

UNIVERZITET U SARAJEVU  
EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

**PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE I MJERENJE UČINKA U  
FUNKCIJI POVEĆANJA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA U BIH**

Sarajevo, septembar 2024.

SANDRA ČAUŠEVIĆ

U skladu sa članom 54. Pravila studiranja za I, II ciklus studija, integrisani, stručni i specijalistički studij na Univerzitetu u Sarajevu, daje se

## **IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADA**

Ja, Sandra Čaušević, student/studentica drugog (II) ciklusa studija, broj index-a 5542 na programu Zajednički program u saradnji sa Ekonomskim fakultetom u Banja Luci „MA+1“, smjer Forenzično računovodstvo, izjavljujem da sam završni rad na temu:

### **PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE I MJERENJE UČINKA U FUNKCIJI POVEĆANJA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA U BIH**

pod mentorstvom prof. dr Benina Veleđar izradio/izradila samostalno i da se zasniva na rezultatima mog vlastitog istraživanja. Rad ne sadrži prethodno objavljene ili neobjavljene materijale drugih autora, osim onih koji su priznati navođenjem literature i drugih izvora informacija uključujući i alate umjetne inteligencije.

Ovom izjavom potvrđujem da sam za potrebe arhiviranja predao/predala elektronsku verziju rada koja je istovjetna štampanoj verziji završnog rada.

Dozvoljavam objavu ličnih podataka vezanih za završetak studija (ime, prezime, datum i mjesto rođenja, datum odbrane rada, naslov rada) na web stranici i u publikacijama Univerziteta u Sarajevu i Ekonomskog fakulteta.

U skladu sa članom 34. 45. i 46. Zakona o autorskom i srodnim pravima (Službeni glasnik BiH, 63/10) dozvoljavam da gore navedeni završni rad bude trajno pohranjen u Institucionalnom repozitoriju Univerziteta u Sarajevu i Ekonomskog fakulteta i da javno bude dostupan svima.

Sarajevo, 03.09.2024.

Potpis studenta/studentice:

## SAŽETAK

U ovom radu se pristupilo upoznavanju sa karakteristikama javnog sektora, načinima budžetiranja te uporedbi između tradicionalnog načina i programskog načina budžetiranja i upoznavanje sa mjerenjem učinka javnog sektora. Uradila se analiza procesa budžetiranja u Bosni i Hercegovini kao i utvrđivanje postojećeg nivoa mjerenja učinka javnog sektora u Bosni i Hercegovini.

Ciljevi ovog rada su bili analizirati karakteristike javnog sektora Bosne i Hercegovine, procijeniti nivo implementacije programskog budžetiranja i mjerenja učinka na svim nivoima vlasti u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini, identificirati prednosti i nedostatke tradicionalnog budžetiranja, kao i prednosti i nedostatke programskog budžetiranja u kontekstu javnog sektora u Bosni i Hercegovini, analizirati izazove vezane za implementaciju programskog budžetiranja i mjerenja učinka u javnom sektoru Bosne i Hercegovine te dati preporuke za prevazilaženje identifikovanih izazova u svrhu unapređenja efikasnosti upravljanja javnim resursima.

Tehnika (metoda) kvalitativnog istraživanja jeste intervju. Kontaktirani ispitanici su bili stručne osobe koje imaju dugogodišnje radno iskustvo u javnom sektoru na poslovima sačinjavanja budžeta, kao i osobe koje su kroz svoj posao upoznate sa samom tematikom, kao što su revizori. Ispitanicima su odgovarali na pitanja koja su grupisana u 4 teme, a to su: upoznavanje sa pojmom, osnovnim ciljevima i prednostima vezano za programsko budžetiranje, programsko budžetiranje u praksi u Bosni i Hercegovini i njegovi izazovi, mjerenje učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini i mogućnost poboljšanja i preporuke za unapređenje programskog budžetiranja i mjerenja učinka javnog sektora u Bosni i Hercegovini.

Analizirajući date odgovore na postavljena pitanja zaključuje se da su ispitanici upoznati sa pojmom i osnovnim karakteristikama programskog budžetiranja te da programsko budžetiranje kao i mjerenje učinka u Bosni i Hercegovini nije zaživjelo kako bi trebalo. Na putu uvođenja programskog budžetiranja i mjerenja učinka u Bosni i Hercegovini stoji veliki broj prepreka koje su rješive uz dobru volju vladajućih političkih struktura.

**Ključne riječi:** javni sektor, budžet, proces budžetiranja, tradicionalno budžetiranje, programsko budžetiranje, mjerenje učinka.

## **ABSTRACT**

This paper aims to introduce the characteristics of the public sector, budgeting methods, and to compare traditional budgeting with program budgeting, as well as to explore performance measurement in the public sector. An analysis of the budgeting process in Bosnia and Herzegovina was conducted, along with an assessment of the current level of performance measurement in the public sector of Bosnia and Herzegovina.

The objectives of this paper were to analyze the characteristics of the public sector in Bosnia and Herzegovina, evaluate the level of implementation of program budgeting and performance measurement across all levels of government in the public sector in Bosnia and Herzegovina, identify the advantages and disadvantages of traditional budgeting, as well as the advantages and disadvantages of program budgeting in the context of the public sector in Bosnia and Herzegovina, analyze the challenges related to the implementation of program budgeting and performance measurement in the public sector of Bosnia and Herzegovina, and provide recommendations for overcoming the identified challenges to improve the efficiency of public resource management.

The qualitative research method used was the interview technique. The respondents were experts with many years of experience in the public sector working on budget preparation, as well as individuals familiar with the subject through their professional roles, such as auditors. The respondents answered questions grouped into four topics: introduction to the concept, main objectives, and benefits of program budgeting; program budgeting in practice in Bosnia and Herzegovina and its challenges; performance measurement in the public sector in Bosnia and Herzegovina and possibilities for improvement; and recommendations for enhancing program budgeting and performance measurement in the public sector in Bosnia and Herzegovina.

Analyzing the responses to the questions, it is concluded that the respondents are familiar with the concept and basic characteristics of program budgeting, but that program budgeting and performance measurement in Bosnia and Herzegovina have not been implemented as they should be. There are numerous obstacles to the introduction of program budgeting and performance measurement in Bosnia and Herzegovina, which can be resolved with the goodwill of the ruling political structures.

**Keywords:** public sector, budget, budgeting process, traditional budgeting, program budgeting, performance measurement

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1. Obrazloženje teme i predmeta istraživanja</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2. Svrha istraživanja</b> .....	<b>4</b>
<b>1.3. Istraživačka pitanja</b> .....	<b>4</b>
<b>1.4. Ciljevi istraživanja</b> .....	<b>5</b>
<b>1.5. Metodologija istraživanja</b> .....	<b>5</b>
<b>2. JAVNI SEKTOR I PROCES BUDŽETIRANJA</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1. Pojam i karakteristike javnog sektora</b> .....	<b>8</b>
<b>2.2. Prednosti i nedostaci tradicionalnog i programskog budžetiranja</b> .....	<b>11</b>
<b>2.3. Analiza procesa budžetiranja u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini</b> .....	<b>14</b>
<b>3. MJERENJE UČINKA U JAVNOM SEKTORU</b> .....	<b>18</b>
<b>3.1. Pojam i svrha mjerenja učinka javnog sektora</b> .....	<b>19</b>
<b>3.2. Prednosti i nedostaci mjerenja učinka u javnom sektoru</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3. Analiza postojećeg nivoa mjerenja učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini</b> .....	<b>25</b>
<b>4. MODEL ZA UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA</b> .....	<b>27</b>
<b>4.1. Izazovi u implementaciji programskog budžetiranja i mjerenja učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini</b> .....	<b>27</b>
<b>4.2. Prijedlozi za unapređenje efikasnosti javnog sektora u Bosni i Hercegovini primjenom programskog budžetiranja i mjerenja učinka</b> .....	<b>31</b>
<b>5. ISTRAŽIVAČKI DIO RADA</b> .....	<b>33</b>
<b>5.1. Metodologija istraživanja</b> .....	<b>33</b>
<b>5.2. Rezultati i diskusija</b> .....	<b>34</b>
<b>6. ZAKLJUČAK</b> .....	<b>53</b>
<b>REFERENCE:</b> .....	<b>55</b>

## POPIS TABELA

Tabela 1: Linijsko i programsko budžetiranje .....	14
Tabela 2: Efekti uvođenja kontrolinga u javni sektor.....	22
Tabela 3: Osnovni podaci o ispitanicima .....	34

## POPIS SLIKA

Slika 1: Privatni vs. Javni sektor .....	9
Slika 2: Parametri djelotvornosti novog javnog menadžmenta .....	10

## **POPIS SKRAĆENICA**

**BDBiH** – Brčko distrikt BiH

**BiH** – Bosna i Hercegovina

**CAF** - Zajednički okvir procjene

**DEP** - Direkcija za ekonomsko planiranje

**DOB** - Dokument okvirnog budžeta

**EFQM** - European fondation for Quality Managment

**ESA** - Europski sistem nacionalnih računa

**EU** – Evropska unija

**FBiH** – Federacija Bosne i Hercegovine

**GFS** - Statistika državnih finansija

**IPSAS** - Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor

**JLS** - Javna lokalna samouprava

**OECD** - Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

**OMA** - Odjeljenje za makroekonomsku analizu pri Upravnom odboru Uprave za indirektno oporezivanje

**PB** - Programsko budžetiranje

**PBPU** - Programski budžet prema učinku

**RS** – Republika Srpska

**SNA** - Sistem nacionalnih računa

**TQM** - Total quality managment

# 1. UVOD

## 1.1. Obrazloženje teme i predmeta istraživanja

Javnim sektorom upravlja vlada i ključna je za funkcionisanje svake države. Njegova glavna svrha je pružanje javnih usluga i dobara svim građanima države, kako fizičkim tako i pravnim licima. Javna dobra obuhvaćaju sva dobra koja koristi veći broj ljudi, a ključno je da se uključivanjem novih korisnika ne smanjuje zadovoljstvo postojećih korisnika i njihov dosadašnji stepen korištenja (Jurković, 2002).

Izraz javni sektor često se koristi kao sinonim za vladu, ali javni sektor osim vlade pokriva i javna poduzeća i agencije (Pathirane i Blades, 1982). Privatni sektor uključuje poduzeća u vlasništvu privatnih pojedinaca, koji ih finansiraju i upravljaju njima. Cilj poduzeću u privatnom sektoru je profit. S druge strane, javni sektor uključuje tijela središnje države, regionalna i lokalna tijela, javna poduzeća i javne finansijske institucije (Bakotić i Bušić, 2014).

Javna dobra i usluge uključuju zdravstvenu skrb, javno obrazovanje, socijalnu skrb, infrastrukturu i sl.

Javni sektor uspostavljen u Bosni i Hercegovini je strukturiran u okviru nekoliko podsistema:

1. Javna uprava sa podsektorima (ministarstva, agencije, regionalni i lokalni organi uprave);
2. Javne ustanove (kultura, obrazovanje, zdravstvo i sl.);
3. Nefinansijska javna društva (javna poduzeća i komunalna javna poduzeća) i
4. Finansijska javna društva (centralna banka, monetarne i nemonetarne finansijske institucije) (De Clerck i Wickens, 2019).

Zadaća javnog sektora je da u suradnji s privatnim sektorom doprinosi unapređenju društva, kreira uslove za društveni rast i razvoj, pozitivno oblikuje nacionalne ekonomije i aktivnosti poslovnih subjekata kako bi se stvarale nove vrijednosti. Također, kao javni servis, javni sektor osigurava pravovremeno, kvalitetno i sadržajno ostvarenje interesa građana (Miljenović, Kutnjak i Jakovac, 2020).

Organizacijska efikasnost znači optimalno korištenje resursa organizacije kako bi se postigli visoki rezultati, ostvarili misija i ciljevi organizacije te zadovoljile potrebe svih zainteresiranih strana (Schermerhorn, Hunt i Osborn, 2002).

Efikasnost javnog sektora ima značajno povratno djelovanje na efikasnost poslovanja privatnog sektora, standard stanovništva, kao i na performanse privrede u cjelini (Rička, 2018).

Efikasnost javnog sektora značajno utiče na kvalitet života građana, što posredno utiče na kvalitet radne snage, političku stabilnost i opšti prosperitet. Stoga se pitanje efikasnosti sistema javnih dobara i javnog sektora smatra ključnim aspektom njegove reforme (Rička, 2018).

Efikasnost javnih finansija uopšteno se može postići maksimiziranjem rezultata u odnosu na korištena sredstva. Mjerenje efekata javnog sektora podrazumijeva procjenu troškova uloženi resursa, procjenu postignutih rezultata ili izlaza i analizu njihovog međusobnog odnosa (Rička, 2018).

U 2002. godini predstavnici vlasti u Bosni i Hercegovini su se obavezali prema Vijeću za implementaciju mira na sveobuhvatnu reformu javne uprave, koja bi omogućila uspostavljanje savremene i učinkovite javne uprave, čiji bi se rad temeljio na principima efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti. Konkretno, BiH vlasti su se obavezale na:

1. Transformaciju javne uprave u jednu kvalitetno organizovanu i, uzimajući u obzir uložena sredstva, djelotvornu strukturu;
2. Praćenje ekonomičnosti i transparentnosti utrošenog novca građana;
3. Stvaranje stručne državne službe, koja bi adekvatno predstavljala građane kojima služi;
4. Transformaciju javne uprave u strukturu koja posluje u skladu sa najboljim praksama Evropske Unije i
5. Pružanje kvalitetnijih usluga, koje bi bile usmjerene ka građanima (Trkić, 2007).

Prema Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) iz 2002. godine budžet se smatra najvažnijim dokumentom praktičnih politika. Zakonom o finansiranju institucija BiH (Službeni list BiH, broj 32/13) budžet se definiše kao akt Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i utvrđenog iznosa rashoda za period jedne fiskalne godine.

Zakon o budžetu u FBiH (Službene novine FBiH, broj 25/22) član 2 definiše budžet: “ akt kojim se planiraju prihodi i primici te izdaci i rashodi države, entiteta, kantona, gradova i općina za razdoblje od jedne fiskalne godine. Pri sastavljanju budžeta svi rashodi i izdaci moraju biti jednaki primicima i prihodima.”

Svi nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini imaju svoje budžete, koje donosi zakonodavna vlast. U Federaciji BiH budžet se reguliše sa Zakonom o budžetima FBiH, a u Republici Srpskoj Zakonom o budžetskom sistemu RS. U posljednje vrijeme, donose se budžeti za duži vremenski period, obično za 3-5 godina, ali koji nisu toliko detaljni kao jednogodišnji budžet. U većini evropskih zemalja, kao i u Bosni i Hercegovini, fiskalna godina je jednaka kalendarskoj godini (od 1. januara do 31. decembra).

U Bosni i Hercegovini se koriste tri načina planiranja i predočavanja budžetskih informacija i to: administrativna, ekonomska i funkcionalna klasifikacija.



Ekonomska i funkcionalna klasifikacija su obavezne u oba entiteta, dok se od institucija BiH očekuje da svoje budžete pripreme po “standardnoj budžetskoj klasifikaciji” (Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni list BiH, broj 32/13) bez da zakon dalje precizira o kakvoj se klasifikaciji radi.

U praksi, svi nivoi vlasti pripremaju svoje budžete koristeći ekonomsku klasifikaciju (na zbirnom i administrativnom nivou) i, gdje je to moguće, raspoređuju ih po sektorima. Od 2006. godine, radi se na tome da se administrativna klasifikacija budžeta podijeli dalje po programima (Trkić, 2007).

Iako postoji vjerovatno veliki broj načina planiranja i pripreme budžeta, većina njih se može podijeliti u sljedeće tri kategorije: (i) inkrementalno budžetiranje, (ii) budžetiranje sa nultom bazom i (iii) budžetiranje po učinku (Dan Elsass, 2003). Budžetski proces koji se temelji na mjerenju učinka (performansi i rezultata) u javnoj potrošnji predstavlja vrhunac razvoja budžetskog sistema. Iako pogodan koncept da objasni korištenje budžetskih sredstava za konkretne namjene i u određenom opsegu, budžetiranje prema učinku je, istovremeno, i koncept kompleksan za primjenu i pretvaranje u mjerljive indikatore performansi u različitim oblastima koje se finansiraju iz budžeta (Dimitrijević, 2016).

Dosljedna primjena budžetiranja prema učinku obezbjeđuje dugoročni okvir za planiranje, prepoznavanje prioriteta i povećanje transparentnosti javne potrošnje i da se na osnovu boljeg mjerenja troškova i koristi upotrebe sredstava iz budžeta (Dimitrijević, 2016).

Najjednostavniji način budžetiranja po učinku je programsko budžetiranje. Uzevši u obzir prednosti programskog budžetiranja, Ministarstvo finansija u BiH odlučilo je da uvede ovaj način planiranja i pripreme budžeta. Nakon testiranja u 2005. godini i pozitivnih pokazatelja, 2006. godine reforma je proširena na sve budžetske korisnike. Neposredno nakon toga, uslijedio je i sljedeći korak – programsko budžetiranje je uvedeno kao obaveza u Zakonu o budžetima u Federaciji BiH (Smiljanić, Mulić i Milas, 2007).

Prema članu 13. Zakonu o budžetima u Federaciji BiH (Službene novine FBiH, broj 25/22) finansijski zahtjevi budžetskih korisnika za sredstvima u godišnjem budžetu, razvrstani su po programima i usklađuju se sa strateškim dokumentima i aktima strateškog planiranja budžetskih korisnika.

U programima se iskazuju planirani prihodi i primici te rashodi i izdaci razrađeni po: vrstama prihoda i primitaka i vrstama rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama.

Zakonom o budžetu Federacije BiH, članom 13 je definisano šta programi sadrže, a to je: “naziv programa, kod programske klasifikacije, programski cilj, rukovodioca programa, zakonski osnov za provođenje programa, potrebna sredstva za provođenje programa po ekonomskim kategorijama, broj zaposlenih u okviru programa, indikatore učinka za program, listu prioriteta/mjera iz Strategije razvoja Federacije Bosne i Hercegovine i relevantnih sektorskih strategija kojoj program doprinosi i ostale elemente koji će biti

definisani u okviru podzakonskog akta o primjeni programskog budžetiranja koji će propisati federalni ministar finansija.”

Priprema budžeta prema učinku (PBPU) ima za cilj da unaprijedi efektivnost i efikasnost javne potrošnje kroz povezivanje finansiranja organizacija javnog sektora sa rezultatima koje isporučuju.

Povećano međunarodno interesovanje za pripremu budžeta prema učinku je zatraženo djelimično zbog shvatanja da je previše lako da vlada izgubi iz vida suštinski cilj pružanja pozitivnih ishoda prema zajednici.

Organizacijama javnog sektora koje se finansiraju iz poreza i drugih obaveznih dažbina nedostaje tržišna disciplina koja primorava komercijalna poduzeća, naročito ona koja funkcionišu na visoko konkurentnim tržištima, da budu orijentisana prema konzumentima. Politička odgovornost kroz izborni proces je, naravno, izuzetno važna, ali ne mora biti dovoljna da osigura da organizacije javnog sektora budu fokusirane na rezultate koje ostvaruju.

Bosna i Hercegovina mora podići kvalitet djelovanja javnog sektora i podržati pozitivne primjere, uz istovremeno smanjenje troškova i broja zaposlenih u javnom sektoru te uvođenje jake fiskalne discipline.

Cilj reforme javnih finansija, odnosno uvođenja programskog budžetiranja, jeste da planiranje i priprema budžeta zasnovani na učincima (što je pozitivna praksa u razvijenijim zemljama) mogu dovesti do transparentnijeg, djelotvornijeg i efikasnijeg trošenja javnih sredstava u BiH (Smiljanić, Mulić i Milas, 2007).

## **1.2. Svrha istraživanja**

Svrha ovoga istraživanja je da se analiziraju karakteristike javnog sektora Bosne i Hercegovine u odnosu na druge zemlje i procijeni nivo implementacije programskog budžetiranja i mjerenja učinka na svim nivoima vlasti.

Identificirat će se prednosti i nedostaci tradicionalnog budžetiranja, kao i prednosti i nedostaci programskog budžetiranja u kontekstu javnog sektora u Bosni i Hercegovini.

Analizirat će se i izazovi vezani za implementaciju programskog budžetiranja i mjerenja učinka u javnom sektoru Bosne i Hercegovine, te dati preporuke za prevazilaženje istih a sve u svrhu efikasnijeg upravljanja javnim resursima.

## **1.3. Istraživačka pitanja**

Na osnovu deifnisane teme, predmeta i svrhe istraživanja postavljena su istraživačka pitanja kako slijedi:

1. Koje su karakteristike javnog sektora u Bosni i Hercegovini koje ga čine specifičnim u odnosu na druge zemlje?
2. Da li je procedura donošenja budžeta u javnom sektoru Bosne i Hercegovine usklađena sa zakonskim okvirom?
3. Koje su prednosti i nedostaci tradicionalnog i programskog budžetiranja u kontekstu javnog sektora Bosne i Hercegovine?
4. Koliko su zaposleni u javnom sektoru Bosne i Hercegovine upoznati sa programskim budžetiranjem i da li je ono i u kojoj mjeri zaživjelo u praksi?
5. Kakav uticaj će puna implementacija programskog budžetiranja i mjerenja učinka imati na efikasnost javnog sektora Bosne i Hercegovine?

#### **1.4. Ciljevi istraživanja**

Na osnovu prethodno navedenog postavljeni su i ciljevi istraživanja:

1. Analizirati karakteristike javnog sektora Bosne i Hercegovine u odnosu na druge zemlje
2. Procijeniti nivo implementacije programskog budžetiranja i mjerenja učinka na svim nivoima vlasti u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini
3. Identificirati prednosti i nedostatke tradicionalnog budžetiranja, kao i prednosti i nedostatke programskog budžetiranja u kontekstu javnog sektora u Bosni i Hercegovini
4. Analizirati izazove vezane za implementaciju programskog budžetiranja i mjerenja učinka u javnom sektoru Bosne i Hercegovine
5. Dati preporuke za prevazilaženje identificiranih izazova u svrhu unapređenja efikasnosti upravljanja javnim resursima

#### **1.5. Metodologija istraživanja**

Primarni podaci bit će prikupljeni putem metode intervjua sa odabranim sudionicima istraživanja kako bi se dobio dublji uvid u njihova iskustva i mišljenja o programskom budžetiranju i mjerenju učinka u javnom sektoru.

Kada je u pitanju tehnika intervjuisanja koristit ćemo sinkronu komunikaciju, a u slučaju spriječenosti i potrebe asinkronu komunikaciju.

Koristiti će se polustrukturisani intervjui, odnosno istraživač će postavljati niz unaprijed formulisanih, ali otvorenih pitanja. Time će se omogućiti više kontrole nad pravcem i sadržajem razgovora, nego u situaciji nestrukturisanog intervjua.

Tokom intervjua istraživač može doći do podataka koji nisu očekivani, a datu pojavu osvetljavaju iz drugog ugla, te dozvoljavaju i postavljanje dodatnih pitanja, koja u pripremi intervjua nisu postojala, što ovaj tip intervjua čini fleksibilnim i pogodnim za istraživanja u kojima neku pojavu treba sagledati dubinski i gde je veoma važno lično iskustvo ispitanika (Ayres, 2008). Kao sudionici istraživanja bit će odabrani stručnjaci sa različitih nivoa vlasti i sektora javne uprave Bosne i Hercegovine.

Uzorak sudionika će uključivati državne službenike, menadžere, stručnjake za javne finansije i ekonomiste sa iskustvom o programskom budžetiranju i mjerenju učinka javnog sektora.

Istraživanje će se provesti u skladu sa etičkim smjernicama, uključujući dobivanje informativnog pristanka sudionika, osiguravanje anonimnosti i povjerljivosti podataka. Također će se intervju, ukoliko sudionici budu pristali, snimati u vidu audio zapisa radi lakše obrade podataka. Svrha audio zapisa je omogućiti preslušavanja intervjua i transkripciju radi lakšeg pristupa podacima, posebno zbog analize sadržaja.

Također, u okviru istraživanja će se obraditi i sekundarni izvori podataka, odnosno prikupljeni podaci koji su već objavljeni u različitim izvorima kao što su knjige iz područja javnih finansija, zakonski i podzakonski akti, magistarski i doktorski radovi koji tretiraju navedenu problematiku, priručnici sa seminara vezanih za navedenu problematiku, izvori sa interneta i sl.

## **2. JAVNI SEKTOR I PROCES BUDŽETIRANJA**

Javni sektor je institucionalno određen prema metodologiji Europskog sistema nacionalnih računa, Sistema nacionalnih računa i Statistike državnih finansija.

Europski sistem nacionalnih i regionalnih računa (u daljem tekstu ESA 2010) je računovodstveni okvir za postizanje međunarodne usklađenosti nacionalnih računa koji, među ostalim, propisuje metodologiju za razvrstavanje institucionalnih jedinica u sektore i podsektore (Eurostat, 2013).

Sistem nacionalnih računa (u daljem tekstu SNA 2008) je statistički okvir koji pruža sveobuhvatan, dosljedan i fleksibilan set makroekonomskih računa za donošenje politika, analizu i istraživačke svrhe. SNA 2008 je namijenjen za upotrebu od strane svih zemalja, budući da je dizajniran da zadovolji potrebe zemalja u različitim fazama ekonomskog razvoja. Također pruža opći okvir za standarde u drugim domenama ekonomske statistike, olakšavajući integraciju tih statističkih sistema kako bi se postigla dosljednost s nacionalnim računima (EC, IMF, UN, 2009).

Statistički okvir finansijskog izvještavanja (u daljem tekstu GFS) obuhvaća statističke standarde koji uređuju finansijsko izvještavanje i prezentiranje računovodstvenih informacija za potrebe provedbe ekonomske i fiskalne analize (Perčević, Budimir i Hladika, 2012).

Primarni zadatak opće države je obavljanje izvršnih, zakonodavnih i sudskih funkcija. Javnim poduzećima smatraju se cjeline u državnom vlasništvu i/ili pod državnom kontrolom koje prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti, a formirane su kao korporacije (IMF, 1986). Javna poduzeća mogu biti i na regionalnom nivou i na lokalnom nivou.

Budžet je dokument koji sadrži plan prihoda i primitaka te iznosa rashoda i izdataka za razdoblje od jedne fiskalne godine, koje odobrava Parlament - zakonodavno tijelo (Smiljanić, Mulić i Milas, 2007). Veličina budžeta ovisna je o nivou prihoda koji se mogu prikupiti u određenom vremenskom razdoblju i koji se potom troše za određene namjene sukladno postavljenim prioritetima (Ott *et al.*, 2009).

Budžet je potreban za planiranje svih aktivnosti bilo da se s njim koriste poduzetnici, menadžeri, voditelji odjela, kao i lokalne, područne (regionalne) i državne uprave. Za ove grupe korisnika osnovni cilj budžeta je da se napravi plan prihoda i rashoda za određeni vremenski period. Budžet je dokument koji za određeni period procjenjuje prihode i rashode. U njemu su navedene planirane i procijenjene vrijednosti.

Prema Vukojević (2016) budžet obilježava cilj i odnos državnih potreba i trebao bi poslužiti kao obavezni ekonomski plan. U budžetu se, kao u fokusu, odražava društveno-ekonomsko-politička sadržina i priroda svake države.

Dakle, budžet ne sadrži tačne podatke i njegov plan nikada nije potpuno precizan. On se sastoji isključivo od procijenjenih vrijednosti koje mogu manje ili više odstupati od stvarnog stanja predviđenog planom budžeta. Ipak, budžet je odraz stanja, okolnosti i mogućnosti svake države.

Državni budžet predstavlja temeljni dokument koji odražava prihode i rashode države za određeno razdoblje, obično godinu dana. On je ključni instrument kroz koji se planiraju i finansiraju javni projekti, usluge i infrastruktura, kao i socijalni programi. Budžet također igra važnu ulogu u regulisanju ekonomske aktivnosti države, a utiče i na gospodarski rast, stabilnost i raspodjelu resursa u društvu. Transparentnost i efikasno upravljanje državnim budžetom ključni su za osiguravanje odgovornog finansijskog upravljanja i podrške održivom razvoju države.

Uloga budžeta očituje se kroz velik interes javnosti pri njegovu donošenju. Poduzetnike osobito zanima struktura prihoda koja se izravno odražava kroz porezne propise. S druge strane, budžetske korisnike i zaposlenike u javnom sektoru zanima struktura rashoda i njihovo sudjelovanje u izradi budžeta, a sve zajedno interesira odnos između prihoda i rashoda.

Pravilno koncipirana struktura budžeta može značajno utjecati na razvoj, dok loše koncipiran budžet može imati negativne posljedice u budućnosti.

Državna potrošnja, prema nekim autorima, može unositi distorzije poput visokih poreznih stopa bez kompenzacijskih poticaja za ulaganja i rast. Učinci povećanja državne potrošnje mogli bi biti neutralni ako ne utiču na produktivnost privatnog sektora. Nasuprot tome, javna ulaganja trebala bi imati pozitivan učinak, jer ova vrsta aktivnosti može povećati produktivnost privatnog sektora (Haque, 2013).

Za pametno planiranje budućeg budžeta, svaka država treba uzeti u obzir sljedeće aspekte (McNichol, Palacios i Johnson, 2014):

- Karta za budućnost: budžet i popratni dokumenti trebaju sadržavati detaljan plan neposrednih i budućih učinaka budžeta na fiskalno zdravlje države;
- Profesionalne i vjerodostojne procjene: potrebni su standardi i dovoljan nadzor kako bi se zajamčilo da su te analize učinaka budžeta profesionalne, vjerodostojne i pripremljene bez političkog utjecaja;
- Načini da se ostane na kursu: trebali bi postojati mehanizmi za pokretanje svih potrebnih promjena tijekom budžetske godine, prije nego što se napravi prevelika šteta.

Planiranje budžeta temeljeno na mjerljivim rezultatima ima za cilj povećati učinkovitost i transparentnost u upravljanju javnim sredstvima. To se postiže kroz strateško planiranje, jasno definisanje ciljeva i mjera za praćenje rezultata, što omogućuje bolji nadzor nad prihodima i rashodima te pomaže u osiguravanju odgovornosti svih sudionika u budžetskom procesu.

Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine u članu 2. definiše budžet kao “akt kojim se planiraju prihodi i primici, te rashodi i izdaci Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina za razdoblje od jedne fiskalne godine.” Budžet je definisan i u Zakonu o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, član 2., kao “ akt Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i utvrđenog iznosa rashoda za period jedne fiskalne godine. Ovim budžetom također je utvrđena gornja granica cjelokupnog duga Bosne i Hercegovine, uključujući i postojeći dug i projekciju novog duga za datu fiskalnu godinu.”

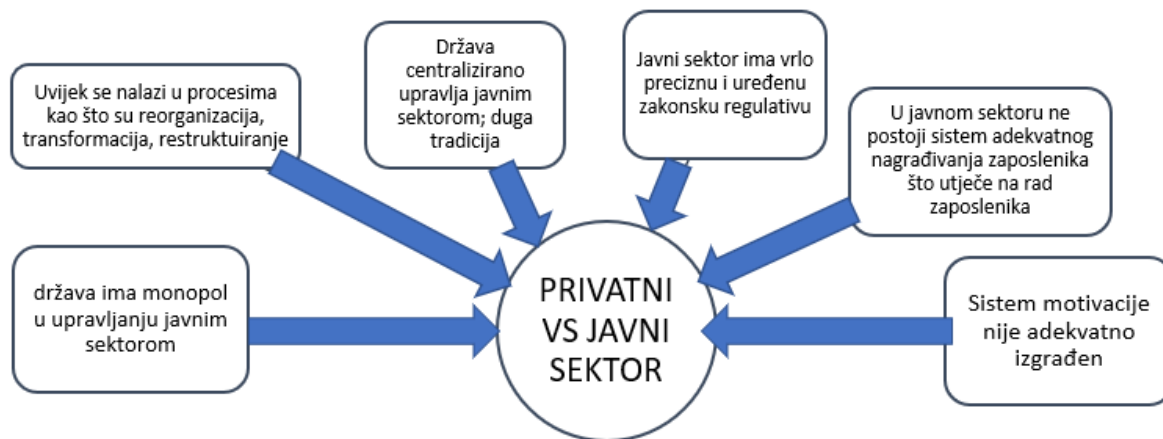
## **2.1. Pojam i karakteristike javnog sektora**

Javni sektor je često definisan kao sektor koji služi javnom interesu i ima značajan uticaj na ekonomiju i društvo (Turok, 2009). Po definiciji, javni sektor obuhvaća različite institucije i poduzeća kojim upravlja država, a koje djeluju u okviru četiri skupine djelatnosti, to su: društvene, komunalne, infrastrukturne i upravne. Riječ je o mreži formalnih organizacija koje zapošljavaju javne službenike, donose i regulišu određene propise, raspolažu vlastitom imovinom i upravljaju javnim poduzećima (Pusić, 1995). Javni sektor se većinom finansira iz poreza, doprinosa i nekih drugih javnih prihoda te je zbog toga vlast dužna transparentno, efikasno, efektivno i ekonomično trošiti javna sredstva i u interesu građana.

Najraširenija je 3E metodologija prema kojoj se svaki javni sektor može analizirati na temelju tri ključne odrednice: 1) učinak: ono što sistem proizvodi, 2) efikasnost: kako sistem stvara učinak i 3) efektivnost: zašto sistem proizvodi određeni učinak (Liu *et al.*, 2010). Prema 3E metodologiji, javni sektor se jedinstveno određuje kroz njegovu djelatnost, koja se očituje kroz efikasnost i efektivnost u stvaranju učinaka, odnosno javnih dobara i usluga.

Djelotvornost je uvijek određena načinom upravljanja javnim sektorom, stoga se javni menadžment precizno definiše u tom kontekstu. Iako se prakse upravljanja privatnim sektorom često prenose u javni sektor, među njima postoje vrlo jasne razlike (slika 1).

Slika 1: Privatni vs. Javni sektor



Izvor: Salkić, 2011

Savremeni javni sektori više ne mogu jednoznačno uskladiti svoje javne ciljeve zbog sveprisutnosti tržišnih principa u društvu. Oni ne samo da zadovoljavaju javne interese, već i odgovaraju na potrebe lokalnog stanovništva i društva u cjelini, koje sve više djeluje na temelju tržišnih principa. Ova međusobna veza je složena jer su potrebe savremenog tržišta često pokretač demokratizacije društvenih odnosa, uključujući javni sektor (Miljenović, Kutnjak i Jakovac, 2020).

Novi javni menadžment nastoji riješiti ove izazove jačanjem sposobnosti javnih menadžera za reagiranje na tržišne inicijative, kao i za njihovu "agencijsku ulogu" prema državi i korisnicima javnih dobara (Considine, Nguyen i O'Sullivan, 2018).

Zbog sveprisutnosti tržišnih principa u suvremenom društvu, javni sektori se više ne mogu jednoznačno uskladiti u ostvarivanju javnih ciljeva. Pored zadovoljenja javnih interesa, moraju se nositi i s potrebama lokalnog stanovništva i društva u cjelini, koje sve više djeluje na temelju tržišnih principa. Ova veza je povratna jer vrlo često potrebe suvremenog tržišta potiču demokratizaciju odnosa u društvu i posljedično u njegovom javnom sektoru (Miljenović, Kutnjak i Jakovac, 2020).

Tržišni uticaji su se tako vrlo rano javili u modelu javnog menadžmenta, prvenstveno radi postizanja učinkovitosti tri osnovne funkcije javnog sektora: a) funkcija alokacije resursa za ravnomjerno zadovoljavanje javnih potreba b) funkcija preraspodjele dohotka i bogatstva i c) funkcija stabilizacije u pogledu visoke zaposlenosti, stabilnosti cijena i ekonomskog rasta (Musgrave i Musgrave, 1993).

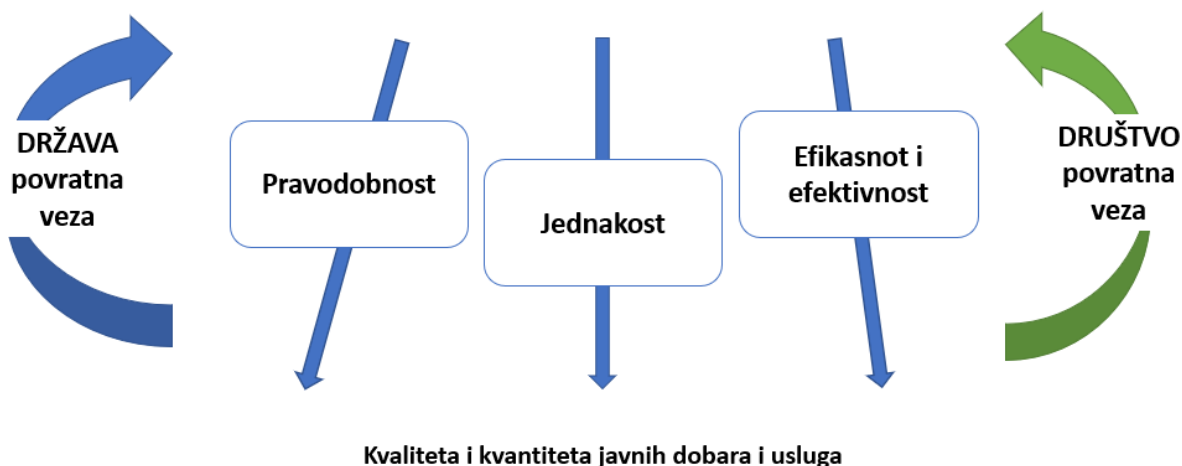
Stoga se javlja izazov u javnom menadžmentu jer se modeli upravljanja i pojedina rješenja preuzimaju iz općeg okvira menadžmenta koji je prvobitno razvijen za privatni sektor (Khan i Khandaker, 2016).

Javni sektor skoro pa i nema konkurentske prijetnje u pružanju dobara i usluga, jer on i ne djeluje na konkurentnom tržištu. Iako je konkurencija prisutna, javni sektor često zadržava vodeću ulogu (Boyne, 2002). Javni sektor nije nužno neprofitabilan jer, uz ograničenu primjenu tržišnih principa, može ostvarivati profitabilne rezultate.

Rasprava o novom javnom menadžmentu počinje s Ostromovom sintezom javne administracije i inovacijskom teorijom iz 1973. godine, dok je koncept "novog javnog menadžmenta" s ciljem ostvarivanja javnih ušteda jasno definisao Hood 1991. godine (Miljenović, Kutnjak i Jakovac, 2020). Prema Hoodu (1991) birokracijski neefikasni i veliki javni sistemi već su 1980-ih zahtijevali orijentaciju na troškovnu učinkovitost i otvaranje prema inicijativama privatnog sektora. Pokušalo se ostvariti kroz različite oblike saradnje s privatnim poduzećima, kao što su outsourcing aktivnosti, te razvojem menadžmenta usmjerenog na postizanje rezultata i zadovoljstvo korisnika (Miljenović, Kutnjak i Jakovac, 2020).

U praksi, izvorna paradigma novog javnog menadžmenta često nije uspješno ostvarivala javnu vrijednost za krajnje korisnike, što je dovelo do kritika i potrebe za njezinim daljnjim razvojem (Lapsley, 2009). Kako bi se ojačao kvalitet, javni upravljački mehanizmi počinju se temeljiti na procesima učenja, inovacijama te merenju i kontroli kvaliteta javnog učinka. Kinder (2012) navodi kako suvremeni javni menadžment povezuje dvije ključne agende: 1) stalni razvoj sposobnosti javnih menadžera i 2) kvalitetu i kapacitet javnih usluga (slika 2). Andrews i Van de Walle (2013) ovu vezu analiziraju kao parametre djelotvornosti novog javnog menadžmenta.

*Slika 2: Parametri djelotvornosti novog javnog menadžmenta*



*Izvor: izrada autora prema Kinder, 2012. i Andrews i Van de Walle, 2013*



## 2.2. Prednosti i nedostaci tradicionalnog i programskog budžetiranja

Budžet je dokument kojim se uređuju finansijske aktivnosti budžetskih korisnika, tačnije prihoda i primitaka, odnosno rashoda i izdataka.

Odnosi se na fiskalnu godinu, koja se poklapa sa kalendarskom godinom (razdoblje od 1. januara do 31. decembra) i važi isključivo samo za tu godinu. Svi javni prihodi i primici, uključujući vlastite prihode budžetskih korisnika, moraju biti planirani u budžetu i prikazani prema izvorima iz kojih potiču. Također, svi rashodi i izdaci moraju biti utvrđeni u budžetu i uravnoteženi s prihodima i primicima (Todaro i Smith, 2006).

IPSAS 1 definiše prihode kao: „...bruto priliv ekonomskih koristi ili uslužnog potencijala tokom izvještajnog perioda, koji dovode do povećanja neto sredstava/kapitala, osim onih povećanja koja se odnose na doprinose od strane vlasnika” (IPSASB, 2017).

IPSAS 1 definiše rashode kao: „...smanjenja ekonomskih koristi ili uslužnog potencijala tokom izvještajnog perioda u formi smanjenja ili potrošnje sredstava ili nastanka obaveza, što dovodi do smanjenja neto sredstava/kapitala, osim onih smanjenja koja se odnose na raspodjele vlasnicima” (IPSASB, 2017).

U Bosni i Hercegovini brojni zakoni, pravilnici i pravni akti regulišu budžet zbog podjeljenosti same države na entitete, te svaki entitet ima svoj propis. Neki od pravnih akata su: Ustavi, Zakon o fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine, Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, Zakon o trezoru institucija BiH, Zakon o budžetima Federacije Bosne i Hercegovine, Zakon o trezoru u Federacije BiH, Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Zakon o trezoru Republike Srpske, Zakon o budžetu Brčko distrikta BiH, Zakon o Trezoru Brčko distrikta BiH i Zakoni o izvršenju budžeta.

Osnovni budžet se donosi za jednu fiskalnu godinu i isti se može dijeliti operativno na kvartale i mjesece. S druge strane, da bi se godišnji budžeti što realnije prikazivali i da bi se mogle implementirati mjere koje se namjeravaju poduzeti u budućem period, planiranje budžeta može biti srednjoročno i dugoročno. Srednjoročno planiranje obuhvata period od tri do pet godina, a dugoročno preko tog roka.

U tom smislu uspostavljen je poseban dokument nazvan Dokument okvirnog budžeta (DOB). Ovaj dokument ima ključnu ulogu jer sadrži detaljne makroekonomske projekcije i prognoze za budžetske prihode i rashode. DOB pokriva ne samo narednu fiskalnu godinu već i daje procjene za naredne dvije fiskalne godine, pružajući sveobuhvatan pregled očekivanih finansijskih tokova i ekonomskih uslova. Ovo trogodišnje planiranje budžeta je obaveza za sve budžetske i vanbudžetske korisnike.

Glavni cilj pripreme srednjoročnog plana budžeta je da doprinese unapređenju dugoročnijeg strateškog planiranja kao osnove za raspodjelu budžeta koji bi trebao oslikavati prioritete i ciljeve politika države. Proces pripreme godišnjeg budžeta započinje planiranjem

trogodišnjeg prenosnog (rolling) plana budžeta, koji uključuje procjenu i preliminarne projekcije budžeta za naredne dvije godine.

Cilj trogodišnjeg rolling budžeta i projekcija za dvije sljedeće godine je pojednostaviti i povećati transparentnost u planiranju budžeta, te poboljšati predvidljivost finansiranja iz budžetskih sredstava (Bosnić *et al.*, 2010).

Priprema DOB-a je zapravo jedan od procesa pripreme budžeta. Ovi procesi se sastoje od:

1. Utvrđivanja fiskalnih ciljeva i njima kompatibilnih nivoa izdataka;
2. Pripremanja srednjoročnog makroekonomskog i fiskalnog okvira;
3. Koordinacionih mehanizama za donošenje odluka u oblasti politike i
4. Pripreme samog budžeta (Allen i Tommasi, 2004).

Po tradicionalnom načinu donošenja budžeta sredstva se raspoređuju, odnosno rashodi se prikazuju, po ekonomskim kategorijama kao što su plate zaposlenika, izdaci za ugovorene usluge, tekući izdaci, materijal i slično. Iz toga možemo samo vidjeti koliko je sredstava potrošeno po datim kategorijama, ali ne i efekat potrošnje tih sredstava na društvo.

Kada je riječ o programskom budžetiranju misli se na pripremu budžeta na osnovu učinka. Programsko budžetiranje, ili budžetiranje prema rezultatima je, jednostavno rečeno, dodjeljivanje budžetskih sredstava u skladu sa učinkom ili rezultatima institucija. Dakle Budžetski korisnici su stoga obavezni da dostave detaljne informacije o svojim programima, aktivnostima i ciljevima. Na osnovu tih informacija donose se odluke o raspodjeli sredstava, osiguravajući da finansiranje bude usklađeno s planiranim aktivnostima i strateškim ciljevima svake institucije. Cilj ovakvog načina izrade budžeta je poboljšanje učinkovitosti budžetske potrošnje (Bosnić *et al.*, 2010).

Programsko budžetsko planiranje je pristup koji omogućuje bolju alokaciju resursa putem mjerenja ostvarenih rezultata i usmjeravanjem budžetskih sredstava prema jasno definisanim ciljevima.

Ovaj način planiranja zahtijeva: strateško planiranje, određivanje misije, ciljeva i mjera za praćenje rezultata, potrebu za konkretnim podacima kako bi se pratio napredak u ostvarivanju ciljeva te povećava odgovornost i olakšava nadzor u planiranju javnih prihoda i rashoda.

Ključne prednosti programskog budžeta:

- a) Transparentnost što znači jasno definisanje ciljeva i mjera koje omogućuju bolji uvid u učinkovitost budžetskih korisnika;
- b) Učinkovitost odnosno da se resursi usmjeravaju prema programima koji pokazuju konkretne rezultate, što potiče optimalno korištenje sredstava i
- c) Odgovornost budžetskih korisnika koja se povećava jer su rezultati njihovih programa mjerljivi i evaluirani.

Primjenom programskog budžetiranja stvara se veza između ciljeva i prioriteta vlade, strategija, srednjoročnih ciljeva, programa javnih investicija i budžetskih izdvajanja za definisane ciljeve.

Svi navedeni dokumenti moraju biti u skladu i na osnovu njih svaka institucija pravi svoju viziju, misiju, strategiju i budžet, odnosno programe po kojima će raditi.

Ključne osobine programskog budžeta obuhvataju:

1. Povećanje transparentnosti putem boljeg razumijevanja svrhe i prirode usluga koje lokalna samouprava pruža, radi osiguranja jasnog uvida zajednicama i pojedincima;
2. Fokusiranje na ciljeve, potrebe i kapacitete radi usklađivanja javne potrošnje s prioritetima razvoja lokalne zajednice, očekivanim rezultatima i dostupnim finansijskim sredstvima;
3. Optimizacija efikasnosti javne potrošnje kroz donošenje najboljih odluka o finansiranju, kako bi se maksimizirale društvene koristi;
4. Unapređenje koordinacije i efikasnosti rada kako bi se bolje iskoristili ograničeni resursi i smanjila moguća preklapanja između konkurentnih projekata;
5. Osiguranje dugoročne održivosti kroz adekvatno planiranje finansiranja dugoročnih projekata, što doprinosi stabilnosti lokalne ekonomije i kontinuiranom razvoju i
6. Promicanje socijalne i rodne ravnopravnosti kroz pravednije raspoređivanje javnih resursa radi osiguranja inkluzivnosti i pristupačnosti za sve članove zajednice.

Iz svega gore navedenog možemo zaključiti i sumirati da programsko budžetiranje ima dva osnovna cilja, a to su da budžetski korisnici poboljšaju efektivnost i efikasnost pružanja svojih usluga i da se poboljša određivanje prioriteta budžetske potrošnje, odnosno da se vrši raspodjela sredstava na one programe koji će imati najveću korist za građane.

Programski budžet se razlikuje od tradicionalnog linijskog pristupa u načinu pripreme, pregleda i prezentacije budžeta. Prednosti programskog budžetiranja je njegova orijentisanost na planirane ciljeve i očekivane rezultate budžetskog korisnika.

Raspoređena sredstva nisu po ekonomskim kategorijama kao kod tradicionalnog procesa budžetiranja, već je alokacija budžetskih sredstava po projektima i njihovim nosiocima.

Samom takvom raspodjelom postiže se maksimalna efikasnost javnih sredstava i pruža informacije o rezultatima, odnosno o efektu utrošenih javnih sredstava. Ovakav budžet je transparentniji i poboljšava razumijevanje ljudima koji nisu finansijski eksperti, a samim tim omogućava i praćenje učinka same vlade i institucija.

Nedostatak ovog načina budžetiranja je što je on složeniji od drugih načina, zahtijeva mnogo vremena i resursa da bi se implementirao na efikasan i efektivan način.

U tabeli 1 ispod su jasno prikazane razlike tradicionalnog i programskog budžetiranja.

*Tabela 1: Linijsko i programsko budžetiranje*

<b>Metoda budžetiranja</b>	<b>Karakteristike</b>	<b>Primarni način organizacije podataka</b>	<b>Budžetski fokus</b>
<b>Linijsko budžetiranje</b>	Rashodi prikazani po resursima	Nabavljeni resursi	Kontrola resursa
<b>Programsko budžetiranje</b>	Rashodi vezani za ciljeve	Dostignuća (proizvodi ili izlazni rezultati)	Efikasnije planiranje

*Izvor: MEG 2020*

Najjednostavniji način pripreme budžeta na osnovu učinaka je ako se polazi od programa jedinice, koji se mjeri kroz vrijeme i u poređenju sa drugim jedinicama. Prednosti ovog pristupa su da rezultira informacijama koje mogu biti vrlo korisne u svrhe analize/donošenja zakona i donosiocima odluka i da povezuje troškove sa ciljevima programa, potrebama društva i politikama Vlade. Informacije koje su sadržane u ovakvim budžetima su predočene na opšteprihvaćen način podjele po ekonomskim kategorijama, a troškovi pripreme su između skupog ali korektnog budžetiranja po nultom osnovu i manje zahtjevne ali i manje efektivne metode inkrementalnog budžetiranja.

Prikupljanje informacija o učinku i njihovo poređenje zahtijeva značajno vrijeme i za maksimalnu učinkovitost traži objektivnu i nezavisnu evaluaciju.

Programski zasnovano budžetiranje ima tri koraka:

1. Planiranje
2. Programiranje
3. Budžetiranje (Smiljanić, Mulić i Milas, 2007).

### **2.3. Analiza procesa budžetiranja u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini**

Programsko budžetiranje u Bosni i Hercegovini nije još zaživilo u punom kapacitetu kako bi i trebalo. U 2013. godini je promijenjen i Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine kojim je predviđeno i uvedeno programsko budžetiranje, no međutim Bosna i Hercegovina objavljuje samo djelimične informacije. Prema istom zakonu, u članu 6, stavu 1, pod c, propisano je da se budžet usvaja prema ekonomskoj klasifikaciji rashoda, dok se programsku klasifikaciju Ministarstvo finansija i trezora prilaže kao dodatnu informaciju uz obrazloženje budžeta u procesu usvajanja budžeta institucija Bosne i Hercegovine.

U martu 2022. godine, sukladno planu, izmijenjen je Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine dodavanjem člana 106a.

Prema novom članu, programsko budžetiranje će se postupno primjenjivati u formatu budžeta, počevši od budžetskog ciklusa za 2025. godinu na razini Federacije i vanbudžetskih fondova, te od 2027. godine na razini kantona i njihovih vanbudžetskih fondova. Gradovi i općine neće biti obuhvaćeni implementacijom programskog budžetiranja.

U Bosni i Hercegovini, svaki nivo vlasti ima svoje zakonske odredbe o budžetu, a proces pripreme godišnjeg budžeta i srednjoročnog planiranja načinjen je u skladu s principom "10 koraka". Ovaj pristup osigurava jasne i logične rokove koji su jednaki na svim razinama vlasti u BiH, počevši od prvog koraka u januaru do desetog koraka koji se zaključuje u decembru svake godine. Svaki korak u procesu ovisi o različitim dionicima i institucijama koje trebaju pružiti relevantne informacije, preporuke ili donijeti odluke u ključnim fazama budžetskog ciklusa.

Stoga, efikasan i uspješan proces srednjoročnog planiranja budžeta zahtijeva predanost i disciplinu svih sudionika u budžetskom procesu, uključujući vlade, parlamente, ministarstva finansija na svim razinama vlasti, Direkciju za ekonomsko planiranje (DEP), Odjeljenje za makroekonomsku analizu pri Upravnom odboru Uprave za indirektno oporezivanje (OMA) te budžetske korisnike (Bosnić *et al.*, 2010).

Budući da je proces budžetiranja na svim nivoima isti i zakonski usklađen, u daljem tekstu, za potrebe objašnjenja principa "10 koraka" kada kažemo Ministarstvo finansija misli se na nadležno ministarstvo za dati nivo vlasti, kao i kada kažemo ministar finansija misli se na ministra finansija nadležan za dati nivo vlasti.

Korak 1 se odvija u januaru tekuće godine i odnosi se na budžetske instrukcije broj 1 koje priprema Sektor za budžet Ministarstva finansija te ih najkasnije do 15. januara ministar finansija mora odobriti. Nakon što se instrukcije odobre, najkasnije do 31. januara dostavljaju se svim ostalim rukovodiocima budžetskih korisnika (ministarstva, agencije, zavodi). Budžetske instrukcije broj 1 sadrže budžetski kalendar, glavne rokove za izvještavanje od strane budžetskih korisnika, šablon, smjernice i listu neophodnih aktivnosti i rokova za dostavljanje Tabela pregleda prioriteta budžetskih korisnika.

Korak 2 se odvija u aprilu i odnosi na tabele pregleda prioriteta budžetskih korisnika. Do aprila tekuće godine, budžetski korisnici su dužni dostaviti Ministarstvu finansija tabele pregleda prioriteta za narednu i sljedeće dvije godine. Tabele pregleda prioriteta budžetskih korisnika se sastoje iz sljedećih tabela: 1. Liste tekućih programa, usluga i aktivnosti; 2. Liste novih visokoprioritetnih prijedloga potrošnje za razmatranje u toku dolazeće budžetske godine; 3. Liste predloženih opcija uštede (koja se zasniva na programima niskog prioriteta i onima koji daju nedovoljne rezultate) (Smiljanić, Mulić i Milas, 2007).

Korak 3 se odnosi na globalni okvir fiskalnog bilansa i politika. Prema Zakonu o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini, članom 2. definiše se osnivanje Fiskalnog vijeća s ciljem

koordinacije fiskalne politike u zemlji radi osiguranja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Zakonom o fiskalnom vijeću u BiH (Službeni glasnik BiH broj 63/08) je definisano ko su članovi i to: a) predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, b) predsjednik Vlade Republike Srpske, c) premijer Federacije Bosne i Hercegovine, d) ministar finansija i trezora Bosne i Hercegovine, e) ministar finansija Republike Srpske, f) ministar finansija Federacije Bosne i Hercegovine. Fiskalno vijeće je nadležno i odgovorno za usvajanje Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika. Prema članu 5. Zakona o Fiskalnom vijeću, to je dokument koji sadrži sljedeće parametre: a) predložene fiskalne ciljeve budžeta institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko, b) predložene makroekonomske projekcije i projekcije ukupnog iznosa indirektnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu, c) predložena ograničenja za zaduživanje u budžetima institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko.

Prijedlog dokumenta Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini izrađuje se za naredne tri godine, uključujući predstojeći budžet i sljedeće dvije godine. Fiskalno vijeće mora usvojiti ovaj dokument do 31. maja svake godine.

Korak 4 se odnosi na izradu DOB-a, odnosno preliminarni nacrt budžeta. Kada Fiskalno vijeće usvoji Globalni okvir finansijskog bilansa i politika Ministarstvo finansija je dužno dostaviti DOB Vijeću ministara/Vladi na usvajanje najkasnije do 15. juna tekuće godine.

Vijeće ministara/Vlada je dužno usvojiti DOB najkasnije do 30. juna, a Ministarstvo finansija je obavezno objaviti usvojeni DOB najkasnije do 15. jula na svojoj službenoj stranici. DOB je nacrt budžeta za narednu budžetsku godinu i procjene budžeta za sljedeće dvije fiskalne godine. DOB obuhvaća okvir rashoda koji uključuje početne gornje granice rashoda za iduću budžetsku godinu i preliminarne procjene za sljedeće dvije godine.

Korak 5 se odvija u mjesecu juli tekuće godine i odnosi se na budžetske instrukcije broj 2, koje sadrže početne gornje granice rashoda budžetskih korisnika i uputu za izradu zahtjeva budžetskih korisnika iz budžeta za narednu godinu. Nakon usvajanja DOB-a od Vijeća ministara/Vlade Ministarstvo finansija obavještava budžetskog korisnika o odobrenim gornjim granicama rashoda budžetskog korisnika.

Budžetske instrukcije br. 2 služe kao uputstva i obrasci za budžetske korisnike kako bi podnijeli zahtjeve za budžetska sredstva za nadolazeću godinu, uz preliminarne procjene budžeta za dvije iduće godine. Ovi zahtjevi omogućavaju budžetskim korisnicima da predstave svoje potrebe za finansiranjem, prilagođavajući ih gornjim granicama rashoda koje su odobrili relevantni organi vlasti, poput Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ili Vlada entiteta, kao i Brčko Distrikta. Osnovni cilj ovih instrukcija je da usklade budžetske zahtjeve

sa raspoloživim finansijskim sredstvima i da omoguće efikasno planiranje troškova za buduće periode.

Korak 6 se odvija u augustu tekuće godine i odnosi se na zahtjeve budžetskih korisnika koje pripremaju sami budžetski korisnici. Zahtjevi budžetskih korisnika se dostavljaju Ministarstvu finansija u propisanom format, propisanom roku te sa gornjim granicama rashoda predstavljenim u budžetskim instrukcijama broj 2. Ti zahtjevi predstavljaju konačne procjene budžeta budžetskog korisnika koje se prezentuju po ekonomskih kategorijama i uključuje i ukupan broj zaposlenih predviđen u narednom periodu.

Korak 7 se odvija u mjesecu septembru tekuće godine, a odnosi se na konsultacije sa budžetskim korisnicima. Nakon što se u august tekuće godine predaju zahtjevi budžetskih korisnika vrši se pregled istih i Ministarstvo finansija vrši konsultacije sa svakim budžetskim korisnikom posebno. Budžetski korisnici prezentiraju svoje zahtjeve, koji uključuju prijedloge za novu visokoprioritetnu potrošnju, kao i opcije uštede koje su prethodno usvojene u Dokumentu okvirnog budžeta (Bosnić *et al.*, 2010). U ovom periodu Ministarstvo finansija i trezora može uputiti zahtjev za dodatnim informacijama kojim bi se detaljnije obrazložio zahtjev budžetskog korisnika.

Vijeće ministara/Vlada zatim pregledava sve rezultate razgovora i razmatra različite zahtjeve za dodatnim sredstvima. Na osnovu toga donosi konačnu odluku o iznosu početnih gornjih granica rashoda za svakog budžetskog korisnika. Ova odluka uključuje odobrena dodatna sredstva za postojeće programe, nove prijedloge potrošnje i moguće opcije za uštede, sve u skladu sa ukupnom fiskalnom strategijom (Smiljanić, Mulić i Milas, 2007).

Korak 8 se odvija u oktobru tekuće godine i odnosi se na Usvajanje nacrt budžeta od strane Vijeća ministara/Vlade. Nakon što su prethodni koraci uspješno odrađeni, ukoliko ima potrebe pripremaju se revidirane makroekonomske projekcije i projekcije prihoda od strane Direkcije za ekonomsko planiranje - DEP ili Odjela za makroekonomsku analizu - OMA Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, a Fiskalno vijeće usvaja odluku o izmjenama ranije utvrđenih budžetskih okvira. Parlamentarna skupština, prema Zakonu o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, priprema nacrt svog godišnjeg budžeta i dostavlja ga nadležnoj parlamentarnoj komisiji na odobrenje. Nakon odobrenja, Parlamentarna skupština BiH dostavlja Ministarstvu finansija i trezora BiH nacrt budžeta koji se uvrštava u nacrt Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Nakon uspješno završenih svih koraka i usklađivanja Ministarstvo finansija također revidira procjenu prihoda u nacrtu budžeta za narednu godinu i dostavlja Vijeću ministara/Vladi. Usvajanjem od strane Vijeća ministara/Vlade odobravaju se konačne gornje granice rashoda za svakog budžetskog korisnika.

Korak 9 se odvija u novembru tekuće godine i obuhvata dostavljanje budžeta i prateće dokumentacije na usvajanje Parlamentu ili Narodnoj skupštini. Nakon što Vijeće ministara ili Vlada, a za Institucije BiH i Predsjedništvo BiH, usvoje Prijedloge Zakona o budžetu, nacrt i prateća dokumentacija se dostavljaju Parlamentu.

Korak 10 se odvija u decembru, a odnosi se na Usvajanje budžeta od strane Parlamenta/Narodne skupštine. Parlament/Narodna skupština raspravlja o budžetu i usvaja ga u konačnom obliku. Zakonski rok za usvajanje Zakona o godišnjem budžetu je 31. Decembar.

U slučaju da Parlament/Narodna skupština ne usvoji budžet prije početka fiskalne godine, onda se vrši privremeno finansiranje, odnosno donosi se odluka od strane Parlamenta/Narodne skupštine o privremenom finansiranju. Privremeno finansiranje znači da budžetski korisnici ne mogu započeti nove ili proširene programe i aktivnosti sve dok se ne odobri budžet. Novi rok za usvajanje Zakona o budžetu je najkasnije 31. mart tekuće godine. Ukoliko se budžet ne usvoji do tada, realizovat će se samo rashodi koji su neophodni za funkcionisanje institucija.

Proces budžetiranja u javnom sektoru Bosne i Hercegovine kroz 10 koraka pruža sistematičan pristup upravljanju javnim sredstvima. Iako su koraci dobro definisani i pokrivaju ključne aspekte budžetiranja, postoji prostor za unapređenje. Da bi transparentnost bila što veća potrebno je veće učešće građana. Bilo bi dobro dodavanje koraka koji bi omogućio veće uključivanje građana i nevladinih organizacija u proces budžetiranja. To može uključivati javne rasprave.

Kao što se može vidjeti iz gore navedenog, sam proces usvajanja budžeta u Bosni i Hercegovini je jako složen. Često se dešava da budžet ne bude usvojen te da se donosi odluka o privremenom finansiranju institucija ili da se budžet usvaja u zadnji tren, po hitnoj procedure, bez ikakve javne rasprave. Nakon usvajanja budžeta i sama implementacija je izazovna. Samim tim jedan od problema je i transparentnost koja može izazvati sumnju u efikasno trošenje javnih sredstava, odnosno može dovesti do zloupotrebe i neučinkovitosti trošenja javnih sredstava i neefikasnosti pružanih javnih usluga.

Sve to je posljedica i nedostatka saradnje i dogovora između vladajućih političkih stranaka budući da se budžet često sastoji od želja političkih stranaka i ne usvaja se dok se ne zadovolje potrebe stranaka.

### **3. MJERENJE UČINKA U JAVNOM SEKTORU**

Kada je riječ o mjerenju performansi organizacije, ističu se dva ključna principa: efektivnost i efikasnost. Uspješnost (efikasnost) i efektivnost su koncepti koji su često prisutni u praksi, znanstvenoj i stručnoj literaturi. Pored standardnih mjerila uspješnosti poslovanja (produktivnost, ekonomičnost i rentabilnost) koji su karakteristični više za realni sektor, efikasnost i efektivnost predstavljaju temeljne indikatore poslovanja organizacija u javnom sektoru (Šašić i Tanović, 2018).

Peter Drucker je 1966. godine u svojoj knjizi "The Effective Executive" prvi put razjasnio koncepte efikasnosti i efektivnosti. Za efikasnost navodi da označava činjenje stvari na pravi



način, dok efektivnost podrazumjeva činjene pravih stvari za poduzeće (Šehić i Rahimić, 2006).

### **3.1. Pojam i svrha mjerenja učinka javnog sektora**

Mjerenje učinaka javnog sektora zahtijeva analizu uloženi resursa, procjenu postignutih rezultata (izlaza) te procjenu njihovog međusobnog odnosa. Kada se raspravlja o efikasnosti, javni sektor se često uspoređuje s privatnim sektorom i obično se smatra manje efikasnim. Međutim, važno je razumjeti da se ova usporedba treba temeljiti na njihovim različitim ciljevima (Afonso, 2005). Privatni sektor ima za cilj ostvarivanje profita, dok je glavni cilj javnog sektora zadovoljenje općih potreba bez primarnog stavljanja ekonomske dobiti u prvi plan.

Za razliku od privatnih projekata koji često streme ekonomskoj dobiti, ponekad zanemarujući socijalne i ekološke probleme, javni sektor u svojim aktivnostima daje prednost zadovoljavanju javnih potreba i često vodi računa o socijalnim i ekološkim aspektima svojih projekata.

Efikasnost u javnom sektoru može se uspoređivati s efikasnošću u privatnom sektoru samo ako su ciljevi identični. Međutim, čak i u tom slučaju, oni nisu u potpunosti usporedivi jer javni sektor u realizaciji projekata uzima u obzir i socijalne aspekte, a ne samo ekonomske koristi i to:

- zahtijevaju da poduzeća primjenjuju niske cijene čak i ispod troškova;
- uslovljava korištenje domaćih proizvodnih komponenti, bez obzira na cijenu, kako bi se uravnotežio platni bilans ili koristile fiskalne pogodnosti sa domaćeg tržišta i
- održava neracionalnosti u oblasti zapošljavanja čuvajući socijalni mir i kada to pojedini sektori proizvodnje ne omogućavaju i slično.

U većini javnih organizacija postoje ograničenja u prethodnom određivanju optimalnog nivoa trošenja (ulaganja). Pojedinačni korisnici budžeta imaju za ograničenje samo okvir definisan budžetom, što ne garantuje da je taj okvir optimalan za njihove finansijske potrebe. Zbog toga mnoge organizacije u javnom sektoru često se smatraju operativno neefikasnim. U namjeri da se poveća njihova efikasnost, odnosno, da se obezbijedi njihova racionalna i efikasna potrošnja javnih sredstava u skladu sa njihovim nadležnostima, veliki značaj pridaje se budžetskoj kontroli, odnosno kontroli ekonomičnosti trošenja u odnosu na finansijski plan (odobreni budžet) javne institucije (Rička, 2018).

Programski budžet jača vezu između javnih sredstava i postignutih rezultata u javnom sektoru. Kroz sistem izvještavanja o učinku, utiče se na odluke o raspodjeli ograničenih finansijskih resursa, podržavajući tri ključna cilja u efikasnom upravljanju javnim rashodima:

- Alokacijska efikasnost: Osigurava zadovoljenje stvarnih i prioritetnih potreba građana lokalne samouprave;
- Tehnička efikasnost: S ograničenim sredstvima postiže se optimalan nivo pružanja usluga i
- Ukupna fiskalna disciplina: Promoviše se odgovorno upravljanje finansijama kako bi se osigurala stabilnost budžeta. (MEG, 2020).

Mjerenje učinka odnosi se na proces prikupljanja, analiziranja i izvještavanja o podacima koji pokazuju koliko su uspješno ostvareni ciljevi određenog programa ili aktivnosti. Ovaj proces uključuje definisanje specifičnih indikatora učinka koji omogućavaju praćenje napretka i evaluaciju rezultata. Mjerenje učinka je ključno za ocjenu efikasnosti i efektivnosti javnih programa i politike.

Prema Priručniku o programskom budžetu, koje je izradilo Ministarstvo finansija BiH kao pomoć budžetskim korisnicima za sprovođenje programskog budžetiranja, svrha mjerenja učinka je višestruka i uključuje sljedeće ključne aspekte:

1. Poboljšanje upravljanja - Omogućava donositeljima odluka u javnom sektoru da bolje razumiju rezultate svojih politika i programa, te da temeljem tih informacija donose informirane odluke koje će unaprijediti efikasnost i efektivnost javnih usluga;
2. Transparentnost i odgovornost - Povećava transparentnost u radu javnih institucija i omogućava građanima da vide kako se troše javna sredstva i kakvi su rezultati tih ulaganja. Ovo jača povjerenje građana u javne institucije i promovira odgovornost vlasti;
3. Alokacija resursa - Pomaže u racionalnijem planiranju i alokaciji budžetskih sredstava, fokusirajući se na programe koji daju najbolje rezultate i najveći povrat za uložena sredstva. To znači da se resursi mogu preusmjeriti sa manje efikasnih na efikasnije programe;
4. Praćenje i evaluacija - Omogućava kontinuirano praćenje i evaluaciju programa kako bi se osiguralo da se ciljevi ostvaruju na zadovoljavajući način. Ovo uključuje redovno praćenje napretka, identifikaciju problema i prilagodbu strategija i aktivnosti prema potrebi i
5. Unapređenje kvalitete usluga - Korištenje podataka iz mjerenja učinka za unapređenje kvalitete javnih usluga. Ovo može uključivati identifikaciju najboljih praksi, uvođenje inovacija i poboljšanje operativne efikasnosti.

Mjerenje učinka je ključno za unapređenje upravljanja javnim sektorom i povećanje transparentnosti. Uvođenje jasnih, mjerljivih indikatora omogućava vlastima da bolje prate ostvarenje svojih ciljeva i da efikasnije koriste resurse. Pravilno definisani i implementirani sistemi za mjerenje učinka također mogu poslužiti kao osnov za objektivno ocjenjivanje javnih politika i programa, što je od suštinskog značaja za kontinuirano unapređenje i prilagođavanje promjenjivim potrebama građana.

Uspostavljanjem efikasnog sistema mjerenja učinka u Bosni i Hercegovini očekuje se poboljšanje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti javne uprave, što će dovesti do

pozitivanog utjecaj na ukupni razvoj zemlje. Kako bi se osiguralo mjerenje učinka potrebno je pogledati nekoliko ključnih aspekata, a to su:

1. Određivanje indikatora učinka - Indikatori učinka moraju biti pažljivo definisani kako bi se mogli adekvatno mjeriti. Dobar indikator treba biti pouzdan, precizno definisan, podložan verifikaciji, ekonomski isplativ, usporediv i relevantan;
2. Mjerenje i praćenje učinka - Naglašava se važnost redovnog praćenja učinka. To uključuje procese za identifikaciju problematičnih oblasti i poduzimanje korektivnih mjera kako bi se poboljšala efikasnost i produktivnost;
3. Proces i format za izvještavanje o učinku - Ključno je da informacije o učinku budu konsolidirane i prenesene u procese planiranja, budžetiranja i realizacije. Prava informacija treba biti dostavljena pravim ljudima u pravo vrijeme;
4. Uspostava korektivnih mehanizama - Redovno praćenje i izvještavanje omogućuju rukovoditeljima da poduzmu potrebne akcije za postizanje specifičnih ciljeva učinka. Evaluacija programa osigurava da se naučene lekcije primjenjuju u procesu donošenja odluka i
5. Eksterna i interna upotreba mjerenja učinka – Razlikuju se eksterna (politička odgovornost, komunikacija s javnošću) i interna upotreba (strateško planiranje, tekuće planiranje i kontrola) mjerenja učinka. Ova podjela pomaže u boljem razumijevanju kako različiti korisnici koriste informacije o učinku.

### **3.2. Prednosti i nedostaci mjerenja učinka u javnom sektoru**

Učinak može značiti mnogo toga, on nije jedinstveni koncept niti ima nedvosmisleno značenje. Počevši od viđenja učinka kao rezultata proizvodnog procesa (Van Dooren, Bouckaert i Halligan, 2010) može se reći da postoje četiri temeljne dimenzije učinka koje bi javna uprava modernih država morala mjeriti. Razmatrajući dimenzije rezultata (outputa) kao neposredne proizvode rada upravnih organizacija, te ishode (outcome) kao efekte koji proizlaze iz njihovog djelovanja uz sudjelovanje vanjskih subjekata, ističu se i dimenzije efikasnosti koje odražavaju optimalno korištenje resursa (ljudi, materijala, finansija) za postizanje rezultata, te troškovna efektivnost koja mjeri ulaganje sredstava potrebnih za postizanje željenih ishoda. Kvaliteta pruženih usluga također je bitan faktor, obuhvaćajući aspekte kao što su brzina, odnos prema građanima i njihovo zadovoljstvo uslugom (Džinić, 2012).

Mjerenje učinka nije samo cilj po sebi, već služi kao osnova za donošenje informiranih odluka o budućim aktivnostima organizacije, s ciljem poboljšanja njihovog djelovanja i zadovoljenja potreba građana.

Uvođenje kontrolinga u javnom sektoru, kao funkcije unutar sistema upravljanja, ima za cilj povećanje efikasnosti i efektivnosti, te prilagodljivost organizacije promjenama unutar i izvan nje (Osmanagić i Lalovac, 2007).

Mjerenje učinka nije svrha samo po sebi te se provodi kako bi se dobile informacije o različitim aspektima učinka organizacije. Na temelju tih informacija, mogu se donositi kvalitetnije odluke o budućim aktivnostima organizacije, s ciljem poboljšanja njezinog djelovanja i boljeg ispunjenja potreba i očekivanja građana. Mjerenje učinka je stoga prvi korak. Ono osigurava prikupljanje potrebnih informacija, no tek svrhovita i kontinuirana upotreba takvih informacija dovodi do stvaranja sistema u kojem se odluke donose na temelju konkretnih dokaza, odnosno dovodi do cjelovitog sistema upravljanja učinkom (Van Dooren i Van de Walle, 2008).

Upravljanje učinkom, osim što mijenja i unaprjeđuje način upravljanja, može rezultirati i brojnim dodatnim pozitivnim efektima. Među ostalim, ističe se da može doprinijeti povećanju buduće učinkovitosti, racionalizaciji procesa donošenja odluka, jačanju legitimnosti i odgovornosti vlasti i javne uprave prema građanima, te poboljšanju transparentnosti javnih institucija (Manojlović, 2016). Uvođenjem u javni sektor kontrolinga kroz institucionalni okvir na taj način se postiže uspješnije usklađivanje i povezivanje aktivnosti. Jedna od brojnih definicija kontrolinga određuje ga kao funkciju unutar sistema menadžmenta kojom se povećavaju njegova efikasnost i efektivnost, a time i sposobnost prilagođavanja promjenama unutar i izvan poduzeća (Osmanagić i Lalovac, 2007).

Upravljanje ciljevima je ključna funkcija upravljanja. Kontroling ima ulogu u tome da te ciljeve učini mjerljivim i jasnim, te da koordinira sve aktivnosti prema njima koristeći različite metode i tehnike planiranja, analize, kontrole i informiranja. Ovaj proces omogućava organizaciji da efikasno usmjerava svoje napore prema postizanju definisanih ciljeva i prilagođava se promjenama u okruženju (Malić, 2016).

Može se smatrati kako je funkcija menadžmenta usko vezana i uz način organiziranja kontrolinga: kao interne funkcije ili kao eksterne usluge. Stvaranje samostalnog odjela kontrolinga ima brojne prednosti, ali u javnoj upravi to bi značilo dodatni trošak i povećanje ionako prekapacitirane administracije, tako da bi vjerojatniji ishod bio pridruživanje poslova kontrolinga postojećim organizacijskim strukturama.

Jedini odmak koji se može očekivati u tom smjeru bio bi objedinjavanje funkcije kontrolinga za više budžetskih korisnika iste razine i orijentacije, gdje je to moguće provesti (Korbel, 2020). Kontroling sam po sebi ima i prednosti i nedostatke za javni sektor, koji su prikazani ispod u Tabeli 2.

*Tabela 2: Efekti uvođenja kontrolinga u javni sektor*

<b>EFEKTI UVOĐENJA KONTROLINGA U JAVNI SEKTOR</b>	
<b>PREDNOSTI</b>	<b>NEDOSTACI</b>
– povećanje koordinacije unutar subjekata budžeta i među njima	– povećanje administrativnog aparata
– povećanje stručnosti primjenom instrumenata kontrolinga	– trošak uvođenja novih radnih mjesta

– usmjerenost ostvarivanju ciljeva	– kontinuirani trošak stručne edukacije
– kvalitetnije planiranje i izvršenje budžeta	– upitna mogućnost nestranačkih kadrova kontrolne funkcije unutar javne uprave
– bolja kontrola budžeta kroz mjerenje učinka	– mogućnost manjeg opsega učinka kontrolinga u manjim jedinicama
– povećanje transparentnosti	– nedovoljna motivacija zaposlenika
– povezivanje zaposlenika i kontinuirano podučavanje	– nepostojanje sistema mjerenja učinaka
– propitivanje postojećeg stanja i uočavanje promjena okoline	– nepostojanje jedinstvenog izvora informiranja
– rezultira optimiziranjem poslovanja i nižim troškovima javne uprave	– negativna percepcija javnosti o mogućem političkom motivu zapošljavanja

*Izvor: Korbel, 2020*

Prikazanim prednostima omogućava se učinkovito upravljanje u javnom sektoru što se očituje kroz nekoliko važnih faktora: kvalitetnije ispunjavanje zakonskih obveza zbog tačnijeg i ažurnijeg izvještavanja, kvalitetnije komuniciranje između odjela i zaposlenika, pravovremeno donošenje odgovarajućih odluka za uspješno ostvarenje ciljeva i osiguranje više razine pružanja javnih usluga (Korbel, 2020).

Pri evaluaciji efikasnosti javnog sektora važno je uzeti u obzir različite aspekte: ulaganje (input), ishode (output) te omjer ulaganja i ishoda. Većina indikatora mjeri trenutne događaje, što pretpostavlja visoku osjetljivost na promjene politika unutar godinu dana. Neke indikatore nije prikladno kategorizirati kao outpute, jer se njihova priroda može mijenjati kroz dugoročne napore javnog sektora. Oni više mogu biti smatrani ishodima nego outputima. Stoga, njihovo uključivanje kao podindikatora može biti upitno jer ne reagiraju na kratkoročne mjere i ne odražavaju dovoljno promjene u efikasnosti. Ipak, njihova je relevantnost velika, oni predstavljaju posebno važne ciljeve razvoja društva i njihovo povećanje je razvojni prioritet (Charnes, Cooper i Rhodes, 1978).

Kako bi se postigle te performanse, primijenjeni su različiti pristupi reformi, uključujući: decentralizaciju, jačanje konkurencije, transformaciju struktura radne snage, promjenu budžetskih praksi i procedura te uvođenje pristupa usmjerenih na rezultate u budžetiranju i upravljanju. Tokom ovih reformi iskazana su i određena ograničenja njihove implementacije: nedostatak sredstava za obavljanje evaluacije; ograničeni obim reforme mjera učinaka i kompleksnosti mjerenja efikasnosti. Najavljeni pristup reformama u BiH već je potvrđen u analizama u zemljama OECD-a koje su reformske pravce zasnovala na promjenama uz praćenje korištenjem indikatora performansi (Charnes, Cooper i Rhodes, 1978). Ovakav pristup pruža detaljnije informacije o ciljevima i prioritetima vlade, te o tome kako različiti programi doprinose ostvarenju tih ciljeva. Naglašava planiranje i djeluje kao

mehanizam za pružanje ključnih informacija o sudionicima, što povećava transparentnost prema parlamentima i javnosti. Također, pokazuje potencijal za unapređenje javne uprave i efikasnosti (Curristine, Lonti i Joumard, 2007).

Mnoge zemlje se i dalje suočavaju s izazovima u korištenju performansi u budžetskim procesima, uključujući poboljšanje mjerenja aktivnosti, kvalitetu informacija i osiguranje podrške političara za njihovo korištenje u donošenju odluka.

Integracija programskog budžetiranja, mjerenja učinka i kontrolinga omogućuje učinkovitije upravljanje budžetom.

Programsko budžetiranje postavlja temelje kroz jasno definisane ciljeve i resurse, mjerenje učinka omogućuje praćenje napretka i transparentnost, dok kontroling osigurava optimalnu alokaciju resursa i odgovornost u postizanju ciljeva.

Ova sinergija doprinosi boljem upravljanju javnim finansijama i povećanju učinkovitosti u javnom sektoru kroz korake:

- Programsko budžetiranje definiše ciljeve i mjerljive indikatore učinka, koji služe kao temelj za mjerenje učinka i kontroling;
- Kontroling osigurava da se resursi dodjeljuju prioritetnim programima. Programsko budžetiranje omogućuje fokusiranje resursa na ključne programe;
- Mjerenje učinka omogućuje praćenje napretka i evaluaciju rezultata. Kontroling koristi ove informacije za nadzor budžeta i optimizaciju resursa;
- Redovni izvještaji o učinku programa pružaju transparentnost i odgovornost;
- Kontroling koristi izvještaje za analizu i donošenje informiranih odluka i
- Ako mjerenje učinka otkrije odstupanja od planiranih ciljeva, kontroling pomaže identificirati uzroke i predložiti korektivne mjere za vraćanje programa na pravi put.

Mjerenje učinka ima određene prednosti kao što su:

1. Poboljšanje efikasnosti i efektivnosti - Mjerenje učinka omogućava identifikaciju i eliminaciju neučinkovitih aktivnosti, čime se poboljšava efikasnost rada javnih institucija. Efektivnost se povećava fokusiranjem na aktivnosti koje daju najbolje rezultate;
2. Bolja alokacija resursa - Prikupljanje i analiza podataka o učinku omogućava bolje planiranje i alokaciju budžetskih sredstava. Resursi se mogu usmjeriti prema programima koji pokazuju najveći učinak, čime se maksimizira povrat na investicije;
3. Povećanje transparentnosti i odgovornosti - Transparentno izvještavanje o rezultatima i učinku javnih programa povećava povjerenje građana u javne institucije i promovira odgovornost. Građani mogu vidjeti kako se troše javna sredstva i kakvi su rezultati tih ulaganja;
4. Poboljšanje kvaliteta javnih usluga - Korištenje podataka iz mjerenja učinka omogućava stalno poboljšanje kvaliteta javnih usluga. Identifikacija najboljih praksi i inovacija dovodi do boljih rezultata i većeg zadovoljstva korisnika usluga;

5. Podrška odlučivanju - Donositelji odluka u javnom sektoru imaju pristup relevantnim i tačnim informacijama koje im pomažu da donesu informirane odluke. Ovo omogućava bolje planiranje i strateško upravljanje i
6. Praćenje napretka i evaluacija - Kontinuirano praćenje i evaluacija omogućavaju praćenje napretka prema postavljenim ciljevima i prilagodbu strategija prema potrebi. Ovo osigurava da se programi i politike implementiraju na način koji postiže željene rezultate.

Kao što ima svoje prednosti, mjerenje učinka ima i određene nedostatke, a to su:

1. Kompleksnost i troškovi - Uspostavljanje i održavanje sistema za mjerenje učinka može biti kompleksno i skupo. Potrebne su investicije u tehničku infrastrukturu, obuku kadrova i razvoj metodologija za prikupljanje i analizu podataka;
2. Otpor promjenama - Zaposleni u javnom sektoru mogu pokazivati otpor prema promjenama i novim načinima rada. Uvođenje mjerenja učinka može zahtijevati promjenu organizacijske kulture i prilagodbu postojećih procesa;
3. Subjektivnost i pristrasnost - Ocjena učinka može biti subjektivna i pristrasna ako nisu jasno definisani standardi i kriteriji mjerenja. Nedosljednosti u prikupljanju i interpretaciji podataka mogu dovesti do netačnih zaključaka;
4. Prekomjerno fokusiranje na kvantitativne aspekte - Postoji rizik da se previše pažnje posveti kvantitativnim mjerama, zanemarujući kvalitativne aspekte učinka. Kvantitativni podaci mogu biti jednostavniji za mjerenje, ali ne pružaju uvijek potpunu sliku o stvarnom učinku programa;
5. Složeni indikatori i mjerenje - Definisanje i praćenje adekvatnih indikatora učinka može biti složeno, posebno za programe koji imaju višestruke ciljeve ili se odvijaju u složenim okruženjima. Pronalaženje ravnoteže između preciznosti i praktičnosti indikatora može biti izazov i
6. Povećan administrativni teret - Implementacija mjerenja učinka može povećati administrativni teret za javne službenike. Prikupljanje, analiza i izvještavanje o podacima zahtijevaju vrijeme i resurse, što može smanjiti vrijeme dostupno za osnovne operativne zadatke.

### **3.3. Analiza postojećeg nivoa mjerenja učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini**

Sva odstupanja se klasificiraju po politikama, npr. pojašnjavajući da li se radi o novim rashodovnim inicijativama, uštedama, prilagodbama za promjene u cijenama ili platama itd., u skladu sa glavnim ekonomskim kategorijama. Dokumentacija programskog budžeta i Bilans tabela značajno jačaju transparentnost pripreme budžeta, jasno prikazuju razloge za trošenje budžetskih sredstava i povećavaju vrijednost dobivenu za uloženi novac (Smiljanić, Mulić i Milas, 2007).

Da bi pozitivni rezultati iz prve faze uvođenja programskog budžetiranja bili potvrđeni, reforma se mora nastaviti na više načina. Neophodno je kvalitetno uraditi izmjene i dopune

legislative, a Vlade i skupštine da ih usvoje u što kraćem roku i u formi koja će omogućiti djelotvorno budžetiranje (Curristine, Lonti i Joumard, 2007).

Javni menadžment treba da ograničenim resursima ostvari zadane ciljeve uz što manje troškove, a time smanji fiskalno opterećenje građana i zadovolji javne potrebe. Temeljna pretpostavka provođenja navedenih promjena je izgradnja transparentnog finansijskog i njemu primjerenog računovodstvenog informacijskog Sistema.

U BIH se to nastoji postići izgradnjom učinkovite državne riznice u čijoj je nadležnosti oblikovanje državnog računovodstvenog sistema koji će udovoljiti suvremenim međunarodnim zahtjevima i posebnostima našeg gospodarsko-političkog okruženja.

U kontekstu poslovanja, računovodstvo ima ključnu ulogu kao najobuhvatnija baza za pripremu informacija koje su neophodne za interne odluke i izvještavanje eksternih korisnika poput investitora, vjerovnika i regulatornih tijela. To je sistem koji bilježi, analizira i interpretira finansijske podatke kako bi pružio uvid u finansijsko stanje, performanse i promjene u imovini organizacije. Nepotpune ili nepouzdate informacije u računovodstvu mogu imati ozbiljne posljedice, uključujući donošenje loših upravljačkih odluka, gubitak povjerenja investitora i vjerovnika, te potencijalne pravne probleme zbog nepoštivanja zakonskih obveza. Stoga je ključno da računovodstveni sistem bude precizan i u skladu s međunarodnim standardima kako bi se osigurala pouzdanost informacija i održala finansijska transparentnost organizacije. Kroz mjerenje učinka, javni sektor može kontinuirano unapređivati svoje performanse i ostvarivati bolje rezultate za društvo u cjelini.

Nivo mjerenja učinka u Bosni i Hercegovini trenutno se nalazi u fazi razvoja i unapređenja. Informacije o učinku postaju sve važnije za alokaciju budžetskih sredstava i praćenje pružanja usluga. Trenutno, informacije o potrošnji, broju zaposlenih i realizovanim aktivnostima su dostupne, ali se te informacije ne koriste u dovoljnoj mjeri za evaluaciju rezultata i kvaliteta programa. Budžetski korisnici počinju shvatati važnost praćenja malog broja ključnih indikatora učinka na nivou programa. To uključuje praćenje ishoda i izlaznih rezultata, koji su srednjoročni rezultati za određene korisnike kao posljedica specifičnih izlaznih elemenata. Trenutno postoje pokušaji uvođenja indikatora efikasnosti, kao što su troškovi po korisniku ili po određenoj aktivnosti. Na primjer, efikasnost u kontekstu porezne politike ili integriranog trezorskog sistema se mjeri troškovima po broju pregovora ili po korisnicima budžeta. Ipak, ovi indikatori još nisu u potpunosti integrirani u sve oblasti javnog sektora. Definisane odgovarajućih mjera koje daju kvalitativne i kvantitativne podatke predstavlja izazov. Postizanje saglasnosti o standardima mjerenja i potrebnom naporu za prikupljanje podataka je složen proces. Takođe, subjektivnost u ocjeni poslovanja i potreba za obučavanjem kadrova dodatno komplikuju uvođenje budžetiranja zasnovanog na učinku.

Trenutni nivo mjerenja učinka u Bosni i Hercegovini ukazuje na prisutnost osnovnih elemenata i početne korake ka integraciji mjerenja učinka u proces budžetiranja i upravljanja javnim sektorom. Međutim, potrebno je dodatno raditi na uspostavi sveobuhvatnih sistema



za praćenje i evaluaciju učinka, kao i na obuci kadrova i standardizaciji indikatora kako bi se osigurala dosljednost i objektivnost u ocjenjivanju programa i politika.

Mjerenje učinka je ključni korak ka transparentnijem i odgovornijem upravljanju, te se očekuje da će se njegov značaj i upotreba u BiH nastaviti razvijati i unapređivati u narednim godinama. Mjerenje učinka u javnom sektoru donosi brojne prednosti koje mogu značajno unaprijediti efikasnost, transparentnost i kvalitetu javnih usluga. Međutim, suočava se i s izazovima koji zahtijevaju pažljivo planiranje, resurse i podršku svih uključenih strana kako bi se postigli željeni rezultati.

Uprkos nedostacima, dobro implementirani sistem mjerenja učinka može značajno doprinijeti poboljšanju upravljanja i ostvarivanju boljih rezultata za društvo.

## **4. MODEL ZA UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA**

### **4.1. Izazovi u implementaciji programskog budžetiranja i mjerenja učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini**

U većini slučajeva, finansijski menadžment u Bosni i Hercegovini se posmatra kao administrativna funkcija, ograničena na dnevno upravljanje sredstvima. Kao rezultat, javni budžeti se često ne doživljavaju kao instrumenti koji mogu pomoći višem rukovodstvu u određivanju prioriteta i donošenju kvalitetnih odluka. Radni planovi ustanova stoga često izgledaju više kao lista želja nego kao poveznica između strateških ciljeva i raspoloživih resursa (Curristine, Lonti i Joumard, 2007).

Često se događa da budžetski korisnici podnose zahtjeve za budžetskim sredstvima bez prethodnog razmatranja ukupno dostupnih resursa i nedostatka adekvatnog opravdanja. Umjesto da dobijaju zahtjeve koji povezuju finansijske informacije sa strateškim ciljevima, ministarstva finansija (u ime svojih vlada) dobivaju zahtjeve koji se oslanjaju isključivo na ulazne podatke (inpute) i koji su detaljni samo u pogledu plaća i naknada (pravdajući ih isključivo legislativom i brojem zaposlenih). Korisnici se dakle ne pozivaju na ciljeve koje pokušavaju ostvariti kako bi ostvarili prioritete Vlade i ne vežu svoje potrebe za trenutnu finansijsku situaciju i njene srednjoročne implikacije (Dimitrijević i Lovre, 2010).

Da bi upravljanje javnim finansijama u Bosni i Hercegovini postalo zrelije, potrebno je prevazići fokusiranje isključivo na ekonomske stavke u budžetiranju. Rukovodioci bi trebali preuzeti aktivnu ulogu usmjeravanjem pažnje sa ulaznih rezultata na krajnje rezultate. To uključuje postavljanje operativnih ciljeva za institucije zasnovane na vladinim politikama te mjerenje ishoda programa na koje se sredstva troše.

Obzirom da u BiH postoji tradicija uslovljavanja prakse legislativom, svi nivoi vlasti su odlučili da uključe programsko budžetiranje kao obavezu u svojim zakonima o budžetskom sistemu (Dimitrijević i Lovre, 2010). Prema Zakonu o budžetima Federacije BiH član 10 definiše: "Posebni dio budžeta sastoji se od plana rashoda i izdataka budžetskih korisnika,

iskazanih po programskoj klasifikaciji, odnosno po programima i pozicijama posebnog nadzora u okviru programa gdje je to potrebno, te po ekonomskoj, funkcionalnoj i klasifikaciji prema izvorima finansiranja...”

Na sličan način, Zakon o finansiranju institucija BiH definiše da se budžet odobrava prema ekonomskoj klasifikaciji rashoda, dok Ministarstvo finansija i trezora dostavlja programsku klasifikaciju kao dodatnu informaciju, zajedno s obrazloženjem budžeta tokom postupka usvajanja budžeta institucija Bosne i Hercegovine. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske spominje programe samo u kontekstu izvršenja budžeta, dok ih ne spominje u fazi planiranja budžeta, tačnije spominje se samo program javnih investicija kao akt.

Efikasnost javnih finansija može se postići kroz maksimiziranje ostvarenih rezultata u odnosu na korištena sredstva. Javni sektor se često, u poređenju s privatnim sektorom, smatra neefikasnim. S obzirom na odgovornost za reformu javne uprave, kvalitetne procedure za budžetiranje i interne kontrole imaju ključnu ulogu u približavanju BiH Evropskoj uniji. Stoga Strategija reforme javne uprave iz 2006. godine u svom akcionom planu navodi sljedeća četiri kratkoročna prioriteta:

- Uključivanje rukovodstva organa uprave u pripremu Dokumenta okvirnog (tj. trogodišnjeg) budžeta i godišnjeg budžeta;
- Uvođenje budžetiranja zasnovanog na programima u javnu upravu BiH;
- Blagovremeno uključivanje parlamenta u budžetski proces;
- Uvođenje kvalitetnijeg izvještavanja ka parlamentu i široj javnosti (Dimitrijević i Lovre, 2010).

Institucije Bosne i Hercegovine već nekoliko godina dostavljaju budžet u programskoj strukturi kao dodatnu informaciju Vijeću ministara i Parlamentarnoj skupštini prilikom usvajanja budžeta dok na drugim nivoima vlasti to nije bila praksa. Zahvaljujući Strategiji o reformi upravljanja javnim finansijama došlo je do promjena zakona koje su uključivale uvođenje programskog budžetiranja i na federalnom i kantonalnom nivou. Implementacija programskog budžetiranja i mjerenja učinka u Bosni i Hercegovini je proces koji zahtijeva značajne promjene u pristupu i kulturi upravljanja javnim sektorom. Iako postoje jasni izazovi, uspješno savladavanje ovih prepreka može dovesti do većeg nivoa transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u javnoj potrošnji.

To donosi dodatne izazove za Ministarstvo finansija i sve učesnike u budžetskom procesu, te je potrebno posvetiti pažnju adekvatnosti elemenata programske strukture (strateških i operativnih ciljeva i pripadajućih programa, kao i mjera učinka), raspodjeli odgovornosti u budžetskom procesu i izvještavanju. Jedan od glavnih izazova u implementaciji programskog budžetiranja i mjerenja učinka u javnom sektoru sa kojima se susreće BiH je prije svega složena administracija. Budući da je BiH prije svega podijeljena po entitetima, a entitet Federacija i po kantonima, to znatno onemogućava kordinaciju i implementaciju programa mjerenja učinka na državnom nivou.

Politička (ne)stabilnost u državi kao i spremnost na promjene utiču na uvođenje programskog budžetiranja i mjerenja učinka. Čestim političkim promjenama na izborima, mijenja se i spremnost na promjene zavisno od političke opcije koja dođe na vlast, što na državnom nivou tako i na nižim nivoima. Kao što je već spomenuto, da bi programsko budžetiranje bilo uspješno mora se stvoriti veza između ciljeva i prioriteta vlade, strategija, srednjoročnih ciljeva, programa javnih investicija i budžetskih izdvajanja za definisane ciljeve sa nivoa države i da se prati po nižim nivoima.

Zbog složenosti same države, političkih opcija na izborima, često dolazi do neusklađenosti sa stavovima, fokusima i potrebama između nivoa vlasti.

Implementacija programskog budžetiranja zahtijeva više zaposlenih u Ministarstvu finansija da rade s budžetskim korisnicima i pripremaju analize kao osnovu za budžetiranje po učinku. Takođe, parlamentarnim tijelima će trebati više vremena za diskusiju i donošenje odluka zbog povećane transparentnosti budžeta. Kada bismo zanemarili gore navedene izazove, opet postoje izazovi kao što su nedovoljan stručni kadar te nedovoljna finansijska sredstva.

Uvođenje programskog budžeta i mjerenje učinka javnog sektora zahtijeva, prije svega, edukacije postojećeg kadra, usavršavanje, kao i zapošljavanje određenog kadra, budući da je to posao koji se mora u kontinuitetu raditi kako treba i pratiti da bi imali koristi od uvođenja programskog budžetiranja i mjerenja učinka te kako bi se zaposlenici mogli nositi s novim zahtjevima koje postavlja programsko budžetiranje i mjerenje učinka. Obuke bi trebale približiti zaposlenima programsko budžetiranje i mjerenje učinka te uključiti edukaciju upotrebe informacionog sistema, analizu podataka i izradu izvještaja. Također, potrebna su i određena finansijska sredstva za nabavku odgovarajućeg softvera koji bi znatno olakšao rad zaposlenicima koji bi radili programski budžet i njegovu realizaciju odnosno mjerenje učinka. Takav softver je potreban na svim nivoima, kao i svim budžetskim korisnicima, što zahtijeva dodatna finansijska sredstva.

Kada bismo riješili izazove kao što su stručan kadar i softversko rješenje, novi izazovi sa kojima se susrećemo su usklađivanje svih akata, od najvišeg nivoa vlasti prema najnižim, odnosno da se usklade programski ciljevi institucija sa strategijama, ciljevima, vizijama, misijama i kapitalnim projektima. Svi ovi akti bi trebali biti usklađeni kako unutar samih institucija, tako i između institucija na različitim nivoima vlasti. Ovo bi mogao biti i jedan od najvećih problema i izazova.

Prije svega, treba definisati i uskladiti ciljeve odnosno da se sklade postavljeni strateški ciljevi institucija sa srednjoročnim planiranjem, a zatim i sa budžetskim planiranjem i to na svim nivoima vlasti. Samim tim bi se ostvario i napredak u ostvarivanju strateških ciljeva koji su postavljeni i povećala bi se transparentnost procesa. Ovim usklađivanjem svih postavljenih ciljeva i procesa dovelo bi i do bolje komunikacije na svim nivoima odnosno do unapređenja vertikalne i horizontalne komunikacije između učesnika u lancu koji imaju isti strateški cilj.

Izazovi koji se javljaju u implementaciji su također i korištenje mjera učinka. Definisanje mjera koje daju odgovarajuće kvalitativne i kvantitativne podatke nije jednostavan zadatak. Problem leži u postizanju saglasnosti o tome koliko napora treba uložiti za mjerenje učinka i šta čini odgovarajući standard mjerenja. Potrebno je odraditi detaljnu analizu i definisati indikatore za mjerenje učinka programa kojim bi se moglo utvrditi da li su programi uspješno realizovani odnosno utvrditi njihova efektivnost i efikasnost. Ocjena poslovanja i korištenje podataka ostaju prilično subjektivni.

Potrebno je sveobuhvatno poslovno iskustvo kako bi se mogli prosuditi i izvesti zaključci o odgovarajućoj razini učinka, što je neophodno za opravdanje finansiranja javnim sredstvima. Ocjena poslovanja zahtijeva objektivne podatke i standardizirane kriterije kako bi se minimizirala subjektivnost. Ovo je posebno važno za pravdanje finansiranja iz javnih sredstava i donošenje informiranih odluka.

Indikatori učinka bi trebali biti relevantni za ciljeve programa. Njihovo definisanje otežava i sama struktura Bosne i Hercegovine podijeljena na entitete i kantone budući da svaki nivo nema iste potrebe i prioritete te je teško definisati univerzalne indikatore što se opet nadovezuje na jačanje vertikalne i horizontalne komunikacije između učesnika. Definisanje adekvatnog pokazatelja učinka zahtijeva pažljivu analizu što se treba mjeriti. Dobar indikator učinka treba biti:

- a. Pouzdan: indikator bi trebao biti dovoljno precizan za svrhu za koju je namijenjen i da reagira na promjene u stepenu ostvarenja učinka;
- b. Precizno definisan: indikator treba imati jasnu, nedvosmislenu definiciju, tako da će se podaci dosljedno prikupljati i biti razumljivi i jednostavni za korištenje;
- c. Podložan verifikaciji: mora biti moguće provjeriti i potvrditi procese i sisteme koji proizvode indikator;
- d. Ekonomičan (ekonomski isplativ): korisnost indikatora mora opravdati troškove prikupljanja podataka. Pokazatelj je ekonomski isplativ ako prednosti korištenja specifičnog indikatora nadmašuju njegove troškove prikupljanja, obrade i verifikacije. Sistemi za mjerenje učinka nisu besplatni. Oni bi stoga trebali proći „cost-benefit test“ (trošak u odnosu na ostvarenu korist);
- e. Usporediv: indikator je ono što koriste slični pružatelji usluga ili ono što je ta organizacija koristila u prošlosti. Ako, hipotetički, postoji međunarodni standard mjera za uslugu – kao što je na primjer slučaj s mjerama koje se u Europi provode, a odnose se na zajednički set indikatora socijalne politike – onda korištenje te mjere pruža mogućnost da se napravi poređenje učinka s drugim zemljama. Usporedivost tijekom vremena je korisna, jer kad se nastave koristiti isti pokazatelji koji su se koristili u prošlosti pruža se mogućnost da se prije identifikuju trendovi, što bi bilo nemoguće odrediti da su se mjere učinka promijenile;
- f. Relevantan: indikator se mora izravno odnositi na mandat institucije, kao i na realizaciju strateških i kratkoročnih ciljeva. Indikator je relevantan kada je aspekt učinka koji se nastoji izmjeriti značajan za ciljeve njegovih korisnika. Npr. relevantnost zavisi od toga tko je korisnik. U izboru indikatora koji će se predstaviti parlamentu i javnosti,

pokazatelji unutarnjih procesa (kao što je vrijeme potrebno da se popune slobodna radna mjesta ili broj održanih sastanaka u instituciji) ne bi bili relevantni (Ministarstvo finansija BiH, 2015).

Da bi mjerenje učinka programa bilo uspješno potrebno je odrediti broj indikatora učinka, ali voditi računa i o tome ukoliko se odredi preveliki broj indikatora da može dovesti do prezasićenosti informacijama.

Dobro određivanje indikatora učinka je jako bitno budući da nam oni u konačnici govore kako odgovorne osobe rade svoj posao, da li su neki programi uspješni ili ne, da li se efektivno i efikasno koriste javna sredstva, a samim tim i da li je programski budžet pravilno napravljen da odražava korist za građane. Praćenje malog broja ključnih indikatora ishoda i izlaznih rezultata je složeno i zahtijeva pažljivo planiranje i implementaciju. Institucije moraju definisati i pratiti indikatore koji će osigurati mjerljivost učinka na razini programa, što može biti zahtjevno zbog različitih priroda programa i projekata u javnom sektoru.

Usvajanje budžet u Bosni i Hercegovini često je uslovljeno željama nekih političkih stranaka te bi i definisanje indikatora učinka moglo imati političku uticaj i dovesti do toga da neki programi budu prioritetniji i podložniji političkom uticaju na štetu nekih drugih programa. Sam izbor indikatora, način prikupljanja podataka i interpretiranja istih može biti podložno politici te se ne bi dobili realni i transparentni podaci koji bi bili od koristi za građane. Dobro definisani indikatori su važni i da se može uporediti učinak iz prethodne godine sa odlukama u narednoj godini i da li je potrebna alokacija određenih sredstava, a to sve dovodi do boljeg upravljanja javnim sredstvima.

Da bi se prevazišli svi gore navedeni izazovi i uspješno uvelo programsko budžetiranje i mjerenje učinka u javnom sektoru, da ostvaruje svrhu koja i jest njihova, potrebno je mnogo uloženo vremena, edukacija zaposlenika, sredstava namijenjenim samo za ovo kao i volje i kvalitetne saradnje svih nivoa vlasti u državi i odgovornih lica, a po potrebi i saradnje sa međunarodnim organizacijama i državama koje provode već programsko budžetiranje i mjerenje učinka i učenje iz njihove pozitivne i uspješne prakse.

Mjerenje učinka i implementacija programskog budžetiranja predstavljaju ključne alate za unapređenje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora u Bosni i Hercegovini. Ovi alati omogućavaju bolju alokaciju resursa, povećanje transparentnosti, odgovornosti i kvalitete javnih usluga te podršku informiranom odlučivanju. Međutim, njihova implementacija suočava se s nizom izazova, uključujući potrebu za obukom kadrova, tehničku infrastrukturu, složenost u definisanju i praćenju indikatora, te administrativni teret.

#### **4.2. Prijedlozi za unapređenje efikasnosti javnog sektora u Bosni i Hercegovini primjenom programskog budžetiranja i mjerenja učinka**

Svi navedeni izazovi sa kojima se susreće BiH za uvođenje programskog budžetiranja i mjerenje učinka javnog sektora se mogu gledati kao i prijedlozi za unapređenje.

Prije svega, treba uvesti što više edukacija zaposlenika koji će raditi taj posao, kako na početku same promjene procesa, tako i kontinuirane edukacije kada proces zaživi. Također, dobro bi bilo i uvođenje jedinstvenog softverskog rješenja na svim nivoima vlasti i budžetskim institucijama kako bi se i olakšao i ubrzao sam rad.

Uvođenjem softverskog rješenja, uz prethodno dobre postavke, dovelo bi do bržeg i sigurnijeg obavljanja posla, odnosno smanjio bi se ljudski rizik greške i rezultati i izvještavanje bi bili pouzdaniji i sigurniji. Sredstva namijenjena za veći broj zaposlenih bi se preusmjerila na softversko rješenje i samim tim olakšao posao. Da bi to sve funkcioniralo potrebno je osigurati adekvatnu tehničku podršku za korisnike novih sistema. Sve ovo zahtijeva dodatno vrijeme i sredstva na početku implementacije, što, ukoliko ima volje nadležnih, može biti ostvarivo, a poslije i samoodrživo.

Jedan od prijedloga je i uvođenje sistema nagrađivanja i kažnjavanja, na temelju određenih postignuća, kao pokretanje motivisanosti zaposlenika za rad poslova za koja su zadužena, a u cilju ostvarivanja što boljeg učinka institucije, a samim tim i javnog sektora. Ovime bi se potaknulo odgovornije ponašanje zaposlenika u obavljanju zadatih poslova, a samo nagrađivanje i priznanje rada zaposlenih dovelo bi do boljih ciljeva.

Trebalo bi definisati i sistem kažnjavanja zaposlenika koji ne rade svoj posao da se ne dešava da se nedovršeni posao rasporedi na nekoga ko radi. U institucijama bi svi imali ravnomjerno raspoređen obim posla i ne bi bilo osobe koja bi umanjivala učinak same institucije, a samim tim i javnog sektora. Za sve ovo gore navedeno, treba i dobra volja vlade i političkih opcija, komunikacija i saradnja između svih nivoa vlasti, kojima će jedini cilj biti razvijanje zajedničkih programa i strategija koje će donijeti povećanju učinka javnog sektora. Da li će se to moći uspostaviti je pitanje, budući da bi se tim moglo jasno doći do rezultata koje odgovorne osobe rade svoj posao kako treba, a koje ne, i samim tim pozvati ih na odgovornost, što trenutno i nije baš cilj vlade i političkih opcija.

Također, ključno je i potrebno povećanje uključenost građana u proces programskog budžetiranja i mjerenja učinka, čime bi se osigurala odgovornost, transparentnije pratio rad institucija i vlada, te čule stvarne potrebe zajednica, a ne samo potrebe vlade i političkih opcija.

Uspostavljanjem jasnih smjernica za definisanje indikatora učinka i uključivanjem relevantnih stručnjaka i interesnih grupa u ovaj proces mogli bi se realnije i relevantnije definisati indikatori učinka za sve javne programe. Time bi se omogućilo praćenje i vrednovanje postignutih rezultata u odnosu na planirane ciljeve. Uvođenjem redovnog izvještavanja povećava se transparentnost u procesu budžetiranja i trošenja javnih sredstava kroz javno objavljivanje informacija o programima i njihovim učincima.

Implementacija ovih prijedloga može značajno doprinijeti poboljšanju efikasnosti i efektivnosti javnog sektora u Bosni i Hercegovini, omogućavajući bolje upravljanje javnim sredstvima i postizanje većeg učinka u isporuci javnih usluga.

U konačnici, cilj je stvoriti transparentniji, odgovorniji i efikasniji javni sektor koji bolje služi potrebama građana.

## **5. ISTRAŽIVAČKI DIO RADA**

### **5.1. Metodologija istraživanja**

Za ovo istraživanje je primjenjena kvalitativna metoda istraživanja korištenjem intervjua. Naglasak kvalitativne metode jeste na dubinskom razumijevanju riječi, iskustava i mišljenja, a ne na brojevima kako to nalaže kvantitativni pristup (Kloss, 2010). Primjena ove metode predstavlja iscrpan pristup u pronalaženju odgovora na postavljena pitanja. Korišten je polustrukturirani intervju jer, kako spominju Edwards i Holland (2013), u osnovi ovi intervjui dopuštaju mnogo više prostora ispitanicima da odgovore pod vlastitim uslovima od strukturiranih intervjua, ali pružaju određenu strukturu za komparaciju među ispitanicima u studiji pokrivajući iste teme, čak u nekim slučajevima koristeći ista pitanja. Za razliku od nestrukturiranog intervjua gdje istraživač može započeti razgovor pitanjem, a zatim aktivno slušati ispitanika koji slobodno govori, polustrukturirani intervju slijedi popis problema i pitanja koje istraživač želi obraditi tokom sesije (Bryman i Bell, 2007).

Prilikom analize prikupljenih podataka iz transkripta intervjua izvršena je analiza ključnih opažanja ispitanika boldiranjem teksta kao svojevrsnim kodiranjem podataka primjenjujući istraživačku metodu za interpretaciju sadržaja tekstualnih podataka kroz sistemski proces klasifikacije kodiranja i identifikovanja tema ili obrazaca (Hsieh i Shannon, 2005) te su ona predstavljena kao rezultat provedenih intervjua.

U okviru provedenih intervjua, obrađene su sljedeće teme:

- Upoznavanje sa pojmom, osnovnim ciljevima i prednostima vezano za programsko budžetiranje;
- Programsko budžetiranje u praksi u Bosni i Hercegovini i njegovi izazovi;
- Mjerenje učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini;
- Mogućnost poboljšanja i preporuke za unapređenje programskog budžetiranja i mjerenja učinka javnog sektora u Bosni i Hercegovini.

U skladu sa obavljenim intervjuima, kvalitativne podatke smo sumirali i saželi u posebne obrasce i u daljem pregledu ćemo ih prezentirati sa objašnjenjima i zaključcima u skladu sa praksama koje se koriste za obradu kvalitativnih podataka (Miles i Huberman, 1994 ). Za svrhu istraživanja ovog magistarskog rada intervjuisane su osobe koje rade u institucijama koje se finansiraju iz budžeta i osobe koje su povezane i upoznate sa samim pojmom i procesom sastavljanja budžeta u Bosni i Hercegovini, kao i osobe koje su kroz svoj posao upoznate sa datom tematikom, kao što su revizori. Ispitano je 8 osoba, od kojih je 6 žena i 2 muškarca. Ispitanici su osobe mlađe životne dobi, odnosno prosječna godina starosti je 42 godina. Prosječna godina radnog staža ispitanika je 18 godina i može se zaključiti da su

stručne i iskusne. Svi ispitanici imaju VSS stepen obrazovanja. Struktura zaposlenika je prikazana u Tabeli 3.

*Tabela 3: Osnovni podaci o ispitanicima*

ŠIFRA	GODINE ŽIVOTA	GODINE RADNOG STAŽA	SPOL	STEPEN OBRAZOVANJA	NIVO INSTITUCIJE
A1	43	18	Ž	VSS	DRŽAVNI
A2	42	15	M	VSS	KANTONALNI
A3	44	20	Ž	VSS	DRŽAVNI
A4	60	35	Ž	VSS	DRŽAVNI
A5	35	14	M	VSS	KANTONALNI
A6	25	2.5	Ž	VSS	KANTONALNI
A7	48	22	Ž	VSS	KANTONALNI
A8	43	16	Ž	VSS	ENTITETSKI RS

*Izvor: Autor*

Od 8 provedenih intervjuua, za njih 4 je rađena sinkrona komunikacija, odnosno pristali su na razgovor, dok je samo jedna osoba pristala na snimanje intervjuua. Za ostale 3 osobe, tokom razgovora su pisani odgovori, a nakon transkripcije tekst je poslan na pregled da se potvrdi da su odgovori bili ispravno protumačeni i zapisani u toku razgovora. Ostala 4 intervjuua su obavljena asinkronom komunikacijom, odnosno putem mail-a, budući da osobe nisu bile u mogućnosti drugačije odraditi intervjuu.

## **5.2. Rezultati i diskusija**

U nastavku slijede odgovori ispitanika na postavljena pitanja kao i njihova analiza. Prva grupa pitanja se odnose na temu “Upoznavanje sa pojmom, osnovnim ciljevima i prednostima vezano za programsko budžetiranje”.

1: Jeste li upoznati sa pojmom programsko budžetiranje?

2: Kako biste ga definisali i smatrate li da je važno za javni sektor BiH i zašto?

*“Da, u zavisnosti od strateškog plana, institucije svoje aktivnosti grupišu u programe sa definisanim ciljevima i željenim rezultatima. U principu bi trebalo da poboljša efikasnost upravljanja sredstvima (odobrovanje budžeta i ostvarene efekte institucija). Fokus se*



*stavlja na ostvarene rezultate definisane strateškim politikama, a ne samo na realizovane rashode.”*

**A1**

*“Da, djelomično sam upoznat jer privremeno bavljam tu funkciju u instituciji. PB bi definisao kao proces pripreme usvajanja i izvršenja budžeta po usvojenim budžetskim programima koji su razvrstani po ekonomskim kodovima.”*

**A2**

*“Da, PB je važno za javni sektor BiH, jer je ono cilj reforme javnih finansija. PB je planiranje i priprema proračuna na temelju učinka što može voditi ka transparentnijem, djelotvornijem i učinkovitijem trošenju javnih sredstava u BiH.”*

**A3**

*“Da, PB je planiranje i izvršavanje budžeta u skladu sa postavljenim ciljevima i rezultatima (učincima).”*

**A4**

*“Da, upoznat sam sa pojmom, na nekom osnovnom nivou. PB predstavlja pripremu i izradu budžeta usmjerenu na ciljeve i rezultate tj. na način koji će omogućiti da se strateški planovi provedu u djelo, da se lakše prati realizacija strateškog plana, javnih politika i u konačnici sam činak javnog sektora.”*

**A5**

*“Da, PB je oblik budžetiranja koji povezuje raspodjelu resursa i ishoda upotrebe tih resursa, što mijenja fokus budžetskog procesa sa godišnjih aktivnosti zasnovane na ulaznim resursima na aktivnosti zasnovane na učinku, a čime se poboljšava efikasnost i efektivnost potrošnje.”*

**A6**

*“Jesam, PB znači uspostavljanje novog načina planiranja i raspodjele budžetskih sredstava tako da se uvodi jasna veza između politika vlasti odnosno programa koji se sprovodi, ciljeva tih programa i očekivanih rezultata s jedne, i sredstava potrebnih za njihovu realizaciju s druge strane.”*

**A7**

*“Da, PB predstavlja budžetski sistem koji ima za cilj poboljšanje efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje i povećanje transparentnosti i odgovornosti kod trošenja javnih sredstava povezivanjem finansiranja javnog sektora sa rezultatima koje ostvaruju.”*

A8

Kao što možemo vidjeti iz gore prezentovanih odgovora na pitanje broj 1 svi su upoznati sa samim pojmom programskog budžetiranja. Na pitanje broj 2, također su svi dali podjednake odgovore.

Na pitanje broj 2 neki sudionici su nam dali još dodatna objašnjenja i to sljedeća:

*“Korištenje „program“ formata povezuju izdatke s onim što će se postići (koliko će se novca potrošiti na svaki od izlaznih rezultata koji koristi građanima). Programskim proračunom uspostavlja se jača veza između dodijeljenih javnih sredstava i rezultata/ishoda u javnom sektoru.”*

A3

*“Praktično, uvođenje programskog budžetiranja bi trebalo da omogući merenje cijene koštanja svakog ponuđenog rješenja nekog problema. Takođe, za izabrano rješenje se identifikuje korisnik koji je zadužen za realizaciju aktivnosti, a samim tim je uspostavljena i odgovornost za realizaciju aktivnosti.*

*U dogledno vrijeme, a obzirom na primjenu programskog budžetiranja na nivou BiH, izgledno je i očekuje se uvođenje ove metodologije i u budžetske cikluse u entitetima i dalje nižim nivoima vlasti. Entiteti u BiH još uvijek nemaju upotpunjen strateško-planski okvir što je ključna pretpostavka za izradu budžeta u programskom formatu, dok su JLS u tom pogledu u prednosti jer većina njih raspolaže aktuelnom strateškom dokumentacijom.*

*Programsko budžetiranje podrazumijeva niz promjena u pogledu ljudskih i materijalnih resursa, te promjene u pogledu strateškog razmišljanja, uključujući i procjenu prema spolu korisnika, ali i postojanje političke i administrativne spremnosti za njegovu implementaciju. Za uvođenje programskog budžetiranja neophodno je uzeti u obzir stvarne mogućnosti za provođenje ove vrste reforme.”*

A7

*“Važno je za javni sektor Bosne i Hercegovine zbog činjenice da će pristup orijentacije ka učinku u budžetiranju doprinijeti transparentnoj budžetskoj potrošnji.”*

A8

Na pitanje broj 1 svi ispitanici su odgovorili da su upoznati sa pojmom, s tim da su dva ispitanika upoznata djelimično ili samo u osnovi. Ta dva zaposlenika su sa kantonalnog nivoa, te možemo zaključiti da je državni nivo uveliko upoznat sa tematikom, budući da se kod njih već primjenjuje PB, za razliku od kantonalnog, gdje će primjena biti tek od 2027. godine. Što se tiče same definicije i važnosti programskog budžetiranja za javni sektor ispitanici su više manji dali odgovore koji su i tačni i slični. Smatraju da je programski budžet novi vid budžetiranja koji se zasniva više na rezultatima koji se ostvaruju i učincima, nego

na ulaznim rashodima i samim tim da je transparentniji, djelotvorniji i učinkovitiji način trošenja sredstava, što je od velike važnosti za javni sektor.

3: Koji su osnovni ciljevi implementacije PB u javnom sektoru u BiH?

4: Koje su glavne prednosti primjene PB u unapređenju efikasnosti javnog sektora?

*“Jedan od snovnih ciljeva jeste usklađivanje i poboljšavanje procesa strateškog planiranja, srednjoročnog planiranja i pripreme zahtjeva za visinu budžeta. PB bi trebalo omogućiti lakšu evaluaciju i analizu potrebnih sredstava za realizaciju planiranih aktivnosti institucija, odnosno strateških ciljeva. Osnovni cilj bi trebao biti postizanje maksimalne efikasnosti upotrebe budžetskih sredstava.”*

**A1**

*“Ciljevi bi trebali dati odgovor da li se kontinuirano prati izvršenje budžeta, da li su sredstva raspoređena po individualnim programima, da se troše kao što je planirano i da li finansirani programi ostvaruju svoje ciljeve. Transparentnost je jedna od ključnih prednosti PB, usmjeravanje pažnje na ciljeve budžeta i postizanje maksimalne efikasnosti upotrebe poreskih sredstava.”*

**A2**

*“Ciljevi implementacije PB su transparentnije, djelotvornije i učinkovitije trošenje javnih sredstava u BiH. PB ima za cilj i poboljšanje efektivnosti i efikasnosti javne potrošnje povezivanjem finansiranja organizacija javnog sektora sa rezultatima koje ostvaruje. Prikazivanjem proračuna putem programa, potreba i prioriteta svakog programa se bolje shvaćaju nego kod proračuna koji se planiraju po organizacijskoj klasifikaciji i kod kojeg se troškovi iskazuju po ekonomskoj klasifikaciji.”*

**A3**

*“Osnovni cilj je efikasnija provedba ciljeva i rezultata, dok je glavna prednost finansiranje na osnovu postavljenih ciljeva, rezultata i učinka, a ne prema ulaznim podacima po vrstama rashoda.”*

**A4**

*“Cilj PB je što učinkovitije trošenje javnih sredstava u realizaciji javnih politika i strateških ciljeva, odnosno alociranje sredstava na one programe od kojih će građani imati najviše koristi. Prednost je što programski budžet daje okvir prema kojem će se mjeriti uspješnost implementacije definisanih programa kroz postavljene indikatore, te se omogućava mjerenje stepena ispunjenja strateških ciljeva, efikasnosti mjera provedenih u okviru programa i ukupnih troškova napravljenih u procesu realizacije programskih aktivnosti i projekata.”*

**A5**

*“Planiranje budžeta zasnovano na programskom formatu poboljšava transparentnost odluka o dodjeli sredstava i povećava odgovornost vlade i rukovodilaca javnog sektora za učinke i rezultate budžetske potrošnje.”*

**A6**

*“Cilj reforme javnih finansija (tj. uvođenje programskog budžetiranja) je da planiranje i priprema budžeta na osnovu učinaka (pozitivna praksa u razvijenijim zemljama) može voditi ka transparentnijem, djelotvornijem i učinkovitijem trošenju javnih sredstava u BiH. Prednosti PB su: izrada transparentnijeg budžeta, usmjeravanje pažnje na ciljeve, potrebe i sposobnosti uprave, postizanje maksimalne efikasnosti upotrebe poreskih sredstava građana, služi širem interesu zajednice, poticanje bolje kordinacije unutar uprave i efikasnijeg rada uprave i održavanje zdravog i stabilnog finansijskog programa.”*

**A7**

*“Prednost PB kao osnova za dodjelu sredstava koristi kriterijum učinka i orjentisan je na rezultate, sa glavnim ciljem da se obezbijedi poboljšanje efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje uspostavljanjem jasne veze između finansiranja i ostvarenih efekata.”*

**A8**

Data su i dodatna objašnjenja na pitanja broj 3 i 4 i to sljedeća:

*“Da bi se uspostavila ova veza (poboljšanje efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje povezivanjem finansiranja organizacija javnog sektora) koriste se sistematizirane informacije o učinku (pokazatelji, procjena, troškovnik programa, itd). Utjecaj programskog budžetiranja ogleda se u boljem određivanju prioriteta u potrošnji i poboljšanoj efektivnosti i/ili efikasnosti usluga.”*

**A3**

*“Dokumenti programskog budžeta omogućavaju budžetskim korisnicima da bolje prezentiraju kako će sredstva biti korištena, a vladi i parlamentu da donose kvalitetnije odluke o prioritetima raspodjele ograničenih sredstava prema aktivnostima i učincima. Međutim, iako je uvođenjem programskog budžetiranja Bosna i Hercegovina napravila određeni iskorak i napredak, prema rangiranju International Budget Partnership-a naša zemlja još uvijek spada u red onih zemalja koje u budžetskom procesu objavljuju samo djelimične informacije.”*

**A6**

*“Izrada transparentnog budžeta se najbolje vrši kroz programski budžet u formatu koji poboljšava razumijevanje svrhe i prirode usluga koje će pružiti zajednici.*

*Usmjeravanje pažnje na ciljeve, potrebe i sposobnosti uprave se može postići također pomoću programskog budžeta, te se mogu uskladiti budžetska ulaganja u skladu sa ciljevima zajednice, predviđenim ili željenim rastom, prioritetima i finansijskim mogućnostima.*

*Postizanjem maksimalne efikasnosti upotrebe poreskih sredstava građana u fokus se stavlja planiranje i upravljanje programskim budžetom kao osnov za donošenje odluka.*

*Prednost primjene programskog budžetiranja je i da služi širem interesu zajednice i poštuje principe socijalne pravde i rodne ravnopravnosti. Kao takav, budžet pruža informacije i o rezultatima odnosno efektima utroška budžetskih sredstava.*

*Poticanje bolje koordinacije unutar uprave i efikasnijeg rada uprave kroz korištenje programskog budžeta rezultirat će efikasnijom upotrebom ograničenih resursa i ograničit će konflikte ili preklapanja između projekata.”*

**A7**

*“Unapređenje pružanja usluga javnog sektora i bolje primjene principa vrijednost za novac kod javne potrošnje, povećanje transparentnosti i odgovornosti kod trošenja javnih sredstava, transparentnija primjena razvojnih strategija i planskih dokumenata uz adekvatne mjerljive rezultate.”*

**A8**

Kada su u pitanju ciljevi odnosno prednosti primjene PB u javnom sektoru jedan ispitanik smatra da je glavni cilj uskladiti sve pravne akte koji će pomoći u pripremi zahtjeva za visinu budžeta, odnosno da se usklade strateški ciljevi, planiranja, srednjoročna planiranja i ostali akti koji će biti osnov za budžet. Ostali se slažu da su osnovni ciljevi/prednosti transparentnost, djelotvornost i učinkovitost trošenja javnih sredstava, te da samim tim se dovodi do veće efikasnosti i efektivnosti rada institucije i rezultata koje institucija ostvaruje.

Samim učinkovitijim trošenjem javnih sredstava, koja su u skladu sa aktima institucije, kao što su vizija, misija, strateško planiranje, kapitalno ulaganje, svrha same institucije, mogu se ostvarivati projekti ili alocirati sredstva na one projekte koji su od interesa građana, a koji su iz nadležnosti date institucije. Iz svega ovoga može se zaključiti da je glavni i osnovni cilj postizanje maksimalne efikasnosti budžetskih sredstava. Također, primjenom PB može se lakše pratiti učinak i realizacija budžeta, budući da je sam budžet pripremljen na takav način i transparentniji i jasniji, a samim tim i pratiti rad institucije i odgovornog lica, kao i pozvati na odgovornost u slučaju neuspješnog rada odgovornog lica.

5: Znete li, a ukoliko da, možete li navesti primjer uspješnog projekta ili programa koji su implementirani putem programskog budžetiranja u BiH?

*“Uvedena je obaveza PB i izvještavanja za sve institucije. Napravljen je iskorak uvođenjem obaveze PB i planiranja daljeg razvoja ovog procesa.”*

**A1**

*“Ne, koliko mi je poznato sa primjenom PB neki pomaci su učinjeni na državnom nivou, ali konkretno nisam upoznat sa detaljima.”*

**A2**

*“Kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH je uspješno definisan program Razvitak međunarodne i međuentitetske prometne infrastrukture. Uz napomenu da se proračun još uvijek ne usvaja po programskom formatu, već se samo šalje u parlamentarnu proceduru kao informacija, a i samo izvršenje se ne realizira još po programskom formatu.”*

**A3**

*“Ne.”*

**A4, A6, A7**

*“Koliko sam upoznat, samo na nivou institucija BiH budžet u programskom formatu je sastavni dio budžetske dokumentacije, te se dostavlja parlamentu kao dodatna informacija prilikom usvajanja budžeta, tako da ne bih mogao navesti neki konkretan primjer.”*

**A5**

*“Nije bilo ovakvih primjera u Bosni i Hercegovini.”*

**A8**

Iako se na državnom nivou već primjenjuje PB, kao informacija, samo jedan ispitanik je upoznat sa konkretnim primjerom uspješnog projekta u BiH, a to je kod Ministarstva komunikacije i prometa BiH za projekat pod nazivom Razvitak međunarodne i međuentitetske prometne infrastrukture. Ostali ispitanici su odgovorili negativno, odnosno da nisu upoznati te da znaju da se na nivou BiH parlamentu dostavlja kao dodatna informacija budžet u programskom formatu, ali se kao takav ne usvaja niti izvršava.

Sumirajući sve odgovore na pitanja vezana za temu “Upoznavanje sa pojmom, osnovnim ciljevima i prednostima vezano za PB” može se zaključiti da su svi sudionici upoznati sa samim pojmom, svrhom, kao i ciljevima i prednostima samog PB i njegove primjene i da njegova primjena predstavlja važan iskorak za Bosnu i Hercegovinu, efikasnije, efektivnije i transparentnije praćenje potrošnje javnih sredstava, lakše praćenje samog učinka datog programa, biranja prioriteta programa od javnog interesa za građane kao i mogućnost pozivanja na odgovornost odgovornog lica institucije.

Druga grupa pitanja se odnosi na temu "Programsko budžetiranje u praksi u Bosni i Hercegovini i njegovi izazovi". Ova tema obuhvata 6 pitanja koja će biti prikazana ispod kao i odgovori na njih od strane ispitanika.

6: Kako se osigurava odgovornost i transparentnost u procesu PB?

*"Definisanjem programskih aktivnosti koje su povezane sa strateškim ciljevima institucije, moguće je pratiti i odgovornost nad realizacijom samog programa. Transparentnost se postiže kroz jasnije definisanje i obrazloženje pojedinačnih programskih aktivnosti svake institucije."*

**A1**

*"Konkretno nisam upoznat na koji način se planira osigurati odgovornost i transparentnost u procesu budžetskog planiranja s obzirom na primjenu i podzakonske akte koji trebaju biti doneseni od strane vlade."*

**A2**

*"Kroz uvođenje programskog modela proračuna u svim fazama proračunskog ciklusa (pripremi, izvršenju i izvještavanju)."*

**A3**

*"Mislim da se kroz definisanje programa treba odrediti rukovodilac programa koji će biti zadužen za realizaciju programa i samim tim biti odgovoran za njegovu realizaciju."*

**A5**

*"Ispravno provođenje PB podrazumijeva što širu pokrivenost korisnika, vladu koja ima formulirane prioritete na koje se korisnici mogu pozvati, korisnike sa jasnim strateškim i operativnim ciljevima na kojima se zasnivaju."*

**A6**

*"Ovakav način budžetiranja omogućava da se poboljša prioritizacija rashoda i da se podstakne na efikasnije trošenje sa fokusom na rezultate, jer programski budžet podrazumijeva i definisanje indikatora učinka koji se koriste za praćenje uspješnosti određenog programa."*

**A8**

Dva ispitanika su dali i dodatna objašnjenja na pitanje broj 6.

*"Puko pripremanje ovih informacija, kao što je trenutno, bez da vlada, parlament ili šira javnost analiziraju ima vrlo nizak utjecaj. Da bi bile relevantne, ove informacije moraju*

*biti korištene i od strane donosioca odluka i organa interne i eksterne kontrole koji bi pratili učinak i na osnovu njega utjecali na buduće raspodjele.”*

**A6**

*“Primjenom indikatora učinka obezbjeđuju se informacije o efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti programa, programskih aktivnosti i projekata. Indikatorom učinka se mjeri da li se postavljeni ciljevi ostvaruju.”*

**A8**

Na pitanje kako se osigurava odgovornost i transparentnost u procesu PB ispitanici su odgovorili da se samom pravilnom primjenom PB kroz pripremu, izvršenje i izvještavanje osigurava odgovornost i transparentnost. Također se i kroz usklađivanje programskih aktivnosti sa ciljevima institucije, te kroz jasnije definisanje i obrazloženje programskih aktivnosti institucije i što širu pokrivenost korisnika osigurava transparentnost, a samim tim i odgovornost odgovornog lica u instituciji po realizaciji i izvršenju samog projekta.

7: Koje su najveće prepreke ili izazovi u primjeni programskog budžetiranja u javnom sektoru u BiH i kako se one mogu prevazići?

*“Najveće prepreke predstavljaju potrebna sredstva i kapaciteti za prelazak na PB, edukacije, povezivanje veoma složene javne administracije u okviru jednog sistema itd.”*

**A1**

*“Prepreke su brojne i mislim da nisu vezane samo za PB nego su ukupno prisutne u javnom sektoru. Potrebno je ubrzati reforme javnog sektora i primijeniti preporuke evropskih institucija u cilju poboljšanja stanja.”*

**A2**

*“Nedostatak programskog proračuna je što će zahtijevati više zaposlenih u Ministarstvu finansija koji će raditi s proračunskim korisnicima, kao i pripremu analiza kao osnovu za izradu proračuna po učinku. Na početku će biti izazov i Parlamentarnoj skupštini BiH u smislu da će trebati više vremena za diskusiju, da će biti više kritički nastrojeni i moguće da će imati više amandmana upravo jer je budžet napravljen transparentnije.”*

**A3**

*“Za institucije BiH, zbog specifičnosti nadležnosti istih, najveći izazov je definisanje mjerljivih indikatora koji se mogu pratiti.”*

**A4**

*“Način donošenja odluka, zakonskih okvira, teritorijalna uređenost države, ali možda najvažnija prepreka je nespremnost vlasti na svim nivoima da se okrenu ovom načinu*



*donošenja budžeta, jer bi isti doveo do mjerljivih rezultata i na osnovu indikatora bi se mogao pokazati rad/nerad vlasti, odnosno donosioca odluka.”*

**A5**

*“Glavni izazov u primjeni programskog budžetiranja predstavlja povezivanje formalnog procesa izrade budžeta sa procesom donošenja odluka iz oblasti javnih politika i utvrđivanja budžetskih prioriteta. Isti bi se mogao prevazići, ali je potrebno uključivanje što većeg broja ljudi koji učestuju u javnom i političkom životu Bosne i Hercegovine.”*

**A8**

Na pitanje broj 7, koje se odnosilo na najveće prepreke ili izazove u primjeni PB, ispitanici su naveli brojne prepreke kao što su: nedovoljan broj zaposlenika za sam prelazak na PB, što zahtijeva dodatna sredstva i kapacitete, kako za dodatne edukacije, tako i za informaciona rješenja koja će pomoći u radu. Također su rekli da je problem i u samoj složenosti javne administracije BiH, zatim način donošenja odluka, zakonskih okvira, kao i utvrđivanje i definisanje indikatora koji bi bili mjerljivi i koji bi se mogli pratiti.

Jedan od ispitanika je naveo da je i jedan od možda najvažnijih prepreka nespremnost naše vlasti jer bi ovakav način mogao dovesti do lakše mjerljivih rezultata i mogao bi se pokazati rad odnosno nerad same vlasti ili pojedinih institucija.

8: Smatrate li da bi se primjenom PB mogao lakše pratiti i mjeriti učinak javnog sektora BiH?

9: Smatrate li da, i ukoliko da, kako PB pomaže u boljoj alokaciji resursa u javnom sektoru u BiH?

*“Jedan od osnovnih ciljeva PB je praćenje i mjerenje učinka javnog sektora, odnosno povećanje efikasnosti rashoda. PB može pomoći u poboljšanju efikasnosti korištenja sredstava pa samim tim i alokaciji potrebnih resursa za ostvarivanje strateških ciljeva, kroz postavljanje prioriteta aktivnosti koje traže dodatna sredstva uz obrazloženje.”*

**A1**

*“Da, svakako bi bilo lakše pratiti učinak javnog sektora, ali je potrebno uspostaviti objektivne i jasne indikatore učinka. Smatram da bi cjelovita primjena PB pomogla boljoj alokaciji resursa kroz evaluaciju implementacije i prethodno navedene kriterije. Ukoliko indikatori pokažu da program nije dao očekivane rezultate da se isti promijeni ili prilagodi u budućnosti.”*

**A2**

*“Da, lakše će se mjeriti i pratiti učinak javnog sektora. PB pomaže optimalnoj alokaciji resursa na način što se finansiraju prioriteta programa i projekata. Omogućuje se*

*planiranje i prikaz alokacije resursa iz svih izvora finansiranja sukladno cilju programa, kao i analiza učinkovitosti rashoda.”*

**A3**

*“Da, ali sve direktno ovisi o pravilno definisanim indikatorima.”*

**A4**

*“Da, i teoretski, a i u praksi razvijenih zemalja dokazano je da se lakše prati i mjeri učinak javnog sektora. Jedan od ciljeva PB je da se omogući pravičnija alokacija resursa, odnosno da se sredstva usmjere u prioritetnu potrošnju.”*

**A5**

*“Kroz izvyještavanje o učinku dodatno se utiče na odluke o raspodjeli ograničenih finansijskih resursa i podržavaju tri ključna cilja u upravljanju javnim rashodima: alokacija efikasnosti, odnosno zadovoljavanje stvarnih i prioritetnih potreba građana lokalne samouprave; tehnička efikasnost, odnosno ograničenim sredstvima osigurava se optimalan nivo usluge i ukupna fiskalna disciplina.”*

**A6**

*“Da, alociranjem sredstava iz budžeta prema projektnim aktivnostima tačno se lociraju sredstva tamo gdje su potrebna.”*

**A7**

*“Da, samim praćenjem indikatora učinka programa na godišnjem nivou osiguraće se bolja alokacija resursa u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini.”*

**A8**

Na pitanje broj 8 i 9, smatraju li ispitanici da će primjena programskog budžeta pomoći pri lakšem praćenju i mjerenju učinka javnog sektora, kao i da li pomaže u boljoj alokaciji resursa u javnom sektoru, svi ispitanici su se složili da hoće, odnosno dali iste odgovore.

Budući da je i jedan od osnovnih ciljeva i svrha programskog budžeta praćenje i mjerenje učinka javnog sektora, samom njegovom primjenom će se lakše pratiti učinak javnog sektora u Bosni i Hercegovini, kao i bolja alokacija resursa u javnom sektoru na projekte koji su prioritetniji i od značaja za građane, a u cilju ostvarivanja strateških ciljeva same institucije. Također da bi se mogao mjeriti učinak, ispitanici su se složili da je potrebno definisati objektivne i jasne indikatore učinka, kako za samo mjerenje učinka, tako i za bolju alokaciju samih resursa tamo gdje su potrebija.

10: Mogu li se koristiti i koriste li se tehnologije i softveri za podršku PB i praćenju učinka javnog sektora u BiH?

11: Provodi li se i kako obuka i razvoj kapaciteta zaposlenika u javnom sektoru u vezi sa PB i mjerenjem učinka javnog sektora u BiH?

*“Koriste se programi i softveri, ali unapređenje istih traži dodatna sredstva i edukacije što je ponekad teško omogućiti. Što se obuka tiče, najviše se rade obuke koje su sastvani dio projekata podrške reformi javne uprave.”*

**A1**

*“Tehnologije se mogu i trebaju koristiti i svakako bez njih nije moguća potpuna implementacija PB. Koliko sam upoznat postoje i obuke organizovane na ovu temu.”*

**A2**

*“Da, koristi se trenutno softver BPMIS, a u proceduri je nabava novog softvera za planiranje proračuna i izvještavanje o izvršenju proračuna u programskom formatu. Provodile su se i razne obuke u okviru IPA i EU Projekata.”*

**A3**

*“Na nivou institucija BiH trenutno se koristi sistem za planiranje i upravljanje budžetom, koji omogućava planiranje budžeta po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, uz definisanje indikatora učinka, a sistem nije još povezan sa informacijskim sistemom za izvršavanje budžeta. U proceduri je nabavka softvera za programski budžet na nivou institucija BiH, entiteta i Brčko Distrikta u okviru IPA 2020. U okviru projekta IPA 2017 je provedena obuka službenika za finansije.”*

**A4**

*“U današnjem vremenu, tehnologija i softveri uveliko pomažu u svim sferama života, pa tako i za podršku PB i praćenju učinka javnog sektora.”*

**A5**

*“Tehnologija i softveri mogu biti podrška za PB i mjerenje učinka javnog sektora. Obuke se provode putem Agencije za državnu službu.”*

**A6**

*“Učinci javnog sektora se mogu pratiti putem softvera.”*

**A7**

*“Bez tehnologija nije moguća izrada programskog budžeta. Obuke se provode preko projekata koje finansija Evropska Unija, ali u nedovoljnoj mjeri.”*

**A8**

Na pitanje, da li se mogu koristiti tehnologije i softveri za podršku PB i praćenju učinka javnog sektora, ispitanici su se složili da mogu i da bi uveliko bili olakšavajući alati za programski budžet i praćenje učinka. Na nivou BiH se koristi sistem za planiranje i upravljanje budžetom, odnosno za planiranje budžeta po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, ali nije povezan sa informacionim sistemom za izvršavanje budžeta i samim tim je u proceduri nabavka novog softvera koji će obuhvatiti sve, kako i samo planiranje budžeta tako i izvještavanje u programskom formatu. Što se tiče samih obuka zaposlenika, ispitanici su se složili da su do sad bile, ali da su to obuke u sklopu IPA i EU projekata, kao i putem Agencije za državnu službu, ali u nedovoljnoj mjeri.

Sumirajući odgovore druge teme “Programsko budžetiranje u praksi u Bosni i Hercegovini i njegovi izazovi” možemo zaključiti da bi programsko budžetiranje bilo od velikog značaja za efikasno, efektivno i transparentno trošenje javnih sredstava budući da je jedan od osnovnih ciljeva mjerenje učinka samih programa u budžetu. Sa dobrom alokacijom resursa, na važne i značajne projekte za građane, ostvario bi se i dobar učinak programa, što bi dovelo i do boljeg učinka samog javnog sektora u Bosni i Hercegovini.

Da bi se sve gore navedeno uspjelo ostvariti potrebno je uvesti informacioni program koji će znatno olakšati planiranje samog programskog budžeta te i njegovo izvještavanje o izvršenju i mjerenje učinka. Uz dobre postavke softvera, dobro definisane indikatore učinka, koji su jako važni, čak i ključni da bi programski budžet mogao funkcionisati, može se znatno olakšati rad zaposlenika na ovom polju. Uz dobar softver potrebne su i dodatne edukacije, koje postoje, ali u nedovoljnoj mjeri. Edukacije ne bi trebale biti samo za zaposlene u oblasti budžetiranja, već i za odgovorne osobe institucija, ministarstava, vlade, parlamenta i svih drugih aktera pa i za same građane, da bi mogli lakše pratiti izvršavanje budžeta i učinak javnog sektora u konačnici. Samim tim bi se osigurala i transparentnost i mogućnost poziva na odgovornost odgovornih osoba.

Naravno sve ovo je moguće, ali postoje i dodatni izazovi za implementaciju osim nedostatka informacionog sistema, zaposlenih, edukacije zaposlenika i svih aktera vezanih za budžet i njegovo izvršenje. I sama složena struktura države, donošenje zakonskih propisa koji bi trebali biti prilagođeni našim potrebama, definisanje indikatora za mjerenje učinka predstavljaju dodatne prepreke i potrebna je dobra volja vlasti da se sve implementira i primjenjuje na način da sve ima svrhu.

Treća grupa pitanja se odnosi na temu “Mjerenje učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini”. Ova tema obuhvata 5 pitanja koja će biti prikazana ispod kao i odgovori na njih od strane ispitanika.

12: Kako bi se efikasnost mjerenja učinka mogla unaprijediti u cilju boljeg upravljanja javnim sredstvima?

*“Jasnije definisati i pojednostaviti mjere za praćenje učinka što bi tražilo sveobuhvatniju analizu postojećeg stanja.”*

## A1

*“Uspostavljanje jasnih kriterija i indikatora uspješnosti pojedinih aktivnosti i programa, a ukoliko izostaju rezultati izmjeniti politike i prilagoditi planiranje istih.”*

## A2

*“Pokazatelji učinka govore nam kako radimo. Ako se ne prati rezultat, teško je znati da li poslujemo uspješno ili ne. Mjerenje učinka omogućuje vlastima da identificiraju problematične oblasti i da poduzimanjem korektivnih aktivnosti i otkriju u kojoj se mjeri ostvarilo poboljšanje.”*

## A3

*“Dodatnom obukom zaposlenih obzirom na specifičnu nadležnost institucija BiH.”*

## A4

*“Orjentacija prema efikasnosti može se posmatrati i zahtjevati na svim razinama, kako na razini cijele zemlje, instiucije tako i na razini pojedinog državnog službenika. U tom, zadnjem slučaju efikasnost postaje relevantna i za djelatnost upravljanja ljudskim potencijalima. Zato se i upravljanje učinkovitošću (efikasnošću, radnom uspješnošću) može smatrati instrumentom efikasnog upravljanja ljudskim potencijalima.”*

## A6

*“Tek nakon uvođenja programskog budžeta i definisanja mjera učinka možemo govoriti o unapređenju istih.”*

## A8

Kada je riječ o unapređenju mjerenja učinka ispitanici se slažu da je potrebno prije svega jasnije definisati mjere za praćenje učinka, uspostavljanje jasnijih kriterija i indikatora uspješnosti, što je dug i iscrpan proces jer bi trebalo uraditi sveobuhvatniju analizu postojećeg stanja kako cijele zemlje, tako i na pojedinačnim nivoima. Za početak je potrebno postaviti neke parametre i početi sa mjerenjem učinka da se vidi kako će funkcionisati u praksi, u odnosu na teoriju, pa samim tim tek onda detaljnije govoriti i raditi na unapređenju mjerenja učinka.

13: Koje metode ili alati su najvažniji za prikupljanje podataka i analizu učinka programa u javnom sektoru?

14: Kako se mogu mjeriti performanse programa u javnom sektoru?

*“PB bi trebalo biti jedan od alata koji bi osigurao da javni sektor pruža veći obim usluga uz manje resursa. Performanse programa se mogu mjeriti kao trošak po jedinici pojedinih*

*aktivnosti, unapređenje procesa ili kvalitete, broj akata, broj kontrola, procenat smanjenja nekih devijacija itd.”*

**A1**

*“Jača kontrola uz podzakonske akte koji bi zahtijevali detaljnije analize i predočili kvalitetnije dokaze o učinkovitosti programa koji se primjenjivao. Indikatori performanse bi trebale usvojiti vlade u skladu sa svojim ciljevima primjenjujući reforme EU i analizirajući pozitivne prakse iz zemalja EU.”*

**A2**

*“Najveći izazovi su definisanje indikatora zbog specifičnosti razine vlasti. U vezi sa tim je potrebna eventualna tehnička pomoć. Najvažniji alat za prikupljanje podataka i analizu učinka programa u javnom sektoru je primjena novog softvera. Budući da se proračun ne usvaja niti izvršava u programskom formatu trenutno je nemoguće mjeriti performanse programa u javnom sektoru.”*

**A3**

*“Svaki program bi trebao imati indikatore učinka, odnosno unaprijed definisan način mjerenja realizacije programa. Indikatori moraju biti tačno definisani i što je najbitnije mjerljivi.”*

**A5**

*“Za ovu analizu je od izuzetne važnosti da se koriste relevantni podaci, definiše startna pozicija, uradi komparativna analiza, analiza trendova te dati zaključak analize za dato područje u smislu definisanja ključnih problema u području, a što je osnova za definisanje ključnih programa i očekivanih rezultata njihove realizacije. Kao alat za upravljanje ukupnim kvalitetom, CAF se oslanja na temeljne koncepte izvrsnosti i prevodi u javni sektor i teži da unaprijedi rad javnih organizacija.”*

**A6**

*“CAF kao model za upravljanje učinkom služi kao "kompas" za pomoć rukovodiocima da pronađu puteve do izvrsnosti. Služeći se grafičkim prikazima, on objašnjava uzročno-posljedičnu vezu između organizacijskih faktora i rezultata rada.”*

**A7**

*“Kako bi se mogli prikupljati podaci i analizirati mjere učinka programa u javnom sektoru neophodno je izraditi softver i metodologiju kojom će biti definisani koraci i nosioci izrade izvještaja. Kroz praćenje izvršenja definisane misije, vizije i ciljeva programa.”*

**A8**

Data su i dodatna objašnjenja na gore navedena pitanja.

*“Proračun se još uvijek ne usvaja u programskom formatu, već se šalje u parlamentarnu procedure kao informacija. Također ni izvršenje proračuna se ne realizuje još u programskom formatu. Potrebno je uraditi izmjene i dopunu Zakona o finansiranju institucija BiH kao i ažuriranje proračunskih instrukcija kojima će se propisati da se proračun priprema, usvaja i izvršava prema programskoj klasifikaciji počevši od proračuna za 2025. godinu.”*

**A3**

*“Zajednički okvir procjene (CAF) je model za samoprocjenu u okviru upravljanja ukupnim kvalitetom. CAF je besplatan i dostupan u javnom domenu kao pomoć organizacijama javnog sektora za unapređenje njihovog rada. Pripada modelima upravljanja ukupnim kvalitetom (TQM), a izvorna inspiracija za njega je bio Model izvrsnosti Evropske fondacije za upravljanje kvalitetom (eng. Excellence Model of the European Foundation for Quality Management – EFQM). CAF se zasniva na pretpostavci da se izvrsni rezultati u područjima organizacijskog učinka, građana/korisnika, ljudi i društva postižu kroz strategiju zasnovanu na liderstvu i planiranju, kao i pomoći ljudi u organizaciji, partnerstva, resursa i procesa. Temelj CAF modela je samoprocjena organizacije, koja strogo predstavlja polaznu tačku za sveobuhvatni process unapređenja. Iako se CAF prvenstveno fokusira na evaluaciju učinka/rezultata rada i upravljanje njima kako bi poboljšanje bilo moguće, krajnji cilj je doprinos dobrom upravljanju.”*

**A7**

Na pitanje koje metode odnosno alati su najvažniji za prikupljanje podataka i analizu učinka programa, kao i kako se mogu mjeriti performanse programa, ispitanici su rekli da je najvažnije imati softversku podršku, kao najvažniji alat u prikupljanju podataka i analizu učinka. Također je potrebno da se definišu i potrebni indikatori koji moraju biti mjerljivi i primjenjivi na našem području i za našu strukturu države. Ti indikatori kao i softveri bi uveliko pomogli da se olakša mjerenje performansi programa, a za početak bi najjednostavnije bilo izučiti i primjeniti pozitivne prakse iz EU koliko je moguće.

Također uspješnost performanse programa se prati i kroz definisane ciljeve, vizije, misije i strategije institucije i da li su programi u skladu sa njima.

15: Postoji li participacija sudionika u procesu BP u BiH, uključujući građane i nevladine organizacije?

16: Kako se osigurava da se novac iz budžeta troši na način koji je i planiran? Tko to nadgleda?

*“U posljednje vrijeme postoje inicijative za učešće organizacija u ove procese. U okviru institucija se uspostavljaju kontrole praćenja i nadzora nad trošenjem kao i odobravanje*

*izdataka, a značajnu ulogu ima Ministarstvo finansija i trezora, interna revizija, kancelarije za reviziju itd.”*

**A1**

*“Možda je veća participacija u jedinicama lokalne samouprave, te bi ona trebala biti poželjna naročito u pojedinim ministarstvima koji imaju transfere i javne pozive za dodjelu sredstava. U prvom redu bi Ministarstvo finansija na osnovu kvartalnih izvještaja budžetskog korisnika trebalo vršiti nadzor, kao i budžetski inspektori pri obavljanju inspekcijskog nadzora, interna revizija i Ured za reviziju institucija.”*

**A2**

*“Trenutno ne postoji participacija sudionika. Ministarstvo finansija i trezora BiH objavljuje Proračun za građane institucija BiH i međunarodne obaveze BiH, te će se kroz isti kad se steknu uslovi moći predstaviti i programski proračun. Ministarstvo finansija i trezora BiH radi kontrole operativnih planova proračunskih korisnika, kao i analize proračunskih zahtjeva i izvještaja o izvršenju proračuna. Nadgledanje vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH i Ured za reviziju institucija BiH.”*

**A3**

*“Na nivou institucija BiH ne postoji participacija drugih sudionika. U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH Ministarstvo finansija i trezora BiH je nadležno i za donošenje računovodstvenih procedura, izvještavanje budžetskih korisnika, upravljanjem jedinstvenim računom trezora i sistemom Glavne knjige trezora.”*

**A4**

*“Nisam upoznat sa participacijom ostalih sudionika.”*

**A5**

*“Postoji, prilikom planiranja projektnih aktivnosti i budžetiranja sredstava ostvaruje se komunikacija sa svim zainteresovanim stranama. Trošenje novca iz budžeta nadgledaju interne i eksterne kontrole.”*

**A6**

*“Participacija sudionika postoji kroz socioekonomsku analizu prikupljanja podataka.”*

**A7**

*“Ne postoji participacija drugih sudionika. Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske provodi finansijsku reviziju svake godine, a Vlada Republike Srpske i Narodna skupština Republike Srpske usvajaju Izvještaj o izvršenju budžeta Republike Srpske za svaku fiskalnu godinu.”*



Na pitanje postoji li participacija sudionika u procesu PB ispitanici su se složili da više ne postoji nego što postoji. Postoje inicijative u posljednje vrijeme, no međutim one nisu ništa toliko značajne da bi se isticalo.

Što se tiče pitanja nadgledanja odnosno osiguravanja da se novac troši kako je i planiran ispitanici su se složili da je to prvenstveno dužnost Ministarstva finansija i trezora i Ureda za reviziju institucija, dok je unutar institucije zadužena interna kontrola za praćenje i nadzor nad trošenjem sredstava.

Sumirajući odgovore na pitanja koja se odnose na treću temu "Mjerenje učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini" možemo zaključiti da mjerenje učinka u našoj zemlji još uvijek nije zaživjelo. Da bi se moglo primjenjivati, prije svega je potrebno uvesti programsko budžetiranje koje je jedan od alata za samo mjerenje učinka u javnom sektoru. To predstavlja dugotrajan i iscrpan proces, sa raznim izazovima, ali je od značaja za napredovanje same države. Potrebno je uložiti određena sredstva za nabavku informacionih tehnologija koje će znatno olakšati mjerenje učinka, ali uz prethodno definisanje mjerljivih indikatora. Ti indikatori bi trebali biti preuzeti iz pozitivne prakse EU, ali uz prilagodbu za našu strukturu države.

Također da bi se moglo pratiti učinak odnosno sama performansa programa, programi moraju biti u skladu sa strateškim ciljevima same institucije, kao i njegove vizije i misije.

Kada su u pitanju drugi sudionici u procesu planiranja odnosno donošenja budžeta, mimo institucija i vlade, nisu zabilježeni značajniji pomoci, kao i sama uključenost građana kao najzainteresovanije strane koja se javlja, kao ni nevladinih organizacija, koje služe za dobrobit građana. Iako građani i nevladine organizacije nisu uključene ipak postoje institucije koje su dužne nadgledati proces planiranja i trošenja javnih sredstava institucija.

Prije svega, na prvoj liniji, to je Ministarstvo finansija i trezora, koje pri donošenju budžeta svake institucije ima uvid u isti, kao i kroz same izvještaje institucija o trošenju odnosno o izvršenju budžeta. Poslije Ministarstva finansija i trezora važnu ulogu imaju i revizori iz Ureda za reviziju institucija, koji vrše reviziju.

Na nivou Bosne i Hercegovine Ured za reviziju vrši svake godine reviziju državnih institucija, dok na drugim nivoima, se vrši po planu, budući da je veliki broj institucija, mali broj zaposlenih revizora, pa neke institucije mogu biti revidirane svaki pet do šest godina, ako ne i duže, što ostavlja dodatno prostora za manipulaciju.

Da bi se smanjile dodatne manipulacije, veliku ulogu igraju interne revizije i kontrole same institucije, čiji je zadatak između ostalog i praćenje planiranja i potrošnje javnih sredstava, odnosno izvršenje budžeta u skladu sa usvojenim budžetom.

Četvrta grupa pitanja se odnosi na temu “Mogućnost poboljšanja i preporuke za unapređenje programskog budžetiranja i mjerenja učinka javnog sektora u Bosni i Hercegovini”. Ova tema obuhvata 1 pitanja, odnosno odnosi se na preporuke ispitanika koji su upoznati sa tim procesom i koji rade ili će u budućnosti raditi programsko budžetiranje i mjerenje učinka.

17: Koje su vaše preporuke za dalje unapređenje PB i mjerenja učinka u javnom sektoru BiH?

*“Unaprijediti adekvatnost cjelokupne strukture koja bi bila podrška ovom procesu (sredstva, edukacije, softveri), unaprijediti process izvještavanja i analizu ostvarenih rezultata te analizirati postavljene strateške ciljeve i očekivane rezultate da bi se utvrdili naredni koraci razvoja ovog procesa.”*

**A1**

*“Dosljedna primjena i implementacija budžeta bez odlaganja jer dosta se priča o PB koje po mom mišljenju zaostaje sa implementacijom zbog raznih problema. Ubrzana implementacija reformi, primjena Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor u FBiH.”*

**A2**

*“Prihvatiti izmjene i dopune zakonskog okvira u dijelu PB, povećati broj zaposlenih u Sektoru za proračun institucija BiH i stručno ih usavršiti, ojačati svijest o važnosti preusmjerenja fokusa sa ulaznih elemenata na efekte, više analiza kao osnova za izradu proračuna po učinku i preispitati postojeće programske strukture unutar proračunskih korisnika i raditi na poboljšanju definisanih mjera učinka.”*

**A3**

*“Odgovarajuća struktura organizacije sa jasnim odgovornostima za sve nivoe osoblja, kao i definisani procesi upravljanja, podrške i osnovnih aktivnosti, trebaju biti garancija efikasnog postizanja strategije organizacije u odnosu na produkte rada i ishode. Dodjela nadležnosti i odgovornosti, uključujući objektivnu odgovornost, predstavlja osnovu upravljanja za motiviranje ljudi. Jednake mogućnosti ličnog usavršavanja i učenja, kao i sistemu priznanja i nagrada također su motivirajući faktor.”*

**A6**

*“Ne možemo trenutno govoriti o unapređenju jer programski budžet još nije ni usvojen. Možemo raditi na obukama zaposlenih i jačanju kapaciteta Ministarstva finansija i drugih budžetskih korisnika.”*

**A8**

Kada je riječ o samim preporukama najviše date preporuke su podrška samom procesu u smislu dodatnog broja zaposlenih, dodatnih edukacija istih za rad kao i uvođenje softverskih rješenja koja će znatno olakšati sam proces implementacije programskog budžetiranja i mjerenja učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini.

Sve ove preporuke je potrebno poduprijeti i sa zakonskim aktima i propisima, te uskladiti sa strateškim ciljevima, vizijama, misijama i svrhom kako sa institucijom samom tako i sa vladom. Potrebno je kroz propise definisati način planiranja i izvršenja programskog budžetiranja, definisati indikatore za mjerenje učinka što dovodi do transparentnijeg i efikasnijeg načina poslovanja, a samim tim i do odgovornosti za trošenje javnih sredstava.

## **6. ZAKLJUČAK**

Programsko budžetiranje kao i mjerenje učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini je relativno mlada oblast koja tek treba da oživi, za razliku od zemalja EU. Programsko budžetiranje, po zakonskim propisima, se primjenjuje na državnom nivou, dok na nižim, entitetskim i kantonalnim nivoima se još uvijek ne primjenjuje. Nedavnim zakonskim promjenama programsko budžetiranje na nivou Federacije će se primjenjivati od 2025. godine, dok na nivou kantona od 2027. godine.

Programsko budžetiranje je jedan od alata kojima se može mjeriti učinak javnog sektora i koji bi trebao dovesti do efikasnijeg, efektivnijeg, transparentnijeg i odgovornijeg trošenja javnih sredstava. Za razliku od dosadašnjeg tradicionalnog usvajanja i izvršenja budžeta, koji se sastavlja po ekonomskim kategorijama, programski budžet se sastavlja drugačije. U programskom budžetu stavke su prikazane po programima koji bi trebali biti od interesa i za potrebe građana. Kroz te programe trebaju da budu prikazane stavke i iznosi koji su potrebni za efikasno izvršenje tog programa. Samim tim, da bi programi bili izvršeni kako treba i da bi njihov učinak bio maksimalan, program treba biti u skladu sa strateškim ciljevima institucije, misijom, vizijom i svrhom.

Da bi implementacija programskog budžeta u Bosni i Hercegovini zaživjela, prije svega treba sa najvišeg državnog nivoa uskladiti dokumente, kako unutar institucija, tako i između institucija na nižim nivoima. Usklađenje treba biti kako vertikalno, tako i horizontalno i da su vizija, misija i strateški ciljevi vlade u skladu da vizijom, misijom, strateškim ciljevima i planom kapitalnih ulaganja samih institucija. To je prvi i osnovni korak pri uvođenju programskog budžetiranja.

Kada se izvrši usklađivanje akata i propisa, što je dugotrajan proces, treba zaposliti i dodatni broj ljudi koji će se baviti ovom tematikom. To zahtjeva dodatna sredstva, jer su potrebne i dodatne i kontinuirane edukacije zaposlenika i odgovornih lica. Također, da bi se olakšao rad zaposlenika potrebno je uvesti i jedinstveni informacioni sistem, koji će znatno pomoći u planiranju programskog budžeta i izvještavanju o njegovom izvršenju.

Naravno da bi se sve ovo postiglo, potrebna je i volja vlasti i političara, budući da ovakav način budžetiranja dovodi i do veće transparentnosti jer se može lakše pratiti potrošnja javnih sredstava i izvršenje budžeta. Kroz ovakav budžet se može vidjeti koji su programi učinkovitiji, a koji ne, a samim tim se može ostvariti i bolja alokacija resursa sa programa koji nije učinkovit na program koji jest i koji je od veće koristi za građane. Većom transparentnošću se odgovorne osobe mogu pozvati na odgovornost, što bi uveliko povećalo povjerenje građana u sistem i državu.

Sve naprijed navedeno predstavlja ujedno i prepreke u implementaciji koje se moraju otkloniti da bi programsko budžetiranje u BiH u potpunosti profunkcionisalo.

Mjerenje učinka javnog sektora je usko povezano sa procesom programskog budžetiranja, jer samo tako pripremljen budžet može biti alat za mjerenje učinka programa. Budući da je programsko budžetiranje mlada oblast u našoj zemlji, mjerenje učinka još uvijek nije na potrebnom i zadovoljavajućem nivou. Prepreke za njegovu implementaciju su skoro identične preprekama za implementaciju programskog budžeta. Jedan od ključnih koraka za prevazilaženje ovih prepreka je definisanje adekvatnih indikatora učinka. Za početak je najbolje uzeti pozitivne primjere zemalja EU i prilagoditi se zemljama u okruženju i naravno ostaviti prostora za moguće izmjene i poboljšanja tokom vremena.

Za proces programskog budžeta i mjerenja učinka prvi i osnovni kontrolor je Ministarstvo finansija i trezora BiH, kojem se šalje na razmatranje sam budžet prije usvajanja, a i izvještaji o njegovom izvršenju. Također ključnu ulogu ima i Ured za reviziju institucija BiH, koji na državnom nivou može pratiti implementaciju ovih procesa. Međutim, na nižim nivoima vlasti postoji problem jer se institucije ne revidiraju svake godine, što zbog njihovog velikog broja, što zbog nedostatka resursa i nedovoljnog broja stručnog kadra. Dok se ne nađe način da se taj problem prevaziđe, ključnu ulogu treba da igraju interne kontrole i interna revizije u samoj instituciji.

## REFERENCE:

1. Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: an international comparison. *Public choice*, 123(3), 321-347.
2. Allen, R., & Tommasi, D. (2004). *Upravljanje javnim izdacima: priručnik za zemlje u tranziciji*. OECD SIGMA Phare, <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39367695.pdf>, str 143. (pristupljeno 20.11.2023).
3. Andrews, R., Van de Walle, S. (2013). New Public Management and Citizens "Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness", *Public Management Review*, 15 (5), p. 762-783.
4. Ayres, L. (2008). Semi-structured interview. *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods*, 1, 810-811.
5. Bakotić, D., & Bušić, J. (2014). Organizacijska predanost zaposlenika u hrvatskim poduzećima: privatni sektor vs. javni sektor. *Ekonomski pregled*, 65 (3), 222-240.
6. Bosnić, M., Kuburović, I., Džeko-Muhović, D., Sirčo, M., Aubrey, D. (2010). *Vodič kroz budžet za građane*, Centri civilnih inicijativa, Tuzla/Sarajevo, ISBN 978-9958-9892-4-7, COBISS.BH-ID 17970438.
7. Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the difference, *Journal of Management Studies*, 39(1), p. 97-122.
8. Bryman, A. and Bell, E. (2007) *Business Research Methods. Revised Edition*, University Press, Oxford.
9. Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European journal of operational research*, 2 (6), 429-444.
10. Considine, M., Nguyen, P., O'Sullivan, S. (2018). New public management and the rule of economic incentives: Australian welfare-to-work from job market signalling perspective, *Public Management Review*, 20 (8), p. 1186-1204.
11. Curristine, T., Z. Lonti and I. Joumard (2007), "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7/1, <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art6-en>. (pristupljeno 20.11.2023).
12. De Clerck, M. S., & Wickens, T. (2019). *Government finance statistics manual 2014*. International Monetary Fund.
13. Dimitrijević, B., & Lovre, I. (2010). Predlozi za reformu državne uprave. *Zbornik Poslovna ekonomija u tranziciji*, Sremska Kamenica, Univerzitet Educons, Fakultet poslovne ekonomije. P. 273
14. Dimitrijević, M. (2016). Budžetiranje prema učinku kao najviši stadijum razvoja budžetskog sistema, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Univerzitet u Nisu, Pravni fakultet, Srbija. <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-8501/2016/0350-85011673087D.pdf> (pristupljeno 15.10.2023)
15. Džinić, J. (2012). Nagrade u javnom sektoru—podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 12(4), 1003-1036.
16. Edwards, R., & Holland, J. (2013). *What is qualitative interviewing?* (p. 128). Bloomsbury Academic.

17. Elsass, D. (2003). *Udžbenik o osnovnim pristupima budžetiranju u jednoj zemlji*. UWExtension Local Government Center.
18. European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank (2009.), *System of National Accounts 2008, T/ESA/STAT/SER.F/2/Rev.5*, ISBN 978-92-1-161522-7.
19. Eurostat (2013). European system of accounts — ESA 2010., *Luxembourg: Publications Office of the European Union*.
20. Haque, S. T. (2013). Effect of public and private investment on economic growth in Bangladesh: an econometric analysis. *Research Study Series No FDRS05/2013, Finance Division, Ministry of Finance*. [https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/page/17643e1a\\_542c\\_47c8\\_a833\\_91a90d156ac7/chapter5.pdf](https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/page/17643e1a_542c_47c8_a833_91a90d156ac7/chapter5.pdf) (pristupljeno 20.11.2023)
21. Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons, *Public Administration*, 69, p. 3–19
22. Hsieh, H. F., Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15, 1277-1288. USA.
23. IMF (1986). *A Manual on Government Finance Statistics*. International monetary fond
24. IPSASB (2017). Handbook of International Public Sector Pronouncements. *London: IASB*.
25. Jurković, P. (2002). Javne finansije, Masmedia, Zagreb. Jelčić, B. (2001). *Javne finansije, RRIF-plus*, Zagreb, 3. P 899-904
26. Khan, A. R., Khandaker, S. (2016). Public and Private Organizations: How Different or Similar are They, *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*, 9 (12), p. 2873-2885.
27. Kinder, T. (2012). Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services, *Public Management Review*, 14 (3), p. 403-428.
28. Kloss, A. (2010). The integration of expatriates: How expatriates living in Denmark define integration. *Integration The Vlsi Journal*. [http://studenttheses.cbs.dk/bitstream/handle/10417/1025/andrea\\_kloss.pdf?sequence](http://studenttheses.cbs.dk/bitstream/handle/10417/1025/andrea_kloss.pdf?sequence) (pristupljeno 23.10.2023)
29. Korbel, G. (2020). *Efikasnost uvođenja kontrolinga u javnom sektoru na praktičnom primjeru proračunskog korisnika* (Doctoral dissertation, RRiF College of Financial Management).
30. Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit, *ABACUS*, 45 (1), p. 1–21.
31. Liu, W.B., Cheng, Z.L., Mingers, J., Qi, L., Meng, W. (2010). The 3E methodology for developing performance indicators for public sector organizations, *Public Money & Management*, 30 (5), p. 305-312.
32. Malić, M. (2016). Kontroling u javnom sektoru - preduslovi za uspješnu implementaciju. *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, (3), 105-115.
33. Manojlović, R. (2016). Pravno uređenje mjerenja učinka u hrvatskoj državnoj upravi i lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. *Pravni vjesnik*, 32(1), 7-28.

34. McNichol, E. C., Palacios, V., & Johnson, N. (2014). *Budgeting for the Future: Fiscal Planning Tools Can Show the Way*. Center on Budget and Policy Priorities.
35. MEG (2020). *Priručnik za programsko budžetiranje za JLS u BiH*, UNDP Sarajevo. Dostupno na: <https://www.undp.org/bs/bosnia-herzegovina/publications/priru%C4%8Dnik-za-programsko-bud%C5%BEetiranje-za-jedinice-lokalne-samouprave-u-bih> (pristupljeno 15.10.2023).
36. Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis*, An expanded sourcebook. sage.
37. Miljenović, D., Kutnjak, G., & Jakovac, P. (2020). Determiniranje obilježja djelotvornosti javnog sektora i javnog menadžmenta. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, 8 (1), 295-311.
38. Ministarstvo finansija Bosne i Hercegovine. (2015.). *Priručnik o programskom proračunu*. Preuzet sa <https://www.mft.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=c57fb690-bb84-41ca-9a06-a0bb62ed44a9&lang=bs> (pristupljeno 06.05.2024).
39. Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1993). *Javne finansije u teoriji i praksi*, Zagreb, Institut za javne finansije.
40. OECD (2002). *OECD Najbolje prakse budžetske transparentnosti*, OECD Paris
41. Ott, K., Bajo, A., Bronić, M., Bratić, V., & Medak Fell, D. (2009). *Proračunski vodič za građane, drugo izmijenjeno izdanje*, Institut za Javne financije i Zaklada Friedrich Ebert.
42. Osmanagić Bedenik, N., & Lalovac, B. (2007). Kontroling-faktor poslovnog uspjeha primjer hotelskih poduzeća. *EFZG*. Raspoloživo na: URL: <https://hrcak.srce.hr/76306>. (pristupljeno 10.01.2024.).
43. Ostrom, V. (1973) *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama: Alabama University Press
44. Pathirane, L., & Blades, D. W. (1982). Defining and measuring the public sector: some international comparisons. *Review of Income and Wealth*, 28 (3), 261-289.
45. Perčević, H., Budimir, V., Hladika, M. (2012): Usklađenost međunarodnih računovodstvenih i statističkih standarda, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska, str . 99.
46. Pusić, E. (1995). *Upravna znanost*, Zagreb, Naprijed.
47. Rička, Ž. (2018). Pokazatelji efikasnosti i upravljanje efikasnošću javnog sektora u BiH. *In BH ekonomski forum* (No. 8, pp. 67-84). Ekonomski fakultet-Univerzitet u Zenici.
48. Salkić, I. (2011). *Javni menadžment: Upravljanje kvalitetom javnih usluga*, Sarajevo/Zagreb: BTC Šahinpašić.
49. Šašić, Đ., & Tanović, M. (2018). Analiza efikasnosti i efektivnosti u upravljanju jedinicama lokalne samouprave u bosni i hercegovini. *Administration/Uprava*, (1).
50. Schermerhorn, J. R., Hunt, J. G., & Osborn, R. N. (2002). *Organizational Behaviour*. John Willey & Sons. Inc.: Hoboken, NJ, USA, p 299-307.
51. Šehić, Dž., Rahimić, Z. (2006). Menadžment, *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Sarajevo*, str. 100-101.
52. Smiljanić, S., Mulić, M., Milas, V. (2007). *Mala škola budžeta*, Centar civilnih inicijativa, Bihać.

53. Todaro, M. P. i Smith, S. C (2006). *Ekonomski razvoj, deveto izdanje*. Šahinpašić, Sarajevo.
54. Trkić, N. (2007). *Uvođenje programskog budžetiranja na transparentnost i odgovornost javnog sektora u Bosni i Hercegovini*. Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika u BiH 2006/2007
55. Turok, I. (2009). The distinctive city: pitfalls in the pursuit of differential advantage. *Environment and planning A*, 41 (1), 13-30.
56. Van Dooren, Wouter & Van de Walle, Steven. (2010). *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*. 10.1007/978-1-137-10541-7..
57. Van Dooren, W.; Bouckaert, G.; Halligan J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, str. 25.
58. Vukojević, B. (2016). Načelo proračunske ravnoteže u nacionalnom proračunskom sustavu. *Poslovna izvrsnost*, 10(2), 241-258.
59. Službeni glasnik BD BiH (2019). *Zakon o budžetu Brčko distrikta BiH*. Brčko: Službeni glasnik BD BiH, 34/19.
60. Službeni glasnik BiH (2008). *Zakon o fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Službeni glasnik BiH. 63/08.
61. Službeni glasnik BiH (2013). *Zakon o finansiranju institucija BiH*. Sarajevo: Službeni glasnik BiH, 32/13.
62. Službene novine FBiH (2022). *Zakon o budžetima u FBiH*, Sarajevo: Službene novine FBiH, 25/22.
63. Službeni glasnik RS (2016). *Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske*. Banja Luka: Službeni glasnik RS, 121/12, 52/14, 103/15, 15/16.