака, међутим ревизија се фокусира на неколико њих битних за УЗР. Резултати ове анализе су приказани у наредној табели, а у тексту послје табеле су изнесени главни налази који су условили овакву процјену. У лијевој колони налазе се наведени кораци и захтјеви, а у десним колонама налази се степен испуњења критеријума УЗР (критеријуми су детаљно разрађени у Прилогу 1.).

⁶² Након што се укаже потреба, унутар институције се припрема приједлог измјене систематизације који се шаље на мишљење МП, МФТ, УЗ и на крају ВМ потврђује овај правилник.

⁶³ Један број појединачних програма рада институција СМ за 2011. годину усвојени су на 149. сједници СМ одржаној 27.04.2011. године.



Табела 4: Циљани резултати за руководиоце и систем надзора и евалуације за све анализиране циљеве

Неки витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Дефинисање конкретних циљева и показатеља успјеха за одговорне руководиоце		2 (МП)	5 (МСТЕО, МФТ, КС '10)	5 (ГССМ, УЗ, КС '11)
Успостављање система надзора и евалуације резултата		2 (МП)	5 (МСТЕО, МФТ, КС '10)	5 (ГССМ, УЗ, КС '11)

Извор: Актуелни планови прегледани од ревизионог тима

Као што се види из раније табеле, оперативни планови институција углавном не задовољавају критеријуме УЗР. МП је примјер добре праксе. Секретаријат СМ, УЗ и КС су мање институције и осим програма рада, нису имале своје оперативне планове. У већим институцијама, МСТЕО и МФТ, сектори припремају своје приједлоге за годишњи програм рада, што су у ствари њихови оперативни планови, а који су у већини случајева обимнији од оног што је садржано у годишњем програму рада. Према наведеном, руководиоци организационих јединица који припремају ове приједлоге су одговорна лица за наведене програмске активности и задатке. Ови оперативни планови организационих јединица у правилу нису ни бољи ни лошији од годишњих програма рада институције, задовољавају минималне обавезне захтјеве припреме програма рада и не садрже све елементе неопходне за УЗР.

Треба напоменути да изузев МП, друге институције из узорка нису имале развијене планске и евалуационе капацитете, односно нису имале уполнене државне службенике или организациону јединицу којим је припрема и усаглашавање планова институције примаран задатак. Додатно због недовољне хоризонталне комуникације и недостатка колегијума на којима би се планови и њихови циљеви разматрали, остављена је могућност да планови појединачних организационих јединица нису усаглашени или да у њима нису обрађени сви циљеви институције. Неусаглашеност планова значи да постоје одређена преклапања активности или да су активности несинхронизоване.

Примјер добре праксе

МП је институција која се истиче по питању планирања и евалуације резултата. Министарство има усвојен средњорочни стратешки план рада и има организациону јединицу за планирање. Овај сектор примјењује оперативно планирање и извјештавање усмјерено ка резултатима. Нажалост, због отпора у прихватању модерних стилова руковођења и релативно слабе хоризонталне комуникације унутар институције сви сектори не користе предности оваквог система планирања и извјештавања.

Више о добрим праксама МП видјети у прилогу 8.

У оперативним плановима о раду који су анализирани ријетко су се могле пронаћи информације о одговорним лицима за утврђене очекиване резултате. У табелама оперативних планова институција не наводи се одговорна организациона јединица/лице већ институција, тако да на основу ових програма није могуће идентификовати циљане резултате за руководиоце у институцији. Мање институције којим је програм рада уједно и оперативни план такође не



наводе одговорна лица, иако одређене циљеве и активности адресирају на организационе јединице, а по аналогији њихови руководиоци су одговорна лица.

Иако све институције немају свеобухватан годишњи програм рада и детаљне оперативне планове рада у којим су за циљеве дефинисана одговорна лица, обавеза утврђивања циљева за руководиоце и државне службенике ипак постоји након 2011. године⁶⁴. Циљеви се дефинишу за потребе оцјењивања државних службеника. Наведене промјене резултат су реформских пројеката⁶⁵ из ове области управљања људским потенцијалима са циљем да се традиционалан стил руковођења замјени са оним које је засновано на резултатима. Традиционални стил руковођења карактерише статична организациона структура, централизовано одлучивање, строга дисциплина и кориштење правилника и процедура. Са друге стране, руковођење засновано на резултатима захтијева тимски приступ, двосмјерну комуникацију и доношење одлука на основу консултација са службеницима. Планови организационих јединица нису, а требали би бити споразуми о учинку између руководиоца и државних службеника који помажу у дефинисању реалних и разумљивих циљева који су мотивирајући за државне службенике.

У већини институција не постоје оперативни планови који задовољавају критеријуме УЗР, па у њима нису утврђени захтеви за надзор и евалуацију резултата. У већини институција надзор и евалуација резултата се проводи на несистематичан начин који није дефинисан у плану. Од руководиоца се повремено траже извјештаји и информације о напретку по одређеним циљевима, а у неким случајевима се по одређеним питањима одржавају састанци и консултације. Овакав приступ не обезбјеђује благовремено уочавање проблема и предузимање неопходних корективних мјера.

3.5. Надзор, анализа и извјештавање

Да би провођење планираних задатака било успјешно и благовремено, потребан је континуирани надзор и евалуација остварених резултата.

Критеријум: Све институције су успоставиле систем надзора који јасно пружа повратну информацију о резултатима. Праћење рада својих институција, СМ врши директно преко годишњих извјештаја о раду, финансијских извјештаја или преко посебних извјештаја и информација које институције достављају СМ. Благовремено се врше успутне исправке у случају утврђених одступања. Све институције проводе евалуацију остварених циљева и подциљева. Успостављен је и проводи се систем благовременог и континуираног информисања одоздо према горе. Са циљем превентивног дјеловања, предузимају се потребне мјере. Институције у својим извјештајима нуде приједлоге корективних мјера усмјерених на резултате. У процесу надзора СМ подршку пружају стална тијела СМ и институције задужене за надзор.

⁶⁴ Правилник о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ (Сл.гл.БиХ 59/11)

⁶⁵ Реформски пројект "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у Босни и Херцеговини" као излазни резултат понудио је и Приручник о оцјењивању државних службеника и намјештеника - водич за успјешно управљање учинком у структурама државне службе у БиХ www.ads.gov.ba/v2/dox/POOH.pdf



И у овој фази постоји више корака и захтјева, међутим ревизија се фокусира на неколико њих, битних за УЗР. Канцеларија за ревизију анализира је годишње извјештаје о раду шест различитих институција СМ у 2010. и 2011. години, а анализирани су и други извјештаји и информације које су институције достављале СМ, а у вези су са анализираним циљевима. Резултати ове анализе су приказани у наредној табели, а у тексту послје табеле су изнесени главни налази који су условили овакву процјену. У лијевој колони налазе се наведени кораци и захтјеви, а у десним колонама налази се степен испуњења критеријума УЗР (критеријуми су детаљно разрађени у Прилогу 1.).

Табела 5: Евалуација, предузимање активности и извјештавање о резултатима

Неки витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Евалуација и анализа резултата и предузимање одговарајућих мјера	1	1	7	3
Извјештавање о резултатима СМ-у, уз одговарајуће приједлоге у погледу мјера које је потребно предузети, као и стављање ових извјештаја на располагање у јавност	1	1	4	6

Извор: Актуелни извјештаји прегледани од ревизионог тима

Као што се види из наведене табеле, већина институција само је дјелимично задовољавала критеријуме УЗР. У већини извјештаја понуђене су ограничене информације о резултатима, институције су ријетко наводиле своје анализе и евалуације, а још рјеђе су на основу истих предлагале одговарајуће корективне мјере. Поновно се у овом погледу као примјер добре праксе истиче МП, док мање институције попут КС и Секретаријата СМ у овом кораку готово да уопште нису задовољавали критеријуме УЗР. Процјене појединих извјештаја институција из горе наведене табеле дате су у Прилогу 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.

Институције у својим годишњим извјештајима о раду извјештавају о проведеним активностима, рјеђе о њиховим излазним резултатима, а готово никада о крајњим резултатима - исходима, односно о утицају на стратешке циљеве СМ. У годишњим извјештајима су се врло ријетко давали приједлози за потребне акције, а на основу анализе годишњих извјештаја из узорка није пронађен нити један приједлог закључка или одлуке за СМ.

Примјер добре праксе

Министарство правде је једна од ријетких институција чија је структура годишњег извјештаја усаглашена са средњорочним стратешким планом, програмским буџетом и усмјерено је ка резултатима. МП је мимо редовног годишњег извјештаја о раду, СМ нудило и посебне ванредне анализе, евалуације и извјештаје о провођењу одређених прописа и стратегија из својих надлежности. У прилогу ових извјештаја МП је СМ нудило и приједлоге корективних мјера које је СМ доносило кроз своје закључке. Сви ови извјештаји МП су доступни на web страници МП.

Више о добрим праксама МП видјети у прилогу 8.



Једна трећина извјештаја о раду институција СМ није садржавала никакве информације о реализацији анализираних стратешких циљева, једна трећина је садржавала дјелимичне информације – што значи да се спомињало нешто што се могло довести у везу са стратешким циљем, а у једној трећини извјештаја о раду се извјештавало о активностима везаним за стратешке циљеве. У овом погледу није било значајнијих разлика у односу на циљеве о којима су институције извјештавале (РЈУ, СДП или алтернативни циљ). Иако је МСТЕО у 2011. години завршило своје активности на припреми закона за СДП, оно ову информацију није навело у свом извјештају о раду за 2011. годину.

Извјештаји о раду у већини случајева нису усклађени са програмским буџетом. Институције нису увијек извјештавале о свим планираним циљевима и активностима. Са друге стране институције су извјештавале о активностима и задацима које су извршавале, а који нису планирани, при томе за њих није увијек наведена јасна повезница на циљ или директиву СМ. Све наведено у многоме отежава њихово праћење и евалуацију.

Што се тиче квалитете ових информација у контексту УЗР, извјештаји о раду институција садрже мало информација о анализама и евалуацијама постигнутих резултата у контексту испуњења стратешких циљева СМ. Једнако тако недостају и информације о проблемима и предузетим активностима за њихово рјешавање. А изнимно су ријетки случајеви када су ови извјештаји стављени на располагање јавности, односно објављени на службеним страницама институција СМ. Осим МП и КС за 2010. годину нити једна од анализираних институција на својој web страници није објавила свој годишњи извјештај о раду. Ови извјештаји се не могу пронаћи ни на службеној страници СМ, јер се материјали са сједница СМ не објављују.

Сви недостаци планирања се одражавају и на извјештаје институција. С обзиром да у плановима нису садржани захтјеви за извјештавање засновано на резултатима, у извјештајима ови елементи и недостају. У дијелу извјештаја које се односи на планиране и проведене програмске задатке институције углавном нису наводиле програме и њихов тренутни статус, информације неопходне за УЗР. Извјештаји о раду у већини случајева не нуде информације о ангажованим ресурсима, трошковима програма и постигнутих резултата (процјене трошкова проведених активности и задатака). Финансијски извјештаји такође не дају информације о резултатима и трошковима по програмима, ови извјештаји нуде само информације о трошковима по економским категоријама⁶⁶.

На основу анализа пракси из узорка одабраних циљева, ријетке институције СМ достављају тематске извјештаје и информације о обављању послова из својих надлежности, а још рјеђе нуде и приједлоге мјера СМ.

У годишњем извјештају СМ, у табеларном прегледу реализованих активности институција нису нуђене никакве информације о резултатима проведених активности. Уколико активност није реализована у колони се нуди кратко образложење, уколико јесте у колони образложења се не наводи ништа, односно не образлаже се резултат и његов утицај на стратешки циљ⁶⁷.

⁶⁶ У МФТ се планира дорада ИСФУ систем да би се омогућило лакше праћење трошкова по програмској класификацији.

⁶⁷ Извод из извјештаја СМ за 2010. годину приказан је у Прилогу 7. Програм рада и извјештај о раду СМ



Надзорне институције (ККРЈУ и ДЕИ) су задужене за праћење провођења одабраних стратешких циљева СМ и полугодишње извјештавање СМ о напретку. Праћење провођења стратешких циљева се врши преко пододбора и надзорних тимова чији су чланови руководећи државни службеници институција задужених за провођење. У свом праћењу рада институција СМ, надзорне институције се нису користиле њиховим годишњим плановима и извјештајима. На наведени начин, СМ њихове надзорне институције нису пружиле благовремене информације о усаглашености планова о раду институција СМ са стратешким циљевима СМ.

Извјештаји надзорних институција⁶⁸ садрже прегледе постигнутих резултата сукладно усвојеним акционим плановима и програмима мјера СМ, међутим њихови приједлози за предузимање корективних акција⁶⁹ су уопштени и нису усмјерени на конкретне институције, циљеве, активности и очекиване резултате. Њихови извјештаји су доступни јавности, односно објављени су на њиховим службеним web страницама.

Секретаријат СМ не враћа увијек материјале на које нису прибављена мишљења, нпр. само четири од дванаест анализираних програма рада су имала обезбјеђено мишљење МФТ о усаглашености програма рада са буџетом. У документацији коју нам је обезбиједио Секретаријат СМ није пронађено нити једно мишљење надзорних институција о усаглашености програма и извјештаја са стратегијама за које су задужене да надзиру.

Секретаријат СМ не улази у суштинску анализу предложених планова и њихову усаглашеност са стратешким циљевима⁷⁰. Праћење провођења одлука и закључака СМ се врши у главном на начин да се институцији или институцијама дистрибуише упит о реализацији закључака и одлука СМ, некада се ови упити не односе на конкретне закључке, него за све закључке СМ донесене у претходних неколико мјесеци. Институције достављају своје одговоре, а Секретаријат СМ се не упушта у провјеру достављених навода институција.

Извјештаји институција СМ се усвајају у пакету и није обезбијеђено појединачно разматрање извјештаја институција СМ. Том приликом, осим да су извјештаји усвојени, СМ није доносио друге закључке. Усвајање финансијских извјештаја се врши у склопу годишњег извјештаја о извршењу буџета⁷¹. Извјештај о раду СМ за 2010. годину као и појединачни извјештаји о раду институција СМ за 2010. годину усвојени су на једној сједници СМ⁷². Извјештај о раду СМ за 2011. годину и појединачни извјештаји о раду институција СМ за 2011. годину нису никада разматрани и усвојени на сједницама СМ.

⁶⁸ Надзорне институције за анализираних стратешке циљеве су ККРЈУ и ДЕИ

⁶⁹ Мјере за корективне акције су у овом контексту приједлози одлука и закључака СМ.

⁷⁰ Овим дијелом посла се баве савјетници из кабинета председавајућег СМ који се мијењају заједно са председавајућим СМ, а са савјетницима претходног председавајућег СМ ревизија није имала прилику да разговара.

⁷¹ На 152. сједници СМ одржаној 01.06.2011. године усвојен је Извјештај о извршењу буџета институција БиХ за 2010. годину, а на 10. сједници СМ одржаној 12.06.2012. године усвојен је Извјештај о извршењу буџета институција БиХ за 2011. годину.

⁷² Усвајање извјештаја о раду институција СМ за 2010. годину се извршило на 145. сједници СМ од 10.03.2011. године



3.6. Ревидирани стратешки планови СМ

На основу евалуација, проведених анализа и научених лекција СМ доноси одговарајуће одлуке. Ове одлуке се могу тицати ревидирања постојећих стратегија, припрема и усвајања нових стратегија са припадајућим акционим плановима. Предсједавајући СМ, у сарадњи са својим замјеницима, утврђује политику рада СМ, а посебно приоритете и динамику у раду Савјета министара. У наведеним активностима предсједавајућем СМ највећу подршку пружају ДЕИ, ККРЈУ ДЕП и Секретаријат СМ.

Овај корак планирања није у обиму ревизије. Канцеларија за ревизију није анализирао начин на који СМ анализира претходна стања, утврђује научене лекције из претходних година како би се направила побољшања, креирали и усвојили нови стратешки планови. Иако се детаљније није бавило овим кораком Канцеларија за ревизију је у стању да изнесе одређена опажања.

У ситуацијама када није дефинисана надзорна институција, као што је то случај код анализираних стратешких циљева, и у случају када институције саме врше надзор постизања циљева из својих надлежности (које су нпр. утврђени законима и другим актима) те у условима када институције немају развијене планске и евалуационе капацитете, ситуација са анализама и евалуацијама постигнутих резултата је још лошија. Без описа постојећег стања, анализе и евалуације постигнутих резултата, СМ није могло доносити одлуке о корективним мјерама и активностима усмјереним на резултате. Институције не проводе одговарајуће анализе утицаја прописа на буџет, социјалну и економску стварност што је наведено и у Извјештају о примјени јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ, МП, јануар, 2012. године.

Када институција СМ није обрађивала одабране стратешке циљеве СМ, за анализу су одабрани алтернативни програмски циљеви институција, међутим и за ове алтернативне циљеве институције су ријетко СМ достављале тематске извјештаје и информације са стањем из области и приједлозима мјера за СМ⁷³. Без оваквих информација о опису постојећег стања СМ није било у могућности да доноси одлуке о предузимању неопходних мјера и активности.

Немају све институције за своје секторске стратегије детаљне акционе планове у којим су усмјерени на резултате. На примјер, уз Стратегију за провођење Анекса VII Дејтонског мировног споразума, која је анализирана у сврху припреме извјештаја ревизије учинка Стамбено збрињавање повратника из јануара 2012. године, није понуђен детаљан акциони план оријентисан на резултате којим су обрађени сви циљеви дефинисани овом стратегијом. Без свеобухватног акционог плана који обухваћа све циљеве и нуди конкретне мјере и активности, провођење усвојених стратегија је доведено у питање.

⁷³ Видјети налазе из поглавља 3.2., 3.3 и 3.5. овог извјештаја.



4. Закључци

Програмски буџет заснован на резултатима омогућава: већу транспарентност, повећава ефикасност у вршењу јавних услуга, оријентисаност на резултате који треба да буду остварени, побољшан надзор, бољу алокацију оскудних ресурса те побољшава фискалну дисциплину јер овакав буџетски систем омогућава боље постављање приоритета.

Управљање засновано на резултатима је захтјеван процес, тражи вољу и ангажовање свих запослених у јавној управи. Главна предност је у томе што процес одлучивања добива већу снагу и што се повећава потенцијал за одговорност СМ према Парламенту.

Проведене анализе планских и извјештајних документа институција СМ те обављени интервјуи са компетентним представницима институција укључених и одговорних за имплементацију два анализирана стратешка циља, омогућиле су нам да сагледамо како и колико су институције СМ увеле управљање засновано на резултатима. Налази до којих се дошло, помогли су да се изнесу неки закључци.

Приликом дефинисања планских директива – смјерница за своје институције, СМ није у потпуности поставило јасне захтјеве усмјерене ка резултатима

Посматрајући само анализиране планске директиве СМ може се закључити да постоје одређени недостаци који могу утицати на благовремено постизање стратешких циљева. Постојећим смјерницама за планирање, надзор и извјештавање дефинисана је обавеза извјештавања о планираним активностима, али ово у потпуности не задовољава критеријуме планирања по захтјевима УЗР.

Приликом дефинисања стратешких циљева за институције које их требају реализовати, јављају се одређени недостаци који утичу на постизање стратешких циљева. Иако су циљеви јасно утврђени и подијељени у подциљеве, нису јасно дефинисани задаци и одговорност укључених институција па је одговорност у случају кашњења тешко утврдити. Задатке по институцијама је требало конкретније подијелити те именовати једну институцију која ће бити одговорна за координацију и извјештавање. Аналогно томе, за сваки подциљ и за сваку од институција требају бити јасно дефинисани очекивани резултати, показатељи успјеха/мјере учинка и опис постојећег стања. Тек је на овакав начин могуће обезбиједити боље праћење, оцјену напретка и благовремено предузимање корективних активности за постизање циља.

Ревизија се бавила анализом имплементације два стратешка циља СМ. Износећи оцјене на већем нивоу, може се рећи да су планске директиве – смјернице за планирање СМ, упркос представљеним проблемима задовољавале већину критеријума УЗР. Анализиране директиве СМ, са отклањањем наведених недостатака, могу постати примјер добрих пракси за све друге директиве које СМ буде доносио.



Плански документи не задовољавају критеријуме планирања усмјереног према резултатима

Проведене анализе указују да се планирању не посвећује дужна пажња, и да се ова активност у већини институција своди на задовољавање прописаног минимума. Иако је стање у 2011. у односу на 2010. годину нешто боље, и даље су ријетке институције чији су буџетски захтјеви и планови рада усаглашени на задовољавајућем нивоу и који се припремају према критеријумима УЗР. Иако квалитет планских докумената зависи од квалитета улазних информација које долазе из организационих јединица, још увијек у припреми програмског буџета кључну улогу имају финансијска одјељења институција. Буџетска средства се и даље одобравају према економској, а не према програмској класификацији.

Не постоји обавеза израде стратешких планова па институције и нису увеле праксу њиховог доношења. Без стратешких и свеобухватних годишњих програма рада усмјерених ка резултатима, институције СМ нису у стању да обраде планске директиве СМ. Уколико институције нису у стању да сагледају и у своје планове инкорпорирају директиве СМ, или ако то због неизвјесности намјерно не учине, не проводе се политике које је усвојило СМ. На овакав начин институције ускраћују и информације о ризичним активностима и СМ се не пружају информације неопходне за благовремено предузимање корективних мјера. Наведено се на крају негативно одражава на ефикасност СМ и институција у постизању стратешких циљева, а реформски процеси све више касне.

Институције нису искористиле своје интерне капацитете како би развиле способност планирања које би задовољило критеријуме УЗР. У планским документима се често не наводе задаци који су се требали радити, а чији завршетак у буџетској години није извјестан.

Највећи број институција не проводи анализу претходних резултата, иако су оне неопходне за добро планирање наредних активности, а научене лекције могле су бити искориштене за предвиђање и благовремено отклањање могућих одступања од задатог циља.

У већини случајева нису успостављени мјерљиви циљеви и показатељи успјеха што онемогућава праћење остварених резултата и процјену степена остварења циља. Институције своје планирање своде на задовољавање прописаног минимума, а које се односи не припрему табела са програмским активностима. Садржај тих табела је у ствари само извод планираних активности из програма рада који у већини институција не задовољавају критеријуме УЗР. На исти начин, у већини институција се врши и припрема оперативних планова.

Једнако као и годишње, у већини случајева слабо је и оперативно планирање организационих јединица у институцијама. У већини случајева планови институција не садрже очекиване резултате, рокове и одговорне службенике. Руководиоци углавном не примјењују планирање и руковођење засновано на резултатима. Планови организационих јединица нису, а требали би бити споразуми о учинку између руководиоца и државних службеника. Овим се помаже у дефинисању реалних и разумљивих циљева који су мотивирајући за државне службенике.



Увођењем припреме програмског буџета захтјева промјену стила руковођења са традиционалног на руковођење оријентисано према резултатима. Од руководиоца се захтијева да систематизују и дефинишу своје циљеве, програме, активности, одговорна лица, очекиване резултате и показатеље успјеха. Међутим, они сами нису довољно укључени у процес планирања који треба бити усмјерен према резултатима. Многи руководиоци нису спремни на промјене, а планирање виде као додатни посао те му приступају површно ради задовољења формалне обавезе. Осим тога, дио руководиоца не види ни сврху припреме програмског буџета јер се буџет још увијек одобрава према економској, а не према програмској класификацији.

Изузимајући МП, друге институције из узорка нису развиле своје планске и евалуационе капацитете те имају проблема са дефинисањем својих циљева и утврђивањем мјерљивих показатеља рада који ће се системски пратити. Све наведено се одражава на квалитету буџетских захтјева и програма рада.

Без промјене стила руковођења и успоставе планирања и евалуације који ће бити засновани на резултатима, програмско буџетско планирање неће имати пуно изгледа за успјех. Институције, њихово руководство и сви запослени требају мијењати цјелокупан процес размишљања и фокусирати се на циљеве и очекиване резултате. Неопходан претходни корак би било снимање постојећег стања и дефинисање показатеља успјеха који ће се даље системски пратити.

СМ није успоставио одговарајуће захтјеве у погледу надзора, евалуације и извјештавања

Анализирајући смјернице за планирање, надзор и извјештавање утврђено је да се од институција захтијева извјештавање о активностима и њиховим излазним резултатима, али не и о крајњим резултатима и њиховом утицају на циљеве. Овакво извјештавање не задовољава критеријуме извјештавања које захтијева УЗР.

Доношењем упутстава за припрему програма и извјештаја о раду, направљен је благи искорак у стандардизацији облика извјештавања у институцијама СМ у односу на ранији период. Упутствима је дефинисана структура која обезбјеђује једноставну компилацију планираних активности и задатака свих институција СМ. Међутим, овим упутствима нису дефинисани захтјеви за извјештавање који би на јасан и недвосмислен начин указивали на постигнуте циљеве и остварене резултате у односу на претходни период, односно, извјештавање према критеријумима које захтијева УЗР. Због наведеног, већина извјештаја институција СМ нису задовољавала принципе извјештавања усмјереног ка резултатима.

Дефинисан је начин праћења реализације планских директива СМ. Међутим, одговорне институције нису развиле капацитете који би одговорили захтјевима надзора и евалуације, а оне институције које су ове капацитете имале, нису биле укључене у надзор и евалуацију приједлога годишњих планова и извјештаја о раду институција СМ. Надзорни капацитети СМ недовољно су искориштени у овом сегменту.



Постојећим упутствима се не дефинише међусобна веза са другим планским документима и елементима битним за УЗР. Обавеза стратешког планирања у институцијама СМ није дефинисана, нити је утврђена обавеза припреме свеобухватних програма рада институција који би обавезно били усклађени са програмским буџетским захтјевом и који би садржавали исте планске елементе неопходне за УЗР. Разлог овоме је што у већини институција нису изграђени плански и евалуациони капацитети.

Управљање засновано на резултатима пред институције поставља захтјев да извјештавају не само о провођеним активностима него и о њиховим излазним и крајњим резултатима те процјенама њиховог утицаја на стратешке циљеве. При томе је неопходно поставити јасну разлику између излазних и крајњих резултата те утицаја на циљеве. Оваквим приступом може се обезбиједити ефикасно провођење стратешких циљева.

У Секретаријату СМ које је задужено за праћење реализације закључака СМ нису развијени потребни капацитети, а недовољно је службеника било распоређено на овим задацима. Секретаријат СМ није увео праксу анализе садржаја достављених планских и извјештајних докумената институција СМ. На сједнице СМ пропуштају се плански и извјештајни материјали за које је требало, а нису прибављена мишљења надлежних институција. Због наведеног су се на сједницама СМ усвајали планови рада и извјештаји о раду институција, а да нису усаглашени са стратешким циљевима, одлукама и закључцима СМ. Овакав начин рада ускратио је СМ информације о усаглашености предложених планова институција са одлукама и закључцима СМ, нарочито о онима које институције још увијек нису реализовале.

Иако се каснило са постизањем стратешких циљева, надзорне институције одговорне за извјештавање о напретку анализираних стратешких циљева, СМ нису нудиле конкретне приједлоге за унапређење процеса (закључке, планске директиве у којима би јасно била дефинисана одговорна институција, специфични задаци, показатељи резултата и рокови).

Питањима надзора, евалуације годишњих планова и извјештаја те укупном процесу планирања и извјештавања неопходно је посветити више пажње. Доношење закључака, одлука и стратегија није довољно само по себи, оне се неће саме имплементирати. Њих је потребно даље надзирати, евалуирати и комуницирати са институцијама надлежним за њихово провођење. При томе, СМ треба користити све своје расположиве капацитете, односно сва своја стална и повремена тијела.



5. Препоруке

Буџетски систем заснован на економској класификацији даје ограничене информације о томе какав ће бити будући утицај одлука које се доносе данас. Умјесто да се оријентише на утицај који за резултат има учинковито пружање услуга, досадашње одобравање буџета према економској класификацији је усмјерено на кориштење ресурса, чиме су потицаји за ефикасније и ефективније управљање ресурсима ограничени.

На нивоу институција СМ се предузимају неке, али ипак ограничене активности чији циљ је управљање засновано на резултатима. Покренути су неки пројекти у циљу испуњења услова за чланство у ЕУ.

Савјет министара БиХ одговоран је за утврђивање јавних потреба и дефинисање адекватних јавних политика за њихово рјешавање. Институције СМ су задужене за провођење јавних политика, а буџетом се обезбјеђују средства за њихов рад. СМ у својим политикама одређује правце дјеловања, циљеве и очекиване резултате. Институције их у својим годишњим плановима рада требају разрадити до конкретних мјера и активности које ће довести до остварења резултата и постизања циља. Уколико институције не планирају праве мјере и активности, односно уколико не анализирају ефекте и постигнуте циљеве, а СМ их адекватно не надзире, ефикасности и постизање циљева је угрожено. Самим доношењем одлука, циљеви се неће постићи сами од себе. СМ треба јачати управљање према резултатима, а у контексту тога истиче се значај планирања, надзора и евалуације резултата рада институција СМ.

Надаље, дефинисање циљева и мјерљивих резултата није довољан услов за општи успјех програмског буџетског планирања и УЗР. Да би се постигао успјех неопходно је мијењати ставове спрам планирања, стил руковођења, развијати капацитете руководиоца, водства, делегирати одговорности, итд.

СМ је препознало проблеме ефикасности и ефективности те су предузети први кораци ка увођењу управљања заснованог на резултатима. Ревизија је анализирала колико добро је СМ увело логику управљања према резултатима у процесу планирања и извјештавања, а нарочито у областима од велике стратешке важности.

С циљем да допринесе увођењу управљања заснованог на резултатима, Канцеларија за ревизију предлаже сљедеће препоруке за Савјет министара БиХ:

- **Утврдити обавезу стратешког и свеобухватног годишњег планирања оријентисаног на резултате за институције СМ. Планови требају бити повезани са циљевима СМ и усаглашени са програмским буџетом.**

За наведено је неопходно донијети одлуку којом би се утврдили минимални захтјеви за припрему једноставних, прегледних и садржајних планова о раду оријентисаних на резултате, а који су усклађени са припремом програмског буџета. Доношењем овакве одлуке институције би биле принуђене да развијају своје планске и евалуационе капацитете усмјерене на резултате. У складу са наведеном одлуком треба направити и приручник о планирању, евалуацији и извјештавању заснованом на резултатима. За припрему овог приручника потребно је искористити искуства која имају МП, МФТ, Секретаријат СМ, ККРЈУ и ДЕИ. Након што се утврди обавеза планирања оријентисаног на резултате, неопходно је обезбиједити праћење њене



примјене и планирати прикладне обуке за државне службенике који су носиоци послова планирања.

- Ојачати надзорне и евалуационе капацитете Генералног секретаријата СМ, обезбиједити да се на све приједлоге планова о раду институција СМ благовремено (прије њиховог разматрања на сједницама СМ) обезбиједи мишљење МФТ и тијела СМ у смислу усаглашености са програмским буџетским захтјевом и планским директивама СМ.

Овим би се ојачали надзорни капацитети СМ над провођењем усвојених политика и обезбиједило да институције у својим плановима обрађују све циљеве СМ. Секретаријат СМ би требао ојачати своје надзорне и евалуационе капацитете, активније пратити реализацију одлука и закључака СМ и на основу тога давати мишљења на приједлоге планова и извјештаја о раду институција СМ. Секретаријат СМ би се такође требао бринути да планови и извјештаји о раду имају благовремено (прије њиховог разматрања на сједницама СМ) прибављена мишљења свих институција и тијела СМ које су задужене за надзор провођења стратешких циљева СМ, а на програме о раду институција СМ обезбјеђено мишљење МФТ о усаглашености са програмским буџетским захтјевом.

- Одабрати једно министарство или институцију код које би се као пилот пројект почела примјењивати логика управљања ка резултатима, којом би се замијенила детаљна регулатива, а што би се касније проширило на остале институције.

МФТ би могло предложити ову институцију према квалитету њених програмских буџетских захтјева. Ова институција би постепено редуковала своје интерне процедуре и правилнике (број и садржај) који би обезбиједили довољну организациону флексибилност да у раду примјењује управљање усмјерено ка резултатима. Овој институцији би се и буџет одобравао према програмској, а не према економској класификацији. Сечена искуства код ове институције користила би се касније код свих осталих институција. Крајњи циљ ове реформе био би да се одлуке о финансирању доносе на основу предложених резултата, а не на основу обима административног апарата.

- Све стратешке и годишње планове, као и извјештаја о раду институција СМ, објављивати на Интернету.

Објављивањем ових извјештаја обезбиједила би се већа транспарентност рада институција СМ, а подигла би се и њихова јавна одговорност за средства која користе за своје пословање.

Тим ревизије учинка:

Данијел Чоло,
вођа тима

Јасмина Окановић,
ревизор учинка
Магдалена Пејак,
ревизор учинка

Руководилац
Одјељења ревизије учинка
Фадила Ибрахимовић

УРЕДНИШТВО
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ
ИНСТИТУЦИЈА БИХ
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА



Прилози

- Прилог 1. Критеријуми за процјену корака УЗР приказаних у табелама налаза
- Прилог 2. Кораци процеса планирања, надзора и извјештавања усмјереног према резултатима на основу постојећих прописа и добрих пракси
- Прилог 3. Извори критеријума УЗР
- Прилог 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани.
- Прилог 5. Одабране планске директиве које су анализиране
- Прилог 6. Дефиниције појмова кориштених у програмском буџету.
- Прилог 7. Програм рада и извјештај о раду СМ
- Прилог 8. Примјер добре праксе – МП
- Прилог 9. Разрада стратешких циљева у ланцу УЗР

**Прилог 1. Критеријуми за процјену корака УЗР приказаних у табелама налаза**

У наредној табели презентовани су критеријуми за процјену виталних корака УЗР представљених у табелама налаза у поглављу 3. Налази ревизије

Витални УЗР кораци	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени	
Планске директиве СМ					
1	Стратешки циљеви су подијељени у конкретне подциљеве за сваку од надлежних институција	Сви циљеви су подијељени у јасне подциљеве за надлежне институције. Подциљеви су углавном свеобухватни, досљедни и мјерљиви.	Већина циљева је подијељена у подциљеве за надлежне институције. Подциљеви су великим дијелом или дијелом свеобухватни, досљедни и мјерљиви.	Ријетки циљеви су подијељени у подциљеве за надлежне институције. Подциљеви су ријетко или уопште нису свеобухватни, досљедни и мјерљиви.	Циљеви највећим дијелом нису подијељени у подциљеве за надлежне институције.
	Директиве планирања усмјерене ка резултатима - шта треба постићи и када, са роковима	Смјернице/директиве за планирање на досљедно јасан начин дефинишу очекиване и мјерљиве резултате са јасним временским оквирима и роковима.	Смјернице/директиве за планирање дијелом дефинишу очекиване и мјерљиве резултате са јасним временским оквирима и роковима.	Смјернице/директиве за планирање ријетко или лоше/нејасно дефинишу очекиване и мјерљиве резултате са јасним временским оквирима и роковима.	Смјернице/директиве за планирање у основу не дефинишу очекиване и мјерљиве резултате са јасним временским оквирима и роковима
Приједлог програмског буџета институција					
2	Документоване анализе смјерница/директива, потреба, претходних резултата	Институција је провела свеобухватне анализе потреба, постигнутих резултата.	Институција је провела одређене анализе потреба, постигнутих резултата и извучених поука (стечених искустава).	Институција је провела свега неколико студија постигнутих резултата и извучених поука (стечених искустава), али су исте ограничене или селективне.	Институција у основу није провела никакве анализе.
	Успостава практичних и мјерљивих циљева за функције и услуге те дефинисање показатеља успјеха	Институција је утврдила и додијелила подциљеве за сваку од функција и услуга/сервиса. Сви резултати циљева и показатељи учинка су мјерљиви.	Институција је утврдила и додијелила подциљеве за већину функција и услуга/сервиса. Резултати циљева и показатељи учинка су већим дијелом или дијелом мјерљиви.	Институција је утврдила и додијелила подциљеве за мали број функција и услуга/сервиса. Резултати циљева и показатељи учинка нису или су пак ријетко мјерљиви.	Институција није у основу утврдила и додијелила подциљеве за функције и услуге/сервисе.
	Додијељени су ресурси за сваки од циљева и релевантних задатака (планирање буџета)	Институција је буџет презентовала тако да се из њега може јасно видјети на који су начин ресурси повезани са задацима и резултатима циљева.	Институција је буџет презентовала тако да се из њега само дијелом може видјети на који су начин ресурси повезани са задацима и резултатима циљева.	Институција је буџет презентовала тако да се из њега јасно тешко/ријетко може видјети на који су начин ресурси повезани са задацима и резултатима циљева.	Институција није буџет презентовала тако да се из њега може јасно видјети на који су начин ресурси повезани са задацима и резултатима циљева.
	Правовремено давање програмског буџетског захтјева МФТ, у којем је јасно наведено како и када треба испунити циљ	Институција је правовремено доставила програмски буџетски захтјев МФТ, скупа са јасно постављеним циљевима учинка, њиховим показатељима и роковима.	Институција је у потпуности или углавном правовремено доставила програмски буџет МФТ, скупа са дијелом јасно постављеним циљевима учинка, њиховим показатељима и роковима.	Институција је у мањој мјери правовремено доставила програмски буџет МФТ, и или циљеве учинка или показатеље и рокове који су тек малим дијелом или ријетко јасно постављени.	Институције нису правовремено доставиле програмски буџет МФТ. Нема циљева учинка са показатељима и роковима.



Одлука о буџету и годишњи програм рада					
3	Садржане активности са јасним повезницама на стратешке циљеве и планске директиве СМ	Постоје јасне повезнице између планских директива, стратешких циљева СМ, оперативних циљева институција и планираних активности	Наведене активности имају везу са дефинисаним оперативним циљевима институције који се могу посматрати у контексту стратешких циљева СМ	Мањи дио активности се може довести у везу са циљевима СМ или су директиве планисања споменуте у генералном контексту	Наведене активности се тешко могу довести у везу са циљевима, директиве планирања нису ни споменуте
	Постављени захтјеви за извјештавање усмјерено ка резултатима (у погледу циљева и показатеља успјеха)	Захтјеви у смислу извјештавања СМ-а намијењени институцијама обухваћају углавном све циљеве и показатеље учинка.	Захтјеви у смислу извјештавања СМ-а намијењени институцијама обухваћају главни/велики дио циљева и показатеља учинка.	Захтјеви у смислу извјештавања СМ-а намијењени институцијама обухваћају мањи дио циљева и показатеља учинка или су пак великим дијелом нејасни.	У основу не постоје захтјеви у погледу извјештавања о циљевима и показатељима учинка.
Оперативно планирање и провођење					
4	Дефинисање конкретних циљева и показатеља успјеха за одговорне руководиоце	Институција је дефинисала циљеве учинка за одговорне руководиоце.	Институција је дефинисала неке од циљева учинка за одговорне руководиоце.	Институција је у малом броју случајева дефинисала циљеве учинка за одговорне руководиоце, али су циљеви нејасни или непрецизни	Институција није дефинисала циљеве учинка за одговорне руководиоце.
	Успостављање система надзора и евалуације резултата	Институција је успоставила систем надзора који се заснива на резултатима и који јасно обезбјеђује повратне информације о резултатима и могућност да се правовремено, у случајевима одступања, ураде исправке.	Институција је у одређеним подручјима успоставила систем надзора који се заснива на резултатима и који обезбјеђује повратне информације о резултатима и могућност да се правовремено, у случајевима одступања се у одређеним случајевима, ураде исправке.	Институција је успоставила елементарни систем надзора који не обезбјеђује прописне повратне информације о резултатима и могућност да се правовремено, у случајевима одступања, ураде исправке.	Институција није успоставила систем надзора који се заснива на резултатима.
Надзор, анализа и извјештавање					
5	Евалуација и анализа резултата, предузимање одговарајућих мјера	Институција је систематски проводила свеобухватне, добро документоване и одговарајуће евалуације учинка те су покренуте (инициране) или предузете одговарајуће мјере.	Институција је проводила одређене, документоване евалуације учинка те су покренуте (инициране) или предузете одређене/неке одговарајуће мјере.	Институција је провела одређене основне и не баш добро документоване евалуације учинка и није на основу њих покренула нити на основу истих предузима одговарајуће мјере.	Институција није проводила евалуације.
	Извјештавање о резултатима СМ-у, уз одговарајуће приједлоге у погледу мјера које је потребно предузети, као и стављање ових извјештаја на располагање у јавност	Институција је систематски обезбјеђивала (јавно) повратне информације или извјештавала о резултатима СМ-у, уз приједлоге за дјеловање у смислу унапређења учинка.	Институција је у одређеној мјери обезбјеђивала (јавно) повратне информације или извјештавала о резултатима СМ-у, понекад уз одређене приједлоге за дјеловање у смислу унапређења учинка.	Институција је на ад хоц основу обезбјеђивала одређене недовољно јасне информације о резултатима СМ-у, углавном без приједлога за дјеловање у смислу унапређења учинка.	Институција није обезбјеђивала извјештаје о учинку.



Прилог 2. Кораци процеса планирања, надзора и извјештавања усмјереног ка резултатима на основу постојећих прописа и добрих пракси

Планске директиве СМ – смјернице планирања за институције СМ

У поступку дефинисања стратешких циљева и одређења проведена је анализа и евалуација претходних резултата те је сачињен опис тренутног стања. На основу сачињеног описа тренутног стања дефинише се жељено стање, из чега се дефинишу стратешки циљеви. Све ово је наведено у неком стратешком документу.

На основу припремљеног стратешког документа припремају се акциони планови/програми мјера за провођење стратешких циљева, ово су кључне директиве - смјернице за планирање за институције СМ. У њима су стратешки циљеви разбијени у конкретне подциљеве који су специфични за институције, садржан је опис тренутног стања, наредне активности, очекивани резултати, показатељи успеха/учинка и рокови. Циљеви су шифровани што олакшава њихово адресирање и праћење. Утврђене су одговорне институције, а у случају да је за реализацију надлежно више институција, дефинисан је носилац одговорности и координације. Овако дефинисане директиве за планирање донесене од СМ достављене су одговорним институцијама.

Приједлог програмског буџета институција

Акциони планови, раније описани, једном када су донесени од СМ постају обавеза за све релевантне институције СМ. Секретаријат СМ их доставља одговорним институцијама ради њиховог провођења. Сљедећи корак одговорних институција је уградња ових стратешких циљева у своје годишње програме рада. С обзиром да су посматрани стратешки циљеви поприлично комплексни, задужене институције би такође требале разрадити своје стратешке планове да би биле у стању планирати цјелокупан процес. Овај план може бити укључен у један општи стратешки план институције који је сачињен на основу њених надлежности, постојећих стратешких одређења, ранијих директива СМ и законских обавеза институције.

Руководилац институције приспјеле директиве СМ делегира на оперативне руководиоце организационих јединица. Оперативни руководиоци заједно са својим сарадницима анализирају ове директиве, потребе, раније резултате и научене лекције. На основу ових анализа утврђује се тренутно и жељено стање, на основу чега се дефинишу оперативни циљеви који су посебни, мјерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени. Постизање ових циљева подразумијева предузимање одређених активности за што се процјењују неопходна средства и ресурси. Дефинишу се одговорна/е лица, а за дужности и услуге дефинишу се показатељи успеха/учинка и начин извјештавања о резултатима. Овакав приједлог се претаче у формалан плански документ (план активности, стратешки план или нацрт програма рада) који се усаглашава са руководиоцем институције на редовним и ванредним састанцима. По потреби овакав приједлог се доставља и Секретаријату СМ.

Након што су ови приједлози усаглашени и одобрени од руководиоца институције/СМ приступа се алокацији ресурса за сваки од циљева и релевантних задатака, нових и постојећих. Наведено



се врши кроз поступак припреме програмског буџетског захтјева. У овом поступку одговорна лица за утврђене циљеве - руководиоци програма припремају неопходне податке за припрему програмског буџетског захтјева. Ови подаци подразумевају назив програма, дефинисане оперативне циљеве, одговорне руководиоци програма, предложене активности, правно упориште⁷⁴, мјере учинка/показатеље успјеха, претходне и очекиване резултате за фискалну годину. Ови подаци се достављају одјелу финансија гдје се они допуњавају за прецизне финансијске информације и обједињавају у програмски буџетски приједлог институције.

Након што се припреми програмски буџетски захтјев он се разматра на колегију институције, евентуално коригује, након чега га руководиоца одобрава и доставља МФТ. У МФТ се врши провјера програмског буџетског захтјева у погледу обавезних елемената⁷⁵, усаглашеношћу са горњом границом расхода⁷⁶ и релевантним упориштима дефинисаних циљева. Након завршене провјере, МФТ на састанцима са буџетским корисницима сугерише које дијелове буџетског захтјева треба кориговати и допунити. Овако усаглашени буџетски захтјеви институција, МФТ обједињује и доставља СМ.

Одлука о буџету и годишњи програм рада

Након што је МФТ објединило и усагласило буџетске захтјеве институција они се достављају СМ гдје се врши додатна провјера усаглашености са усвојеним политикама СМ. СМ разматра нацрт и доноси одлуку о нацрту буџета који се доставља Предсједништву БиХ. Доношењем одлуке о буџету, СМ потврђује провођење усвојених политика кроз одлуку о финансирању истих.

Годишњи програми рада институција су свеобухватни и требају бити усаглашени са предложеним нацртом програмског буџета, а који су усаглашени са стратешким плановима институције. Свеобухватан програм рада садржи елементе битне за УЗР: стратешке циљеве институције, називе програма, њихове оперативне циљеве, правно упориште и повезнице за циљеве, одговорне руководиоце програма, опис стања и претходне резултате, предложене активности, очекиване резултате, мјере учинка/показатеље успјеха, рокове, планирана средства и ресурсе. Као прилог овог плана прилаже се таблични преглед најзначајнијих активности и задатака који ће бити инкорпорирани у годишњи програм рада СМ. Праћење провођења годишњег Програма рада СМ врши Секретаријат СМ и о томе тромјесечно информише СМ.

Програм рада институције припрема руководиоца⁷⁷ задужен за планирање у сарадњи са службеницима за планирање и оперативним руководиоцима који обезбјеђују улазне податке. Они се усаглашавају на колегијумима институције и руководиоца институције доноси одлуку о годишњем програму рада. Овим планом утврђена је координација активности и алокација ресурса за сваки циљ и задатак. Успостављени су мјерљиви циљеви за све дужности и услуге са

⁷⁴ Правно упориште представља прецизан извор оперативног циља институције. Под извором оперативног циља институције подразумева се стратешки документ СМ, закон или директива СМ на основу које је дефинисан оперативни циљ институције.

⁷⁵ Обавезни елементи програмског буџетског захтјева наведени су у Прилогу 6. Дефиниције појмова кориштених у програмском буџету.

⁷⁶ Горње границе расхода утврђене су одлуком Фискалног савјета и Документом оквирног буџета.

⁷⁷ Различите су праксе у анализираним институцијама које зависе од њихове организације, у министарствима кључно лице за планирање је секретар министарства, у мањим институцијама су руководиоци институције и њихови савјетници.



јасним одговорностима. За одговорне руководиоце дефинисани су циљани резултати, а дефинисан је и начин надзора и евалуације резултата.

На основу ових програма, за потребе припреме Програма рада СМ, институције издвајају најзначајније активности и задатке који се у прописаним табелама достављају Секретаријату СМ. Секретаријат СМ их систематизује и обједињава те доставља кабинету предсједавајућег СМ. СМ их разматра и доноси одлуку о годишњем програму рада СМ.

Годишњи програм рада треба бити усаглашен са нацртом буџета институција БиХ, а састоји се од четири цјелине које се односе на: законодавне активности, међународне уговоре, европске интеграције и тематског дијела. Програми рада у табличном прегледу садржи најзначајније задатке које институције СМ планирају извршити током календарске године, носиоце припреме материјала, рокове достављања СМ и њихово краће образложење. Праћење реализације програмских задатака врши Секретаријат СМ и о томе тромјесечно информисе СМ.

Више о структури програма рада видјети у Прилогу број 7. Програм рада и извјештај о раду СМ

Оперативно планирање и провођење

Сукладно донесеном нацрту буџета институције финализирају свој приједлог годишњег програма рада. Овај програм треба бити у потпуности усаглашени са буџетом што значи да требају имати исте циљеве, активности, очекиване резултате и мјере учинка / показатеље успеха.

У складу са припремљеним годишњим програмом рада, организационе јединице институције припремају своје детаљније оперативне планове са разрадом оперативних циљева организационе јединице. И ови планови су оријентисани ка резултатима и сведени до нивоа извршилаца - државних службеника са утврђеним јасним одговорностима и циљаним резултатима. Њима су јасно дефинисани подциљеви, активности, очекивани резултати, показатељи учинка, рокови и начин праћења и извјештавања о резултатима.

Оперативни руководиоци надзиру провођење планираних активности, процјењују постизање циљева те предузимају неопходне корективне радње, извјештавају надређене о оствареним резултатима, постигнутим циљевима, текућим проблемима и приједлозима рјешења.

Надзор, анализа и извјештавање

Извјештај о раду садржи најважније активности и резултате остварене у извјештајном периоду, оцјену стања у областима из дјелокруга СМ, односно министарстава БиХ, самосталних управних организација БиХ и појединих тијела СМ, показатеље о планираним и реализованим програмским задацима, одобреним буџетским средствима, њиховој намјени и утрошку те друге релевантне податке. Институције СМ су дужне тромјесечно информисати Секретаријат СМ о реализацији програмских задатака. Уколико носиоци програмских задатака нису у могућности да у року изврше програмом утврђене задатке, дужни су о томе обавијестити СМ и образложити разлоге немогућности извршавања тих задатака⁷⁸. На основу ових извјештаја и информација СМ

⁷⁸ Упутство о методологији израде извјештаја о раду СМ БиХ (Сл.гл.БиХ 96/09)



предузима одговарајуће корективне мјере током године. Ове мјере су специфичне за сваку институцију, дефинисани су очекивани резултати, показатељи успјеха/учинка и рокови.

Извјештаји о раду су усмјерени на резултате, прегледни су, јасно структурирани и свеобухватни, пружају информацију о свим циљевима који су дефинисани у програмском буџету и плановима о раду и обрађују све директиве СМ који се односе на институцију. Ови извјештаји у себи садрже информације о излазним и крајњим резултатима, анализама кључних показатеља, процјену постизања циљева и приједлозима за потребне акције. У прилогу је таблични преглед активности из програма рада са оствареним резултатима. Преглед даје информацију о резултатима проведених активности у контексту постизања циљева, као и информацију о разлозима непровођења активности. Посебно се наглашавају активности које нису биле планиране или су предузете по директивама СМ које су пристигле након одобравања планова.

Институције СМ благовремено достављају годишње извјештаје о раду Секретаријату СМ. Ови извјештаји су објављени на службеним веб страницама институција и на тај начин транспарентно доступни јавности.

За надзор провођења свеобухватних стратегија, СМ задужује неку од институција СМ (у даљњем тексту надзорна институција). Надзорна институција редовно комуницира са одговорним лицима из свих институција које су задужене за провођење стратегије. Надзорна институција о значајним проблемима тренутно информисе СМ, а на основу праћења активности институција тромјесечно или полугодишње информисе СМ о свеукупном напретку. Ови извјештаји су доступни јавности. Надзорна институција проводи евалуације и анализе те уз своје извјештаје и информације предлаже корективне мјере у виду приједлога закључака и одлука, које СМ разматра и доноси. Приједлози ових мјера су прецизни, оријентисани на резултате, адресирана је одговорна институција/лица, утврђени показатељи успјеха/учинка и рокови.

Надлежне надзорне институције дају мишљење на програмске буџетске захтјеве, годишње планове и извјештаје о раду институција прије њиховог разматрања на сједницама СМ. Овим мишљењем се утврђује обрађују ли се у плановима и извјештајима усвојени стратешки циљеви СМ. Секретаријат СМ враћа материјале док се не прибаве одговарајућа мишљења за то надлежних институција.



Прилог 3. Извори критеријума УЗР

У поступку дефинисања критеријума, на основу доступних материјала, приручника и студија ревизија је сачинила преглед тврдњи на основу којих је изграђен критеријум ревизије. Ове тврдње су сљедеће:

- **Добро планирање**

Постављени стратешки циљ је разбијен у конкретне подциљеве са јасним дефинисаним одговорностима, планираним резултатима који су усмјерени јасним директивама (оно што се очекује као излазни резултат, носилац активности, дефинисана одговорности, мјере учинка и рокови).

Успостављени су мјерљиви циљеви за дужности и услуге укључујући и дефинисане показатеље успјешности и начине како извијестити о резултатима.

Врши се анализе претходно постигнутих резултата или одступања, како би се извукла поука о учињеним пропустима, а све са сврхом будућег бољег процеса планирања (у институцији постоји лице/организациона јединица одговорна за стратешко планирање и евалуацију).

Обезбјеђена је јасна и разумљива повезница између стратешког циља, подциља, активности, одговорних лица. Обезбјеђена је повезница између излазног резултата програма са стратешким циљем.

Обезбјеђена је адекватна хоризонтална међуинституционална координација у процесу припремања програма рада, како би исти био усклађен, кохерентан документ. Усаглашено је вријеме припремања плана рада и буџета, да би се могао довести у везу резултат рада са својим извором и ресурсима (финансирање конкретног програма).

Планирање буџета врши се на начин да се може довести у јасну везу са планираним програмима и активностима. Ова два документа су усаглашена (што значи да имају исте циљеве, активности, очекиване резултате и мјере учинка/показатеље успјеха). Захтјев за буџет је припремљен на основу плана активности.

Програмски циљеви требају да буду експлицитно и кратко дефинисани у буџетским документима, чиме се утврђује приоритет буџетске потрошње и додатно јача концепт вриједности за новац (Value for Money) код употребе буџетских средстава.

Систем надзора је постављен, што јасно даје повратну информацију о резултатима и успоставља могућност да се учине правовремене корекције у случају одступања.

Подстицање веће фискалне транспарентности давањем програмских информација Парламенту и јавности (објављивањем програмских информација). Већа контрола и праћење резултата владиних активности представља један од најбољих начина на који се влада и руководиоци програма сматрају одговорнима за средства која троше. Припрема буџета према исходима и резултатима доприноси јачању економичности, ефикасности и ефективности у обављању активности буџетских корисника.



Један ефикасан систем програмског буџетирања мора да донесе информације о учинку програма, њиховој успјешности у остваривању намјераних резултата, заједно са информацијом о њиховом коштању. То што омогућава видљивост резултата које су програми остварили, упоредо са њиховим трошком, помаже доносиоцима одлука о буџету да формирају квалитетније мишљење о томе да ли те програме треба смањити, проширити или одржавати.

- **Адекватни услови и начини извјештавања (извјештавање су складу са принципима извјештавања усмјереног ка резултатима)**

Од буџетског корисника се очекује да даје детаљну и потпуну информацију о стварним резултатима програма у смислу излазног резултата, ефикасности и ефикасности. Суштинска, почетна тачка јесте максимална јасноћа у вези са исходима које влада покушава да оствари и са везом између резултата, активности и ресурса кориштених за те жељене крајње резултате.

Обезбјеђење боље информације о циљевима и приоритетима владе и о томе како поједини програми доприносе остварењу тих циљева.

Извјештаји о раду јасно прате структуру програма рада, у смислу давања јасне информације о крајњем резултату, уколико га има, а циљеви који нису постигнути садрже одговарајућа образложења – праћење у смислу планирано-остварено.

Елементи које садрже извјештаји усмјерени према резултатима су: (1) потпуност; (2) равнотежа (добро и лоше); (3) досљедност (између дијелова); (4) материјалност и поузданост; и (5) јасноћа (укључујући изворе).

Извјештава се о резултатима са приказом реалног постојећег стања и са одговарајућим приједлозима за акције које је потребно предузети.

Јавности су доступни извјештаји и евалуације, у смислу претходне евалуације (Ex-ante – која се спроводи прије почетка имплементације, тј. у фази припреме оперативних програма), периодичне евалуације (Interim – која се спроводи током имплементације програма) и накнадне евалуације (Ex-post – која се спроводи након завршетка имплементације програма, обично 6 или 24 мјесеца након завршетка програма).

Раде се евалуације програма и информације о резултатима провођења политика, програма и активностима владе, а затим у извјештајима приказују уколико је било непредвиђених проблема или прилика које могу захтијевати нове стратегије или редизајн постојеће.

Извјештавање засновано на постигнутим резултатима настоји пребацити пажњу са активности на важност резултата које је програм постигао.



Прилог 4. Детаљан преглед анализе планова и извјештаја у односу на кључне кораке УЗР и циљеве који су анализирани

Анализирани циљеви су:

РЈУ - Реформа јавне управе из области "Стратешко планирање, координација и израда политика", одговорне институције СМ: Секретаријат СМ (ГССМ), УЗ и МП, са различитим роковима за подциљеве⁷⁹.

СДП – Систем државне помоћи - "Доношење закона о државној помоћи, оснивање тијела за надзор помоћи и редовно извјештавање о државној помоћи", одговорне институције СМ: МСТЕО, КС, МФТ, утврђен је рок до средине 2010. године, а први извјештај достављен у 2012. години.

АЛТ - Алтернативни циљ (када се нити један циљ и активност нису могле довести у везу са стратешким циљевима из планова институције одабран је алтернативни циљ који је институција обрађивала).

Из програмског буџетског захтјева институција одабрани су сљедећи алтернативни циљеви:

- МСТЕО 2010, АЛТ = *Развој предузетништва у БиХ*
- МСТЕО 2011, АЛТ = *Економски развој и предузетништво*
- МФТ 2010, АЛТ = *Управљање међународном помоћи*
- МФТ 2011, АЛТ = *Квалитетно управљање међународном помоћи и пројектима*

Из програма рада институција одабрани су сљедећи алтернативни циљеви:

- КС 2010, АЛТ = *Промовисање тржишне конкуренције*
- МФТ 2010, АЛТ = *Припрема материјала за извјештај о напретку БиХ у процесима ЕУ интеграција*
- МФТ 2011, АЛТ = *Припрема материјала за извјештај о напретку БиХ у процесима ЕУ интеграција*

У наставку су презентовани резултати проведених анализа планских директива

1. Планске директиве СМ				
Витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Стратешки циљеви су подијељени на конкретне подциљеве за сваку од надлежних институција		3+3 ГССМ (РЈУ), УЗ (РЈУ), МП (РЈУ), МСТЕО (СДП), КС (СДП), МФТ (СДП).		
Директиве планирања усмјерене према резултатима - шта треба постићи и када, са роковима		3+3 ГССМ (РЈУ), УЗ (РЈУ), МП (РЈУ), МСТЕО (СДП), КС (СДП), МФТ (СДП).		

⁷⁹ 15 подциљева се односило на институције СМ (7 са роком до 12/2011, међутим анализирани су и подциљеви са каснијим роковима уколико су институције у 2010 и 2011 планирале активности по истим).



У програмским буџетима обрађивани су сљедећи оперативни циљеви: у 6 је РЈУ, у 2 је СДП, а у 4 је АЛТ

2. Приједлог програмског буџета институција				
Витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Документоване анализе смјерница/директива, потреба, претходних резултата		2 МП '10 (РЈУ), МП '11 (РЈУ)	3 ГССМ '11 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), КС '11 (СДП)	7 ГССМ '10 (РЈУ), УЗ '10 (РЈУ), МСТЕО '10 (АЛТ), МСТЕО '11 (АЛТ), КС '10 (СДП), МФТ '10 (АЛТ), МФТ '11 (АЛТ)
Успостава практичних и мјерљивих циљева за функције и услуге те дефинисање показатеља успјеха		3 МП '10 (РЈУ), МП '11 (РЈУ), МФТ '11 (АЛТ)	8 МСТЕО '11 (АЛТ), МФТ '10 (АЛТ), КС '10 (СДП), КС '11 (СДП), УЗ '10 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), ГССМ '10 (РЈУ), ГССМ '11 (РЈУ)	1 МСТЕО '10 (АЛТ)
Додијељени су ресурси за сваки од циљева и релевантних задатака (планирање буџета)			11 ГССМ '10 (РЈУ), ГССМ '11 (РЈУ), МП '10 (РЈУ), МП '11 (РЈУ), УЗ '10 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), МСТЕО '11 (АЛТ), МФТ '10 (АЛТ), МФТ '11 (АЛТ), КС '10 (СДП), КС '11 (СДП),	1 МСТЕО '10 (АЛТ)
Правовремено давање програмског буџетског захтјева МФТ, у којем је јасно наведено како и када треба испунити циљ		2 МП '10 (РЈУ), МП '11 (РЈУ)	3 МФТ '10 (АЛТ), МФТ '11 (АЛТ), МСТЕО '11 (АЛТ)	7 ГССМ '10 (РЈУ), ГССМ '11 (РЈУ), УЗ '10 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), КС '10 (СДП), КС '11 (СДП), МСТЕО '10 (АЛТ)



У програмима рада обрађивани су сљедећи оперативни циљеви: у 6 је РЈУ, у 3 је СДП, а у 3 је АЛТ

3. Одлука о буџету и годишњи програм рада				
Витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Садржане активности са јасним везама на директиве планирања СМ			5 МП '10 (РЈУ), МП '11 (РЈУ), КС '11 (СДП), МСТЕО '10 (СДП), КС '10 (АЛТ)	7 ГССМ '10 (РЈУ), ГССМ '11 (РЈУ), УЗ '10 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), МСТЕО '11 (СДП), МФТ '10 (АЛТ), МФТ '11 (АЛТ)
Постављени захтјеви за извјештавање усмјерено према резултатима (у погледу циљева и показатеља успјеха)			6 УЗ '10 (РЈУ), МП '10 (РЈУ), МП '11 (РЈУ), МСТЕО '10 (СДП), МСТЕО '11 (СДП), КС '10 (АЛТ)	6 ГССМ '10 (РЈУ), ГССМ '11 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), КС '11 (СДП), МФТ '10 (АЛТ), МФТ '11 (АЛТ)

У оперативним плановима су анализирани сви обрађени циљеви из програма рада

4. Оперативно планирање и провођење				
Витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Дефинисање конкретних циљева и показатеља успјеха за одговорне руководиоце		2 МП '10 (РЈУ), МП '11 (РЈУ)	5 МСТЕО '10 (СДП), МСТЕО '11 (СДП), МФТ '10 (АЛТ), МФТ '11 (АЛТ), КС '10 (АЛТ)	5 ГССМ '10 (РЈУ), ГССМ '11 (РЈУ), УЗ '10 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), КС '11 (СДП)
Успостављање система надзора и евалуације резултата		2 МП '10 (РЈУ), МП '11 (РЈУ)	5 МСТЕО '10 (СДП), МСТЕО '11 (СДП), МФТ '10 (АЛТ), МФТ '11 (АЛТ), КС '10 (АЛТ)	5 ГССМ '10 (РЈУ), ГССМ '11 (РЈУ), УЗ '10 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), КС '11 (СДП)



У извјештајима о раду су анализирани сви обрађени циљеви из програма рада, утврђивано је да ли су институције имале тематске извјештаје и информације са приједлозима мјера.

5. Надзор, анализа и извјештавање				
Витални кораци УЗР	Критеријуми потпуно задовољени	Критеријуми скоро у потпуности задовољени	Критеријуми само дјелимично задовољени	Критеријуми нису задовољени
Евалуација и анализа резултата и предузимање одговарајућих мјера	1 МП '11 (РЈУ)	1 МП '10 (РЈУ)	7 ГССМ '10 (РЈУ), УЗ '10 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), МСТЕО '10 (СДП), МСТЕО '11 (СДП), МФТ '10 (АЛТ), МФТ '11 (АЛТ)	3 ГССМ '11 (РЈУ), КС '10 (АЛТ), КС '11 (СДП)
Извјештавање о резултатима СМ-у, уз одговарајуће приједлоге у погледу мјера које је потребно предузети, као и стављање ових извјештаја на располагање у јавност	1 МП '11 (РЈУ)	1 МП '10 (РЈУ)	4 МСТЕО '10 (СДП), МФТ '10 (АЛТ), МФТ '11 (АЛТ), КС '10 (АЛТ)	6 ГССМ '10 (РЈУ), ГССМ '11 (РЈУ), УЗ '10 (РЈУ), УЗ '11 (РЈУ), МСТЕО '11 (СДП), КС '11 (СДП)

За одабрани стратешки циљ РЈУ према РАП1 обухваћао је више подциљева (укупно 17, а 15 њих се односило на институције СМ⁸⁰), за њега су биле задужене сљедеће институције: Секретаријат СМ, УЗ и МП (не све за све подциљеве)⁸¹. Институције су у својим буџетским захтјевима углавном имали активности које су се могле довести у везу са барем једним од ових подциљева, иако је ова веза ријетко била јасна. Иста је ситуација са програмима рада.

Одабрани стратешки циљ СДП је јединствен и није дијељен на подциљеве, за њега су биле задужене сљедеће институције МСТЕО, КС и МФТ. Нису све институције обрађивале овај циљ у програмском буџетском захтјеву па су за МСТЕО и МФТ одабрани алтернативни циљеви. У програмима рада само је МСТЕО јасно наводило стратешки циљ, а у програмском буџетском захтјевима није наведено ништа, иако је МСТЕО било најактивније у провођењу циља СДП. КС у 2010. и МФТ у 2010. и 2011. години нису навели ништа што се могло довести у везу са циљем СДП, па су им одабрани алтернативни циљеви. Разлог за наведено лежи и у чињеници да за припрему закона којом се регулише СДП није била задужена нити једна организациона јединица, већ радна група у којој су чланови били из МСТЕО, КС и МФТ⁸².

⁸⁰ 7 од 15 подциљева је са роком до 12/2011, међутим осим њих анализирани су и подциљеви са каснијим роковима уколико су институције у 2010. и 2011. планирале активности по овим подциљевима

⁸¹ Више о овим подциљевима видјети у Ревидираном акционом плану 1 www.parco.gov.ba

⁸² Према рјешењу МСТЕО о именовану радне групе од 08.11.2006. године, радна група има 14 чланова из сљедећих институција: МСТЕО (4), КС (2), МФТ (1), МП (1), ДЕИ (1) и ентитетских институција (5).



Прилог 5. Одабране планске директиве које су анализирани

Први циљ "Развој капацитета за доношење политика и координацију" је дефинисан у Стратегији за реформу јавне управе из 2006. године. Први циљ дефинисан је у Акционом плану 1 Стратегије реформе јавне управе (АП1 усвојен од СМ 07.06.2007. год.)⁸³ и Ревидираном акционом плану 1 (РАП1 усвојен од СМ 14.06.2011. год.)⁸⁴. За прву стратешку област "Стратешко планирање, координација и израда политика" према РАП1 дефинисано је 17 подциљева за институције, од којих се 15 односило на институције СМ, а 7 са роком до 12/2011. Акционим плановима дефинисани су конкретни циљеви, предложене мјере и активности, одговорне институције и рокови.

Најзначајније институције СМ задужене за имплементацију ових подциљева су Генерални секретаријат Савјета министара (Секретаријат СМ), Уред за законодавство (УЗ) и Министарство правде (МП). У поступку дефинисања ових циљева, СМ је подршку пружила Канцеларија координатора за реформу јавне управе (ККРЈУ). ККРЈУ је задужена за праћење провођења и полугодишње извјештавање СМ о напретку у реализацији Акционог плана за реформу јавне управе. Праћење реализације акционог плана се врши преко пододбора и надзорних тимова чији су чланови руководећи државни службеници институција задужених за провођење. У свом праћењу рада институција, ККРЈУ се није користила годишњим плановима и извјештајима задужених институција.

Извод из Акционог плана за реформу јавне управе из 2007. године.

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

⁸³ Иако су Стратегија и Акциони план усвојени у 2006. године, претпоставке за њену имплементацију су створене на 13. сједници СМ БиХ одржаној 07.06.2007. године, када је усвојена Заједничка платформа о принципима и начину имплементације Акционог плана 1 Стратегије реформе јавне управе у БиХ и донесени сиједићи закључци:

- да се задужују носиоци активности припреме годишњег програма рада да, сходно Упутству о поступку припреме програма рада СМ уврсти мјере из Акционог плана 1 СРЈУ у годишњи програм рада СМ;

- да се задужују министарства, органи управе и управне организације, као корисници буџета да, у складу са важећим прописима, у поступку израде Документа оквирног буџета институција БиХ за 2008-2010. годину и годишњих буџета, а на основу годишњих програма рада планирају потребна финансијска средства за реализацију задатака и активности из Заједничке платформе.

⁸⁴ Крајем 2010. године истекли су и посљедњи рокови постављени у АП1, с обзиром на половичну имплементацију АП1 припремљен је РАП1 са новим роковима и донекле ревидираним циљевима, мјерама и активностима. Методологија ојене испуњења циљева је такође унапријеђена.



Извод из Ревидираног акционог плана за реформу јавне управе из 2011. године

ДИО I. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ, КООРДИНАЦИЈА И ИЗРАДА ПОЛИТИКА

1. Стратешко планирање

Циљеви	Активности	Одговорне институције	Индикатори успјеха	Ранг	Врем. оквир
<p>1.1. Унаприједити процес годишњег програмирања рада VM БиХ / влада на такав начин да се осигура да годишњи програм:</p> <ul style="list-style-type: none"> • одражава и доприноси реализацији приоритета VM БиХ / влада • одражава коherentност, односно међуинституционалну усклађеност (horizontalnu и verticalnu) • одражава усклађеност с другим стратешким документима VM БиХ / влада • буде реалистичан и да се праће његова provedba 	<p>1.1.1. Успоставити, односно унаприједити правни оквир годишњег програмирања рада на разини VM БиХ, Владе FBiH, Владе RS-а и Владе BD БиХ са сљедећим елементима:</p> <ul style="list-style-type: none"> • стандардизирање процеса припреме и усвајања годишњег програма рада • horizontalna (институције на истој разини власти) и verticalna координација у процесу припремања програма рада • активна улога владиних средњих јединица у процесу припреме и усклађивања програма • провера усклађености годишњег програма рада с другим стратешким документима VM БиХ / влада • провера усклађености годишњег програма рада VM БиХ / влада с прорачунским документима (може бити у надлежности министарства финансија) • стандардизирање основних елемената годишњег програмирања рада министарства и других институција извршне власти • процесни и садржајни однос између годишњег програма VM БиХ / влада и годишњих програма појединих министарстава • мониторинг и извјештавање 	<p>VM БиХ, владе ентитета и BD БиХ</p> <p>Generalno тајништво VM БиХ; MF БиХ</p> <p>Generalno тајништво Владе FBiH</p> <p>Generalno тајништво Владе RS-а</p> <p>Тајништво Владе BD БиХ</p>	<p>Postojanje годишњег програма рада VM БиХ / влада</p> <p>Stupanj horizontalne усклађености / usuglađenosti програма рада</p> <p>Izvršena provjera usklađenosti садржаја са: стратешким документима (набројати документе) и с прорачунским документима (набројати документе)</p> <p>Intenzitet и извјештавања о реализацији на сједницама VM БиХ / влада</p> <p>Postojanje годишњег извјешћа о реализацији</p> <p>Stupanj реализације годишњег програма рада</p>	I	Провиснак 2011.

Други циљ "Доношење закона о државној помоћи, оснивање тијела за надзор помоћи и редовно извјештавање о државној помоћи" је дефинисан на основу потписаног Привременог споразума и Споразума о стабилизацији и придруживању из 2008. године. На основу ових споразума на 11. тематској сједници СМ, одржаној 04.03.2010. године Савјет министара БиХ размотрио је и усвојио Програм мјера за провођење Привременог споразума/Споразума о стабилизацији и придруживању за период 1.1.2010. - 31.12.2011. године, који је припремила Дирекција за европске интеграције и гдје је овај циљ садржан. Треба напоменути да је иста обавеза утврђена и у Акционом плану провођења одредби Привременог споразума и Споразума о стабилизацији и придруживању (АП ПС/ССП) које је СМ усвојио 29.07.2008. године. Акциони план садржи обавезе које произлазе из појединих одредаба ПС и ССП, рокове за њихово испуњавање, опис стања и мјере које се требају предузети, као и одговорне институције за њихово извршење.

Најзначајније институције СМ задужене за имплементацију овог циља су Министарство спољне трговине и економских односа (МСТЕО), Конкурентијски Савјет БиХ (КС) и Министарство финансија и трезора (МФТ). У поступку дефинисања ових циљева, СМ је подршку пружила Дирекција за европске интеграције (ДЕИ). ДЕИ је задужена за праћење провођења и полугодишње извјештавање СМ о напретку у реализацији обавеза из ПС/ССП. Праћење реализације мјера се врши преко пододбора чији су чланови руководећи државни службеници институција задужених за провођење. У свом праћењу рада институција, ДЕИ се није користила годишњим плановима и извјештајима задужених институција.



Извод из Акционог плана ПС/ССП из 2008. године

Члан Привременог споразума (SSP-a)	Обавезе	Рокви	Тренутно стање/Слједећи кораци	Надлежна институција БиХ
TRANSPORT				
32 (59 [1])	Стране ће одобрити неограничен приступ транзитом саобраћају кроз своје територије. Стране се слажу да ће поједноставити проток роба жељезницama и цестом, било билатерално или у транзиту.	1 јули 2008		MCT MCTFBH MCTRS
TEKUĆA PLACANJA				
33 (60)	БиХ ће одобрити плаћања и трансфере на текући рачун платног биланса између Заједнице и Босне и Херцеговине, у слободно конвертибилној валути и у складу с чланом VII чланова Споразума ИМФ-а.	1 јули 2008		MFT CBBH MFFBH MFRS
KONKURENCIJA				
36(71)	БиХ ће успоставити независно јавно тијело за државну помоћ у оквиру двије године од ступања на снагу ПС-а. Годишње извјештавања о државној помоћи	1 јули 2010		MoFTER CCBH MFT CBBH MFRS MFFBIH
	БиХ ће установити инвентар програма помоћи у року од највише четри године од ступања на снагу ПС-а.	1 јули 2012		MoFTER CCBH MFT CBBH MFRS MFFBIH
	БиХ ће ускладити програме помоћи са критеријима Заједнице о правилима конкуренције.			

6

Извод из Програма мјера за провођење ПС/ССП из 2010. године.

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

ЧЛАНКАК ПС/SSP-a	ОБВЕЗА ПО ЧЛАНКУ	РОК	ТРЕНУТНО СТАЊЕ/НАРЕДНИ КОРАЦИ		НАДЛЕЖНА ИНСТИТУЦИЈА
			МЈЕРА	ИПА	
36 [4] (71)	БиХ основат ће самостално државно тијело којему ће повјерити овласти нушне за потпуну примјену ставка 1. (c) („свака државна потпора којом се нарушава или пријети нарушавањем конкуренције давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима“). Чланци 107. и 108. Уговора о функционiranju ЕУ (2008 ОЈ С 115/47 Consolidated version), бивши чланци 87. и 88. Уговора о ЕЗ (Treaty of EC).	1.јули/српaњ 2010. године	Усвојити Закон о саставу државне потпоре БиХ. ¹⁶ Оснoвати / именовати самостално државно тијело за државну потпору БиХ. ¹⁷		MVTEO KVBIH CBBIH MFT MFRS FMF
36 [5] (71)	Свака ће странка осигурати транспарентност у подручју државних потпора <i>inter alia</i> доставом другој страни редовитог годишњег извјешћа или другог одговарајућег документа, у складу с методологijом и приказом из прегледа државне потпоре у ЕУ. На захтјев једне странке, друга ће странка доставити информације о одређеним појединачним случајевима државне потпоре. Чланци 107. и 108. Уговора о функционiranju ЕУ (2008 ОЈ С 115/47 Consolidated version), бивши чланци 87. и 88. Уговора о ЕЗ (Treaty of EC).	Континуирано након 1. јула/српaња 2010. године	Извјештавати ЕУ о стању државних потпора у БиХ (годишњи извјештаји) ¹⁸ .		MVTEO KVBIH MFT CBBIH MFRS FMF

¹⁶ Предвиђени рок за усвајање Закона је 1. април/травњај 2010. године.¹⁷ Предвиђени рок за реализацију наведене мјере је 1. јула/српaња 2010. године или по усвајању закона.¹⁸ Исту обавезу преузела је и ЕУ.

**Прилог 6. Дефиниције појмова кориштених у програмском буџету.**

Дефиниције обавезних елемената програмског буџета садржане су у инструкцијама бр. 1. МФТ које се институцијама достављају приликом припреме Документа оквирног буџета (ДОБ)⁸⁵. Ове дефиниције су садржане у наредној табели.

Дефиниције појмова кориштених у програмском буџету.

СТРАТЕШКИ ЦИЉ (ЕВИ):	Стратешки циљ појашњава шта буџетски корисник покушава постићи (имајући у виду политике и намјере Савјета министара БиХ) за добробит друштва, тј. појашњава зашто буџетски корисник постоји. Он је полазна тачка за формулацију конкретних активности буџетског корисника и чини суму свих резултата активности. Стратешки циљеви требају бити у складу са приоритетима Савјета министара БиХ и доступним секторским стратегијама. Буџетски корисник може имати један или више стратешких циљева.
ОПЕРАТИВНИ ЦИЉ (ЕВИ):	Оперативни циљеви, који су у овом контексту познати и као програмски циљеви, су конкретни и мјерљиви исказ онога што корисник намјерава постићи са средствима која ће утрошити за одређени програм. Оперативни циљеви треба да: <ul style="list-style-type: none">· одражавају приоритете Савјета министара БиХ и друштва,· су оствариви (имајући у виду расположива средства),· чине основ за активности које корисник предузима,· представљају основ за дефинисање мјера учинка (како би се кроз њих могао пратити ниво до којег је оперативни циљ постигнут). Оперативни циљеви се односе на излазне (директне) резултате и крајње резултате (ефекте) оперативних активности корисника, а не на његове интерне управне процесе.
ПРОГРАМСКЕ АКТИВНОСТИ:	Листа основних активности у оквиру датог програма, које је неопходно провести током фискалне године како би се постигао програмски оперативни циљ (основне активности и надлежности корисника су наведене у законским одредбама којима је институција успостављена као буџетски корисник - нпр. Закон о Савјету министара БиХ, Закон о министарствима и другим тијелима управе, Закон о управи и/или закони о оснивању појединих корисника, нпр. Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту). Обавезно навести и назначити активности прописане Средњорочном развојном стратегијом БиХ и осталим стратешким документима усвојеним од стране Савјета министара БиХ. Такође посебно нагласити како се нове активности које се уводе у наредној години уклапају у основне активности корисника (и услјед којих долази до повећања захтјева за средствима из буџета за наредну годину у односу на буџет претходне године).

⁸⁵ Инструкција бр. 1 доступна је на http://javnefinansije.ba/index.php?page=proces_izrade_budzeta_bi_1



МЈЕРЕ УЧИНКА И ОЧЕКИВАНИ РЕЗУЛТАТИ:	<p>Мјере учинка су мјерљиви и трајни показатељи излазних резултата и крајњих резултата (ефеката) програма корисника, и његове ефикасности. Оне мјере ниво остварења стратешких циљева (жељених крајњих резултата) корисника и његових оперативних циљева.</p> <p>Буџетски корисници који по први пут праве програмски буџет требају одабрати мјере које могу лако мјерити и пратити. Након што први пут одреде основне мјере свог учинка, корисници требају успоставити механизме праћења и извјештавања. Са временом, квалитет и обухватност информација о учинку би требали порастати, како би се побољшала транспарентност и одговорност.</p>
Излазни резултат	Ова ставка мјери производе и услуге које ће остварити провођењем програма.
Крајњи резултат	Мјере крајњег резултата одражавају ефекте и утицај пружених услуга и производа (у смислу успјешности програма у постизању његових оперативних циљева), као и допринос постизању стратешких циљева буџетског корисника.
Учинковитост	Мјера учинковитости је јединични трошак по излазном резултату. Ова мјера учинка одражава ниво до које се услуге пружају по минималном трошку, док не показује ниво до којег програм испуњава своје циљеве.

Извор: Инструкција 1. за буџетске кориснике, Министарство финансија и трезора

На основу наведених дефиниција институције припремају програмски буџетски захтјев у Excel табелама из сљедећег приказа.

Извод из програмског буџетског захтјева.

УКУПНИ ЗАХТЈЕВ У ПРОГРАМСКОМ FORMATU

Институција:	(унијети назив прорачунског корисника)
Strateški cilj proračunskog korisnika:	

Таблица 9

PROGRAM 1: (унијети назив програма)		Извршење	Прорачун	Захтјев	ПРЕЛИМИНАРНЕ ПРОЦЈЕНЕ	
		2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
		КМ 0	КМ 0	КМ 0	КМ 0	КМ 0
611000	Bruto plaće i naknade					
612000	Naknade troškova uposlenih					
613000	Izdaci za materijal i usluge					
614000	Tekuci grantovi					
621000	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:		(opisali aktivnosti koje se sprovode kako bi se postigli operativni ciljevi programa)				
MJERE UČINKA PROGRAMA 1	Mjere učinka	Ostvareno 2010.	2011.	Očekivani rezultati		
				2012.	2013.	2014.
Излазни (изравни) резултати (производи и услуге из спровођења програма)						
Крајњи резултати (утјецај производа и пружених услуга по циљну групу)						
Ефикасност (трошак по јединици излазног резултата)						

Извор: Инструкција 2. за буџетске кориснике, Министарство финансија и трезора



Прилог 7. Програм рада и извјештај о раду СМ

На основу стратешких планова о раду, институције СМ припремају годишњи програм рада и достављају га Секретаријату СМ. Годишњи програм рада треба бити усаглашен са нацртом буџета институција БиХ. Програм рада у табличном прегледу садржи најзначајније задатке које институције СМ планирају извршити током календарске године, носиоце припреме материјала, рокове достављања СМ и њихово краће образложење.⁸⁶ Годишњи програм рада састоји се од четири цјелине које се односе на: законодавне активности, међународне уговоре, европске интеграције и тематског дијела.

Приказ табличног прегледа програма рада институција СМ

I ЗАКОНОДАВНЕ АКТИВНОСТИ				
а) Приједлози закона				
Редни број	Назив приједлога закона	Носилац посла	Рок достављања СМ	Кратко образложење предложеног закона
1.	Закон ...	Инстит.	Мјесец X	...
2.				
3.				
б) Приједлози подзаконских и других нормативних аката				
Редни број	Назив приједлога подзаконског акта	Носилац посла	Рок достављања СМ	Кратко образложење предложеног подзаконског акта
1.	Правилник ...	Инстит.	Мјесец X	...
2.	Одлука ...			
3.				
II МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ				
Редни број	Назив међународног уговора	Носилац посла	Рок достављања СМ	Кратко образложење предложеног споразума
1.	Споразум ...	Инстит.	Мјесец X
2.	Уговор ...			
3.				
III ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ				
Редни број	Назив материјала	Носилац посла	Рок достављања СМ	Кратко образложење предложеног материјала
1.	Реализација мјере ...	Инстит.	Мјесец X
2.	Информација о ...			
3.	Активност ...			
IV ТЕМАТСКИ ДИО				
Редни број	Назив материјала	Носилац посла	Рок достављања СМ	Кратко образложење предложеног материјала
1.	Извјештај о	Инстит.	Мјесец X	...
2.	Информација о ...			
3.	Активност ...			

Уколико носиоци програмских задатака нису у могућности да у року изврше програмом утврђене задатке, дужни су о томе обавијестити СМ и образложити разлоге немогућности извршавања тих задатака. Праћење провођења годишњег програма рада врши Секретаријат СМ и о томе тромјесечно информисе СМ. Носиоци програмских задатака су дужни достављати Секретаријату СМ извјештаје о провођењу програмских задатака у складу са упутама Секретаријата СМ. Највеће слабости ових табела су у томе што пред институције нису

⁸⁶ Упутство о поступку припреме програма рада СМ БиХ (Сл.гл.БиХ 21/07)



постављени захтјеви за извјештавање са показатељима успјеха повезаног са циљевима. У кратким образложењима ријетко је понуђена информација о циљу или сврси провођења активности, опису постојећег стања, дефинисаном жељеном стању и показатељима успјеха. Ријетко када је наведена и јасна повезница на стратешки циљ због које се активност проводи (стратегија и број циља, члан закона, одлука или закључак СМ и сл.). За носиоца посла се увијек дефинише цијела институција, а никада и нека њена организациона јединица, радна група и сл.

Извјештај о раду садржи најважније активности и резултате остварене у извјештајном периоду, оцјену стања у областима из дјелокруга СМ, односно министарства БиХ, самосталних управних организација и појединих тијела СМ, показатеље о планираним и реализованим програмским задацима, одобреним буџетским средствима, њиховој намјени и утрошку те друге релевантне податке⁸⁷.

У прилогу извјештаја о раду достављају се табеле идентичне оним из програма рада, са тим да се у посљедњој колони наводе подаци о реализацији: ДА или НЕ (код НЕ се наводи кратко образложење), што се види из сљедећег приказа.

Приказ табеларног прегледа из Извјештаја о раду СМ за 2010. годину

Redni broj	Naziv prijedloga materijala	Nosilac posla	Rok dostavljanja Vijeću ministara BiH	Realizacija	
				DA	NE (Kratko obrazloženje razloga)
1	2	3	4		
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 potaknuta za sredinu 2011. godine kada će Agencija obilježiti petopodijelnicu 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 pripremio dizajn i tehničku specifikaciju za navedeni informatički sistem. U implementaciju istog će se krenuti odmah nakon što se ovlasti mreža ispitnih i referentnih laboratorija za službeni kontrolu hrane.
166.	Uspostavljanje informacionog sistema za povezivanje nadležnih institucija, inspektorata, laboratorija sa Agencijom u uspostavljanju RASFF-a	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine		Nacionalna mreža RASFF kontakt tački je uspostavljena. Informacioni sistem će biti uspostavljen nakon što se završi finansijska konstrukcija, shodno tome Agencija pripremila projektnu ideju za IPA fondove ideja je proslijedena 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 RASFF-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 podijele zahtjev Agenciji za ovlašćivanje. Sačinjen dokument trenutno stanje i materijalno tehnička osposobljenost pomenutih laboratorija, formiranje stručne komisije od strane Direktora Agencije koja će predložiti listu laboratorija za ovlašćivanje je u toku.
170.	Saradnja sa nadležnim organima BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH po pitanju analize rizika	Agencija za sigurnost hrane	Tokom godine	X	

Институције у овом табличном прегледу за реализоване активности не наводе према којем циљу су дефинисане активности и не нуде информације о резултатима проведених активности те на који начин оне придоносе циљевима.

⁸⁷ Упутство о методологији израде извјештаја о раду СМ БиХ (Сл.зл.БиХ 96/09)



Прилог 8. Примјер добре праксе - МП

Министарство правде је једна од ријетких институција СМ која има развијене капацитете за планирање и евалуацију. Министарство у оквиру своје организације има Сектор за стратешка планирања, координацију помоћи и европске интеграције. Овај сектор је 2008. године припремио Приручник за стратешко планирање, којим је обрађено стратешко, али и оперативно планирање. МП је исте године донијело и Правилник за израду годишњег програма рада, годишњих планова рада и мјесечних извјештаја о раду у Министарству правде БиХ⁸⁸. Треба напоменути да се овај приручник и правилник досљедно не примјењује у свим секторима министарства. Нажалост, због релативно слабе хоризонталне комуникације унутар институције сви сектори не користе предности оваквог система планирања и извјештавања.

Овај сектор учествује у припреми стратешког и годишњег плана МП који се могу пронаћи на службеној веб страници МП. Овај сектор такође учествује у евалуацији и извјештавању о резултатима појединих прописа, циљева и стратегија из надлежности МП⁸⁹. Уз ове извјештаје нудили су се и приједлози корективних мјера које је СМ доносило у својим закључцима⁹⁰.

У наставку су приказани изводи из оперативних планова и извјештаји сектора за планирање МП као презентација добре праксе управљања заснованог на резултатима.

Извод из годишњег оперативног плана о раду сектора за планирање МП

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. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12.	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 Odjeljka 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 Odjeljka 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 Odjeljka 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 OSP MP BiH		Radni ključni prioritet za rad MP BiH za sljedeću godinu	Šef Odjeljka 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 zvuča svoju ulogu i svoje prioritete za sljedeću godinu	Šef Odjeljka 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 Odjeljka za SP i KP
3.2.9 Dostava različitih materijala, vezanih za rad SSPKPEI, radi objave na internet stranici MP BiH		Najbira javnost upoznata sa radom SSPKPEI	Šef Odjeljka za SP i KP

⁸⁸ Правилник и приручник за планирање могу се пронаћи на веб страници МП пратећи следећи линк http://www.mpr.gov.ba/orgанизација_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/institucionalna/Archive.aspx?template_id=84&pageindex=1

⁸⁹ Више о сектору за планирање МП, њиховим активностима и извјештајима може се видјети пратећи следећи линк http://www.mpr.gov.ba/orgанизација_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/?id=1907

⁹⁰ Извјештај о примјени јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ, јануар 2012, и Извјештај о провођењу правила за консултације у изради правних прописа у институцијама БиХ, јануар 2012, доступно на: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/?id=2444>



Из наведеног приказа видимо да је план једноставан и прегледан садржи елементе планирања усмјереног на резултате. Наведене су повезнице на средњорочни стратешки план министарства и циљеве министарства, утврђени су кључни показатељи за праћење програма, дефинисане су прецизне активности са показатељима провођења – очекиваним резултатима, роковима и одговорним лицима. Овим планом су утврђени и захтјеви за извјештавање. На основу оваквог плана сектора, шефови одсјека припремају своје планове у којим се одговорност за циљеве и задатке спушта до нивоа државних службеника.

Извод из годишњег оперативног извјештаја о раду сектора за планирање МП

Strateški programi, aktivnosti i koraci na provedbi aktivnosti	Vremenski okvir	Pokazatelj provedbe	Trenutačni status	Komentar
	2011. godina			
3. Ostale aktivnosti vezane za strateška i operativna planiranja				
3.1 Izrada Strategije tranzicijske pravde u BiH (STP u BiH)				
3.1.1 Koordriranje 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 programi 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 drugim 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 Procjena 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 rukovodjećim državnim službenicima i sastanaka Stručnog kolegija MP BiH	M1 - M12		✓	Sastanci koordinacije tajnika MP BiH sa rukovodjećim 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 napredkom 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 prijemu planova ustrojstvenih jedinica MP BiH za sljedeću godinu na temelju utvrdjenih ključnih prioriteta iz SSP MP BiH	M7	Poznat ključni prioritet za rad MP BiH za sljedeću godinu	✓	Napisi o prijemu planova ustrojstvenih jedinica MP BiH za sljedeću godinu na temelju utvrdjenih ključnih prioriteta iz SSP MP BiH dani.
3.2.6 Izrada i dostava godišnjeg 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				
3.2.9 Dostava različitih materijala, vezanih za rad SSPKPEI, radi objave na internet stranici MP BiH	M1 - M12	Najveća 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).

Из наведеног приказа видимо да је извјештај сектора једноставан, прегледан и усмјерен на резултате. Извјештај је у потпуности усклађен са планом из претходног приказа. Утврђена је јасна повезница са оперативним планом сектора и средњорочним стратешким планом министарства. Наведен је временски оквир реализације активности, показатељ провођења – очекивани резултат, тренутни статус и кратак коментар постигнутог резултата. Овај извјештај се припрема на основу извјештаја шефова одсјека, а користи се за припрему извјештаја министарства.



Прилог 9. Разрада стратешких циљева у ланцу УЗР

Анализирани циљ: Реформе јавне управе (РЈУ) - "Развој капацитета за доношење политика и координацију"

Имплементација		Резултати		
Улази →	Активности →	Изразни резултат →	Крајњи резултат →	Утицај
Утврђене су одговорне институције (Секретаријат СМ, УЗ и МП); утврђен је рок до средине 2012. године; утврђена је јасна подјела одговорности и неопходна средства и ресурси.	- Унаприједити правни оквир годишњег програмирања рада институција СМ, - У пословник СМ уградити позивајуће одредбе на јединствена правила за израду правних прописа, - Успоставити јединствену електронску базу важећих законских и подзаконских аката - Израдити и усвојити методологију процјене учинка, посебно у погледу буџетских, економских и социјалних трошкова и користи ...	- Донесени прописи који унапређују годишње програмирање рада, - У пословник СМ уграђена обавеза поштивања јединствених правила за израду правних прописа, - Јединствена електроничка база прописа, - СМ донијело методологију процјене учинка јавних политика / прописа.	- Постојање годишњих програма рада са хоризонталном и вертикалном усаглашеношћу те усаглашеношћу са стратешким и буџетским документима, - Институције поштују јединствена правила за израду правних прописа, - Институцијама су доступни сви прописи неопходни за њихово пословање, - Институције развијају капацитете и примјењују методологију процјене учинка јавних политика/прописа.	Повећање ефикасности институција СМ, дужности и услуга које институције СМ нуде позитивно утичу на економију и друштво.
↑	Планови	-	Извјештаји	↓
Одлуке донесене ←	Циљеви дефинисани ←	Научене лекције ←	Евалуације проведене	
СМ доноси одлуке којим су дефинисани стратешки циљеви и директиве планирања, односно закључке којим се предвиђају корективне мјере и активности.	За циљ "развој капацитета за доношење политика и координацију" дефинисани су подциљеви за институције попут: унапређења процес годишњег планирања, стандардизована процеса израде прописа, осигурати свеобухватну web електронску базу прописа и утврђивање методологије за процјену учинка јавних политика / правних прописа.	Извођење закључака о учинковитости предузетих мјера и активности, њиховим жељеним и нежељеним ефектима.	Проводе се анализе постигнутих резултата у контексту дефинисаних циљева, врши се процјена у учинковитости предузетих мјера и активности.	



Анализирани циљ: Успостава система државне помоћи (СДП) - "Доношење закона о државној помоћи, оснивање тијела за надзор помоћи и редовно извјештавање о државној помоћи"

Имплементација		Резултати		
Улази →	Активности →	Изразни резултат →	Крајњи резултат →	Утицај
Утврђене су одговорне институције (МСТЕО, КС, МФТ) утврђен је рок до средине 2010. године, а први извјештај достављен у 2012. години. Утврђена је јасна подјела одговорности и неопходна средства и ресурси.	- Усвојити Закон о систему државне помоћи у БиХ, - Основати / именовати самостално тијело за државну помоћ БиХ, - Извјештавати ЕУ о стању државних помоћи у БиХ (годишњи извјештаји).	- Донесен Закон о систему државне помоћи у БиХ, - Основано самостално тијело за државну помоћ БиХ, - Годишњи извјештај о стању државних помоћи у БиХ достављено ЕУ.	Успостављен систем надзора државне помоћи којим се елиминира негативан утицај државних помоћи на конкуренцију, створене претпоставке за успоставу система заштите БиХ од нелојалне конкуренције из ЕУ.	Повећана заштита БиХ фирми од нелојалне конкуренције која позитивно дјелује на економију.
↑	Планови	-	Извјештаји	↓
Одлуке донесене ←	Циљеви дефинисани ←	Научене лекције ←	Евалуације проведене	
СМ доноси одлуке којим су дефинисани стратешки циљеви и директиве планирања, односно закључке којим се предвиђају корективне мјере и активности.	За циљ "успостава система државне помоћи" дефинисани су циљеви за институције попут: - БиХ ће успоставити независно јавно тијело за државну помоћ у оквиру двије године од ступања на снагу ПС-а, - БиХ ће годишње извјештавати о државној помоћи, - БиХ ће установити инвентар програма помоћи у року од највише четири године од ступања на снагу ПС-а, - БиХ ће ускладити програме помоћи са критеријумима Заједнице о правилима конкуренције.	Извођење закључака о учинковитости предузетих мјера и активности, њиховим жељеним и нежељеним ефектима.	Проводе се анализе постигнутих резултата у контексту дефинисаних циљева, врши се процена у учинковитости предузетих мјера и активности.	