

PRIRUČNIK O PROGRAMSKOM PRORAČUNU

Lipanj 2015. godine

Sadržaj

I. PRIRUČNIK O PROGRAMSKOM PRORAČUNU	4
A. ŠTO PREDSTAVLJA OVAJ PRIRUČNIK?	4
B. KOME JE PRIRUČNIK NAMIJENJEN?.....	4
C. KAKO KORISTITI PRIRUČNIK?	4
D. KOJA JE SVRHA PRIRUČNIKA?	4
II. MODERNIZACIJA PRORAČUNA.....	6
Uvod	6
A. VRSTE PRORAČUNSKIH SUSTAVA	8
1. LINIJSKO BUDŽETIRANJE	9
B. STRUKTURIRANJE INFORMACIJA KROZ PROGRAME	11
2. PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE	11
3. BUDŽETIRANJE PO UČINKU	12
C. ZAKONSKI OKVIR	14
D. STRATEŠKO PLANIRANJE	17
III. KLJUČNI KONCEPTI INFORMACIJA O UČINKU	21
Uvod	21
A. VAŽNOST MJERENJA UČINKA	22
B. KLJUČNI KONCEPTI (DEFINICIJA ULAZNIH ELEMENATA, AKTIVNOSTI, IZLAZNIH ELEMENATA, ISHODA I UTJECAJA)	23
C. ISHODI (UČINCI)	28
D. IZLAZNI REZULTATI	30
E. AKTIVNOSTI NE TREBA MIJEŠATI S IZLAZNIM REZULTATIMA	31
F. EFEKTIVNOSTI, EFIKASNOST I PRAVEDNOST	32
G. RAZRADA PO VRSTAMA I GLAVNE KARAKTERISTIKE INDIKATORA UČINKA (MJERA).....	33
H. SPECIFIČNI CILJEVI I BUDŽETIRANJE PO UČINKU	40
IV. PRIPREMA PROGRAMA.....	44
Uvod	44
A. FORMULIRANJE PROGRAMA	45
B. DEFINIRANJE NAZIVA PROGRAMA.....	47
C. KRATKOROČNI CILJEVI PROGRAMA	48
D. OPTIMALAN BROJ I VELIČINA PROGRAMA.....	49
E. NARATIVNI DIO PROGRAMA.....	50
F. RODNO ODGOVORNO BUDŽETIRANJE	52
G. OSIGURANJE KVALITETE NARATIVNOG DIJELA PROGRAMSKOG PRORAČUNA.....	53
H. UPRAVLJAČKI I ADMINISTRATIVNI PROGRAMI	53
1. JEDAN ADMINISTRATIVNI PROGRAM PO MINISTARSTVU.....	54
2. POVEZIVANJE S HIJERARHIJOM STRATEGIJE I PROGRAMA	55
I. PROGRAMI I GRANICE PRORAČUNSKIH KORISNIKA.....	56
J. PROGRAMI I ORGANIZACIJSKA STRUKTURA PRORAČUNSKIH KORISNIKA	57
K. DEFINIRANJE HIJERARHIJSKIH (POD)PROGRAMA KOJI SE UKLAPAJU U (GLAVNE) PROGRAME	59
L. PROGRAMI I RAZVOJNI PROJEKTI	60
M. ULOGA RUKOVODITELJA PROGRAMA	60
N. RAČUNOVODSTVO PROGRAMA I OBRAČUN TROŠKOVA POVEZANI S INFORMACIJSKIM TEHNOLOGIJAMA	61

O. INFORMACIJSKI SUSTAVI FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA (INFORMACIJSKI SUSTAV ZA PLANIRANJE I UPRAVLJANJE PRORAČUNOM – BPMIS I INFORMACIJSKI SUSTAV ZA UPRAVLJANJE FINANCIJAMA - FMIS TREZORA)	62
P. DEFINIRANJE POKAZATELJA UČINKA	63
Q. OCJENJIVANJE UČINKA.....	64
R. SAŽETAK	66

I. PRIRUČNIK O PROGRAMSKOM PRORAČUNU

A. Što predstavlja ovaj priručnik?

Cilj Priručnika je da posluži kao vodič za sveukupan razvoj sustava programskog budžetiranja (PB) u Bosni i Hercegovini (BiH). Priručnik sadrži uvod u programsko budžetiranje, kratak osvrt na vrste proračuna, zakonski okvir na kojem se temelji primjena programskog budžetiranja (što propisuje važeća zakonska regulativa), detaljno razmatranje programskog proračuna, te praktične smjernice u smislu daljnjih koraka (uključujući strukturu programske klasifikacije, definiciju pokazatelja učinka, osnovna načela mjerenja učinka, nadzora i evaluacije). Priručnik se u nastavku bavi zahtjevima strateškog planiranja i razrađuje metode za dodjelu odgovornosti u pogledu provedbe politike. Stavlja se poseban naglasak na objašnjavanje analitičkih tehnika koje su neophodne za uspješnu primjenu programskog proračuna.

Ovaj je priručnik dopuna svim ostalim priručnicima o proračunu s obzirom na to da se finansijski zahtjev za sljedeću proračunsku godinu s preliminarnim projekcijama za sljedeće dvije godine dostavlja u programskom formatu, a u skladu s postojećim zakonskim okvirom proračun se usvaja i objavljuje u linijskom formatu.

B. Kome je Priručnik namijenjen?

Priručnik vodi proračunske korisnike kroz cijeli proces pripreme proračuna uz primjenu metodologije programskog budžetiranja za sve institucije BiH. Različiti dijelovi priručnika koncipirani su tako da se svi državni službenici uključeni u proces bolje upoznaju i bolje razumiju pripremu, izvršenje i kontrolu programskog proračuna, pri čemu se proračun promatra kao dokument za provedbu politika koje povezuje dodjelu resursa sa strateškim prioritetima i pruža okvir za upravljanje i odgovornost.

C. Kako koristiti Priručnik?

Priručnik služi kao osnovni instrument koji će pomoći Vijeću ministara BiH da provede neophodne reforme fiskalnog upravljanja i da se kod budžetiranja više fokusira na politike i učinak. U pogledu pripreme proračuna ovaj priručnik će pomoći u izradi kvalitetnog proračuna koji ne predstavlja samo prilagođavanje prošlogodišnje potrošnje, nego odluku o tome kako potrošiti javna sredstva na najefektivniji način, u okviru ukupnih fiskalnih ograničenja. Spomenute smjernice su pripremljene s ciljem da državnim službenicima, koji su već obučeni u domenu dane fiskalne kompetencije, posluže kao referentni pisani dokument te kao materijali za obuku u sklopu strukturiranih programa jačanja kapaciteta.

D. Koja je svrha Priručnika?

Priručnik će pomoći službenicima uključenim u pripremu i izvršenje proračuna da razumiju budžetiranje u javnom sektoru u BiH i to na način što se metodologija programskog budžetiranja stavlja u kontekst određenih proračunskih reformi, a pokazala se uspješnom na međunarodnoj razini.

Stvaranjem veze između ciljeva utvrđenih politika, sredstava i rezultata, proračunski korisnik može identificirati one aktivnosti koje stvaraju najbolju vrijednost u odnosu na troškove za postizanje različitih rezultata. Tradicionalni proračuni – korištenje „ekonomske klasifikacije“, „proračun po stavkama“ ili format „po troškovima“ – povezuju finansijska sredstva s onim što će se nabavljati (ulazni elementi) – npr. koliko će novca biti

potrošeno na plaće, vozila, komunalije, zgrade itd., ali ne objašnjavaju kako će svaka od stavki postići različite rezultate. Suvremeni proračuni – korištenje „program“ formata – povezuju izdatke s onim što će se postići (koliko će se novca utrošiti na svaki od izlaznih rezultata koji koristi građanima).

Svrha ovog priručnika je da se pomogne službenicima u resornim ministarstvima i ostalim proračunskim korisnicima da razumiju način na koji programski proračun treba pripremiti i dostaviti Ministarstvu financija i trezora Bosne i Hercegovine.

II. MODERNIZACIJA PRORAČUNA

Cilj ovog poglavlja o programskom budžetiranju je da se korisniku pomogne da...

- razumije šire koncepte linijskog budžetiranja, programskog budžetiranja (PB) i budžetiranja po učinku,
- razumije osnovnu razliku između tradicionalnog i programskog proračuna, i
- razumije osnovnu terminologiju programskog proračuna.

Do kraja poglavlja korisnik će moći raspravljati o...

- osnovnim ciljevima programskog proračuna,
- usuglašenosti programskog proračuna s proračunskim linijskim stavkama koje nisu toliko detaljne kao linijske stavke tradicionalnog proračuna.

Uvod

Moderno proračunsko razmišljanje jasno se kreće prema učinku, s naglaskom na izlazne rezultate i dosljedniju i održivu povezanost s politikom Vijeća ministara BiH. Da bi se to ostvarilo, operativna struktura proračuna mora se razvijati prema onoj koja je usmjerena na izlazne rezultate (za razliku od ulaznih rezultata) i koja jednostavno ne slijedi pravila „inkrementalnog proračuna“¹. Struktura mora omogućiti postavljanje ciljeva

¹ **inkrementalni proračun** je proračun pripremljen na temelju proračuna iz prethodnog razdoblja, ili na temelju izvršenja proračuna iz prethodne godine uz određeno postotno povećanje proračuna za novu fiskalnu godinu. Alokacija sredstava temelji se na alokacijama iz prethodnog razdoblja. Osim toga, ovakav proračun potiče „trošak do razine odobrenog proračuna“ kako bi se osigurale odgovarajuće alokacije u sljedećoj godini, odnosno vodi ka politici „potrošiti ili izgubiti“. Ovaj se pristup budžetiranja ne preporučuje jer ne uzima u obzir promjenu okolnosti i ne pruža nikakav poticaj za smanjenje troškova.

za dodjelu određenih odgovornosti za postizanje rezultata, sistematičan pregled i analize, kako bi se osiguralo da proračunske alokacije ostvaruju svoje ciljeve. Jednom uspostavljena, takva struktura također postaje predmet za dodjelu rukovodne i fiskalne odgovornosti.²

Svrha programskog budžetiranja je da se ispune dva glavna cilja. Prvi cilj je da se poboljša određivanje prioriteta proračunskih rashoda, odnosno da se pomogne u raspodjeli ograničenih javnih sredstava na one programe od kojih će građani imati najviše koristi. Drugi cilj je da se proračunski korisnici koji troše dana sredstva potaknu da poboljšaju efikasnost i efektivnost pružanja usluga. Kroz ispunjavanje spomenutih ciljeva programski proračun postaje i efikasno sredstvo koje pomaže građanima da razumiju razloge koji stoje iza odluka o politikama. Programsko budžetiranje nadalje omogućuje nadležnima za izradu proračuna da procijene koristi i efikasnost programa u odnosu na njihove troškove.

Programsko budžetiranje klasificira rashode po vrstama obavljenih usluga i realiziranih ciljeva, za razliku od tradicionalnog budžetiranja koje vrši klasifikaciju rashoda po vrstama ulaza (inputa).

Programskim proračunom uspostavlja se jača veza između dodijeljenih javnih sredstava i rezultata/ishoda u javnom sektoru u BiH. Kroz izvješćivanje o učinku dodatno se utječe na odluke o raspodjeli limitiranih finansijskih resursa i podržavaju tri ključna cilja u upravljanju javnim rashodima:

- alokacijska efikasnost – provjeriti i po potrebi promijeniti sastav javne potrošnje uzimajući u obzir socijalne potrebe i prioritete,
- tehnička efikasnost – poticanjem ekonomičnog obavljanja usluga i ostvarivanjem načela „vrijednost za novac“, i
- ukupna fiskalna disciplina – s utjecajem na razinu javne potrošnje putem alokacijske i tehničke efikasnosti.

Linijski proračuni su tradicionalno bili prevladavajuća metoda predstavljanja vladinih proračuna. Kao što je objašnjeno u daljnjem tekstu, sredstva u okviru linijskih proračuna raspoređivana su prema vrstama ulaznih elemenata i to obično na temelju prilično detaljne klasifikacije. Iako linijski proračun ima svojih prednosti, moderne proračunske tehnike zahtijevaju i druge važne elemente u proračunskim zahtjevima.

Programski proračuni objedinjuju najbolje prakse poput programskog budžetiranja i mjerenja učinka u sklopu srednjoročnog pristupa. Glavna prednost programskog budžetiranja je u tome što ono pomaže da se osigura da proračun jasno odražava prioritete Vijeća ministara BiH tako što su svrhe u koje se sredstva raspodjeljuju transparentnije zajedno s razinom usluga predviđenih za takve aktivnosti. Razvojem programskog budžetiranja pomaže se i da se poboljša donošenje odluka tako što se pružaju bolje informacije o tome koliko dobro javne usluge zadovoljavaju potrebe njezinih građana, i muške i ženske populacije. Raspodjela sredstava prema vrsti ulaznih elemenata, a po načelu linijskih stavki, ne iščezava u sklopu programskog budžetiranja. Klasifikacije po linijskim stavkama umjesto toga postaju manje detaljne i proračunskim se korisnicima daje određena fleksibilnost da prebacuju sredstva s jedne na drugu kategoriju detaljnih ulaznih elemenata. U širem smislu, međutim, kontrole ulaznih elemenata ostaju te se u tom smislu pristup programskog budžetiranja i pristup linijskog budžetiranja mogu smatrati dopunskim³. Međutim, format po ekonomskoj klasifikaciji obično ne pokazuje

² UNCDF, 2006

³ U određenom smislu programsko budžetiranje se treba smatrati komplementarnim pristupom efektivnom i transparentnom budžetiranju.

troškove povezane sa svakim pojedinačnim ciljem učinka. Ukratko, programski proračun prebacuje naglasak s ulaza (aktivnosti) na izlaze i ishode, pružanje usluga i rezultate.

Kombiniranje linijskog proračuna na razini općeg dijela s elementima iz programskog budžetiranja (utvrđivanje programskih ciljeva) i mjerenjem učinka u srednjoročnom okviru predstavlja dobru kombinaciju za objašnjavanje i obrazlaganje proračuna. To postaje mehanizam davanja odgovora na osnovna pitanja budžetiranja:

- Koje ciljeve politika želimo istaknuti?
- Koje usluge očekujemo da ćemo pružiti različitim skupinama stanovništva (npr. žene i muškarci)?
- Koje ishode očekujemo da ćemo ostvariti prema građanima?

U programskom budžetiranju proračun se planira grupiranjem srodnih usluga i aktivnosti koje su usmjerene ka ostvarivanju jednog strateškog cilja u okviru programa. Program se može, za svrhu lakšeg upravljanja, podijeliti na aktivnosti. Provedba svakog programa može se mjeriti u smislu njegovih:

- ishoda (u kojoj su mjeri njegove aktivnosti doprinijele ostvarenju strateškog cilja);
- izlaza (robe i usluge u sklopu programa koje se mogu mjeriti u smislu količine, kvalitete i pravodobnosti); i
- troškova.

Svaki se program, dakle, može opisati u smislu cilja koji se želi postići, strategija koje se primjenjuju kako bi se moglo utjecati na ostvarenje cilja, izlaza koji se ispostavljaju kako bi se provele te strategije i ulaza koji se koriste u proizvodnji izlaznih rezultata.

Ovakav format proračuna daje donositeljima odluka i javnosti neophodne informacije za bolji odabir prioriteta potrošnje. Također je i od goleme pomoći pri ocjenjivanju kvalitete, kvantitete i produktivnosti vladinih programa.

Programsko budžetiranje pruža jasniji način opisivanja svrhe proračuna, kao i okvir kojim će se mjeriti učinak proračuna u ispunjavanju te svrhe. Dok srednjoročni okvir rashoda (MTEF)⁴ može funkcionirati s bilo kojim oblikom proračuna (tj. ulaza, aktivnosti, programa), bolja provedba MTEF-a obično se povezuje s pristupima temeljenim na učinku kao što je programsko budžetiranje. Kroz mjerenje učinka, Vijeće ministara BiH bit će bolje informirano za donošenje strateških odluka vezanih uz javne resurse u fazi strateškog i planiranja i usvajanja DOB-a.

A. Vrste proračunskih sustava

Ovaj dio opisuje tri kategorije proračunskih formata – linijski proračun (proračun po ekonomskoj klasifikaciji), programski proračun i proračun po učinku i objašnjava kako svaki od proračunskih sustava funkcionira i koje su im prednosti i nedostaci. Razumijevanje različitih sustava pomoći će u korištenju informacija o proračunskom učinku u smislu daljnje provedbe programskog budžetiranja.

BiH je prošla nekoliko faza reforme javnih financija. Prvom je fazom uvedeno višegodišnje planiranje proračuna i novi proračunski kalendar. Iduća faza, koja je još u tijeku, usmjerena je na uvođenje programskog proračuna. Ova je faza za proračunske korisnike značila pripremu proračunskih zahtjeva u programskom formatu kao dio pripreme za prelazak s linijskog budžetiranja na programsko budžetiranje (budžetiranje zasnovano na učinku). Ovo se poglavlje bavi objema proračunskim metodama, dakle i

⁴ engl: Medium Term Expenditure Framework

linijskim budžetiranjem i programskim budžetiranjem (budžetiranjem zasnovanim na učinku).

1. Linijsko budžetiranje

Linijsko budžetiranje povezano je s procesom pripreme proračuna zasnovanog na ulaznim elementima uz detaljne *ex-ante* kontrole⁵ i dobro definirana pravila raspodjele (npr. pravila kojima se uređuje ili zabranjuje prijenos sredstava između linijskih stavki). Rashodi se u sklopu proračuna obično klasificiraju prema organizacijskom i ekonomskom cilju rashoda (linijska stavka). Ukratko, linijsko budžetiranje se definira kao proces prilagođavanja proračuna po određenom aritmetičkom čimbeniku nezavisno od ishoda.

Prednosti formata po ekonomskoj klasifikaciji (proračun po linijskim stavkama):

- naširoko se koristi za planiranje i prezentiranje proračuna, zbog tradicije, jednostavnosti pripreme i lakog razumijevanja,
- omogućuje jaku kontrolu rashoda, vodeći računa da svaki proračunski korisnik troši sredstva u skladu s planom i pravodobnim izvršenjem obveza,
- usporedna analiza izvršenja po godinama lako se dobiva iz računovodstvene evidencije koja se vodi u istom formatu,
- ne zahtijeva uvođenje novih koncepata.

Nedostaci formata po ekonomskoj klasifikaciji:

- ne pokazuje odnos između planiranih sredstava i ciljeva i rezultata koje organizacija treba postići,
- tek nakon što se proračun detaljno raščlani po organizacijskoj klasifikaciji prije predstavljanja po linijskim stavkama, format po ekonomskoj klasifikaciji može se uzajamno povezati s posebnim aktivnostima financiranim iz proračuna koje ta institucija provodi,
- čak i ako su rashodi izvršeni u skladu s proračunom, ovaj format obično ne ukazuje na to koliko su ostvareni rezultati korisni za građane,
- kontrole rashoda po detaljnim kategorijama ekonomske klasifikacije mogu ograničiti fleksibilnost rukovodstva da dodjeljuju sredstva za nepredviđene događaje i novonastale potrebe.

Dolje navedena Slika 1 prikazuje glavne prednosti i nedostatke linijskog budžetiranja.

⁵ „Ex-ante“ kontrole koriste se u procesu odobravanja javnih rashoda. Nalozi za plaćanje i primljena prateća dokumentacija provjeravaju se u smislu jesu li transakcije propisno ovlaštene, zakonite i redovite i ima li dovoljno sredstava odobrenih u proračunu.

Slika 1: Prednosti i nedostaci linijskog budžetiranja



Prednosti:

- Analiza proračuna je relativno jednostavna
- Proračun je prilično stabilan
- Proračunske promjene događaju se postupno



Nedostatci:

- Neadekvatna opravdanja za nastavak ili prekid državne potrošnje
- Ne povezuje ciljeve koje je Vijeće ministara postavilo sa uslugama koje se pružaju
- Ne pruža odgovornosti za rezultate
- Ne potiče smanjenje troškova
- Zanemaruje povezanost s politikama Vijeća ministara BiH

Linijski proračun daje pregled po vrstama rashoda koje organizacija podmiruje zajedno s procjenom troškova za svaku stavku (npr. plaće i naknade, izdaci za materijal i usluge, tekući i kapitalni transferi i kapitalni izdaci). Kod nekih linijskih proračuna izvješćuje se na detaljnoj razini rashoda. Druge verzije linijskih proračuna imaju različite stupnje agregacije. Ova vrsta proračuna, međutim, pruža vrlo malo objašnjenja o tome zašto će se novac utrošiti ili što će se tim postići. Linijski proračuni pružaju jednostavnu osnovu za raspodjelu sredstava.

Detaljan linijski proračun prikazuje koliko će se utrošiti po svakoj vrsti rashoda koje proračunski korisnik napravi. Glavni predmeti potrošnje poput plaća i naknada, izdataka za materijal i usluge, tekućih i kapitalnih transfera i kapitalnih izdataka, predstavljaju osnovu za organizaciju rashoda. Iznosi potrošeni na linijske stavke i zaposlene obično se opisuju kao ulazni elementi proračuna (inputi).

Svi rukovoditelji zaduženi za proračun trebali bi imati uvid u pokazatelje ulaznih elemenata. Ako proračunski rukovoditelj ne prati potrošnju tako da ona bude u granicama usvojenog proračuna, pojavljuju se problemi. Nepodmirene obveze (fakture za plaćanje) mogu rezultirati time što će dobavljači čekati na plaćanje robe i usluga. Isto tako, određena vrsta mjere učinka (mjera ulaznih elemenata) može odražavati napredak proračunskog korisnika u pogledu potrošnje u skladu s njezinim linijskim proračunom.

Linijski proračun i njegov prirodni pratitelj – kontrola po linijskim stavkama, ne dopuštaju mnogo fleksibilnosti. Kontrolom po linijskim stavkama uspostavlja se značajna kontrola nad potrošnjom i dopušta se samo trošenje u skladu s odobrenim planom proračuna. Linijski proračuni su pretvoreni u detaljne mjesečne, kvartalne i godišnje operativne planove rashoda. Sukladno tome, financijske procedure otežavaju odstupanje od odobrenog plana.

Informacija o tome koliko se troši na plaće, uredski materijal, održavanje i režijske troškove ne otkriva mnogo o stvarnom pružanju usluga, poput:

- Koliko je procesuirano kaznenih djela (ratnih zločina, organiziranog kriminala, gospodarskog kriminala, korupcije i drugih kaznenih djela) od Tužiteljstva BiH?

- Koliki je prosječni trošak riješenih predmeta/istraga?
- Koliki je postotak vojnika kvalificiranih da u potpunosti obavljaju obrambene zadatke?
- Imaju li žene i muškarci ista prava pri zapošljavanju?

Da bi se odgovorilo na ta pitanja Vijeće ministara BiH mora pripremiti različite vrste informacija vezanih uz proračun. Vijeće ministara treba dati informacije donositeljima odluka kako bi se prilikom razmatranja proračuna pozornost posvetila onome što je postignuto.

B. Strukturiranje informacija kroz programe

2. Programsko budžetiranje

Programsko budžetiranje je način da se proračunske informacije strukturiraju tako da se pomogne donositeljima odluka da izvrše odabir mogućnosti za pružanje usluga. Ovaj se pristup bavi sljedećim pitanjima:

- Što pokušavamo ostvariti?
- Kako će se cilj ostvariti?
- Koliko će se sredstava potrošiti da bi se taj cilj ostvario?

Postoje četiri glavna razloga za uvođenje programskog budžetiranja:

- **Ispunjavanje politika:** programski proračun uspostavlja vezu između raspodjele sredstava i strateških ciljeva.
- **Troškovi:** struktura programskog proračuna omogućuje identifikaciju potrebnih ulaznih elemenata za provedbu osnovnih djelatnosti i projekata potrebnih za realizaciju strateških ciljeva. Iz njih se zatim izvlače programski troškovi. Proračunski korisnici tada postaju svjesni troškova provedenih aktivnosti osmišljenih kako bi se ostvarili pojedini ciljevi.
- **Učinak:** programski proračun pruža okvir prema kojem će se mjeriti uspješnost programa za koje se sredstva utroše. Kao što je objašnjeno u prethodnom paragrafu, programska struktura omogućuje mjerenje: učinka kod ispunjavanja strateških ciljeva; efektivnosti i efikasnosti usluga provedenih u okviru programa; i ukupnih troškova nastalih u procesu ostvarenja postavljenih ciljeva.
- **Ovlasti i odgovornosti rukovodstva:** programski proračun pruža upravljački okvir za efektivno upravljanje resursima od proračunskih korisnika kako bi se postavljeni ciljevi ostvarili. Drugim riječima, mogu se imenovati rukovoditelji programa i dodijeliti im se kadrovi, financijski i drugi resursi kako bi se ispunili ključni ciljevi i zahtjevi, koji će se mjeriti i za koje je nadležni rukovoditelj odgovoran.

Format programskog proračuna obuhvaća nekoliko komponenti:

- ciljeve koje treba ostvariti, vezane uz strateške ciljeve proračunskog korisnika i za sve relevantne opće ili posebne dokumente koji odražavaju politiku države
- identifikaciju poslova i aktivnosti koje treba uraditi tijekom godine (kako će ciljevi biti ostvareni)
- resurse neophodne za provedbu tih aktivnosti.

Mjere učinka, rad i rezultati također mogu biti prikazani u sklopu programskog proračuna. Programski format može imati ciljeve koji se mogu ostvariti tijekom

proračunske godine ili se ostvaruju u višegodišnjem razdoblju. Format programa ne mora prikazati troškove vezane uz svaku pojedinačnu razinu učinka (cilj učinka).

Prednosti koje ima format programskog budžetiranja:

- osigurava se veća transparentnost prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i javnosti, kada imena programa opisuju rad ili izlaze korištenjem općeprihvaćenih termina i pojmova, ako službeni organizacijsku strukturu nije lako razumjeti, a struktura po ekonomskoj klasifikaciji ne objašnjava što se zapravo radi.
- prikazivanjem proračuna putem programa, potrebe 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. Proračunske rasprave i donošenje odluka imaju više smisla kad se kod predstavljanja proračuna koriste razumljiviji pojmovi.

Nedostaci programskog budžetiranja:

- *zahtijeva više zaposlenih u Ministarstvu financija da rade s proračunskim korisnicima, kao i pripremu analiza kao osnove za budžetiranje po učinku. U početku, Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine trebat će više vremena za diskusiju, bit će više kritički nastrojeni i moguće da će imati više amandmana – upravo zbog toga što je proračun napravljen transparentnijim.*

3. Budžetiranje po učinku

Budžetiranje zasnovano na učinku utemeljeno je na programskom budžetiranju, ali kao osnovu za raspodjelu proračuna koristi kriterije učinka. Ovakvo budžetiranje tiče se rezultata. Ono ima za cilj poboljšanje efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje uspostavljanjem veze između financiranja i rezultata. Budžetiranje zasnovano na učinku obuhvaća: klasificiranje transakcija po funkcijama i programima u skladu s ciljevima politika utvrđenim srednjoročnim programom rada Vijeća ministara BiH (općim i posebnim) koji predstavljaju osnovu za izradu srednjoročnih planova rada institucija BiH; uspostavljanje indikatora učinka za svaki program i aktivnost i mjerenje troškova tih aktivnosti i izlaznih rezultata. Ima svoje prednosti koje su slične prednostima programskog budžetiranja, ali je raspodjela sredstava zasnovana na izlaznim elementima (rezultatima) koje proračunski korisnik želi postići. Glavni je nedostatak potreba za velikim brojem informacija.

Budžetiranje zasnovano na učinku izdvaja novac za razne programe kod proračunskog korisnika i detaljno se planira razina usluga za koje se odobravaju proračunska sredstva. Razina usluge određuje se upotrebom mjera učinka. Uz kontrolu troškova, primarna orijentacija budžetiranja po učinku jeste poboljšanje internog upravljanja programom.

Programski proračun izdvaja sredstva po glavnim programskim područjima, s naglaskom na očekivane rezultate usluga i aktivnosti koje treba provesti.

I budžetiranje zasnovano na učinku i programski proračun koriste indikatore kako bi se mjerio financijski i operativni učinak, ali imaju drugačiji fokus. Budžetiranje zasnovano na učinku naglašava efikasnost upravljanja, dok programski proračun naglašava koristi koje će zajednica i građani imati od proračunskih rashoda.

Pristup budžetiranja po učinku bavi se sljedećim pitanjima:

- Što će izvršna vlast učiniti? Popisati poslove (zadatke, procese, aktivnosti) za koje

su potrebna sredstva.

- Koliki su troškovi? Prepoznati troškove rada.
- Što će se postići? Prikazati rezultate koje treba ostvariti: usluge koje će biti pružene (izlazni elementi) i koristi za javnost za svaku kategoriju rada (ishodi).

Budžetiranje zasnovano na učinku uzima u obzir ono što se ostvaruje (rezultati i ishodi) i na koji se način to ostvaruje (efikasnost u odnosu na troškove ili ulazne elemente). Bit je ove analize identificiranje koji su ulazni elementi potrebni kako bi se proizveli izlazni elementi, odnosno rezultati. Format budžetiranja po učinku često prikazuje jedinične troškove (prosječni trošak proizvodnje jedne jedinice izlaza/outputa), a također i nefinancijske kvantitativne mjere učinka, npr. stopa riješenih predmeta po tužitelju u odnosu na zaprimljene predmete po tužitelju kod Tužiteljstva BiH, prosječan trošak po obučenom vojniku kod Ministarstva obrane, postotak otkrivenih falsificiranih i nevažećih dokumenata u odnosu na ukupan promet kod Granične policije ili prosječan trošak po testiranom kandidatu kod Agencije za državnu službu BiH.

Ako pojedini programi ne postižu očekivani ishod ili ga pak postižu ali uz prevelike troškove, fokusiranje pozornosti donositelja odluka o proračunu na ove informacije može potaknuti zdravu diskusiju o tome da li takve programe treba ukinuti, smanjiti ili iz temelja revidirati.

Format po učinku ne temelji se isključivo na financijskim podacima u računovodstvenom sustavu.

Primjer 1: Granična policija BiH može utvrditi sljedeće pokazatelje učinka:

- postotak otkrivenih ilegalnih prelazaka osoba i vozila u odnosu na ukupan promet
- broj osoba koje su vraćene (u readmisiji)
- prosječan trošak po kontroliranoj osobi/vozilu.

Primjer 2: Ministarstvo obrane BiH može utvrditi sljedeće pokazatelje učinka:

- postotak raspoloživog sustava naoružanja u odnosu na potrebe
- broj misija, rotacija, vojnika, prosječno vrijeme trajanja misije
- prosječan trošak po vojniku u misiji
- deminirane površine u četvornim metrima
- prosječan trošak deminiranja jednog četvornog metra.

Primjer 3: Služba za poslove sa strancima BiH može utvrditi sljedeće pokazatelje učinka:

- ukupan broj prijavljenih stranih državljana za godinu
- broj otkrivenih pokušaja nezakonite imigracije
- broj odobrenih dozvola boravka
- prosječni trošak po izvršenoj provjeri na terenu i inspekcijskoj kontroli
- prosječni trošak po odobrenom boravku.

Prednosti koje ima format budžetiranja zasnovanog na učinku:

- format po učinku prenosi fokus diskusije s ekonomske klasifikacije na šire ciljeve i učinak, pa time pruža više informacija za proračunsko odlučivanje
- pruža snažne poticaje za proračunske korisnike da troše efikasnije i efektivnije
- čini rukovodstvo odgovornim da trošenjem odobrenih sredstava postignu određene rezultate, pri čemu se jedan rukovoditelj smatra odgovornim za određeni rezultat, a ne da se odgovornost dijeli na nekoliko rukovoditelja
- omogućuje uspoređivanje troškova izlaznih rezultata ili ishoda po organizacijama i programima, što olakšava procjenu učinka i prepoznavanje najefikasnijeg poslovanja
- prebacuje naglasak s kontrole ulaznih elemenata i daje rukovoditeljima veću fleksibilnost u korištenju njihovih alokacija kako bi efektivnije ispunili svoje obveze, a uz smanjene troškove

- čini rukovodstvo odgovornijim za raspodjelu sredstava.

Nedostaci formata budžetiranja zasnovanog na učinku:

- Nije jednostavan zadatak definirati mjere koje daju odgovarajuće kvalitativne i kvantitativne podatke. Problem je u postizanju suglasnosti o tome koliko treba uložiti napora za mjerenje učinka i što čini odgovarajući standard mjerenja.
- Ocjena poslovanja i korištenje podataka ostaju prilično subjektivni i potrebno je sveobuhvatno poslovno iskustvo kako bi mogli prosuditi i izvesti zaključak po pitanju odgovarajuće razine učinka, da bi se opravdalo financiranje javnim sredstvima.
- Razvoj budžetiranja zasnovanog na učinku zahtjevno je za zaposlene, jer traži bolje obučene kadrove nego što je potrebno za ekonomsku klasifikaciju proračuna.

Kombiniranje linijskog proračuna na razini općeg dijela s elementima iz programskog budžetiranja (utvrđivanje programskih dugoročnih i kratkoročnih ciljeva) i mjerenjem učinka u srednjoročnom okviru predstavlja dobru kombinaciju za objašnjavanje i obrazlaganje proračuna. Ovaj način budžetiranja osigurava metodu organizacije vladinih aktivnosti u programe (aktivnosti ili usluge sa sličnim ili povezanim ciljevima). Organizirajući aktivnosti na ovaj način Vijeće ministara BiH može početi s utvrđivanjem alternativa za postizanje svakog cilja, određivanjem troškova i koristi svake od tih alternativa, te odabirom one alternative za koju smatra da će doprinijeti ostvarivanju maksimalnih koristi.

Postoje brojne metode koje se koriste u instrukcijama za pripremu obrazloženja programskog proračuna. Na primjer, za većinu formata programskog proračuna potreban je opis usluga, izjava o dugoročnim ciljevima programa i utvrđivanje određenih kratkoročnih ciljeva (obično u obliku dostignuća očekivanih tijekom iduće godine). U nekim instrukcijama traži se da se navedu zakonski propisi kojima je uspostavljen program, da se opišu važna pitanja i rizici, da se ukratko opišu planovi realizacije i slično. Zemlje su općenito više pozornosti posvetile razvoju formata programskog proračuna kako bi pokušali zadovoljiti potrebe donositelja odluka za informacijama, a ne da bi uspostavili potpunu jednolikost. Način na koji pripremiti programe i osigurati efektivne programske pokazatelje, odnosno pokazatelje učinka, u skladu sa usvojenom praksom u EU, detaljno se propisuje ovim priručnikom.

C. Zakonski okvir

Ovaj se dio kratko osvrće na zakonski okvir i proračunsku klasifikaciju i odgovornosti različitih subjekata objašnjavanjem tehničke osnove za budžetiranje (zakonska regulativa i klasifikacijski sustav) kao i uloge različitih institucija u proračunskom procesu (odgovornost rukovodstva).

„Budžetiranje i finansijsko upravljanje provode se u skladu s ustavno-pravnim okvirom koji čine:

- Ustav BiH
- Zakon o Fiskalnom vijeću u BiH u dijelu koji propisuje usvajanje Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH
- Zakon o financiranju institucija BiH
- Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine odobren od Parlamentarne skupštine BiH na godišnjoj razini
- Zakon o zaduživanju, dugu i jamstvima Bosne i Hercegovine

Pored navedenog važeći podzakonski akti bliže reguliraju budžetiranje i finansijsko upravljanje na razini institucija BiH.

Zakonom o Fiskalnom vijeću propisano je da Fiskalno vijeće usvoji Globalni okvir fiskalne bilance i politika BiH koji služi kao osnova za sačinjavanje Dokumenta okvirnog proračuna.

Zakon o financiranju institucija BiH

Zakon o financiranju institucija BiH kreira institucionalnu strukturu za proračunski sustav, uspostavlja ključne procese za planiranje i izvršavanje proračuna, i navodi radnje koje su potrebne da se ti procesi provedu.

Navedeni zakon uređuje pripremu, donošenje, izvršenje, računovodstvo, izvješćivanje i nadzor Proračuna Bosne i Hercegovine, Jedinstveni račun trezora na razini Bosne i Hercegovine i investiranje javnih sredstava, kao i načela, sustav i harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine.

U svrhu ovog priručnika bitno je istaknuti da se u skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH propisuju sljedeći procesi:

- Proračunski kalendar (vremenski okvir za izradu proračuna i finansijskog plana) odnosno: „odgovarajući akt Ministarstva financija i trezora s definiranim ključnim zahtjevima za izradu izvješća i rokovima za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna i godišnjeg proračuna“⁶.
- Priprema okvira srednjoročnog planiranja proračuna: Ministarstvo financija i trezora priprema proračun u skladu sa srednjoročnim okvirnim planom prihoda i rashoda.
- Priprema Dokumenta okvirnog proračuna.
- Priprema proračuna po programskoj klasifikaciji koja se nadležnim institucijama u procesu usvajanja proračuna prilaže kao dodatna informacija uz obrazloženje proračuna.
- Izvješćivanje o investicijskim aktivnostima.
- Finansijsko izvješćivanje i revizija. U skladu s instrukcijama Ministarstva financija i trezora, svi proračunski korisnici pripremaju tromjesečna finansijska izvješća s obrazloženjima koja se odnose na programske rezultate izvršenja proračuna. Tromjesečna izvješća podnose se ministru financija i trezora u roku od 30 dana.⁷
- Podnošenje završnih izvješća: svi proračunski korisnici pripremaju i podnose završno izvješće Ministarstvu financija i trezora u roku od najkasnije 60 dana nakon isteka četvrtog tromjesečja, a on za svakog proračunskog korisnika predstavlja godišnje izvješće. U ovo godišnje izvješće uvrstit će se i informacije o sustavu internih kontrola realiziranih u tijeku godine kao i korektivne radnje poduzete s ciljem realiziranja preporuka revizije iz protekle godine.⁸
- Računovodstvo, finansijsko upravljanje i kontrola i revizija izvršenja proračuna proračunskih korisnika, u skladu s alokacijama odobrenim iz usvojenog proračuna.

⁶ Članak 2. Zakona o financiranju institucija BiH

⁷ Članak 22. stavak 1. Zakona o financiranju institucija BiH

⁸ Članak 22. stavak 3. Zakona o financiranju institucija BiH

Prema članku 14. tog zakona prihodi, primici, rashodi i izdaci proračuna i finansijskog plana iskazuju se prema proračunskim klasifikacijama. Nadalje, u skladu s člankom 19. Zakona donesen je Pravilnik o računovodstvu kojim se propisuje okvir za klasifikaciju proračuna. Proračunske klasifikacije su:

- organizacijska
- ekonomska
- funkcionalna
- programska
- projektna
- fondovska.

Proračun se usvaja po ekonomskoj klasifikaciji rashoda, dok dostavljenu programsku klasifikaciju Ministarstvo financija i trezora prilaže kao dodatnu informaciju uz obrazloženje proračuna u proceduri usvajanja proračuna institucija Bosne i Hercegovine.⁹

Program podrazumijeva grupiranje sličnih aktivnosti ili usluga koje obavlja resorno ministarstvo ili proračunski korisnik u određenom vremenskom roku kako bi postigao svoje strateške ciljeve.

Ministarstvo financija i trezora dostavlja proračunskim korisnicima instrukcije za sljedeću godinu, koje obvezno sadrže gornje granice rashoda po svakom proračunskom korisniku za sljedeću fiskalnu godinu.¹⁰ Time Dokument okvirnog proračuna istodobno predstavlja preliminarni nacrt proračuna za sljedeću godinu.

Upravljanje proračunom i izrada proračuna zasnivaju se na Dokumentu okvirnog proračuna koji obuhvaća najmanje fiskalnu godinu i dvije iduće fiskalne godine. Ministarstvo financija i trezora obvezno je da pripremi proračun u skladu sa srednjoročnim okvirnim planom prihoda i rashoda¹¹.

Dokument okvirnog proračuna sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, politike potrošnje i gornje granice rashoda za proračunske korisnike za sljedeću i iduće dvije fiskalne godine i predstavlja preliminarni nacrt proračuna za iduću godinu. Uz utvrđenu fiskalnu politiku Vijeća ministara za sljedeće trogodišnje razdoblje, a kroz Proračunske instrukcije 1 i 2, bliže se propisuje sadržaj pregleda prioriteta (financijskog zahtjeva) za sljedeće trogodišnje razdoblje, metodologija izrade proračunskog zahtjeva i proračunski kalendar. DOB osigurava sveobuhvatne smjernice u pogledu ukupnog iznosa prihoda i rashoda sukladno usvojenom Globalnom okviru fiskalne bilance i politika u Bosni i Hercegovini.

Definiranje ovih smjernica u ranoj fazi pripreme proračuna ima prednost jer se jasno utvrđuju granice do kojih mogu da idu proračunski korisnici s proračunskim zahtjevima koje dostavljaju Ministarstvu financija i trezora, čime se ovi zahtjevi postavljaju u realnije proračunske okvire. Pored toga, činjenica da Vijeće ministara BiH mora da razmotri i usvoji okvire prihoda i rashoda znači da će Vijeće ministara BiH morati donijeti neke ključne odluke u vezi sa svojom fiskalnom politikom za iduću fiskalnu godinu u ranoj fazi procesa pripreme proračuna.

Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza

⁹ Članak 6. Zakona o financiranju institucija BiH

¹⁰ Članak 6a Zakona o financiranju institucija BiH

¹¹ Članak 5. Zakona o financiranju institucija BiH

Zakon o financiranju institucija BiH propisuje sadržaj Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza, odnosno strukturu Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine.

Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza propisuje:

1. BILANCA PRIHODA I RASHODA:
 - bilanca prihoda po izvorima i namjenama
 - bilanca rashoda po ekonomskim kategorijama
 - bilanca uravnoteženosti prihoda i rashoda.
2. RASPORED PRIHODA I RASHODA:
 - raspored rashoda po proračunskim korisnicima;
 - pregledi namjenske strukture rashoda proračunskih korisnika;
 - izravni transferi i rezerviranja;
 - pregled zaposlenih u tekućoj godini s planiranom dinamikom zapošljavanja u godini za koju se planira proračun;
 - pregled višegodišnjih kapitalnih ulaganja.
3. SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA
4. IZVRŠENJE PRORAČUNA

Naime, Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza usvojen od nadležnog zakonodavnog tijela za sljedeću fiskalnu godinu sadrži sve potrebne elemente i ovlasti koji se odnose na proračun uključujući planirane iznose prihoda i primitaka, rashoda i izdataka. Ovaj zakon propisuje detaljne uvjete i ograničenja o izvršenju proračuna. On odražava politike i prioritete Vijeća ministara u skladu s usvojenim srednjoročnim programom rada koje su relevantne za raspodjelu sredstava za tu godinu.

Rashodi proračunskih korisnika mogu nastati samo u skladu s namjenom i visinom raspoloživih sredstava odobrenim godišnjim Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza. Drugim riječima, državne institucije mogu preuzeti obveze za nabavu roba, usluga, radova ili objekata koji će se koristiti u svrhe utvrđene u proračunu, u iznosima koji ne mogu biti veći od iznosa odobrenog za te namjene tijekom fiskalne godine, odnosno od aroprijacija odobrenih od Parlamentarne skupštine BiH.

D. Strateško planiranje

Odlukom o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH osigurava se harmonizacija i koordinacija procesa planiranja u Vijeću ministara i institucijama BiH, optimalna alokacija resursa na prioritetne zadatke i projekte, unapređenje procesa praćenja programa i planova i izvješćivanja o realizaciji.¹² Odlukom se dalje definira **strateški okvir**¹³ koji obuhvaća sve dokumente strateške važnosti na

¹² Članak 1. stavak 3. Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama Bosne i Hercegovine

¹³ U skladu s člankom 2. stavkom 1. Odluke strateški okvir čine: srednjoročni i dugoročni planski dokumenti, međunarodne obveze, kao i obveze vezane uz integraciju BiH u Europsku uniju, politike utvrđene od Vijeća ministara, smjernice, stavovi i drugi dokumenti za izradu politike koje donosi Predsjedništvo BiH i Parlamentarna skupština BiH.

temelju kojih institucije BiH pripremaju svoje programe i planove. Srednjoročni cilj se definira kao opis stanja koje se očekuje u nekoj oblasti ekonomije ili društva za **razdoblje od tri godine** za koje je odgovorno Vijeće ministara zajedno sa svim sudionicima uključenim u provedbu tog cilja.

Institucije BiH pripremaju i donose svoj Srednjoročni plan rada koji predstavlja skup svih srednjoročnih ciljeva za čije je ostvarenje odgovorna pojedinačna institucija BiH u razdoblju od tri godine, a proizlazi iz Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara, odnosno usklađen je sa Strateškim okvirom. Srednjoročni plan rada obuhvaća okvirni plan aktivnosti organizacijskih jedinica institucije BiH, s indikatorima efektivnosti, rokovima, utvrđenim ulogama i odgovornostima, kao i instrumentima za provedbu i praćenje. Institucije BiH prate provedbu, obavljaju evaluaciju i izvješćuju o realizaciji Srednjoročnog plana rada na godišnjoj razini.

U skladu s gore navedenom odlukom, a u svrhu srednjoročnog planiranja, program se definira kao skup povezanih projekata koji zajedno doprinose realizaciji ciljeva plana, a projekt kao skup povezanih aktivnosti.

Program u Dokumentu okvirnog proračuna definira se kao skupina proračunskih troškova i prihoda za razdoblje od tri godine koji su potrebni za ostvarenje jednog ili više konkretnih srednjoročnih ciljeva Vijeća ministara.

Srednjoročni plan rada institucije BiH priprema se svake godine za iduće tri godine, a provodi se putem godišnjih programa rada institucije BiH.

Godišnji program rada institucije BiH skup je godišnjih rezultata za koje je zadužena institucija BiH na razdoblje od godinu dana, a na temelju svog Srednjoročnog plana i Godišnjeg programa rada Vijeća ministara.

Stručnu potporu za pripremu srednjoročnih planova rada institucijama BiH pruža Ministarstvo financija i trezora.

Općenito, strateško planiranje je proces koji podrazumijeva postavljanje dugoročnih ciljeva na temelju izvršene analize stanja. To dalje uključuje definiranje načina putem kojih se mogu ostvariti ti ciljevi, definiranje ključnih indikatora učinka i kontinuirano praćenje napretka u odnosu na postavljene ciljeve i ključne pokazatelje učinka.

Preporuka je za sve proračunske korisnike da odrede mjere/projekte/aktivnosti koji se financiraju ili će se financirati iz proračuna institucija BiH ili sredstava Europske unije zasnovano na strateškom dokumentu, u kojem se navodi ono što se namjerava postići i način na koji će se Vijeće ministara BiH suočiti sa složenim problemima koji ne mogu biti riješeni u kratkom roku ili na ad hoc način.

Kako bi se osiguralo da se javne usluge obavljaju na što je moguće efikasniji i ekonomičniji način sve institucije su dužne formulirati strateške planove i raspodjele sredstva za provedbu tih planova i da prate i izvješćuju o rezultatima. Informacije o učinku od velike su važnosti kako bi se pozornost fokusirala s javnih i nadzornih tijela na to provode li javne institucije načelo „vrijednost za novac“, tako što uspoređuju svoj učinak u odnosu na plan proračuna i planiranu razinu usluga, i da ukažu rukovodstvu na one oblasti gdje je potrebna korektivna aktivnost. Proces programskog budžetiranja pravi proračun koji raspodjeljuje sredstva za proračunske korisnike i njihovo poslovanje na temelju prioriteta utvrđenih strateškim, srednjoročnim i dugoročnim planiranjem i planskim dokumentima.

Strateški dokumenti, odnosno njihovi elementi (analiza stanja, vizija, misija, dugoročni i kratkoročni ciljevi, mjere za postizanje ciljeva, indikatori učinka i veza s financijskim planom), jasno definirani ciljevi i zadaci, njihovo povezivanje s realnim financijskim planom, po programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, uz dobro osmišljene pokazatelje učinka koji omogućuju praćenje tih ciljeva i zadataka, sve to u kombinaciji stvara adekvatan ambijent koji pokazuje u kojem se pravcu kreće institucija. Oni definiraju prioritete i omogućuju da institucije usmjere svoje resurse i način poslovanja ka postizanju ciljeva.

Dokumenti koji su rezultat strateškog planiranja, budžetiranja i programskog planiranja utječu jedni na druge i moraju biti koordinirani, pri čemu strateški planski dokumenti pružaju informacije na višoj razini, a budžetiranje i programska planska dokumentacija idu više u detalje.

Slika 1a Veza između strateškog/srednjoročnog planiranja, programskog planiranja i budžetiranja



Programski proračun i analiza orijentirana ka rezultatima dana na primjeru obilježavanja goveda kod proračunskog korisnika na razini BiH, Ured za veterinarstvo:

1. Cilj programa je sprečavanje širenja bolesti.
2. Provedena je analiza o postotku goveda koja se moraju označiti kako bi se spriječilo izbijanje bolesti.
3. Planirani broj ušnih markica i ukupan broj goveda daje nam potreban broj životinja za označavanje.
4. Broj obilježenih goveda i cijena po ušnoj markici daje ukupne troškove za postizanje definiranog cilja.

Programski proračun i analiza orijentirana ka učinku programa „Pravosuđe“ kod Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine:

1. Cilj programa je: jačanje neovisnog, odgovornog, efikasnog, profesionalnog i usklađenog pravosudnog sustava u BiH, kojim se doprinosi stvaranje pretpostavki za ekonomski rast BiH.

2. *Planirane aktivnosti obuhvaćaju: doprinos provedbi usuglašenog akcijskog plana za smanjenje zaostalih sudskih predmeta, doprinos uspostavi sustava besplatne pravne pomoći, dalje reguliranje statusa i definiranje standarda postupanja sudske policije, implementacija državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina.*

Mjere učinka obuhvaćaju:

3. *Izrađene analitičko-informativne materijale, broj nacrtu zakona i drugih propisa upućenih Vijeću ministara BiH, broj postupanja sudske policije BiH u skladu sa zakonom (izlazni rezultati); postotak usvojenih izmjena i dopuna predloženih zakona iz oblasti pravosuđa na razini BiH i postotak realiziranih naredbi sudske policije (ishodi).*
4. *Prosječan trošak izrade analitičko-informativnih materijala, prosječan trošak izrade nacrtu propisa, kao i prosječan trošak po intervenciji sudske policije na razini BiH (mjera efikasnosti).*

III. KLJUČNI KONCEPTI INFORMACIJA O UČINKU

Cilj ovog poglavlja o ishodima i učincima je da se korisniku pomogne u sljedećem:

- da razumije ključne koncepte ishoda, izlaznih rezultata, aktivnosti (procesa) i ulaznih elemenata (resursa)
- da razumije razliku između strateški značajnih ishoda i prijelaznih ishoda
- da razumije koncept „vanjskih čimbenika“ i kako oni utječu na učinke postignute intervencijama vlade
- da razumije zašto se u nekim slučajevima moraju utvrditi različite aktivnosti kako bi se osiguralo da i žene i muškarci, odnosno djevojčice i dječaci, imaju isti pristup učincima i ishodima
- da razumije „lanac rezultata“ (programska logika) prema kojem se ulazni elementi koriste u aktivnostima da bi se proizveli izlazni rezultati koji potom rezultiraju ishodima.

Do kraja poglavlja trebali biste:

- imati osnovno znanje potrebno da na odgovarajući način definirate programe, koji su formulirani u obliku ishoda i izlaznih rezultata
- imati osnovno znanje potrebno da prijedete na odgovarajuću definiciju pokazatelja učinaka programa
- ne miješati ishode i izlazne rezultate
- ne miješati izlazne rezultate i aktivnosti.

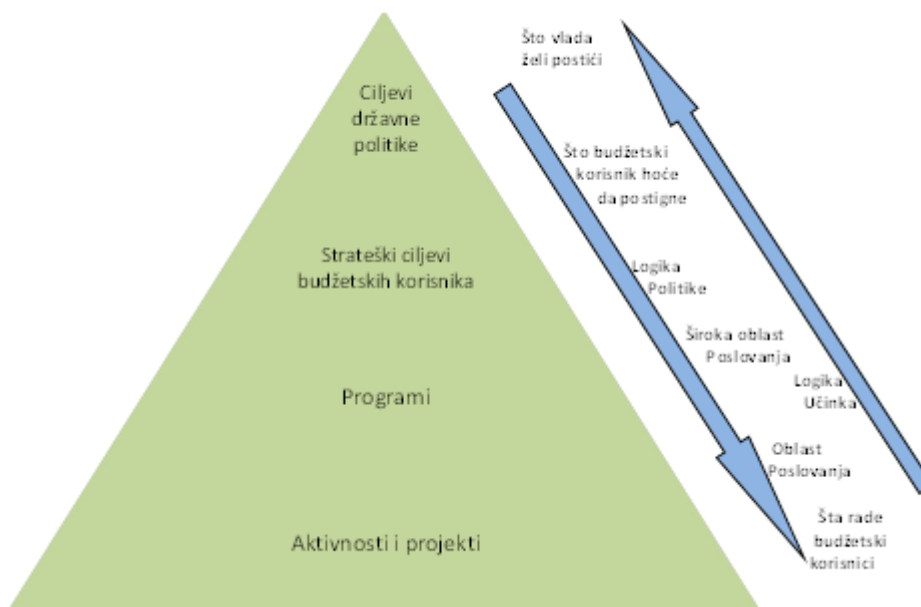
Uvod

Krajnji cilj proračunskog procesa nije samo da se napravi proračun, nego da se napravi dobra politika kojoj je proračun sredstvo. Programski proračuni planiraju se u odnosu na ulazne elemente, aktivnosti i rezultate / izlazne elemente, a cilj je da se upravlja prema postizanju ishoda i utjecaja.

Cilj programskog budžetiranja je da se poboljša efikasnost, efektivnost i pravednost javnih rashoda. Da bi se to ostvarilo, pozornost se posebno posvećuje *ishodima i izlaznim rezultatima*. Prema tome, polazna točka u razvoju efektivnog sustava programskog budžetiranja je jasno razumijevanje ovih i određenih povezanih koncepata. Ovo je vrlo važno, jer se, na primjer, u odnosu na ishode i izlazne rezultate trebaju definirati programi i odabrati pokazatelji učinka programa.

Proračunski programi dio su hijerarhije planiranja i budžetiranja koja povezuje ciljeve državne politike s uslugama koje kroz svoje poslovanje pruža proračunski korisnik. Hijerarhija funkcionira „ka dolje“ u smislu logike politika koje se žele ostvariti i „ka gore“ u smislu logike učinka. Otuda je definiranje proračunskih programa i aktivnosti/projekata od proračunskih korisnika proces „odozgo ka dolje“, dok je realizacija programa i izvješćivanje o učinku proces „odozdo ka gore“. (Slika 2)

Slika 2: Programsko budžetiranje - veza politika i programa



A. Važnost mjerenja učinka

Informacije o učinku imaju sve veću ulogu u alokaciji proračunskih sredstava i sve će se više koristiti za praćenje pružanja usluga. To znači da informacije moraju biti točne, odgovarajuće i pravodobne.

Mjerenje i izvješćivanje o nekim aspektima učinka organizacije prisutno je u svakodnevnom poslovanju (koliko je potrošeno, koliko je zaposlenih, realizirane aktivnosti u odnosu na godišnji plan rada). Iako ova vrsta informacija može biti važna za praćenje koje su usluge najpotrebnije i opsega posla tijekom vremena, to nam malo govori o rezultatima i kvaliteti programa.

Je li npr. prioritetnije ulagati u program „politika poreza i zaduživanja“ ili u program „integralni trezorski sustav u institucijama BiH“ kod Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine. Obje su mjere od kritične važnosti za ispunjavanje europskih standarda u oblasti kvalitetnog i transparentnog izvršenja proračuna u pogledu unapređenja fiskalnih kapaciteta i politike zaduživanja, kao i kvalitetnog upravljanja ISFU sustavom i Jedinstvenim računom trezora. Indikatori efikasnosti kao što su „trošak po broju pregovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja“ ili „trošak po korisnicima proračuna institucija (80% radnog vremena)“ ukazuju na stupanj ostvarenih rezultata u odnosu na uložene resurse.

Također, je li npr. veći prioritet ulagati u obuku zavodskih službenika u Zavodu za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i dr. ili ulagati u inspekcijski nadzor i pregled postupanja sa zatvorenicima? Obje su mjere od kritične važnosti za ispunjavanje europskih standarda u oblasti izvršenja kaznenih sankcija, s tim da se praćenje uvjeta smještaja i poštovanja ljudskih prava osoba lišenih slobode još vrši i od Nezavisnog povjerenstva. Indikatori efikasnosti kao što su prosječan trošak po obučenom zavodskom službeniku i prosječan trošak inspekcijskog nadzora po obavljenom inspekcijskom pregledu ukazuju na stupanj ostvarenih rezultata u odnosu na uložene resurse, pri čemu se efikasnost ostvaruje povezivanjem financiranja organizacija javnog sektora s rezultatima koje ostvaruju.

B. Ključni koncepti (definicija ulaznih elemenata, aktivnosti, izlaznih elemenata, ishoda i utjecaja)

Informacije o učinku trebaju biti strukturirane tako da jasno pokažu kako institucije BiH koriste raspoložive resurse da bi ispunile svoj mandat. Mjerenje učinka je važan aspekt programskog budžetiranja. Utvrđivanje i praćenje pokazatelja učinka kod programskog proračuna treba promatrati kao dio šireg koncepta praćenja učinka u okviru kojeg se koristi set određenih ključnih indikatora učinka. Pozornost proračunskih korisnika treba biti usmjerena na sljedeće:

- praćenje malog broja pokazatelja ishoda i postavljenih ciljeva u odnosu na koje se može mjeriti napredak u ostvarivanju strateških ciljeva;
- identificiranje malog broja indikatora izlaznih rezultata koji osiguravaju mjerenje učinka na razini programa.

„Ishodi“ su promjene koje poslovanje javnog sektora donosi pojedincima, društvenim strukturama ili okruženju. Ishodi su srednjoročni rezultati za određene korisnike koji su posljedica ostvarivanja specifičnih izlaznih elemenata. Ishodi su „ono što želimo postići“. Na primjer, postotak riješenih predmeta ratnih zločina u odnosu na ukupan broj istraga poznatih osumnjičenih je krajnji učinak kod programa procesuiranja kaznenih djela ratnih zločina kod Tužiteljstva BiH, postotak deminirane površine u odnosu na ukupno kontaminiranu površinu je krajnji učinak *programa Sigurnost i potpora civilnom sektoru* iz oblasti obrane, kao i broj osoba koje su vraćene (u readmisiji) kod programa *Granične kontrole i sprečavanja prekograničnog kriminala koji provodi Granična policija* Institucije BiH, ostvaruju rashode radi postizanja ishoda značajnih za građane. Ishodi kod javne potrošnje često su različiti za žene i muškarce. Na primjer, postotni udio žena u odnosu na muškarce u zakonodavnim i izvršnim tijelima. Također se, na primjer, može mjeriti i postotak udjela/nazočnosti žena u odnosu na muškarce na obukama državnih službenika koje organizira Agencija za državnu službu BiH.

Mjere ishoda fokusiraju se na programske rezultate i kvalitetu usluga, procjenom utjecaja koje aktivnosti institucije imaju na korisnike, bilo na svakog građanina pojedinačno ili na cijelu zajednicu. Mnogi vide mjere ishoda kao vrstu krajnje mjere s obzirom na to da se one tiču promjene u životima korisnika, kao rezultat jednog ili više programa.

Ishodi se odnose na ciljeve strateške politike proračunskog korisnika i daju odgovor u kojoj mjeri su ostvareni ovi strateški ciljevi. Ishodi bi se trebali izravno odnositi na politiku i prioritete proračunskog korisnika. Ishodi su također pod utjecajem drugih vanjskih čimbenika koji su izvan kontrole proračunskog korisnika. Kriterij učinka u vezi s ishodima je efektivnost – stupanj u kojem izlazni rezultat proračunskih programa doprinosi realizaciji planiranog ishoda.

- Primjer indikatora ishoda npr. kod programa „Naplate neizravnih poreza“ je: povećanje postotka udjela neizravnih poreza u punjenju proračuna ili ostvareni finansijski efekt (naplaćen prihod) po osnovi procesuiranih predmeta u odnosu na prethodnu godinu (pri čemu broj procesuiranih predmeta, prekršajnih i kaznenih, čini izlazni rezultat).

Drugi primjeri indikatora ishoda:

- postotak deminiranih područja u odnosu na ukupna kontaminirana područja u okviru programa Ministarstva obrane
- utjecaj programa izgradnje stambenih jedinica za povratnike na povećanje broja povratnika
- utjecaj programa informatizacije pravosuđa na svim razinama vlasti BiH na povećanje efikasnosti rada pravosudnih institucija

- postotak podnesenih žalbi u odnosu na broj testiranih kandidata
- postotak provedenih aktivnosti iz planova za provedbu strategija i akcijskih planova u oblasti ravnopravnosti spolova

„Izlazni rezultati“ su finalni proizvodi, odnosno isporučena dobra i obavljene usluge. Mjere izlaznih elemenata ukazuju na to koliko je posla obavljeno ili koliko je usluga izvršeno. Izlazni rezultati u javnom sektoru uglavnom su usluge koje se pružaju vanjskim akterima, ili se pružaju radi njihove izravne koristi, a u cilju postizanja učinaka. Izlazni rezultati mogu se definirati kao ono što „proizvodimo ili obavljamo“. Primjeri izlaznih rezultata obuhvaćaju: broj digitaliziranih obrazaca (PDV prijava i carinskih deklaracija) kod UNO, broj registriranih stranih državljana na godišnjoj razini, broj izdanih suglasnosti za vizu „D“ kod Službe za poslove sa strancima, broj jedinica uništenog naoružanja, broj misija, rotacija, vojnika, prosječno vrijeme trajanja misije kod Ministarstva obrane, ili pak broj izdanih dozvola za prijevoz putnika kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH. Izlazni rezultati također mogu biti robe, ali i usluge, iako su u praksi usluge te koje čine većinu izlaznih elemenata koje ostvaruje javni sektor. Zato u priručniku najčešće koristimo termin „usluge“. Pored toga, na primjer, kada promatramo „izlazne rezultate“, treba voditi računa o razlikama između žena i muškaraca. Različiti ishodi za žene i muškarce („rodna razlika“) često proizlaze iz činjenice da žene i muškarci nemaju isti pristup „izlaznim rezultatima“ ili „uslugama“ kao što su usluge zapošljavanja zbog različitih uloga koje imaju u društvu i različitim ograničenjima.

Izlazni rezultati mjere ono što je postignuto kao rezultat poslovanja od proračunskog korisnika. Može biti korisno da se napravi razlika između tri vrste pokazatelja izlaznih rezultata:

- (i) promjena u količini izlaznih elemenata
- (ii) promjena u kvaliteti izlaznih elemenata
- (iii) promjena u efikasnosti s kojom se postiže taj izlazni rezultat.

Izlazni rezultati trebaju ostati prilično stabilni tijekom vremena. Prilikom odabira indikatora izlaznih elemenata, važno je da se provjeri jesu li podaci pravodobno dostupni za kasnije praćenje. Praćenje izlaznih rezultata proračunskih programa treba se uraditi jednom godišnje prilikom npr. izrade sektorske strategije rashoda.

Primjer pokazatelja izlaznih rezultata za proračunski program obuka državnih službenika:

- Broj obučanih službenika po tematskim oblastima u odnosu na ukupan broj prijavljenih službenika – indikator količine ili broj obučanih državnih službenika – izlazni rezultat za količinu.
- Poboljšanje poslovanja i smanjenje broja grešaka i nepravilnosti (proračunski zahtjev, izvješćivanje, operativni planovi) u procesu planiranja i izvršenja proračuna na temelju provedene tematske obuke iz ove oblasti) – indikator kvalitete ili broj certificiranih predavača – izlazni rezultat za kvalitetu.
- Prosječan trošak po obučenom državnom službeniku – indikator efikasnosti ili prosječan trošak po certificiranom predavaču – indikator efikasnosti.

Na primjer: pokazatelji izlaznih rezultata za proračunski program „Usluge primitka i povrata stranaca“ kod Službe za poslove sa strancima:

- Broj uhvaćenih ilegalnih imigranata u propisanom roku – indikator količine.
- Postotak ilegalnih imigranata koji su uhvaćeni u propisanom roku u odnosu na ukupan broj identificiranih ilegalnih imigranata – indikator kvalitete.
- Prosječni trošak po korisniku/smještaju u imigracijskom centru – indikator efikasnosti.

Poređenje tekućih izlaznih rezultata s izlaznim rezultatima iz prethodnih razdoblja može otkriti varijacije ili stabilnost poslovnih aktivnosti. Dok izlazni rezultati sami po sebi govore o tome koliko je urađeno, oni ne otkrivaju koliko efikasno i koliko je

dobro to urađeno i zbog toga se **utvrđuju i prate pokazatelji izlaznih rezultata**. (npr. broj realiziranih aktivnosti u odnosu na plan).

„Aktivnosti, odnosno procesi“ su radni procesi koji se koriste da bi se proizveli izlazni rezultati. Aktivnosti su procesi ili radnje koje koriste skup ulaznih elemenata za proizvodnju željenih izlaznih rezultata i krajnjih ishoda. U biti, aktivnosti opisuju „ono što radimo“. Na primjer, neke su aktivnosti koje doprinose ostvarivanju izlaznih rezultata kod programa **Granična kontrola i sprečavanje prekograničnog kriminala** provjera isprava, osoba, vozila i prtljaga; suradnja sa svim sudionicima u okviru kontrole na cestovnim, željezničkim, zračnim, pomorskim i riječnim prijelazima (carinska služba, lokalna policija, veterinarstvo, špeditorske kuće, međunarodna suradnja i suradnja sa susjednim zemljama, i sl.); provedba obuke – specijalističke i interne; fizički nadzor državne granice – kopnene, riječne i pomorske; provedba istraga prekograničnog kriminala identificiranog prema nalazima analize rizika. U nekim su slučajevima potrebne različite ili dodatne aktivnosti kako bi se osiguralo da žene i muškarci imaju jednak pristup „izlaznim rezultatima“ ili „uslugama“ (npr. udio žena na pozicijama graničnih policajaca ili % udjela žena u vojnim misijama u inozemstvu).

Izlazni rezultat mora voditi ka postizanju planiranog ishoda. Termin „aktivnost“ možda je sam po sebi jasan, ali je uobičajeno da se miješaju pojmovi „aktivnost“ i „izlazni rezultat“.

„Ulazni elementi“ su financijska sredstva, rad, materijal, oprema, zgrade i drugi resursi koji se koriste u aktivnostima da bi se proizveli izlazni rezultati. Lanac rezultata koji je predstavljen na slici 3 niže u tekstu (poznat i kao „programska logika“) daje sažet pregled procesa kojim se ulazni elementi pretvaraju u ishode.

Slika 3: Lanac rezultata – programska logika



„Logički model programa“ koristan je okvir za ispitivanje ishoda programa koji omogućuje praćenje napretka ka ostvarenju ciljeva i pomaže identificiranju ključnih programskih komponenti koje se moraju pratiti da bi se procijenila izvodljivost i učinak programa. On predstavlja opis kako teoretski program funkcionira da bi se ostvarila korist za građane. Logički model je „ako-onda“ logički slijed promjena koje program namjerava postići u tijeku procesa kroz svoje ulazne elemente, aktivnosti i rezultate.

Korisno je pobliže objasniti gore spomenute osnovne koncepte i u sklopu toga pozabaviti se nekim uobičajenim zabudama (vidi sliku 4).

Ulazni elementi su sva sredstva koja doprinose proizvodnji i isporuci izlaznih rezultata. Ulazni elementi su „**ono što koristimo da bismo obavili posao**“.

Mjere ulaznih elemenata daju informacije o utrošenim resursima, odnosno resursima koji se iskoriste kod realizacije programa, npr. potrošeni novac, broj zaposlenih, broj radnih sati, utrošeni uredski materijal, utrošena električna energija. Mjere ulaznih elemenata također se koriste da izraze razinu potreba ili zahtjeva za određenim uslugama, kao što je broj ljudi pogođenih prirodnom nesrećom koje je potrebno zbrinuti u određenom vremenskom roku, kroz sanaciju porušenih objekata, ili broj osoba registriranih za program obuke za deficitarna zanimanja, broj evidentiranih nelegalnih

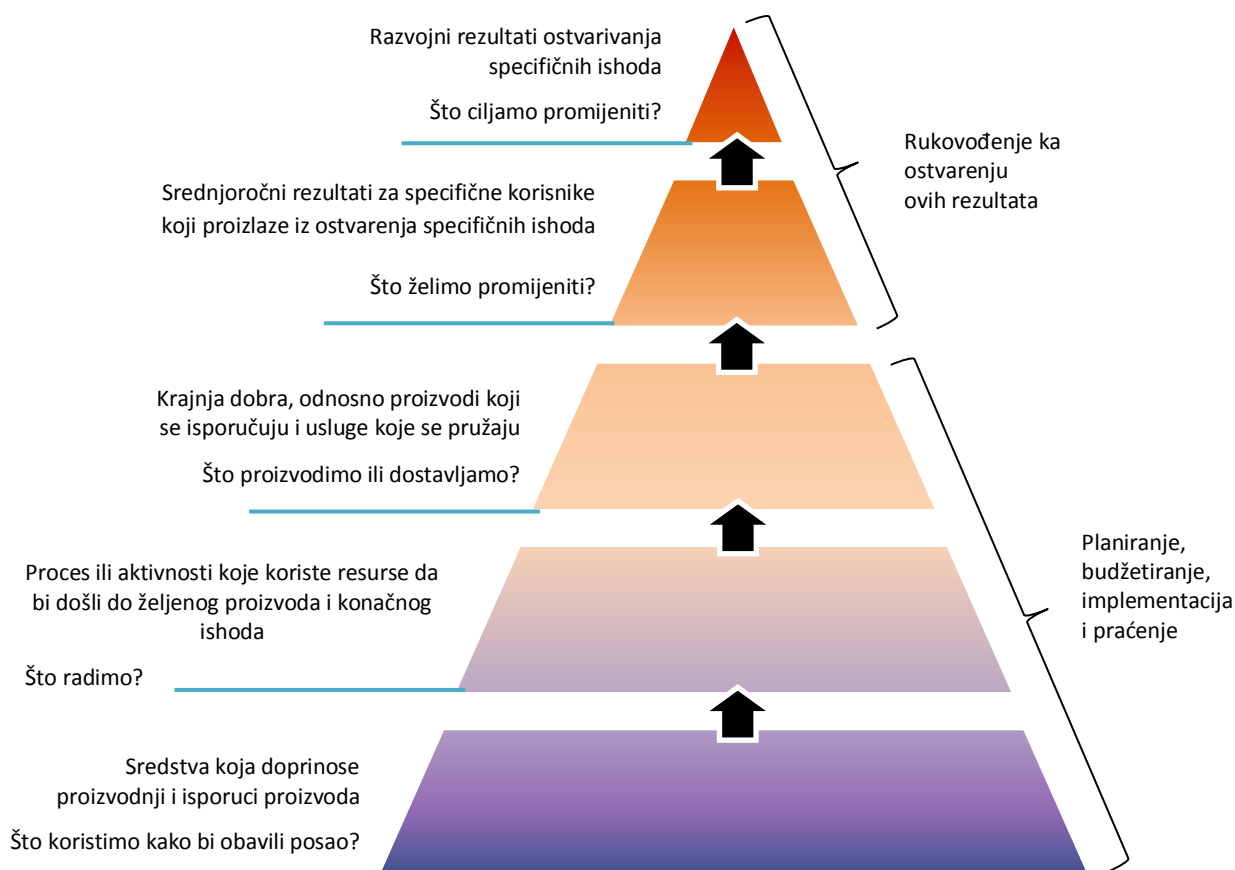
objekata koje je potrebno legalizirati, ili količina neispravnog oružja koje treba uništiti. Iako takva informacija može biti korisna, ona odražava napore da se obave usluge, ali ne i stvarni učinak.

Resursi su mjerilo onoga što je potrebno za obavljanje poslova u javnom sektoru. Obično se mjeri razinom financiranja dostupnom za provedbu proračunskih programa i aktivnosti. Resursi se prate preko informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU).

Programsko budžetiranje obično naglašava pružanje veće fleksibilnosti proračunskim korisnicima i njihovim rukovoditeljima u korištenju resursa, nego što bi obično imali kod tradicionalnih snažno kontroliranih sustava javnog upravljanja. Ključni element je veća fleksibilnost u izboru različitih ulaznih elemenata koji se koriste za pružanje usluga (na primjer, koliko uložiti radne snage u odnosu na ulazne elemente iz vanjskih izvora, ili, kombinacija vrsta vanjskih izvora opskrbe i korištenih usluga). Važna implikacija ovoga je potreba za većom fleksibilnosti u upravljanju ljudskim resursima.

Slika 4: Ključni koncepti programskog budžetiranja

Ilustracija 4: Ključni koncepti programskog budžetiranja



Izlazni rezultati prema ishodima i aktivnostima

Korisno je nadalje razjasniti odnos između rezultata i ishoda. Da bi se nešto smatralo izlaznim rezultatom, izlazni element mora biti u stanju ostvariti projektirani ishod, ali to ne znači da će svaka jedinica izlaznog elementa biti uspješna u postizanju ishoda.

Uzmimo primjer programa Sigurnost zračnih luka, gdje se može dogoditi povreda sigurnosti odnosno incidentna situacija, bez obzira na to što su mjere sigurnosti prostora, opreme, aviona i putnika pravodobno provedene u skladu s propisanim standardima i što je visok postotak izvršenih fizičkih pretraga osoba i ručnog prtljaga u odnosu na ukupni promet (izlazni rezultat). Isto važi, recimo, kod obučavanja i osposobljavanja vojnika, gdje su i pored odlične obuke koju pohađaju pojedini vojnici uspješniji u donosu na druge, odnosno ista usluga prouzrokuje različitu razinu uspješnosti kod vojnika.

Također navodimo primjer usvajanja proračuna od izvršnog odnosno zakonodavnog tijela. Izlazni rezultat Ministarstva financija i trezora pripremljeni je Nacrtr proračuna u skladu s proračunskim kalendarom. Ishod je usvajanje proračuna na koji Ministarstvo financija i trezora nema izravnog utjecaja.

Odnos između rezultata i ishoda vidi se i na primjeru izlaznog rezultata UNO: broj digitaliziranih obrazaca (PDV prijava i carinskih deklaracija) koji vodi krajnjem ishodu smanjenja troškova dostave prijava obveznicima, što je u sklopu programa upravljanja, održavanja i modernizacije UNO.

U okviru lanca rezultata, izlazni rezultati proizvode se korištenjem ulaznih elemenata (resursa) putem aktivnosti i procesa, a izlazni rezultati generiraju ishode za zajednicu.

Mnoge javne službe imaju za cilj da se postigne više od jednog ishoda. Na primjer: obrazovanje i osposobljavanje vojnika kroz obuke i vježbe (izlazni rezultat) ima za cilj da se poveća postotak osposobljenih jedinica/ vojnika u odnosu na potrebnu razinu, a također i postotak popunjenosti pozicija u odnosu na plan. Međutim, ovaj izlazni rezultat ima za cilj, između ostalog, i da se poboljša razina uspješnosti stranih misija i operacija u kojima vojnici sudjeluju (i da se smanji broj incidentnih situacija) što ima značajan ekonomski efekt. I veća osposobljenost vojnika i uspješnije sudjelovanje u misijama i operacijama su ishodi. Pomoću prvog postiže se drugi, odnosno obrazovanje i osposobljavanje vojnika je prijelazni ishod, a uspješnost u misijama i ugled i ekonomski efekt koji iz toga proizlaze je ishod više razine.

Također se može pratiti odnos između izlaznih rezultata i ishoda na primjeru Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH gdje osnovni izlazni rezultati: broj urađenih i isporučenih osobnih dokumenata (osobnih iskaznica, vozačkih dozvola, putovnica, tahografskih kartica) vodi ka prijelaznom ishodu smanjenja vremena (dana) potrebnog za izradu dokumenata od trenutka primitka zahtjeva od nadležnog tijela do trenutka isporuke dokumenta na lokaciju nadležnog tijela, a što doprinosi ostvarenju krajnjeg ishoda koji se odnosi na razinu ispunjenja međunarodnih i EU standarda kojima se regulira oblast identifikacijskih isprava.

Da bi bila izlazni rezultat usluga mora biti potpuna. Uzmimo primjer automobila, koji predstavlja proizvod (tj. izlazni rezultat) samo kada su spojeni svi dijelovi (kotači, motor, itd) i jedino tada može funkcionirati kako treba.

Uzmimo također primjer Tužiteljstva BiH, da bi se bolje rješavali predmeti kaznenih djela potrebno je obaviti predistražne i istražne radnje i aktivnosti optužbe, pripremiti svjedoke za suđenje, pružiti potporu žrtvama kaznenih djela, ali i provesti obuke tužitelja i stručnog osoblja i usklađivanje tužiteljske prakse i pružiti međunarodnu pravnu pomoć.

Drugi koristan primjer je kod Agencije za državnu službu gdje se, da bi se realizirao program **Selekcija i postavljanje državnih službenika**, moraju prethodno obaviti sve pripremne radnje i aktivnosti na samom programu, a koje obuhvaćaju: oglašavanje radnih mjesta putem internetske stranice Agencije, pregledanje dospjelih prijava, rad s povjerenstvom za izbor vezano uz odbacivanje nekompletnih prijava, zakazivanje polaganja javnog ispita, polaganje nezavisno pismenog a zatim i usmenog dijela stručnog ispita, objavljivanje rezultata i objavljivanje konačnog popisa najuspješnijih kandidata. Sve

su ove aktivnosti neophodne kako bi se postigao krajnji izlazni rezultat pripreme akta o postavljenju i imenovanju, odnosno razrješavanju državnih službenika, a s ciljem da se postigne krajnji ishod postavljanja kvalitetnih kadrova i povećanje uspješnosti i efikasnosti poslovanja u državnoj službi.

C. Ishodi (učinci)

Pravi se razlika između **prijelaznih učinaka** i **učinaka visoke razine**, pri čemu prvi doprinose postizanju drugih (vidi tablicu 5). Na primjer, ishodi kao što su financijski efekt primjene propisa i/ili mjera iz oblasti neizravnih poreza (utjecaj na povećanje / smanjenje naplate prihoda) predstavljaju prijelazni učinak Uprave za neizravno oporezivanje. Oni, međutim, doprinose i boljoj realizaciji programa i projekata na svim razinama što vodi izgradnji snažnije ekonomije što je, prema tome, ishod visoke razine.

Drugi primjer kod Uprave za neizravno oporezivanje, program *Naplata neizravnih poreza*, ukazuje na prijelazni učinak koji se odnosi na povećanje naplate poreza u odnosu na plan ili prethodno izvještajno razdoblje, a učinak visoke razine je veća sposobnost za pružanje kvalitetnijih usluga ili većeg opsega usluga financiranih iz proračuna kod sve tri razine vlasti.

Primjer prijelaznih ishoda kod programa deminiranja površine očišćena je površina koja je na raspolaganju za poljoprivredu, građevinske aktivnosti i sl. a krajnji ishod je sigurnost građana i turista u oblastima koje su deminirane.

Primjer prijelaznih ishoda kod programa **Međunarodna pravna pomoć** kod Ministarstva pravde BiH, koji se odnosi na izlazni rezultat broj predmeta međunarodne pravne pomoći po kojima je postupljeno, vodi ka prijelaznom ishodu skraćivanja vremena potrebnog za postupanje po zamolbi za međunarodnu pravnu pomoć, a krajnji ishod je povećan postotak pružene međunarodne pravne pomoći i usklađenost s međunarodnim ugovorima koji obvezuju BiH.

Tablica 1: Prijelazni učinci i učinci visoke razine

Koncepti prijelaznih učinaka i učinaka visoke razine mogu se opisati na hipotetičkom primjeru kampanje podizanja svijesti o neophodnosti plaćanja poreza, kako bi se smanjila porezna evazija. Cilj je kampanje (koja predstavlja izlazni rezultat ili preciznije, skupinu povezanih izlaznih rezultata) da se smanji broj obveznika koji ne plaćaju porez i da se poveća stopa punjenja proračuna iz poreznih prihoda (učinak visoke razine) koristeći se informacijama o tome za što služi naplaćeni porezni iznos i u koju svrhu država ulaže naplaćena sredstva da bi se promijenilo ponašanje ljudi, kao i kroz primjenu zakonskih mjera i kaznenih odredbi u slučaju neplaćanja (prijelazni učinak). Ovdje informacije o programskom proračunu dobivaju dodatno na važnosti. Kako se napreduje na hijerarhijskoj ljestvici, svaki prijelazni učinak opisuje cilj koji će institucija trebati ostvariti u srednjoročnom razdoblju kako bi se doprinijelo učinku visoke razine. Zapravo, svaka strelica treba glasisi „koji vodi do“.	
Učinak visoke razine	Stopa porezne evazije smanjena i ostvaren porast stope naplate poreznih prihoda u svrhu punjenja proračuna
Prijelazni učinak:	Manji se broj ljudi usuđuje da ne plaća porez
Prijelazni učinak	Veći broj ljudi vidi efekte pojačane naplate poreza kroz dodatna proračunska ulaganja
Prijelazni učinak:	Ljudi gledaju na neplaćanje poreza kao na nešto negativno i kažnjivo

Izlazni rezultat (usluge):	Kampanja podizanja svijesti o neophodnosti plaćanja poreza Regulativa koja zabranjuje poreznu evaziju i kaznena politika u slučaju nepostupanja po zakonu Nadzor i praćenje primjene zakona, evidencija poreznih obveznika
Kao što ovaj primjer pokazuje, izlazni rezultat može imati nekoliko prijelaznih učinaka.	

Takozvani „utjecaji“ su jednostavno vrsta ishoda/učinka¹⁴ i u ovom se priručniku ne pravi nikakva razlika između utjecaja i učinaka. Utjecaji su rezultati postizanja specifičnih ishoda/učinaka, kao što je smanjenje siromaštva ili kreiranje novih radnih mjesta. Pokušava se napraviti razlika između ishoda/učinaka i utjecaja.

- Za neke je razlika zasnovana na vremenu: ako se do ishoda dolazi samo u srednjoročnom ili dugoročnom razdoblju, onda se on naziva „utjecajem“, a ako do njega dođe u kratkoročnom razdoblju, onda je to „učinak“.
- Za druge je ta razlika ustvari razlika između prijelaznih učinaka i učinaka visoke razine – ono što zovemo ishodima visoke razine su „utjecaji“, a ono što zovemo prijelaznim ishodima su „učinci“.

Problem s oba spomenuta pristupa je taj što je često nejasno je li nešto učinak ili utjecaj. Iz tog razloga se u ovom priručniku pojam učinka koristi u njegovom najširem smislu i obuhvaća dugoročne učinke i učinke više razine.

Ishodi/učinci su promjene koje donose intervencije vladinog sektora. Ako dođe do povećanja proizvodnje električne energije zbog razloga koji nemaju nikakve veze s vladinim djelovanjem, zbog, na primjer, obilne kiše koja znatno povećava hidroenergetski potencijal, onda ovo povećanje nije vladin učinak. Niti je učinak ako se stopa ekonomskog rasta znatno poveća samo zbog toga što je svjetska ekonomija rastuća. Ako dođe do povećanja priljeva stranih izravnih investicija zbog adekvatne vanjske politike i vanjskotrgovinske politike kroz djelovanje diplomatskih i konzularnih predstavništava (DKP-ova) u inozemstvu, onda je to rezultat intervencija provedenih od Ministarstva vanjskih poslova BiH i smatra se ishodom. Samo u onoj mjeri u kojoj je npr. povećanje proizvodnje električne energije, povećanje stope rasta ili povećanje priljeva stranih izravnih investicija zaista rezultat aktivnosti nadležnih institucija u toj je mjeri onda to učinak. Na primjer, institucije BiH mogu potaknuti rast i ispunjavanje standarda propisanih od Europske unije u danoj oblasti otklanjanjem nejednakosti između žena i muškaraca po pitanju zapošljavanja i suzbijanjem nepotizma. **Na primjer, kod programa „Personalizacija, tehnička obrada, skladištenje i promet osobnih dokumenata, te izrada registracijskih oznaka“ kod IDEEA-e, ako je povećan broj isporučenih osobnih dokumenata zbog povećanog broja zahtjeva a da pri tome vrijeme potrebno za izdavanje ostaje nepromijenjeno, onda to nije ishod intervencije nadležnog tijela, nego vanjskih čimbenika.** Dalje, na primjer, kod programa **Izvršenje kaznenih sankcija** kod Ministarstva pravde, smanjenje broja incidenata i smanjenje broja žalbi zatvorenika po pitanju postupanja prema njima i njihove zdravstvene zaštite, koji su rezultat provedbe inspekcijskih pregleda i realizacije preporuka i mjera nastalih iz inspekcijskog nadzora, kao i provedbom obuka zavodskih službenika smatra se učinkom/ishodom Ministarstva pravde BiH. Ako je

¹⁴ U važećem informacijskom sustavu (BPMIS) ovi su termini obuhvaćeni pojmom: krajnji rezultat.

smanjen broj žalbi rezultat nemogućnosti da zatvorenici ostvare svoja prava tim putem, onda to nije ishod intervencije nadležnog tijela.

Učinke, prema tome, treba razlikovati od posljedica „vanjskih čimbenika“. Vanjski čimbenici su uzroci koji su izvan kontrole vlade, a koji utječu na karakteristike pojedinaca, društvene strukture ili fizičkog okruženja koje vlada pokušava promijeniti. Količina kiše je, prema tome, vanjski čimbenik koji utječe na proizvodnju električne energije. Stanje svjetske ekonomije je vanjski čimbenik koji utječe na stopu domaćeg ekonomskog rasta. Izazov prilikom procjenjivanja učinaka leži u tome da se razluči što je utjecaj vanjskih čimbenika a što vladinih intervencija. Nadalje, nekada je potrebno promijeniti programe, odnosno ishode/učinke kako bi se prilagodili izmijenjenim vanjskim čimbenicima.

D. Izlazni rezultati

Izlazni rezultati se često pomiješaju s uslugama potpore i aktivnostima, pa je važno objasniti razliku. Izlazni rezultati ministarstva su sve usluge koje dano ministarstvo pruža stranama izvan ministarstva. To znači da se ne samo usluge koje su pružene građanima nego i bilo koje usluge pružene drugim ministarstvima ili vladi u cjelini računaju kao izlazni rezultati ministarstva koje pruža tu uslugu. Dakle, kada Vijeće ministara BiH koordinira pripremu svih planskih dokumenata i izvješća institucija BiH putem stalnih i povremenih mehanizama i jednoobraznih postupaka i određuje prioritete politika na srednjoročnoj osnovi u okviru svojih nadležnosti, ili kada Ministarstvo financija i trezora upravlja proračunom, oni ostvaruju izlazne rezultate. To je posljedica definicije izlaznog rezultata kao usluge koju jedna organizacija pruža vanjskoj strani.

Usluga koja je pružena korisniku u sklopu istog ministarstva ne predstavlja ishod nego uslugu potpore. Na primjer, Agencija za državnu službu ostvaruje izlazni rezultat provedbom specijaliziranih obuka zaposlenih. Međutim, strateško upravljanje i administracija ADS-a su usluge potpore toj instituciji jer se pružaju unutar institucije i potpora su ostvarivanju izlaznih rezultata i ishoda ADS-a.

Ako neko ministarstvo pruža usluge drugom ministarstvu – na primjer, obuku ili uredski prostor – to su izlazni rezultati ministarstva, jer je drugo ministarstvo u ovom slučaju vanjski korisnik koji dobiva uslugu. Tako i usluga administracije središnjih evidencija, jačanje kapaciteta mreže za prijenos podataka i softverska potpora tijelima, kao program kod IDEEA-e, predstavlja izlazni rezultat. Međutim, usluga koju jedan dio institucije daje drugom dijelu iste institucije, na primjer kada UNO organizira prijevoz nadležnih koji vrše kontrole procesa naplate carina i poreza po regionalnim centrima, ili kada Ministarstvo pravde BiH vrši inspekcijski nadzor Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija putem inspekcijskih pregleda koje vrše inspektori na terenu, onda to predstavlja uslugu potpore unutar institucije, a ne izlazni rezultat. Nasuprot tome, kada Ministarstvo obrane organizira pomoć civilnim strukturama na njihov zahtjev, onda su te usluge izlazni rezultat. Slično tome, služba za financije nekog ministarstva pruža usluge potpore, a ne izlazne rezultate, kada vrši obračun plaća za zaposlenike danog ministarstva.

Za razumijevanje prirode izlaznih rezultata može biti korisno da razmislimo o analogiji poduzeća koje se bavi proizvodnjom automobila. Izlazni rezultati poduzeća, odnosno njegovi *proizvodi*, automobili su koje prodaje kupcima (odnosno vanjskim stranama). Za usluge koje pruža odjel za ljudske resurse poduzeća, pravni sektor ili sektor za projektiranje nitko neće reći da su to proizvodi poduzeća.

Drugi način na koji se ovo može promatrati je taj da usluga čini izlazni rezultat samo ako je potencijalno u mogućnosti da ostvari željeni ishod/učinak. Provedbom operativnih i inspekcijskih kontrola kretanja i smještaja stranaca može se povećati postotak uočenih pokušaja ilegalnih imigracija i unaprijediti politika i reguliranje pitanja

imigracija, izbjeglica i azila.

Također, program **Promocija ravnopravnosti spolova i zaštita od diskriminacije na temelju spola** kod Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, koji ima izlazne rezultate izdana mišljenja na propise, politike i strategije za usklađivanje sa Zakonom o ravnopravnosti spolova u BiH vodi prijelaznom ishodu povećanja broja politika i strategija koji uključuju načela ravnopravnosti spolova, odnosno krajnjem ishodu postotak provedenih aktivnosti iz planova za provedbu strategija u ovoj oblasti. Usluge prijevoza u sklopu ministarstva ne mogu same proizvesti željeni učinak, umjesto toga one podržavaju ostvarivanje izlaznih rezultata koji mogu proizvesti učinke. Ova je konstatacija uvjetovana činjenicom da se to odnosi samo na izlazne rezultate koji se ostvaruju prema zajednici, ali ne i na izlazne rezultate koje jedna institucija pruža drugoj instituciji ili svim institucijama BiH u cjelini.

E. Aktivnosti ne treba miješati sa izlaznim rezultatima

Aktivnosti ne treba miješati s izlaznim rezultatima. Aktivnosti su radni procesi u sklopu proizvodnje jednog rezultata i same po sebi ne čine izlazni rezultat. Neki primjeri mogu poslužiti da se pojasni ova razlika.

- Broj podnesenih žalbi u odnosu na ukupan broj provedenih istraga kod programa *Procesuiranje kaznenih djela (ratnih zločina, organiziranog kriminala, gospodarskog kriminala, korupcije i drugih kaznenih djela)* kod Tužiteljstva BiH predstavlja **izlazni rezultat**. Nasuprot tome, predistražne i istražne radnje i aktivnosti optužbe, priprema svjedoka za suđenje, pružanje potpore žrtvama kaznenih djela su aktivnosti, jer one predstavljaju elemente ukupnog rezultata, a ne ukupnu uslugu.
- Ili na primjer, broj procesuiranih predmeta (prekršajnih i kaznenih) u odnosu na broj podnesenih predmeta kod programa *Naplata neizravnih poreza* **je mjera izlaznog rezultata**. Međutim, kontrola primjene propisa u oblasti neizravnih poreza i provedbu upravnih postupaka su aktivnosti koje doprinose ostvarenju tog izlaznog rezultata u cilju implementacije učinkovitog prikupljanja neizravnih poreza.
- Također, broj obučanih državnih službenika je izlazni rezultata Agencije za državnu službu, a utvrđivanje potrebe za vrstom obuke i realizacija obuke prema utvrđenim terminima predstavljaju aktivnosti koje pored ostalih doprinose unapređenju kvalitete državne službe kroz obuke. **Ovim se primjerima objašnjava da je ključna provjera je li nešto izlazni rezultat ili ne ta da se vidi može li se time ostvariti željeni učinak.**
- Uništavanje viškova municije i eksplozivnih sredstava (minsko-eksplozivna sredstva) je aktivnost, dok je broj jedinica uništenog naoružanja izlazni rezultat, a sve u sklopu programa sigurnosti i potpore civilnom sektoru. Slično tome, kao što je gore navedeno, osposobljavanje vojnika kroz obuke i vježbe je aktivnost a ne izlazni rezultat, dok osposobljeni vojnici predstavljaju izlazni rezultat što se odražava na povećanje razine spremnosti vojnika što je krajnji ishod. **Ovim se primjerima objašnjava da su izlazni rezultati usluge koje primaju vanjske strane. To postaje važno kada se jednom aktivnošću usluge izvrše većem broju korisnika, drugim riječima, kada jedna aktivnost proizvede više rezultata.**
- Ponekad su potrebne **različite ili dodatne aktivnosti** kako bi se osiguralo da i žene i muškarci imaju jednak pristup izlaznim rezultatima i da učinci budu pravedni u rodnom smislu.

Fizička imovina su ulazni elementi koji se ponekad pogrešno smatraju izlaznim rezultatima – na primjer, broj cesta ili mostova koje se osiguravaju građanima kroz javne

projekte. Nisu ceste i mostovi izlazni rezultati nego je to usluga koju građani dobivaju od tih cesta i mostova. To znači da su kilometri koje putnik prijeđe mjerilo izlaznog rezultata, dok su nabava zemljišta, građevina i opreme i izgradnja prometne infrastrukture mjerilo ulaznih elemenata.

Slika 5: primjeri logičkih modela kod planiranja proračunskih programa

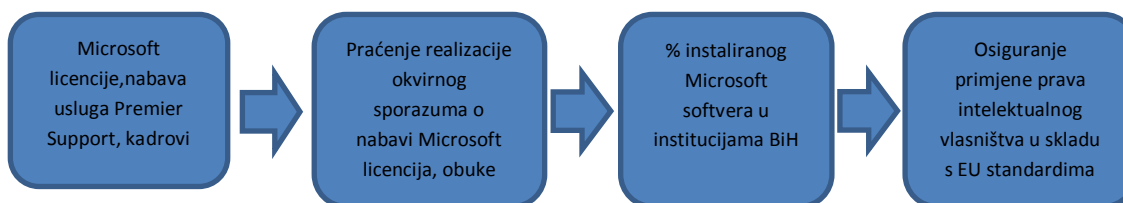
Kategorije koraka koji se poduzimaju u logičkom modelu planiranja proračunskih programa



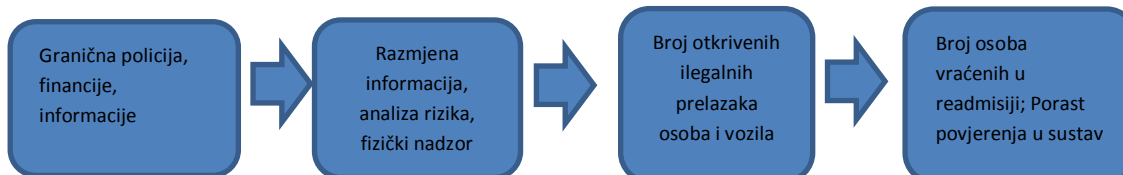
Obuka u oblasti računovodstva



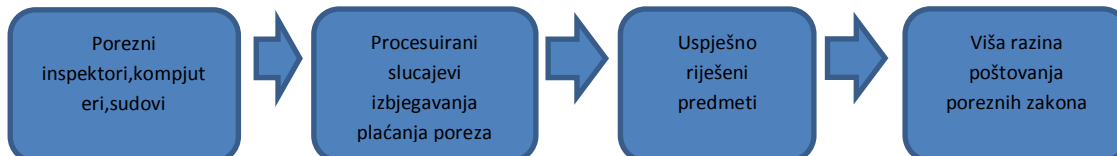
Komunikacije i informatizacija



Granična kontrola



Naplata poreza



F. Efektivnost, efikasnost i pravednost

Efektivnost, efikasnost i pravednost su koncepti koji su zasnovani na učincima i ishodima. Programsko budžetiranje ima za cilj poboljšanje efektivnosti i efikasnosti javne potrošnje povezivanjem financiranja organizacija javnog sektora s rezultatima koji ostvaruju. Da bi se uspostavila ova veza koriste se sistematizirane informacije o učinku (indikator, procjena, troškovnik programa, itd). Utjecaj programskog budžetiranja ogleda se u boljem određivanju prioriteta u potrošnji i poboljšanoj efektivnosti i / ili efikasnosti usluga.

Efektivnost je stupanj u kojem izlazni rezultat postiže svoj namjeravani učinak.

Rad granične policije uspješan je ako se njime smanjuje i sprečava prekogranični kriminal. Porezna uprava je efikasna ako je stopa ubiranja poreza visoka. Za osnovni cilj

programskog budžetiranja, a to je bolje utvrđivanje prioriteta rashoda, može se, prema tome, reći da se dijelom odnosi na osiguravanje da se javni novac troši samo na programe koji su efektivni (ili se mogu učiniti efektivnim njihovim preoblikovanjem ili poboljšanim upravljanjem).

Efikasnost se odnosi na ostvarivanje izlaznih rezultata uz male troškove. Što su troškovi pružanja usluge manji to se za efikasnost njenog ostvarivanja može reći da je veća, pod pretpostavkom da sve to nije na štetu kvalitete usluge. Smanjenje kvalitete usluge radi smanjivanja troškova ne predstavlja poboljšanje efikasnosti.

Pravednost se odnosi na stupanj u kojem programi zadovoljavaju potrebe žena i muškaraca, djevojčica i dječaka u cijeloj zemlji. Uzimanjem pravednosti u obzir može se u velikoj mjeri povećati efektivnost javne potrošnje. Žene su, na primjer, nedovoljno zastupljene u upravljačkim strukturama vojske ili u parlamentu, dok je zastupljenost žena u financijskim i računovodstvenim poslovima znatno veća nego muškaraca.

G. Razrada po vrstama i glavne karakteristike indikatora učinka (mjera)

Pokazatelji učinka su kvantitativne mjere koje pružaju informacije o efektivnosti i efikasnosti programa i organizacija . Moramo biti oprezni da ne miješamo primarne ciljeve, indikatore i specifične (vremenski ograničene) ciljeve. Cilj je izjava o tome što netko pokušava postići – na primjer „implementacija efikasnog prikupljanja neizravnih poreza“ kod Uprave za neizravno oporezivanje, „smanjenje vremena potrebnog za izdavanje osobnih dokumenata i troškova za građane putem uvezivanja sustava izdavanja dokumenata na lokalnoj razini“ kod Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH (IDDEEA), ili „Pružanje kvalitetnih i efikasnih usluga za tehničko funkcioniranje institucija“ kod Službe za zajedničke poslove ili „Osiguravanje efikasnog procesuiranja kaznenih djela“ kod Tužiteljstva BiH. Nasuprot tome, indikator učinka se kvantitativno određuje (npr. „postotak naplate prihoda u odnosu na prethodnu godinu ili postotak naplate u odnosu na plan“, „stopa smanjenja vremena i troškova za građane kod izdavanja dokumenata“, „broj servisnih intervencija ili prosječni trošak po četvornom metru servisirane površine“ ili „postotno povećanje brzine i sigurnosti protoka putnika i roba na graničnim prijelazima“). Specifični cilj ide jedan korak dalje i postavlja precizan cilj koji se treba postići do određenog datuma (na primjer „smanjenje sumnjivih površina deminiranjem za najmanje 80% do 2019. godine“ ili „uspostava usvajanja proračuna i izvršenja proračuna po programima kod svih institucija BiH do kraja 2018. god.“).

Mjere učinka govore nam kako radimo. Ako se ne prati rezultat, teško je znati da posluje li uspješno ili ne i kakva je produktivnost. Mjerenje produktivnosti omogućuje vlastima da identificiraju problematične oblasti i da poduzimanjem korektivnih aktivnosti otkriju u kojoj su se mjeri ostvarila poboljšanja.

Odgovarajući indikatori trebaju se odrediti za mjerenje učinka u odnosu na ulazne elemente, aktivnosti, izlazne rezultate, ishode i utjecaje.

Definiranje adekvatnog pokazatelja učinka zahtjeva 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 stupnju ostvarenja učinka.

- b) **Precizno definiran:** indikator treba imati jasnu, nedvosmisleni 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 sustave 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. Sustavi 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 identificiraju trendovi, što bi bilo nemoguće odrediti da su se mjere učinka promijenile.

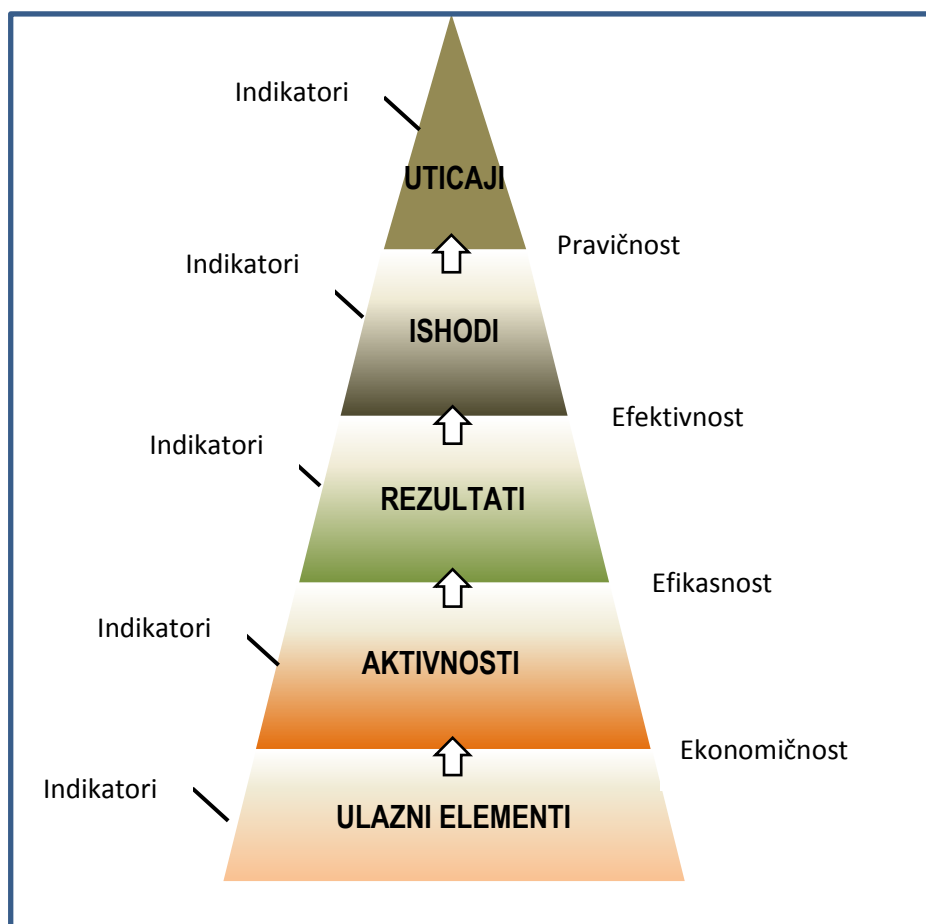
- f) **Relevantan:** logično se indikator mora izravno odnositi na mandat institucije, kao i na realizaciju strateških i kratkoročnih ciljeva. Indikator je relevantan kada je aspekt učinka koji se nastoji izmjeriti značajan za ciljeve njegovih korisnika.

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.

Institucije trebaju uključiti pokazatelje učinka koji se odnose na isporuku dobara i pružanje usluga. Oni opisuju vezu između vlasti i javnosti, i korisni su za praćenje i poboljšavanje učinka što je relevantno za građane BiH.

Slika 6 prikazuje da su pokazatelji učinka relevantni na svim razinama logičkog modela. Ona također ilustrira način na koji se koncipiraju ekonomičnost, efikasnost, efektivnost i pravednost.

Slika 6: Indikatori ekonomičnosti, efikasnosti, efektivnosti i pravednosti



Tipični izravni pokazatelji uključuju: troškove ili cijenu, distribuciju, količinu, kvalitetu, datume i rokove, adekvatnost i dostupnost.

- **Pokazatelji troškova ili cijena** važni su u određivanju i ekonomičnosti i efikasnosti pružanja usluga.
- **Pokazatelji distribucije** odnose se na distribuciju kapaciteta za pružanje usluga i od ključne su važnosti za procjenu pravednosti po zemljopisnim područjima, urbano-ruralnim podjelama ili demografskim kategorijama. Takve informacije mogu biti predstavljene upotrebom zemljopisnih informacijskih sustava (GIS-a).
- **Kvantitativni pokazatelji** odnose se na broj ulaznih elemenata, aktivnosti ili izlaznih rezultata. Kvantitativni pokazatelji općenito bi trebali biti vremenski ograničeni, npr. broj ulaznih elemenata dostupnih u određenom trenutku, odnosno broj izlaznih rezultata proizvedenih tijekom određenog vremenskog razdoblja.

- **Kvalitativni pokazatelji** odražavaju kvalitetu onoga što se mjeri prema unaprijed utvrđenim standardima. Takvi standardi trebaju odražavati potrebe i očekivanja zainteresiranih strana, pri čemu se postiže ravnoteža između ekonomije i efektivnosti. Standardi mogu obuhvatiti zakonske standarde i ekonomske propise.
- **Pokazatelji datuma i vremenskih okvira** odražavaju pravodobnost usluga. Oni uključuju: učestalost mjera kod pružanja usluga, vrijeme čekanja, vrijeme odgovora na zahtjev ili upit, točku preokreta, vremenske rokove za pružanje usluga i pravodobnost usluga.
- **Pokazatelji adekvatnosti** odražavaju količinu ulaznih elemenata ili izlaznih rezultata u odnosu na potrebe ili zahtjeve – „je li dovoljno učinjeno da se riješi problem?“
- **Pokazatelji pristupačnosti** odražavaju stupanj u kojem korisnici kojima je usluga namijenjena mogu pristupiti tim uslugama ili izlaznim rezultatima. Takvi pokazatelji mogu uključiti rastojanje do mjesta gdje se pruža usluga, vrijeme putovanja, vrijeme čekanja, dostupnost, jezik, smještaj fizički hendikepiranih ljudi i sl.

Sve institucije BiH trebale bi posebnu pozornost obratiti na definiranje indikatora koji mjere ekonomičnost, efikasnost, efektivnost i ravnopravnost/pravednost koristeći podatke prikupljene putem ovih i drugih izravnih pokazatelja.

- **Ekonomski pokazatelji** istražuju jesu li specifični ulazni elementi dobiveni po najnižoj cijeni u pravo vrijeme i je li metoda za realizaciju potrebnih izlaznih rezultata ekonomična. Ekonomski pokazatelji imaju značenje samo u relativnom smislu. Da bi se procijenilo posluje li institucija na ekonomičan način, njeni ekonomski pokazatelji trebaju se usporediti sa sličnim mjerama u drugim državnim/entitetskim institucijama ili u privatnom sektoru, bilo u zemlji ili inozemstvu. Takvi se pokazatelji također mogu uspoređivati tijekom vremena, ali se onda cijene moraju prilagoditi zbog inflacije.
- **Pokazatelji efikasnosti** istražuju koliko se produktivno ulazni elementi prevode u izlazne rezultate. Efikasno poslovanje maksimizira razinu izlaznih rezultata za danu količinu ulaznih elemenata, ili minimizira količinu ulaznih elemenata potrebnih za realizaciju određene razine izlaznih rezultata. Pokazatelji efikasnosti obično se mjere odnosom: ulazni elementi/izlazni rezultati ili izlazni rezultati/ulazni elementi. Ovi pokazatelji također imaju značenje samo u relativnom smislu. Da bi se procijenilo je li institucija efikasna, njeni se pokazatelji efikasnosti trebaju usporediti sa sličnim pokazateljima na drugim mjestima ili tijekom vremena. Efikasnost institucije također se može mjeriti u odnosu na unaprijed utvrđene specifične ciljeve efikasnosti.

Mjere efikasnosti stavljaju u odnos količinu obavljenog rada prema količini resursa – obično se izražavaju u novčanim jedinicama ili radnim satima – potrošenim za realizaciju posla. Često iskazane kao jedinični trošak (npr. „troškovi po obrađenom zahtjevu“ ili „prosječan trošak po kontroliranoj osobi/vozilu“, „prosječan trošak po izrađenom projektu“ ili „prosječan trošak po intervenciji sudske policije na razini BiH“), mjere efikasnosti također mogu biti prikazane u obliku jedinica proizvoda po radnom satu, ili „radni sati po jedinici“. Tipični primjeri mjera efikasnosti obuhvaćaju: broj radnih sati zaposlenih po riješenom slučaju kaznenog djela; prosječni trošak po pregledanom putniku, prosječni trošak po odobrenom boravku stranaca, utrošak radnih sati po predmetu, prosječni trošak po urađenom dokumentu (ukupno i po kategorijama), prosječni trošak po inspektoru, prosječni trošak po obroku/piću i sl.

- **Pokazatelji efektivnosti** istražuju u kojoj su mjeri rezultati jedne institucije postigli željeni ishod. Pokazatelj efektivnosti pretpostavlja upotrebu modela koji treba

pokazati kako ulazni elementi i izlazni rezultati doprinose ostvarivanju strateških ciljeva i zadataka neke institucije. Takav model također treba obuhvatiti i druge čimbenike koji mogu utjecati na postizanje ishoda. Promjene kod pokazatelja efektivnosti najčešće se odražavaju u razdoblju od nekoliko godina, tako da je samo potrebno da se procijeni efektivnost institucije svakih tri do pet godina; ili institucija može odlučiti da procijeni efektivnost svojih različitih programa na kontinuiranoj osnovi tijekom 3 – 5 godina.

- **Pokazatelji pravednosti** istražuju pružaju li se usluge nepristrano, pošteno i pravedno. Pokazatelji pravednosti odražavaju mjeru u kojoj je institucija ostvarila i bila u stanju održavati pravednu klasifikaciju usporedivih rezultata po različitim demografskim skupinama, regijama, urbanim i ruralnim područjima itd. Često će biti potrebno uraditi studije slučaja o primjeni načela ravnopravnosti kako bi se prikupile prave informacije o pravednosti. Cilj takvih studija bio bi da se odgovori na pitanje: „Tko ima koristi kad se isporuče izlazni rezultati“. Obično se pravednost mjeri u odnosu na referentne standarde ili na komparativnoj osnovi.

Institucije mogu koristiti rezultate istraživanja javnog mnijenja kao pokazatelje njihovog učinka. Takvi pokazatelji ne bi trebali zamijeniti gore spomenute kategorije indikatora, nego ih dopunjavati. Ako ustanova koristi ankete, važno je da budu profesionalno urađene.

Ono što će općenito biti od najveće koristi donositeljima odluka u proračunu kod određivanja odgovarajuće razine financiranja određenih programa jesu pokazatelji rezultata postignutih od programa, odnosno ishodi koje su ostvarili i izlazni rezultati koje su ispostavili da bi postigli određeni učinak. Oni će predstavljati samo podskup indikatora koji se koriste interno za potrebe rukovodstva institucije, a uključivat će ne samo indikatore orijentirane na rezultate, nego i aktivnost i indikatore ulaznih elemenata fokusiranih na interne procese, kapacitete i resurse proračunskog korisnika.

Postoje tri glavne vrste pokazatelja izlaznih rezultata: pokazatelji količine izlaznih rezultata, pokazatelji kvalitete izlaznih rezultata i pokazatelji efikasnosti.

Pokazatelji količine izlaznih rezultata (*kvantitativni pokazatelji izlaznih rezultata*) mjere opseg pruženih usluga. Primjeri ovih pokazatelja:

Kod Službe za zajedničke poslove:

- broj redovitih pregleda opreme i instalacija
- površina objekta koja se servisira (m²)
- broj servisnih intervencija.

Kod UNO:

- broj digitaliziranih obrazaca (PDV prijava i carinskih deklaracija)

Kod Ministarstva obrane:

- broj zahtjeva za pomoć civilnim strukturama
- broj izgrađenih/popravljenih objekata infrastrukture.

Kod Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH:

- broj korektivnih intervencija na podacima

- broj isporučenih potvrda o registraciji POR – za registraciju vozila

Kod Službe za poslove sa strancima:

- ukupan broj izvršenih provjera po zahtjevu DKP
- broj odobrenih i produljenih privremenih boravaka
- broj odobrenih stalnih boravaka.

Kod Ministarstva pravde BiH:

- broj obučениh zavodskih službenika
- broj obrađenih predmeta po podnesenim molbama za uvjetni otpust
- broj nacrtā zakona upućenih Vijeću ministara BiH.

Pokazatelji kvalitete izlaznih rezultata (kvalitativni pokazatelji izlaznih rezultata) pružaju informacije o mjeri u kojoj je pružena usluga onog tipa koji će vjerojatno postići svoj očekivani ishod. Dva primjera lakše mjerljivih pokazatelja kvalitete indikatori su pravodobnosti i indikatori zadovoljstva korisnika. Primjeri pokazatelja pravodobnosti su:

- prosječno vrijeme odgovora na zahtjev (sati/min) kod Službe za zajedničke poslove
- prosječno vrijeme čekanja na izdavanje licencija za prijevoznike
- postotak slučajeva obrađenih u zakonski propisanom roku kod Ministarstva prometa i komunikacija
- minuti dostupnosti SDH sustava na razini godine kod IDDEEA-e
- prosječno povećanje brzine i sigurnosti protoka putnika i roba na graničnim prijelazima kod Granične policije.

Različite su vrste mjera zadovoljstva korisnika, od onih jednostavnih mjera razine zadovoljstva korisnika, do više ciljanih mjera, kao što je:

- stupanj zadovoljstva korisnika usluga internetskih portala Centra za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja
- postotak osoba koje su se obratile ombudsmanu za povredu ljudskih prava koji su zadovoljni pruženim uslugama
- postotak smanjenja žalbi zainteresiranih strana kod provedbi procesa javnih nabava kod Ureda za razmatranje žalbi po javnim nabavama.

Pokazatelji efikasnosti u idealnom slučaju mjere stupanj u kojem je usluga obavljena uz niske troškove, ali bez ugrožavanja kvalitete iste. Trošak po jedinici izlaznog rezultata je važan tip pokazatelja efikasnosti, premda nije savršena mjera, jer ne mora držati kvalitetu na konstantnoj razini. Jedinični trošak je jednostavno ukupni trošak dostavljanja izlaznih rezultata podijeljen s količinom izlaznih rezultata. Primjeri mjera jediničnog troška su:

- prosječni trošak po izvršenoj provjeri na terenu i inspekciskoj kontroli kod Službe za poslove sa strancima
- prosječan trošak po četvornom metru očišćene površine kod Službe za zajedničke poslove

- prosječni trošak po obučenom tužitelju kod Tužiteljstva BiH
- prosječan trošak po obučenom pilotu i letačkoj posadi kod Ministarstva obrane
- prosječni trošak po vojniku u misiji kod Ministarstva obrane
- prosječan trošak po izrađenoj aplikaciji kod IDDEA-e

Pokazatelji produktivnosti rada još su jedan važan tip pokazatelja efikasnosti.

Primjeri pokazatelja produktivnosti rada obuhvaćaju:

- prosječno vrijeme potrebno da se procesuiraju zahtjevi za izdavanje azila
- prosječno vrijeme po zaposlenom potrebno da se procesuiraju zahtjevi za izdavanje osobne iskaznice
- broj procesuiranih predmeta (prekršajnih i kaznenih) u odnosu na broj radnih sati zaposlenih
- prosječno vrijeme potrebno da se obrade predmeti po podnesenim molbama za pomilovanje/za uvjetni otpust.

U praksi, mnogi pokazatelji ishoda su zapravo mjere onoga što se može nazvati *varijabla ishoda*, tj. karakteristike pojedinaca, društva ili fizičkog okruženja koje javni programi trebaju izmijeniti. Mjere varijable ishoda ne razlikuju utjecaj djelovanja vlade od utjecaja vanjskih čimbenika. Dobar primjer ovog tipa indikatora ishoda su statistički podaci o stopi kriminala (npr. broj provalnih krađa na tisuću stanovnika). Znamo da na stopu kriminala utječe djelovanje nadležnih vladinih institucija, kao što je policija i sudstvo, ali također u velikoj mjeri zavisi od društvenih i ekonomsko-socijalnih kretanja koji su izvan kontrole vlasti (na primjer razina siromaštva). Statističkim podacima o stopi kriminala ne pokušava se eliminirati utjecaj ove druge vrste tzv. vanjskog čimbenika.

Tablica 2: Skup mjera učinka za Ministarstvo obrane (primjer programa Sigurnost i potpora civilnom sektoru)

ULAZNI ELEMENTI	Proračunski rashodi
	Oprema, objekti, vozila Broj zaposlenih i ukupan broj potrošenih radnih sati
IZLAZNI REZULTATI	Broj zahtjeva za pomoć civilnim strukturama; broj izgrađenih/ popravljenih objekata infrastrukture
	Broj jedinica uništenog naoružanja
	Broj deminiranih četvornih metara; broj specijalno obučanih vojnika; broj specijalno obučanih pasa
	Broj održanih obuka; broj sudionika
ISHODI	Prosječan godišnji broj dana za pomoć civilima
	Prosječno vrijeme reakcije
	Postotak smanjenja oštećenog naoružanja od ukupnog oštećenog naoružanja
	Postotak povećanja slobodnog prostora/skladišta
	Postotak deminirane površine u odnosu na ukupno kontaminiranu površinu
	Zadovoljstvo građana
	Prosječan trošak po civilnoj operaciji
	Prosječan trošak po jedinici uništenog naoružanja
	Prosječan trošak deminiranja jednog četvornog metra

EFIKASNOST	Prosječan trošak po obučenom sudioniku
------------	--

H. Specifični ciljevi i budžetiranje po učinku

Kad se definira skup odgovarajućih indikatora za program ili projekt, sljedeći korak je da se odredi koju će razinu učinka nastojati postići institucija i njeni zaposleni. Ovo uključuje postavljanje odgovarajućih specifičnih ciljeva učinka u odnosu na već utvrđenu polaznu osnovu.

Specifični cilj učinka je kvantitativni cilj s rokovima za postizanje tog cilja. Ovi ciljevi učinka izražavaju određenu razinu učinka koji institucija, program ili pojedinac namjeravaju postići u danom vremenskom razdoblju. Specifični ciljevi mogu se utvrditi za ishode, izlazne rezultate (količina, kvaliteta ili efikasnost), ili čak za aktivnosti ili ulazne elemente. Bitno je razlikovati pokazatelje i specifične ciljeve. Specifični ciljevi su uvijek zasnovani na konkretnim pokazateljima učinka, koji osiguravaju sredstvo za mjerenje onog što je ostvareno. Ali pokazatelji ne obuhvaćaju kvantitativne ciljeve, ni rokove. Stoga je postotak uništenog neispravnog oružja u odnosu na ukupno neispravno oružje pokazatelj učinka. Nasuprot tome, smanjenje za 50% količine neispravnog oružja uništenjem u razdoblju od tri godine je specifični cilj učinka.

Polazna osnova je trenutna razina učinka koju institucija ima za cilj da poboljša. Početni korak u postavljanju specifičnih ciljeva učinka je da se identificira polazna osnova, što je u većini slučajeva razina učinka zabilježena u godini koja prethodi planskom razdoblju. Dakle, u slučaju godišnjih planova, polazna osnova će se pomjerati svake godine i učinak iz prethodne godine će postati polazna osnova za sljedeću godinu.

Standardi učinka izražavaju minimalno prihvatljivu razinu učinka, odnosno razinu učinka koja se općenito očekuje. Oni bi trebali biti definirani zakonskim zahtjevima, utvrđenim politikama i ugovorima o pružanju usluga. Mogu se uspoređivati s razinom učinka u drugim institucijama ili usvojenim najboljim praksama. Često su standardi i specifični ciljevi komplementarni. Na primjer, prosječno razdoblje (broj dana) od trenutka primitka zahtjeva od nadležnog tijela za izradu dokumenta (osobna iskaznica, putovnica, tahografska kartica) do trenutka isporuke dokumenta na lokaciju nadležnog tijela je 10 radnih dana, a komplementarni specifični cilj može biti da se obradi 90% zahtjeva u tom vremenskom okviru.

Standardi učinka i specifični ciljevi učinka treba da budu utvrđeni prije početka ciklusa pružanja usluga, što može biti strateško plansko razdoblje ili financijska godina. To je potrebno da bi institucija i njeno rukovodstvo znali za što su odgovorni i mogu li se smatrati odgovornim na kraju ciklusa. Dok standardi uglavnom „nisu zavisni od vremena“, specifični ciljevi treba da budu postavljeni u odnosu na određeno razdoblje. Specifični ciljevi za ishode uglavnom se odnose na višegodišnje razdoblje, dok bi specifični ciljevi za ulazne elemente, aktivnosti i izlazne rezultate trebali da pokriju ili kvartalno ili godišnje razdoblje.

Institucija treba koristiti standarde i specifične ciljeve u cijeloj organizaciji, u okviru svojih internih planova upravljanja i posebnog sustava za upravljanje učinkom.

Koristan set kriterija za odabir specifičnih ciljeva učinka su tzv: „SMART“ kriterij:

- **Specifičan:** priroda i potrebna razina učinka može se jasno uočiti (Je li to što će se smatrati uspjehom jasno definirano?)

- **Mjerljiv:** potreban učinak može se mjeriti (Postoje li pouzdani podaci? Jesu li dostavljeni na vrijeme kako bi bili korisni?)
- **Ostvariv:** specifični cilj je realan uz postojeći kapacitet (Cilj bi trebao biti izazov, ali ne i neostvariv)
- **Relevantan:** potreban učinak je vezan uz postizanje cilja (Mjeri li indikator najvažniju funkciju programa?)
- **Vremenski ograničen:** vremensko razdoblje ili rok za dostavljanje je naveden (Postoji li rok do kojeg se specifični cilj mora ostvariti?)

U nastavku je dano nekoliko primjera ciljanih razina (indikator i razina specifičnog cilja) koji pokazuju SMART kriterije i omogućuju da se uvidi razlika između loše formuliranih ciljanih razina i dobro utvrđenih ciljanih razina. Za svaki od SMART kriterija, dane su dvije ciljane razine, jedna koja je loša za ispunjenje kriterija i druga koja je dobra za ispunjenje kriterija.

Specifičan:

- Loš: **naplata poreza**
- Dobar: **implementacija učinkovitog prikupljanja neizravnih poreza**

Da budemo precizni, indikator učinka mora definirati što „poboljšan“ znači. U dobrom primjeru, „poboljšan“ je definiran kroz učinkovitiju naplatu neizravnih poreza.

Mjerljiv:

- Loš: **poboljšana kvaliteta usluga**
- Dobar: **smanjenje vremena čekanja za 30%**

Teško je izmjeriti „poboljšanu kvalitetu usluga“. Mjerljivo je skraćivanje vremena čekanja na uslugu za 30% od ukupnog vremena čekanja.

Ostvariv:

Loš: **osigurati primitak u NATO**

Dobar: **osigurati aktivno sudjelovanje u operacijama kolektivne sigurnosti**

Nerealno je postaviti cilj da se osigura primitak u NATO jer to ne zavisi samo od Ministarstva obrane. Međutim, cilj da se osigura aktivno sudjelovanje u mirovnim misijama kroz provedbu obuka i vježbi za deklarirane jedinice je ostvariv.

Relevantan:

- Loš: **povećati broj intervencija granične policije**
- Dobar: **olakšati promet osoba i prtljaga na državnoj granici i spriječiti ilegalne aktivnosti**

Drugi cilj je relevantan za sam program koji se odnosi na program *Granična kontrola i sprečavanje prekograničnog kriminala*, dok je prvi cilj manje relevantan i ne precizira na koje se intervencije misli.

Vremenski ograničen:

- Loš: implementirati programsko budžetiranje i izvješćivanje po programskoj klasifikaciji u svim institucijama BiH
- Dobar: implementirati programsko budžetiranje i izvješćivanje po programskoj klasifikaciji u svim institucijama BiH do kraja 2018. godine

Jasno je da nije koristan cilj definiran tako da kažemo da će se taj cilj ostvariti, ali ne kažemo i kada će biti ostvaren, zato što uvijek možemo reći da ćemo taj cilj postići kasnije.

Izvori podataka:

„Mjerljivi“ SMART kriterij zahtijeva da proračunski korisnici imaju dobre izvore podataka za svoje pokazatelje učinka. Postoje mnoga mjesta gdje mogu da dobiju i treba da traže podatke, ali dva najvažnija izvora su:

- evidencija samih proračunskih korisnika, posebno za pokazatelje koji mjere ono što su uradili (ulazne elemente, aktivnosti i izlazne rezultate)
- zavodi za statistiku, posebno za pokazatelje koji mjere kako napreduje ostvarenje specifičnih ciljeva ili kako građani ostvaruju korist od programa (obično za ishode)

Nezavisni izvori podataka su korisni, jer najčešće osiguravaju nepristran pogled na stvari ili pak alternativno mišljenje. U načelu, interni podaci kojim raspolaže proračunski korisnik pogodniji su za mjerenje aktivnosti, procesa i nekih izlaznih rezultata. Vanjski izvori podataka treba da se koriste za ishod i za neke mjere izlaznih rezultata, a posebno po sektorima.

Također je važno da se ne miješaju specifični ciljevi i kratkoročni ciljevi. Kratkoročni cilj označava vrstu traženog poboljšanja, ali neophodno ne ukazuje na to koje će se mjere koristiti (kvantitativne mjere ili vremenski rokovi). „Smanjenje porezne evazije ili provesti usluge deminiranja“ su, na primjer, kratkoročni ciljevi, a ne specifični ciljevi.

Primjeri učinka koji se može postići ostvarenjem specifičnog cilja:

- povećati razinu spremnosti kopnenih snaga za 30% – 50% do 2018. god (specifični cilj za ishod)
- kompletno servisirati površinu objekta (m²) u skladu s godišnjim planom za danu fiskalnu godinu (specifični cilj za izlazni rezultat)
- osigurati da su sva računovodstvena izvješća završena u roku od 15 dana od kraja fiskalne godine (specifični cilj za aktivnost, naglašavajući rok: „odmah/ove godine“)
- nabaviti planiranu opremu i tehnologiju za modernizaciju zračnih snaga do kraja 2017. godine (specifični cilj za ulazne rezultate).

Mnogi smatraju da se specifični ciljevi moraju utvrditi samo za one indikatore učinka koje je relativno lako kontrolirati. Najlogičnija implikacija je da se specifični ciljevi općenito ne bi trebali utvrđivati za ishode, a posebno ne za ishode na visokoj razini, jer su ovi obično u velikoj mjeri pod utjecajem nekontroliranih „vanjskih čimbenika“. Gledanjem iz ove perspektive, postavljanje specifičnih ciljeva za izlazne rezultate općenito više ima smisla. Međutim, mnoge vlade ustvari rutinski postavljaju specifične ciljeve za ishode nad kojima imaju vrlo ograničenu kontrolu: npr. stope gospodarskog rasta i nezaposlenosti, stope smanjenja korupcije na mikro razini i sl.

Ako želimo da specifični ciljevi budu ozbiljno shvaćeni, od ključne je važnosti da su to ciljevi za indikatore koji zaista imaju važnost za javnost i politiku zemlje, a ne, na primjer, ciljevi koji se odnose na čisto unutarnje aktivnosti u okviru proračunskih korisnika. Nema smisla postavljati ciljeve učinka ako netko ne prati učinak po tim specifičnim ciljevima. Što je više ograničen kapacitet vlasti za nadzor i praćenje učinka, to je potrebno selektivnije određivati specifične ciljeve.

Budući da utvrđivanje specifičnih ciljeva zahtijeva čvrstu osnovu dobrih, pravodobnih i verificiranih pokazatelja učinka, izgleda da ima smisla da se u početku fokusira na izgradnju solidne baze osnovnih pokazatelja učinka, a tek se u kasnijoj fazi uključiti u opsežno određivanje specifičnih ciljeva.

IV. PRIPREMA PROGRAMA

Cilj ovog poglavlja o pripremi programa je da se pomogne korisniku pri...

- formulaciji i pripremi proračuna institucija BiH usklađenim sa sektorskim strategijama i ukupnim dugoročnim ciljevima.

Do kraja ovog poglavlja korisnik bi trebao biti u stanju da...

- razumije kako da napravi efektivne programe, i da
- pripremi narativne dijelove programa i pokazatelje učinka.

Uvod

Programsko budžetiranje predstavlja planiranje, odobravanje i izvršavanje rashoda u smislu programa. Programi grupiraju rashode za svrhe određene javne politike kao što su: pravosuđe ili međunarodna pravna pomoć, promet, unapređenje kvalitete državne službe, sigurnost i potpora civilnom sektoru ili kreiranje politika neizravnog oporezivanja. Klasifikacijom rashoda u smislu programa proračun se pretvara u instrument za vršenje odabira jasnih prioriteta rashoda kao što je izbor koliko potrošiti na razvoj i modernizaciju objekata institucija BiH u odnosu na ulaganje u osiguranje sigurnosti zračnih luka, koliko potrošiti na IT potporu Upravi za neizravno oporezivanje u odnosu na IT potporu Ministarstvu financija i trezora ili koliko potrošiti u Ministarstvu obrane na održavanje i razvoj odgovarajućih sposobnosti zračnih snaga i protuzračne obrane u odnosu na sredstva potrebna za aktivno sudjelovanje u operacijama kolektivne sigurnosti.

Programi obuhvaćaju rashode koji imaju zajednički kratkoročni cilj što se, za većinu programa, odnosi na ishod koji se programom želi postići. Kao što je to navedeno u prethodnom dijelu, ishodi su promjene koje vladine intervencije donose pojedincima, društvenim strukturama ili fizičkom okruženju. Tako, na primjer, program „Sigurnost zračnih luka“ obuhvaća čitav niz različitih izlaznih rezultata od kojih svi oni imaju cilj da omoguće osiguranje prostora, opreme, aviona i putnika. Ti izlazni rezultati mogu obuhvaćati:

- postotak izvršenih fizičkih pretraga osoba i ručnog prtljaga u odnosu na ukupan promet
- broj certificiranih graničnih policajaca
- broj certificiranih pasa
- broj održanih vježbi simulacije (požar, pad aviona i sl.)
- broj održanih obuka za Antibombni tim.

Proračunski program „Procesuiranje kaznenih djela (ratnih zločina, organiziranog kriminala, gospodarskog kriminala, korupcije i drugih kaznenih djela)“ okuplja čitav niz različitih izlaznih rezultata od kojih svi oni za cilj imaju ishod osigurati efikasno procesuiranje kaznenih djela, te mogu biti:

- broj provedenih istraga u odnosu na ukupan broj zaprimljenih predmeta kaznenih djela
- prosječan broj zastupanja na sudu (suđenja) po predmetu pred sudom
- broj podnesenih žalbi u odnosu na ukupan broj provedenih istraga
- postotak dana obuke po tužitelju i stručnom osoblju u odnosu na propisani broj dana obuke za tužitelje i stručno osoblje
- broj riješenih zahtjeva za međunarodnu pravnu pomoć u odnosu na ukupan broj zaprimljenih zahtjeva.

Slično tome, program „Razvoj i modernizacija objekata institucija BiH“ obuhvaća skupinu izlaznih rezultata (rekonstrukcija i nabava objekata/zgrada); zamjena dotrajale (stare) i nabava nove opreme, broj nabavljene nove opreme po vrsti u odnosu

na postojeći broj po vrsti; broj četvornih metara u funkciji; odnos troškova korištenja nove opreme u odnosu na staru – trošak energije) a svi imaju isti cilj, a to je osiguranje adekvatnog radnog prostora. Također program „Naplate neizravnih poreza“ obuhvaća izlazne rezultate (naplaćeni prihod/postotak naplate u odnosu na prethodnu godinu ili postotak naplate u odnosu na plan; broj procesuiranih predmeta (prekršajnih i kaznenih) u odnosu na broj podnesenih zahtjeva, a sa zajedničkim ciljem da se osigura implementacija učinkovitog prikupljanja neizravnih poreza.

Utvrđivanje prioritetnih rashoda je sa strane vlasti često prilično slabo. Posebna bojazan proizlazi iz tendencije da većina rashoda u sklopu tekućih programa izmiče pomnom ispitivanju, kao i iz tendencije da su proračunske odluke uglavnom fokusirane na ono što se usvoji novim inicijativama potrošnje. Ako procesi utvrđivanja prioriteta nisu dobro razvijeni, vlasti se po pravilu, ako i kada moraju napraviti rezove u potrošnji, oslone na „paušalna“ smanjenja, odnosno na isti postotak smanjenja za sve institucije. Paušalna smanjenja po definiciji ne prave nikakve razlike i lošija su od selektivnog pristupa kojim bi se smanjenja vršila na manje prioritetnim i manje efektivnim programima.

Bolje utvrđivanje prioritetnih rashoda može pomoći da se postignu održivije javne financije. Ako je, na primjer, smanjenje potrošnje potrebno da bi se postigla „fiskalna konsolidacija“ (odnosno da se deficit i dug stave pod kontrolu), sposobnost da se smanjenje vrši selektivno na manje prioritetnim programima pomoći će da to smanjenje bude održivije te da se tako poveća vjerojatnoća da će poboljšanje sveukupnog stanja javnih financija biti trajno.

Poboljšanje utvrđivanja prioritetnih rashoda je prema tome primarni kratkoročni cilj programskog budžetiranja (iako programski proračun djeluje i u smislu povećavanja pritiska na institucije da ostvaruju rezultate). Utvrđivanje prioritetnih rashoda odnosi se na raspodjelu sredstava na sektore i programe koju su najefektivniji u zadovoljavanju društvenih potreba. Na razini institucija BiH odluke o raspodjeli sredstava u velikoj se mjeri donose planiranjem odnosno procesom gdje Vijeće ministara BiH u cjelini ili pojedinačna institucija koja troši sredstva odlučuje o vrstama usluga koje će se pružati društvenoj zajednici i kome konkretno. Programsko budžetiranje je instrument kojim se planiranje i budžetiranje objedinjuju.

Programski proračuni se u velikoj mjeri razlikuju od tradicionalnih proračuna gdje se sredstva svakoj instituciji dodjeljuju ne prema kratkoročnim ciljevima nego, prije svega, prema „linijskim stavkama“. Linijske stavke su raspodjele sredstava na vrste ulaznih elemenata kao što su plaće i naknade, izdaci za materijal i usluge, uredski materijal, tekući i kapitalni grantovi i transferi, režijski troškovi i kapitalni izdaci. Problem kod proračuna zasnovanog na linijskim stavkama je u tome što se njime skoro ništa ne govori o kratkoročnim ciljevima politike odgovarajućih rashoda. Linijski proračun je, prema tome, u načelu neupotrebljiv kao instrument za utvrđivanje prioritetnih rashoda. Upravo je radi prevladavanja ovog nedostatka prvobitno i napravljen koncept programskog budžetiranja.

A. Formuliranje programa

Programi su skupine izlaznih rezultata, odnosno usluga koje se pružaju građanima ili se pružaju radi izravne koristi građana. Donositelji proračunskih odluka se, na primjer, često vrlo zanimaju za to tko će imati koristi od rashoda. Iz tog će razloga izlazni rezultati grupirani zajedno u okviru jednog programa, osim zajedničkog planiranog ishoda, vrlo često imati i druge zajedničke karakteristike kao što su zajednički način realizacije intervencije koja se koristi za ostvarivanje tog ishoda ili zajednička skupina korisnika ili regija. Na primjer, različiti izlazni rezultati u okviru programa „Usluge prihvata i povratka stranaca“ kod Službe za poslove sa strancima, a koji obuhvaćaju:

- postotak preuzetih ilegalnih imigranata u propisanom roku u odnosu na ukupan broj ilegalnih imigranata
- broj osoba smještenih u imigracijski centar;
- ukupan broj ostvarenih dana u imigracijskom centru

- broj osoba podvrgnutih specijalističkom medicinskom tretmanu
- broj izdanih suglasnosti ili putnih isprava
- broj razmijenjenih informacija
- broj osoba dobrovoljno vraćenih
- broj osoba prisilno vraćenih
- broj smještenih osoba iz ranjivih kategorija.

Svi zajedno teže povećanju efikasnosti nadzora i povratka stranaca.

Slično tome program „Kreiranje politika neizravnog oporezivanja (Upravni odbor)“ može mjeriti:

- postotak točnosti projekcije prihoda ili
- finansijski efekt primjene propisa i/ili mjera iz oblasti neizravnih poreza (utjecaj na postotak povećanja/smanjenja naplate prihoda)

a sve sa ciljem osiguranja makroekonomske stabilnosti i unapređenje zakonskog okvira i sustava raspodjele neizravnih poreza.

Da rezimirano, programi su općenito zasnovani na ishodima i izlaznim rezultatima. Dakle, ukratko, program je definiran zajedničkim ishodom i drugim zajedničkim svojstvima, odnosno svojstvom izlaznih rezultata koji ga čine.

Osim toga, na primjer, Agencija za državnu službu po pravilu ima odvojene programe za specifične obuke zaposlenih. Ti programi imaju isti namjeravani ishod, odnosno dodatno obučene kadrove u specifičnim oblastima, ali im je različita ciljana skupina korisnika (odnosno ljudi različite starosne dobi ili različitih profila).

Postoji tek nekoliko izuzetaka od načela da su programi osmišljeni tako da od proračuna naprave instrument pomoću kojeg vlada može donositi i provoditi odluke o, recimo, tome koliko će se sredstava utrošiti na usluge održavanja i osiguranja institucija u odnosu na razvoj i modernizaciju objekata institucija BiH. Programi su **zasnovani na ishodu i izlaznim rezultatima, a najvažniji od njih su „administrativni“ programi.** Spomenuti izuzeci razmotreni su u daljnjem tekstu. Vrlo je bitno da se program, osim ako izričito ne spada u spomenutu kategoriju, definira kao skupina izlaznih rezultata koji imaju zajednički ishod.

Na primjer, program suzbijanja sive ekonomije i porezne evazije obuhvaća rashode po osnovi različitih intervencija kao što su: sprečavanje kaznenih djela i prekršaja iz oblasti neizravnih poreza, realizacija plana integriteta u borbi protiv korupcije, borba protiv nelegalne trgovine, otkrivanje, dokazivanje i procesuiranje kaznenih djela i prekršaja. Ono što je zajedničko svim navedenim intervencijama je da sve one za cilj imaju zaštitu društva od nezakonitih aktivnosti i osiguranje finansijskih interesa BiH, a to je ishod.

Glavni kratkoročni cilj programskog budžetiranja je da se pomogne vladi da svoja ograničena finansijska sredstva raspodjeli na one oblasti javnih usluga koje će donijeti najviše koristi građanima. Programi su s „lancem rezultata“ povezani ne samo preko koncepta ishoda nego i preko koncepta izlaznih rezultata. Izlazni rezultati su robe ili usluge, dakle „proizvodi“, koje institucija pruža vanjskim stranama. Navodeći, na primjer, da je **program kontrola kretanja i boravka stranaca** sastavljen od većeg broja različitih „intervencija“ čiji je cilj osigurati efikasnu kontrolu kretanja i boravka stranaca, ono što kažemo jeste da je program skupina različitih izlaznih rezultata koji imaju zajednički namjeravani ishod (kao i moguće druge zajedničke karakteristike kao što je zajednička skupina korisnika ili način intervencije). Kao još jedan primjer uzmimo, recimo, program „Osiguranje i potpora civilnog sektora“ koji grupira veći broj izlaznih rezultata poput: potpore i osiguranja civilnom sektoru i građanima na zahtjev, pružanje pomoći u zaštiti od požara i drugih prirodnih katastrofa ili u slučaju opasnosti, uništenja viška naoružanja i eksploziva (mina i eksplozivnih naprava), pružanje usluga za razminiranje, priprema materijala za obuku i publikacija i pružanje obuke za civile (civilno-vojna suradnja) koji svi

za kratkoročni cilj imaju pružanje potpore i osiguranje civilnog sektora i građana na njihov zahtjev.

Program „promet“ kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH može obuhvaćati izlazne rezultate kao što su: broj izdanih licencijskih kartica za prijevoznike, broj izdanih licencijskih kartica za vozače, broj izdanih licencijskih kartica za potvrdu o sigurnosti ili pak broj izdanih dozvola za sustave i podsustave za mobilne kapacitete i željezničku infrastrukturu. Pobrojavanje najvažnijih izlaznih rezultata (vrsta usluga) koje potpadaju pod svaki program važan je dio razvoja kvalitetne klasifikacije programa. Nadalje, da bi se osiguralo da i žene i muškarci imaju podjednake koristi od programa, važno je voditi računa o njihovim prioritetima i potrebama koje se u nekim područjima razlikuju zbog različite uloge i pozicije koju imaju u društvu.

U tom kontekstu, važno je ne praviti grešku zamjene izlaznih rezultata s aktivnostima ili grešku da se na programe gleda kao da su njihovi sastavni dijelovi aktivnosti, a ne izlazni rezultati. Kao što je ranije objašnjeno, aktivnosti su radni procesi koji se koriste da bi se proizveli izlazni rezultati. Na primjer, u pogledu naplate neizravnih poreza, naplaćeni je prihod ustvari izlazni rezultat dok aktivnosti obuhvaćaju: naplatu uvoznih davanja, naplatu neizravnih poreza na promet domaćih proizvoda i usluga, kontrolu primjene propisa u oblasti neizravnih poreza i provedbu upravnih postupaka, tiskanje akciznih i evidencijskih markica, prinudnu naplatu, suzbijanje sive ekonomije i porezne evazije. Programi se definiraju u smislu onoga što je važno za društvenu zajednicu, odnosno usluga (izlaznih rezultata) koje dobivaju korisnici, i ishoda koje te usluge proizvode. Oni nisu definirani u smislu aktivnosti i ulaznih elemenata, koji su važniji za svrhe internog rukovođenja unutar institucije.

Dakle, da rezimiramo, programi su prvenstveno skupine izlaznih rezultata sa zajedničkim ishodima, iako mogu imati i druge karakteristike koje ih određuju. Samo kada su definirani na ovaj način programi predstavljaju koristan instrument za utvrđivanje prioriteta rashoda.

Programi obuhvaćaju sve rashode usmjerene ka kratkoročnom cilju programa. To uključuje kapitalna izdvajanja kao i tekuće rashode.

Tablica 2: Komponente programskih proračuna¹⁵

Komponenta programskog	Definicija
Glavni program	Skup programa usmjerenih ka zajedničkoj svrsi
Programi	Skupina projekata, odnosno aktivnosti u sklopu istog operativnog ili razvojnog prioriteta kratkoročnog cilja politike
Projekti/aktivnosti	- Posao koji se obavi u sklopu programa tijekom određenog vremenskog razdoblja - Kapitalni projekt

B. Definiranje naziva programa

Svaki program mora biti definiran svojim nazivom i sveukupnim kratkoročnim

¹⁵ Ove komponente odražavaju trenutne zakonske propise o programskom budžetiranju obuhvaćene Instrukcijom za proračunske korisnike broj 1 i Instrukcijom za proračunske korisnike broj 2.

ciljem programa. Koje su osnovne karakteristike naziva programa?

- naziv programa treba biti kratak i informativan
- naziv programa treba jasno ukazivati na vrste izlaznih rezultata i/ili ishoda koje program namjerava ostvariti.

Naziv programa treba izravno upućivati na sadržaj programa tako što će se upućivati na vrstu izlaznih rezultata, na korisnike ili kratkoročne ciljeve programa. **Primjeri dobrih naziva programa su: „Sigurnost i potpora civilnom sektoru“, „Selekcija i postavljanje državnih službenika“, „Kontrola kretanja i boravka stranaca“, „Komunikacije i informatizacija“ i sl.**

C. Kratkoročni ciljevi programa

Kratkoročni ciljevi programa trebali bi biti jasni i kratki. Idealno bi bilo da su kratkoročni ciljevi programa iskazani sažeto u jednoj rečenici. Kratkoročni ciljevi programa često su loše definirani. Često su predugački i nejasni. Nije neobično da se nađe na kratkoročne ciljeve programa koji su u potpunosti usredotočeni na izlazni rezultat (uslugu) koji program pruža javnosti ili na programske aktivnosti, odnosno procese pri čemu nema nikakve reference na namjeravane ishode.

Sveukupni kratkoročni cilj programa treba ukazivati na ključni ishod, odnosno ishode koji se programom namjeravaju ostvariti. To je važno ne samo zbog jasnosti programskih definicija, nego i da bi se dao okvir za izvođenje pokazatelja učinka programa i specifičnih ciljeva.

Tablica 3: Definiranje programa –

Primjeri dobro formuliranih kratkoročnih ciljeva programa:

- pružanje kvalitetnih i efikasnih usluga za tehničko funkcioniranje institucija
- osiguravanje aktivnog sudjelovanja u operacijama kolektivne sigurnosti
- osiguravanje uvjeta za efikasniju naplatu neizravnih poreza
- osiguravanje efikasnog procesuiranja kaznenih djela
- unapređenje kvalitete državne službe kroz obuke.

Primjeri pogrešnih pristupa definiranju kratkoročnih ciljeva programa:

- obučavanje financijskih službenika – odnosi se samo na izlazne rezultate
- upravljanje pripremom, provedbom, realizacijom i ocjenjivanjem, i održavanjem javne financijske politike, i proračunskog sustava ili održavanje tehničkih uvjeta za centralno vođenje evidencija i jačanje telekomunikacijskih kapaciteta – odnosi se samo na aktivnosti.

Kratkoročni cilj programa treba biti formuliran tako da bude relevantan za program u cjelini. *Kratkoročni cilj programa* predstavlja sveukupni cilj koji svi izlazni rezultati koji se ostvaruju, odnosno usluge koje se pružaju u sklopu programa, teže ostvariti. Definiranjem kratkoročnih ciljeva programa na ovaj način ne ukazujemo na podređene, operativnije kratkoročne ciljeve koji mogu biti relevantni za neke izlazne rezultate programa, ali ne za sve. Uzmimo, recimo, primjer programa „procesuiranje kaznenih djela (ratnih zločina, organiziranog kriminala, gospodarskog kriminala, korupcije i drugih kaznenih djela)“. Među operativnim kratkoročnim ciljevima ovog programa mogu biti „sprečavanje pojave gospodarskog kriminala, sankcioniranje pojave gospodarskog kriminala u skladu sa standardima EU ili osiguravanje pravodobnog otkrića incidentnih situacija gospodarskog kriminala“ i sl. Takvi su kratkoročni ciljevi u fokusu određenih izlaznih rezultata u sklopu programa ***procesuiranje kaznenih djela*** kad je u pitanju

gospodarski kriminal konkretno, ali ne i programa u cjelini. ***Dobra provjera jesu li nazivi programa i sveukupni kratkoročni ciljevi programa dobro definirani je da se vidi je li očigledno kojem programu pripada svaki od određenih izlaznih rezultata koje ostvaruje institucija.***

Kratkoročne ciljeve programa ne treba miješati s pokazateljima učinka programa ili specifičnim ciljevima. U primjeru programa „Granična kontrola i sprečavanje prekograničnog kriminala“, „osiguravanje efikasnog procesuiranja kaznenih djela“ ne predstavlja ni pokazatelj niti specifičan cilj. Pokazatelji su kvantitativne mjere poput „broja provedenih istraga u odnosu na ukupan broj zaprimljenih predmeta kaznenih djela; prosječnog broja zastupanja na sudu (suđenja) po predmetu pred sudom, broja podnesenih žalbi u odnosu na ukupan broj provedenih istraga“, dok se specifičnim ciljevima iznose kvantitativni dugoročni ciljevi zajedno s vremenskim rokovima za njihovo postizanje, npr. „smanjiti broj slučajeva prekograničnog kriminala za najmanje dvadeset posto do 2018. godine“. Vrlo je važno da svi programi imaju kratkoročne ciljeve na kojima su zasnovani pokazatelji i specifični ciljevi.

Međutim, samo je razvojem dobrih informacija o ishodu programa moguće porediti proračunske troškove svakog programa s rezultatima koje program ostvaruje prema društvenoj zajednici. Usklađeni s kratkoročnim ciljem utvrđivanja prioriternih rashoda, pokazatelji učinka programa trebali bi što je više moguće mjeriti ishode i izlazne rezultate programa. Primjer vrsta pokazatelja učinka koje treba definirati za djelotvoran sustav programskog budžetiranja u slučaju programa Izvršenje kaznenih sankcija obuhvaća sljedeće: broj obučenih zavodskih službenika (indikator kvantiteta), obrađeni predmeti po podnesenim molbama za pomilovanje (indikator kvalitete), postotak povećanja raspoloživih zatvorskih kapaciteta (indikator ishoda) dok je pokazatelj efikasnosti „prosječan trošak po obučenom zavodskom službeniku, ili prosječan trošak nadzora po uvjetno otpuštenoj osobi osuđenoj od suda BiH“. Kod programa „Kontrola kretanja i boravka stranaca“ vrste pokazatelja mogu biti: broj otkrivenih pokušaja nezakonite imigracije kao kriterij kvalitete ishoda ili broj odobrenih dozvola boravka kao kriterij kvantiteta; % slučajeva obrađenih u zakonski propisanom roku kao kriterij kvalitete i na kraju pokazatelj efikasnosti prosječni trošak po izvršenoj provjeri na terenu i inspekcijskoj kontroli ili prosječni trošak po odobrenom boravku.

Jedan od zajedničkih nedostataka sustava programskog budžetiranja u brojnim zemljama je taj što pokazateljima učinka programa dominiraju pokazatelji aktivnosti i ulaznih elemenata kao što su broj pripremljenih politika, broj održanih sastanaka i broj popunjenih radnih mjesta. Ove vrste pokazatelja vrlo su korisne u svrhu internog rukovođenja, ali ne predstavljaju vrstu pokazatelja koji je potreban kako bi služio kratkoročnim ciljevima programskog budžetiranja.

D. Optimalan broj i veličina programa

Programi predstavljaju razinu na kojoj će se uglavnom donositi odluke o prioritetima rashoda. To ima dvije važne implikacije po formuliranje strukture programa za institucije, i to:

1. Definiranje jednog velikog programa koji obuhvaća sve ili većinu rashoda proračunskog korisnika pogrešno je!

- Umjesto jednog programa „naplata neizravnih poreza“, Uprava za neizravno oporezivanje mogla bi imati zasebne programe naplata carina, naplata poreza na dodatu vrijednost i sl.
- Program „procesuiranje kaznenih djela (ratnih zločina, organiziranog kriminala, gospodarskog kriminala, korupcije i drugih kaznenih djela)“ mogao bi se strukturirati u više programa kao što su: procesuiranje ratnih zločina, procesuiranje organiziranog kriminala i procesuiranje gospodarskog kriminala i korupcije.

Klasifikacija programa zasnovana na golemim programima bit će previše nezgrapna da bi donositeljima odluka dozvolila da izvrše onakvu preraspodjelu potrošnje koja podrazumijeva, na primjer, prebacivanje novca s „operacija kolektivne sigurnosti“ na „sigurnost i potporu civilnom sektoru“. Drugim riječima, programi bi trebali obuhvaćati posebne dimenzije uloge svake institucije kako bi omogućili donošenje centralnih odluka o tome u kojem se pravcu treba usmjeriti glavno djelovanje institucije. Za manje institucije, naravno, s usko fokusiranim aktivnostima, primjena struktura s jednim programom je primjerenija.

2. Treba izbjegavati veliki broj malih programa.

- Budući da se donositelji odluka moraju prvenstveno koncentrirati na prioritete potrošnje među programima, porast broja vrlo malih programa predstavlja opasnost od nepotrebnog usložnjavanja procesa pripreme centralnog proračuna.

Tablica 4: Pravila o broju i veličini programa

Prilikom definiranja programa, resorna ministarstva trebala bi primjenjivati sljedeća pravila:	
1.	Općenito uzevši, institucije ne bi trebale sve svoje rashode raspodijeliti na jedan veliki program;
2.	Nijedna institucija ne bi trebala imati više od pet programa (uključujući i administrativni program); i
3.	U slučaju kada institucija ima više od pet programa, nijedan od njih ne bi trebao predstavljati manje od 15 posto ukupnih rashoda dane institucije.

E. Narativni dio programa

Namjera programskog proračuna je da se proračun predstavi na način na koji zainteresirane skupine (parlament, korisnici, društvo, itd.) mogu najbolje razumjeti što se proračunom koji se daje treba postići. Da bi se zadovoljila ova svrha, opis programa treba da ispriča „priču“ o programu.

Opis programa ne treba biti samo popis aktivnosti ili osnovnih funkcija. Time se neće ispričati priča.

Glavni elementi priče trebaju biti:

- **Što se programom namjerava postići?** – odnosno širi kontekst. U primjeru naplate neizravnih poreza, širi kontekst je da naplata neizravnih poreza osigurava povećanje postotka udjela prihoda od neizravnih poreza u punjenju proračuna i time više raspoloživih sredstava za realizaciju programa institucija.
- **Kako se program realizira?** – odnosno koje će usluge program pružiti svojim korisnicima. U tom smislu, u opisu se navodi:
 - **Koje su institucije uključene?** – odnosno, u primjeru Uprave za neizravno oporezivanje UNO provodi naplatu, kontrolu primjene propisa u oblasti neizravnih poreza i provedbu upravnih postupaka, prinudnu naplatu u suradnji sa sudovima i bankarskim sustavom, tiskanje akciznih i evidencijskih markica, te izrađuje propise, strategije, interne procedure, i sl. Zatim provodi održavanje i razvoj informacijskog sustava, izradu nove porezne aplikacije u informacijskom sustavu UNO, izgradnju objekata za središnji ured i regionalne centre, izgradnju i rekonstrukciju graničnih prijelaza itd.
 - **Koji su glavni projekti i skupine aktivnosti?** – S obzirom da program predstavlja visok stupanj agregacije, opis bi trebao prikazivati osnovne funkcije koje se poduzimaju u sklopu programa.
 - **Kako se program financira?** – I dok se neki programi u potpunosti

financiraju iz državnog proračuna, drugi se opet financiraju sredstvima iz grantova i/ili ih financiraju razvojni partneri. Važno je opisati različite izvore financiranja i razloge za financiranje programa na taj način.

- **Tko su korisnici programa?** – odnosno tko ima koristi od usluga koje se programom pružaju? Primjer naplate neizravnih poreza ukazuje na to da su korisnici institucije BiH, odnosno svi građani kroz realizaciju njihovih aktivnosti i projekata iz proračunskih sredstava.
- **Koja je veličina programa?** Ovo će pomoći zainteresiranim akterima da razmotre je li iznos novca u proračunu programa premali, preveliki ili odgovarajući. Obično postoje brojni pokazatelji veličine programa, npr. broj zaposlenog osoblja, broj korisnika, broj ureda, odnosno objekata središnjeg ureda i regionalnih centara, i slično. Također se može ukazati i na broj poreznih inspektora.
- **Koji su glavni problemi za program?** -ukazuje na probleme koji mogu utjecati na realizaciju programa ili probleme koji utječu na efikasnost kojom se program realizira.

Da bi ostvario svoj cilj boljeg utvrđivanja prioriteta rashoda, djelotvoran sustav programskog budžetiranja mora prikazati informacije o ishodu programa, odnosno o njihovoj uspješnosti u ostvarivanju namjeravanih ishoda i izlaznih rezultata i dopiranjima do različitih skupina stanovništva (npr. žene i muškarci) – zajedno s informacijama o njihovim troškovima. Time se omogućuje donositeljima odluka o proračunu da donesu bolje prosudbe o tome treba li programe i projekte smanjiti, proširiti, zadržati takvima kakvi jesu ili revidirati (npr. programi kod Ministarstva obrane koji se odnose na kopnene snage ili na zračne snage i protuzračnu obranu).

Usporedno predstavljanje informacija o troškovima i učinku važno je u procesu pripreme proračuna. Donositelji odluka o politikama trebali bi prilikom donošenja odluka o raspodjeli proračunskih sredstava dobiti kratke upute o učinku programa.

Programi općenito sadrže:

- naziv programa
- opis programa (općih i posebnih ciljeva)
- pravnu osnovu
- potrebna sredstva za provedbu programa
- potreban broj zaposlenika za provedbu programa
- procjenu rezultata (mjere učinka)
- rodno odgovorno budžetiranje.

Parlament i javnost informiraju se preko obrazloženja programa koji se podnosi s proračunskom dokumentacijom koja se prilaže uz proračun.

Obrazloženje programa treba obuhvaćati sljedeće informacije:

II. POSEBNI DIO¹⁶

a. PREGLED PROGRAMA

- naziv programa
- stratešku oblast (kratak opis programske strategije, izazova i glavnih novih inicijativa)
- glavni program
- funkciju

¹⁶ Prema postojećim zakonskim propisima o programskom budžetiranju predviđeno Instrukcijom za proračunske korisnike broj 1 i Instrukcijom za proračunske korisnike broj 2

- prioritet
- rukovoditelja programa
- operativni cilj
- pravnu osnovu
- predložene aktivnosti
- broj zaposlenih na programu
- mjere učinka odnosno ključne pokazatelje učinka programa (izlazni rezultat, ishod i efikasnost)
- bilancu programa

b. RASHODE I IZDATKE POVEZANE S PROVEDBOM PROGRAMA

- Rashodi i izdaci programa
- Obrazloženje ekonomske klasifikacije za program

Ministarstvo financija i trezora propisuje standardiziran format spomenutih dokumenata. **Prilikom pripreme programa, struktura treba odgovarati glavnim uslugama i mandatu proračunskog korisnika.** Svaki program koji se financira iz proračuna za određenu instituciju treba biti ograničen u sklopu tog proračunskog korisnika i sve njegove funkcije trebaju potpadati pod programe te institucije. To ne znači da ne postoje srodni programi koji se implementiraju kod različitih institucija i koji teže jedinstvenom strateškom cilju definiranom na razini vlade. Ne bi trebala biti nijedna aktivnost ili funkcija koja nije dodijeljena odgovarajućem programu ili koja nije definirana kao usluga potpore za proračunskog korisnika u cjelini. Svaki program treba imati upečatljiv naziv koji pruža kratak opis glavnog kratkoročnog cilja programa. Treba se voditi računa da se izbjegava preuzimanje naziva programa koje koriste drugi proračunski korisnici.

Neki programi su veliki i složeni i obuhvaćaju veći broj različitih izlaznih rezultata. Da bi se omogućilo odgovarajuće objašnjenje programa proračunskog korisnika, rukovoditelji programa se mogu odlučiti da odrede jedan „opći glavni program“ koji se potom dalje dijeli na dva ili više programa (u skladu s prihvaćenom metodologijom programskog budžetiranja koja se primjenjuje u BiH) kao što je razmotreno u daljnjem tekstu. Programsko budžetiranje je fleksibilan pristup budžetiranju koji službenicima pruža određenu slobodu pri definiranju programa i projekata. Osim toga, za pristup programskom budžetiranju potrebno je narativno objašnjenje programa.

F. Rodno odgovorno budžetiranje

Rodno odgovorno budžetiranje iziskuje reorganizaciju, poboljšanje, razvoj i ocjenjivanje procesa i politika tako da se stanovište rodne ravnopravnosti uvrsti u sve politike u proračunskom procesu. To znači procjenu proračuna na rodnoj osnovi, te uvrštavanje rodne perspektive na svim razinama proračunskog procesa kao i restrukturiranje prihoda i rashoda kako bi se promovirala rodna ravnopravnost. To je način povezivanja politike rodne ravnopravnosti s makroekonomskom politikom. Može se primjenjivati na posebne proračunske linije ili proračunske programe. Krajnji dugoročni cilj je primjena pristupa rodne odgovornosti u svim aspektima svih proračunskih procesa.

Kratkoročni ciljevi provedbe rodno odgovornog budžetiranja obuhvaćaju otkrivanje načina na koji muškarci i žene imaju koristi od vladinih usluga, a tako i od vladine potrošnje, podizanje svijesti o rodnim pitanjima i objašnjavanje potrebe za rodno odgovornim pristupom proračunskim odlukama.

Analiza javnih rashoda sa rodno stanovišta predstavlja prvu praktičnu vježbu rodno budžetiranja. Znati koliko žena i djevojčica, muškaraca i dječaka prima javna sredstva predstavlja prvi korak ka shvaćanju da javni proračuni vrednuju rodno odgovoran

pristup.

Prilikom planiranja programa treba dokumentirati karakteristike ciljane skupine. Isto tako, za očekivati je da se evidentiraju i osnovne karakteristike korisnika. I pored toga, nedostatak podataka koji su raščlanjeni po rodu može onemogućiti vršenje odgovarajuće analize. Vrlo često je analiza na programskoj razini usredotočena na procjenjivanje stupnja u kojem su kratkoročni ciljevi rodne ravnopravnosti artikulirani za program i opsega u kojem su ti kratkoročni ciljevi ostvareni. Da bi se to postiglo važno je imati što je više moguće informacija o ciljanoj skupini. Dakle, na primjer, ako je program usmjeren na nezaposlene mlade ljude za svako će lokalno područje biti potreban demografski profil nezaposlenih mladih ljudi. Osim podataka o rodu, godištu, stručnoj spremi i slično, znanje o invaliditetu, etničkom porijeklu i jeziku može ukazati na moguće prepreke pristupu koje treba riješiti.

Neka od pitanja na koja se može odgovoriti provedbom rodnog budžetiranja kao komponente programskog budžetiranja su:

- Koji je profil ciljane skupine za koju je program planiran?
- Može li se ciljana skupina opisati u pogledu roda, godina, etničke pripadnosti, invaliditeta, građanskog stanja i zemljopisne lokacije?
- Ogovara li profil korisnika profilu ciljane skupine?
- Ako ne odgovara, do koga se u ciljanoj skupini ne dopire?
- Do kojeg se postotka ciljane skupine doprlo kroz program?
- Što se može naučiti iz onih programa koji su postigli pravedniju raspodjelu između žena i muškaraca?
- Na koji se način resursi mogu bolje usmjeriti u smislu ciljane skupine da bi se riješilo nesrazmjerno opterećenje žena?

G. Osiguranje kvalitete narativnog dijela programskog proračuna

Tijekom procesa pripreme dokumentacije za programski proračun, i po primitku narativnog dijela programskog proračuna od proračunskih korisnika, službenici zaduženi za proračun u Ministarstvu financija i trezora trebaju analizirati obavljene aktivnosti radi praćenja njihove usklađenosti s Priručnikom za programski proračun i Proračunskim kalendarom, kao i proračunskim instrukcijama 1. i 2. s konkretnim smjernicama i zahtjevima. Spomenutu analizu trebaju obaviti proračunski analitičari koristeći se kontrolnom listom pitanja (prema glavnim kriterijima u pogledu usuglašenosti s osnovnim zahtjevima programskog proračuna, područjem odgovornosti institucija i posebnim kratkoročnim ciljevima i mjerilima trogodišnjih planova).

H. Upravljački i administrativni programi

Većina je programa zasnovana na izlaznim rezultatima i ishodima. Kao takvi, kratkoročni ciljevi programa trebaju ukazivati na namjeravani ishod programa. To važi za veliku većinu programa koji izlazne rezultate pružaju izravno javnosti ili radi izravne koristi za javnost. Postoje, međutim, neki programi koji nisu usmjereni na pružanje izlaznih rezultata javnosti nego na aktivnosti potpore, odnosno na unutarnje usluge koje se pružaju samoj vladi. Za takve se programe obično kaže da su „administrativni“ programi. Međutim, isto važi i za neke od programa određenih ministarstava koja podržavaju vladu u cjelini (poput Ministarstva financija i trezora). Takvi programi čine izuzetak od pravila da kratkoročni ciljevi programa trebaju biti usmjereni na ishode.

U slučaju kada proračunski korisnik ima više od jednog programa, treba se napraviti treći program koji obuhvaća planiranje, politike i administraciju i vodi računa o režijskim troškovima koji se ne mogu dodijeliti samo jednom programu. Takav program treba biti ograničen na zajedničke usluge kao što su opća administracija, financijske usluge,

računovodstvo, interna revizija, nabave, planiranje, upravljanje ljudskim resursima i informatičke usluge koje po prirodi nisu karakteristične samo za određeni program.

„Administrativni“ program proračunskog korisnika grupira internu potporu ministarstva ili „režijske“ usluge. Ono što je zajedničko svim ovim programima je da oni:

- ne pružaju usluge vanjskim korisnicima nego ostatku svoje organizacije
- podržavaju veći broj programa.

Administrativni programi koriste se iz čisto praktičnih razloga, odnosno da bi se izbjegla potreba da se svi rashodi na ime režijskih troškova dijele na brojne programe zasnovane na ishodu i izlaznom rezultatu koje podržavaju. Točna raspodjela takvih troškova potpore, „neizravnih troškova“ kako ih računovođe zovu, predstavlja zahtjevan posao upravljačkog računovodstva koje većina zemalja ne realizira zbog njihove kompleksnosti, a male koristi.

Usluge potpore obuhvaćene administrativnim programima trebaju biti samo one kojima se pomažu dva ili više programa. Svaki rashod na ime usluge potpore koja je usmjerena samo na određeni program treba biti obuhvaćen danim programom a ne administrativnim programom.

Pretpostavimo, recimo, da neka institucija ima samo dva programa, i nema upravljačkog programa. Zamislite, također, da se organizacijska struktura institucije sastoji od dva sektora, za koje je institucija interno opredijelila 40% ukupnog proračuna, i sektora za poslove administracije i potpore za koji je interno odlučeno da dobije 20% proračuna. Pretpostavimo nadalje da se u vrijeme kada je proračun pripreman očekivalo da će sektor za poslove administracije i potpore pružati istu razinu pomoći svakom od dva glavna sektora. Programski proračun kojeg usvaja Parlamentarna skupština će, odražavajući navedeno, raspodijeliti jednu polovinu proračuna institucije za program prvog sektora i jednu polovinu proračuna za program drugog, te za svaki obuhvatiti i dio rashoda danog programa na ime usluga potpore. Ponekad je nesvrishodno i zahtjevno raspodjeljivati materijalne troškove na pojedine programe (trošak uredskog materijala, rashodi za energiju i sl.), nego ih treba obuhvatiti zajedničkim administrativnim programom ili ih uključiti u jedan (najveći) program kod proračunskog korisnika.

Kako bi se osiguralo da nijedan program ne prekorači svoje odobrene rashode, institucija će se u tom slučaju trebati pobrinuti da sektor za administrativne poslove i poslove potpore ne uloži mnogo više od jedne polovine svojih rashoda na ime potpore za bilo koji od dva programa ovog ministarstva. Još općenitije, s obzirom na to da su rashodi na ime usluga potpore uključeni u programe zasnovane na izlaznim rezultatima, prilikom izvršenja proračuna neophodno je da sektor za administrativne poslove i poslove potpore rigorozno vodi računa o ravnoteži potpore koju pruža drugim sektorima ministarstva.

Plaće osoblja u organizacijskim jedinicama koje su u potpunosti posvećene jednom programu trebaju biti raspoređene na taj program.

1. Jedan administrativni program po ministarstvu

Za svakog proračunskog korisnika treba biti samo jedan administrativni program. Korištenje administrativnih programa je pragmatičan izbor. Administrativni programi ne pomažu donositeljima odluka o centralnom proračunu pri odlučivanju o prioritetima u pogledu vrsta usluga koje će se ponuditi javnosti. Nema, prema tome, nikakve prednosti u fragmentiranju administrativnog programa u, recimo, program informatičke i komunikacijske potpore, program financijskog upravljanja ministarstva i slično.

Kod proračunskih korisnika s jednim programom nema potrebe za administrativnim programom. Pretpostavimo da neka institucija, na primjer, Agencija za borbu protiv korupcije ima samo jedan program i to program borbe protiv korupcije. S obzirom na to da sve usluge potpore Agencije podržavaju ovaj jedan program, nema poteškoća vezanih uz njihovu eventualnu raspodjelu na nekoliko programa. Pragmatičan razlog za uvođenje administrativnog programa, prema tome, ne postoji.

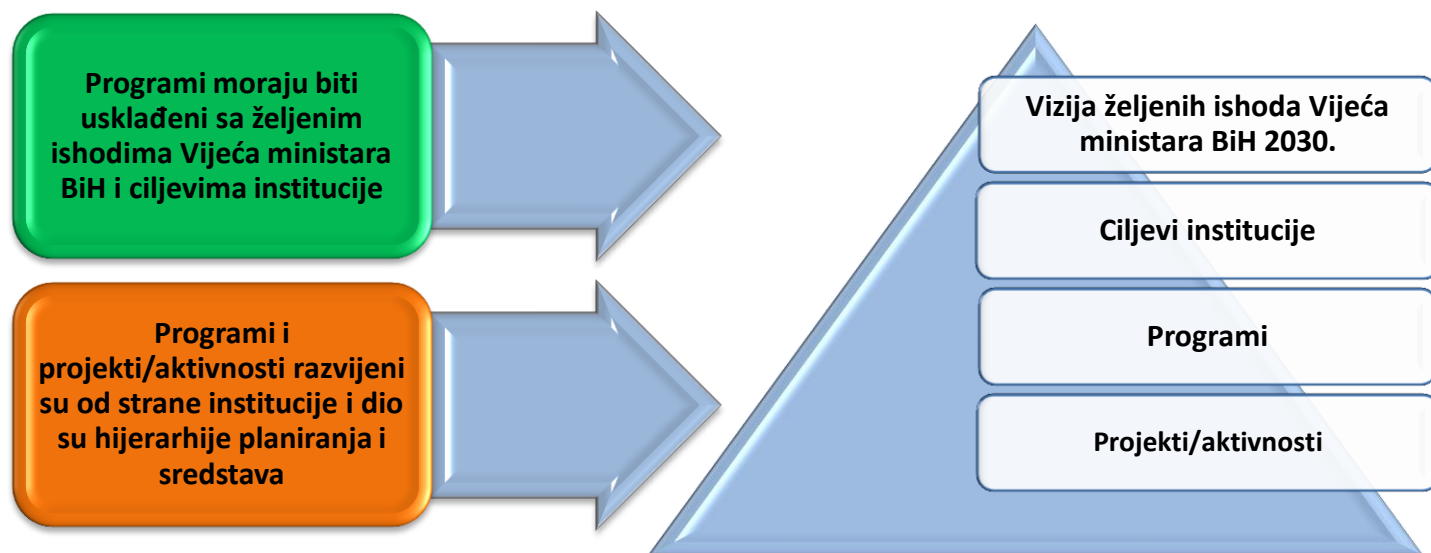
Pojedini programi institucija kojima se pruža potpora ili koordinacija za potrebe vlade također su izuzeti iz pravila da programi trebaju biti zasnovani na ishodu i izlaznom rezultatu. Na primjer, Tužiteljstvo BiH može imati program „planiranje i upravljanje aktivnostima Tužiteljstva“ čiji je kratkoročni cilj „stvoriti odgovarajuće uvjete za realiziranje aktivnosti Tužiteljstva“. Također, na primjer, IDDEEA ima program „strateško upravljanje, administracija i međunarodna suradnja IDDEEA-e“ čiji je jedan od kratkoročnih ciljeva unapređenje sustava administrativnog upravljanja i ostvarivanje suradnje s inozemnim strateškim partnerima. Kako primjer pokazuje, takvi programi će općenito imati kratkoročne ciljeve programa koji ne upućuju na ishode.

Da uzmemo drugi primjer u obzir, pretpostavimo da služba za zajedničke poslove ima program „Razvoj i modernizacija objekata institucija BiH“ kojim se prvenstveno osigurava uredski prostor nadležnim institucijama. Kratkoročni cilj jednog takvog programa bio bi „pravodobno osiguranje adekvatnog radnog prostora za potrebe institucija BiH“, što ne predstavlja ishod, jer ne upućuje na promjene koje se vladinim intervencijama donose za pojedince, društvene strukture ili fizičko okruženje. To je neizbježno, jer relevantna usluga ne daje izlazne rezultate izravno građanima.

2. Povezivanje s hijerarhijom strategije i programa

Kao što je to prikazano na sljedećem dijagramu, programi su dio hijerarhije planiranja i osiguravanja resursa.

Slika 7: Programska hijerarhija



S ovom hijerarhijom izvršitelji proračuna mogu procijeniti očekivanu djelotvornost programa s obzirom na to da se mogu povući jasne veze između programa i glavnog programa, kao i među samim programima. Jednom kada je proračun izvršen i proračunski korisnik izvršiti prema svojim programskim dugoročnim i kratkoročnim ciljevima, može se izvršiti procjena djelotvornosti programa, koja opet može dati smjernice u pogledu raspodjele sredstava neophodne za proračun za sljedeću fiskalnu godinu.

Procjena efikasnosti je također omogućena programskom hijerarhijom. Tamo gdje je jedan program proračunskog korisnika po svojoj prirodi sličan programu ili programima bilo kojeg drugog proračunskog korisnika, postoji mogućnost komparativnog poređenja programa proračunskih korisnika. To je osobito slučaj s administrativnim programima koji će se pojaviti u strukturi svakog proračunskog korisnika. Da bi se imalo koristi od toga, važno je da ovi programi kod svakog proračunskog korisnika obuhvaćaju iste funkcije i aktivnosti.

Najzad, hijerarhija programskog proračuna pomaže da se u proračunski proces integriraju kriteriji efektivnosti, efikasnosti, odgovornosti i inovacija:

- Efektivnost se može omogućiti kroz jasnu logiku koja povezuje raspodjelu sredstava za aktivnosti proračuna s proračunskim programima – strateškim kratkoročnim ciljevima – dugoročnim ciljevima politike. Ovim se olakšava utvrđivanje onih proračunskih aktivnosti koje nisu ključne za ostvarivanje programskih izlaznih rezultata i ishoda politike.
- Efikasnost se može omogućiti tako da se veza između proračunskih programa koji obuhvaćaju slične funkcije koje se vrše kod različitih proračunskih korisnika učini transparentnijom. To može dati i osnovu za komparativno poređenje (npr. potrošnja za opće rukovođenje i administraciju) i za utvrđivanje mogućih preklapanja mandata i odgovornosti.
- Odgovornost se može popraviti dodjeljivanjem jasno utvrđene odgovornosti rukovoditeljima programskog proračuna za ostvarivanje definiranih izlaznih rezultata.
- Inovacije u pružanju usluga mogu se potaknuti davanjem veće fleksibilnosti u upravljanju resursima na razini proračunskog programa. To može doprinijeti boljoj efektivnosti i efikasnosti.

I. Programi ne prelaze granice proračunskih korisnika

Svaki program koji se financira iz proračuna odobrenog za određenog proračunskog korisnika treba biti jedinstven za tog proračunskog korisnika. To je neophodno jer se, prema potpuno razvijenom sustavu programskog budžetiranja, proračun odobrava i raspodjeljuje na programe i vrlo je važno da svaki proračunski korisnik jasno zna kako izgleda raspodjela njegovog proračuna. Ako je novac raspodijeljen na program kojeg dijele dva ili više proračunskih korisnika, bez dalje specifikacije, neizbježno će se pojaviti sporovi oko iznosa koje svaki od odgovarajućih proračunskih korisnika može povući iz programske alokacije.¹⁷

Prelazak na sustav programskog budžetiranja trebao bi potaknuti revidiranje i objašnjavanje odgovornosti institucija kako bi se otklonila neodgovarajuća dupliranja. Takva dupliranja postaju vidljivija prilikom definiranja programskih struktura. Administrativna reorganizacija ne mora se izvršiti odmah u vrijeme uvođenja sustava programskog budžetiranja. Potreba za tim prouzrokovala bi preopterećenje u reformama. Međutim, dodjeljivanje odgovornosti proračunskog korisnika nešto je što se definitivno treba revidirati tijekom srednjoročnog razdoblja, nakon prelaska na programsko budžetiranje.

¹⁷ Međutim, neki se ishodi mogu ostvariti samo ako su programi različitih ministarstava koordinirani. Na primjer, u slučaju programa „promocija ravnopravnosti spolova i zaštita od diskriminacije na temelju spola“ trebaju biti uključeni Agencija za ravnopravnost spolova pri Ministarstvu za ljudska prava i entitetska ministarstva pravde i ministarstva zdravstva. Pod ovim okolnostima bilo bi neophodno koordinirati način za uspješno ostvarivanje ishoda korištenjem resursa svih nabrojanih institucija.

J. Programi i organizacijska struktura proračunskih korisnika

Programi trebaju biti zasnovani na skupinama usluga koje se pružaju vanjskim stranama („izlazni rezultati“) i koje imaju iste ishode. Programsko budžetiranje će biti najefikasnije onda kada postoji jasna organizacijska odgovornost za upravljanje programom, odnosno kada se jedna organizacijska jedinica može smatrati odgovornom za rezultate koje program postiže, i kada se koriste proračunske fleksibilnosti koje programsko budžetiranje ostvaruje. Da bi stvari bile što jednostavnije, svakoj velikoj internoj organizacijskoj jedinici („razdjel“ u tradicionalnom proračunskom okviru) svakog proračunskog korisnika bit će dodijeljen jedan program. U ovom se poglavlju opisuje način na koji će se to realizirati u pogledu programa.

Poželjno je da postoji usklađenost između unutarnje organizacijske strukture proračunskih korisnika i njihovih programa. Ako je jedan sektor unutar ministarstva odgovoran za program, upravljačka odgovornost za efektivnost, efikasnost i pravednost programa je jasna. To bi bio slučaj ako recimo institucija ima programe „za tri sektora“ i svaki će od sektora upravljati jednim od spomenutih programa.

Na primjer: Ministarstvo financija i trezora ima 13 organizacijskih jedinica koje su obuhvaćene sa 6 programa:

- „Strateško upravljanje i administracija“ obuhvaća četiri organizacijske jedinice koje su vezane isključivo uz ovaj program, a koje pružaju usluge potpore drugim programima u Instituciji.
- „Priprema i izvršenje proračuna“ obuhvaća jednu organizacijsku jedinicu, odnosno sektor za proračun.
- „Integralni trezorski sustav u Institucijama BiH“ obuhvaća jednu organizacijsku jedinicu.
- „Program interne revizije“ obuhvaća jednu organizacijsku jedinicu.
- „Upravljanje međunarodnom pomoći i projektima pri Ministarstvu financija i trezora“ obuhvaća dvije organizacijske jedinice.
- „Politike poreza i zaduživanja“ obuhvaća četiri organizacijske jedinice.

U ovom je slučaju lako rasporediti troškove programa jer se uklapaju s unutarnjom organizacijskom strukturom Ministarstva.

Može se dogoditi da unutarnja organizacijska struktura proračunskog korisnika ne odgovara u potpunosti idealnoj strukturi programa zasnovanog na ishodima i izlaznim rezultatima. Organizacijska struktura će odgovarati strukturi programa u onoj mjeri u kojoj je organizacijska struktura u skladu s „proizvodom“, odnosno organizirana u pogledu glavnih vrsta usluga koje se pružaju ili su namijenjene vanjskim stranama, kao što je to slučaj s gore navedenim primjerima. Postojanje organizacijskih jedinica koje pružaju usluge potpore cijeloj instituciji najčešći je razlog ovoga i opravdava, kao što je razmotreno ranije u tekstu, uspostavljanje administrativnih programa. Organizacijske strukture se, međutim, ponekad na druge načine razlikuju od osnove „linije proizvoda“. Dakle:

- Institucija može imati regionalne jedinice koje pružaju različite usluge koje se odnose na dva ili više programa. Uprava za neizravno oporezivanje može, na primjer, imati odvojene programe koji se tiču redovite naplate uvoznih davanja (carine i uvozni PDV) i naplate neizravnih poreza na promet domaćih proizvoda i usluga s odvojenim sjedištima, koja upravljaju ovim programima. U isto vrijeme, međutim, naknadne kontrole primjene propisa u oblasti neizravnih poreza i

provedbu upravnih postupaka provode se iz centralne upravne zgrade.

Kako bi se postigao dugoročni cilj programskog budžetiranja, odnosno bolje utvrđivanje prioritetnih rashoda, neophodno je da su programi što je više moguće zasnovani na rezultatima, odnosno izlaznim rezultatima i ishodima, a ne na funkcijama ili nekim drugim kriterijima (npr. organizacijskim jedinicama). Naknadna kontrola primjene propisa u oblasti neizravnih poreza nije izlazni rezultat nego se radi o aktivnosti kojom se pomaže u pružanju usluge institucije (izlazni rezultat). Prema tome, neprikladno je napraviti program „kvalitete“ koji odgovara kontroli. Uspostavljanje programa regionalnih usluga u oblasti poreza bilo bi pogrešno, jer čak iako regionalne usluge ostvaruju izlazne rezultate, izlazni su rezultati različite skupine bez zajedničkog ishoda.

Programi, prema tome, ne trebaju biti jednostavno zasnovani na postojećoj unutarnjoj organizacijskoj strukturi proračunskog korisnika. Natjerati programsku strukturu da se u svim slučajevima prilagodi unutarnjim organizacijskim strukturama značilo bi uspostavljanje organizacijske umjesto programske klasifikacije rashoda.

U načelu, rashodi organizacijskih jedinica kao što su regionalne servisne jedinice trebaju se podijeliti između nekoliko programa s obzirom na to koje usluge pružaju. U praksi je, međutim, teško napraviti ovakvu raspodjelu troškova isto kao što je to teško uraditi za troškove internih usluga potpore. Trebali bi se napraviti prilično sofisticirani sustavi upravljačkog računovodstva. Iz tog će se razloga razmatranje mogućnosti razdvajanja troškova organizacijskih jedinica koje pružaju usluge prema većem broju programa odgoditi za neko buduće vrijeme. U međuvremenu će se slijediti praktičniji primjer.

Svaka uprava ili druga glavna organizacijska jedinica koja opslužuje više programa rasporedit će se na „administrativni“ program, bez obzira na to je li njena uloga da pruža interne usluge potpore. Ovim se pristupom osigurava da nijedna takva uprava ili glavna organizacijska jedinica neće biti podijeljena na nekoliko programa, dok će se u isto vrijeme izbjegavati „programska“ struktura koja je izgrađena oko postojeće organizacijske strukture a ne oko izlaznih rezultata i ishoda.

Jedan program može pokrivati dva ili više sektora, odnosno odsjeka ili sličnih glavnih organizacijskih jedinica. To bi bio slučaj kada određeni broj sektora pruža vrlo srodne usluge koje doprinose zajedničkom ishodu. Međutim, pogrešno je misliti da svaki sektor ima pravo na „svoj“ program. Sektori i druge velike unutarnje organizacijske jedinice vole da imaju svoje programe, jer im to daje jasne budžete koji pripadaju samo njima. Takav pristup vodi ka organizacijskoj strukturi a ne ka pravom programskom proračunu. Ako dva ili više sektora služe istim kratkoročnim ciljevima javne politike, trebaju biti dijelom istog programa a ne odvojeni.

Prelazak na programsko budžetiranje treba biti popraćen revidiranjem unutarnjih organizacijskih struktura unutar proračunskih korisnika kako bi još više bili zasnovani na rezultatima. Usklađenost organizacijske strukture proračunskog korisnika nešto je što se može razmatrati tijekom vremena. Ne može se, naravno, očekivati da će se programska i organizacijska struktura u potpunosti uskladiti. Mnoga će ministarstva imati potrebu da, na primjer, imaju regionalne servisne centre koji izvršavaju brojne programe (kao na primjer DKP-ovi kod Ministarstva inozemnih poslova BiH).

Posljedice odnosa između programske strukture i unutarnje organizacijske strukture proračunskog korisnika na raspodjelu proračuna ogledaju se u tome da je neophodno da proračunski korisnici programske proračune uklope s proračunima organizacijskih jedinica. Samo je na ovaj način moguće osigurati da će se tijekom izvršenja proračuna poštovati raspodjela sredstava po programima. S obzirom na to da postoji pristup koji osigurava da se programi izravno vežu uz organizacijske jedinice, također postoje programi koji pokrivaju dva ili više sektora ili resora unutar institucije (odnosno

organizacijskih jedinica). Pod ovim okolnostima bit će neophodno da dani proračunski korisnik planira proračun po programima koji obuhvaćaju troškove organizacijskih jedinica koje svojim aktivnostima doprinose ostvarenju jedinstvenog kratkoročnog programskog cilja.

K. Definiranje hijerarhijskih programa koji se uklapaju u glavne programe

U BPMIS sustavu programskog budžetiranja institucija BiH koriste se: šifra glavnog programa (3 znamenke), šifra programa (7 znamenki), i šifre projekata (7) i aktivnosti programske hijerarhije. Trenutačno se u sustavu ne koristi kompletna programska hijerarhija (u dijelu aktivnosti, što podrazumijeva nadogradnju BPMIS sustava u sljedećem razdoblju). Neke zemlje imaju programe i podprograme na trećoj pa čak i na četvrtoj razini (odnosno podprograme i pod-pod-podprograme). To u velikoj mjeri uslođnjava računovodstvo a da pri tome nema velike proračunske ili upravljačke koristi.

Tablica 5: Primjeri aktivnosti u okviru programa

Program naplate neizravnih poreza može biti sastavljen od sljedećih aktivnosti:

- naplata uvoznih davanja
- naplata neizravnih poreza na promet domaćih proizvoda i usluga
- kontrola primjene propisa u oblasti neizravnih poreza i provedbu upravnih postupaka
- tiskanje akciznih i evidencijskih markica
- prinudna naplata
- suzbijanje sive ekonomije i porezne evazije.

Administrativni program može na primjer biti sastavljen od sljedećih aktivnosti:

- upravljanje ljudskim resursima
- upravljanje informacijskim tehnologijama i komunikacijske usluge
- računovodstvo i finansijsko upravljanje
- režijski troškovi.

Aktivnosti se prije svega koriste za unutarnje upravljanje u sklopu određene institucije. Kao što je objašnjeno kasnije u priručniku, proračunom se zakonski raspodjeljuju sredstva na razini proračunskog korisnika i na razini programa. To može ostaviti prostora izvršnoj vlasti da tijekom izvršenja proračuna u svakom programu mijenja raspodjelu rashoda na projekte i aktivnosti ili na razini programa.

Aktivnosti predstavljaju razinu raščlanjenosti rashoda koji je općenito previše detaljan za donositelje odluka da se na njih fokusiraju tijekom procesa pripreme proračuna (iako uzimaju u obzir informacije o aktivnostima prilikom donošenja odluka o raspodjeli sredstava po programima).

Programsko budžetiranje iziskuje da se integrirano gleda na sve rashode po određenom kratkoročnom cilju politike.

U načelu, programi trebaju biti definirani prema istim načelima izlaznih rezultata i ishoda kao i glavni program. Drugim riječima, oni će činiti skupinu izlaznih rezultata (ili, u slučaju administrativnog programa, usluga potpore) unutar programa u cjelini koji imaju isti kratkoročni cilj i eventualno druge zajedničke karakteristike.

Tablica 6: Programi zasnovani na izlaznim rezultatima i ishodima

Programi su skupine izlaznih rezultata sa zajedničkim karakteristikama. Uzmite u obzir program „Prometna infrastruktura i priprema i implementacija projekata“. Ovaj bi program obuhvaćao određeni broj pojedinačnih izlaznih rezultata kao što su npr:

- broj rehabilitiranih i održanih km plovnog puta rijeke Save
- broj graničnih prijelaza obilježenih i održanih u skladu sa zakonskom regulativom.

Svaki od ovih izlaznih rezultata ima konkretne ishode kao što su: stopa povećanja protoka putnika i roba na međunarodnim prometnicama, stopa povećanja razine međunarodnog režima plovidbe rijekom Savom i povećanje brzine i sigurnosti protoka putnika i roba na graničnim prijelazima, pri čemu istodobno općenito uzevši imaju i zajedničke ukupne kratkoročne ciljeve programa od kojih su ključni: „*Održiv razvoj svih vidova prometa pružanjem najbolje razine usluge pri najnižim mogućim troškovima*“ i „*Povećanje sigurnosti prometa u zemlji održavanjem, poboljšanjem i razvojem prometne infrastrukture*“.

Kao suprotan primjer vrste zajedničkih karakteristika koje mogu definirati programe, uzmimo u obzir **program „Strateško upravljanje i administracija“** s izlaznim rezultatima, npr:

- broj dokumenata dostavljenih Vijeću ministara BiH
- broj rješenja donesenih u upravnom postupku, itd.

Ovi se izlazni rezultati ne razlikuju u pogledu njihovih konkretnih ishoda, odnosno oni imaju zajednički kratkoročni cilj koji je isti kao i ukupan kratkoročni cilj: „*Osigurati adekvatnu potporu za provedbu aktivnosti Ministarstva komunikacija i prometa BiH*“.

Insistiranje da su programi uvijek zasnovani na ishodima i izlaznim rezultatima stvorilo bi isti sukob između organizacijske strukture i programske strukture. Bilo bi neophodno razdvojiti troškove nekih „razdjela“ između dva ili više programa. To bi, kao što je ranije navedeno, bilo nepotrebno složeno.

Aktivnosti i projekti ne smiju se definirati u pogledu drugih kriterija kao što je ekonomska klasifikacija rashoda. Bilo bi, na primjer, pogrešno imati aktivnost „plaće tužitelja“ u sklopu programa **Planiranje i upravljanje aktivnostima Tužiteljstva**.

Administrativne programe treba koristiti da se pokriju svi režijski troškovi koji su specifični za glavni program umjesto za proračunskog korisnika u cjelini. Na primjer, više rukovodstvo ili administrativno osoblje koje radi za program „Planiranje i upravljanje resursima obrane“, a ne konkretno samo za program „Zračne snage i protuzračna obrana“ ili program „Kopnene snage“.

L. Programi i razvojni projekti

Glavni **programi i programi u okviru njih nisu isto što i projekti i ne treba ih miješati.** Većina je projekata vezana uz određeni vremenski rok, odnosno planirani su da traju samo određeno vremensko razdoblje. To je osobito slučaj s kapitalnim projektima kao što je projekt „Izgradnja objekata za središnji ured i regionalne centre“ koji je planiran kod UNO. Nasuprot tome, programi će općenito biti zasnovani na kratkoročnim ciljevima i uslugama koje će trajati neodređeno vremensko razdoblje. To znači da projekti koji su vremenski ograničeni trebaju biti postavljeni u odgovarajuće programe i glavne programe koji nisu vremenski ograničeni. Prema tome, konkretni projekt izgradnje objekata za središnji ured i regionalne centre planiran je u okviru programa „Upravljanje, održavanje i modernizacija Uprave“.

M. Uloga rukovoditelja programa

Uobičajen pristup načinu na koji će se nositi sa sukobima između organizacijske i programske strukture postavljanje je rukovoditelja programa. Kada organizacijska jedinica odgovara programu, rukovoditelj organizacijske jedinice i rukovoditelj programa bila bi jedna ista osoba. Međutim, tamo gdje se organizacija i program razilaze, to bi bile

različite osobe. Konkretno, rukovoditelj programa radio bi s rukovoditeljima organizacijskih jedinica na održavanju fokusa na sveukupne kratkoročne ciljeve programa i na potpomaganju koordinacije između različitih organizacijskih jedinica uključenih u izvršavanje programa.

Obveze, ovlast i odgovornost svakog rukovoditelja programa trebaju biti uspostavljeni zajedno s jasnim opisom poslova. Programme treba voditi više rukovodstvo, a tamo gdje je adekvatno mogu ih voditi i službenici sa srednje rukovodeće razine. I dok će se opis poslova razlikovati u pojedinostima i stručnom sadržaju od programa do programa i/ili od institucije do institucije, on ipak treba obuhvaćati nekoliko osnovnih elemenata:

1. **Koordinaciju pripreme i raspodjele programa.** To obuhvaća definiranje specifičnih ciljeva u smislu postizanja učinaka u kratkom i srednjoročnom razdoblju. Rukovoditelj programa mora uspostaviti i realne prioritete programskih aktivnosti i osigurati da je pružanje javnih usluga definirano jasno utvrđenim izlaznim rezultatima.
2. **Godišnju pripremu višegodišnjeg programskog proračuna.** Rukovoditelj programa mora osigurati višegodišnji programski proračun s odgovarajućom raspodjelom troškova po ekonomskoj klasifikaciji. U suradnji sa sektorom za financije proračunskog korisnika, rukovoditelj programa također mora nadgledati i voditi evidenciju sredstava koja se koriste za vršenje usluga. Rukovoditelj programa je odgovoran i za programske rashode i upravljanje novčanim tokovima.
3. **Ovlast za preraspodjelu sredstava.** Rukovoditelj institucije trebao bi imati ovlast da sredstva preraspodjeljuje između programa u okviru jedne institucije, a rukovoditelj programa bi trebao imati ovlast da sredstva raspodijeljena programu usmjerava (prebacuje) na aktivnosti i projekte, a prema pravilima koja će biti definirana relevantnim zakonskim/podzakonskim propisima.
4. **Koordinaciju mjesečnih, kvartalnih, godišnjih financijskih izvješća i izvješća o praćenju učinka.** Rukovoditelj programa odgovoran je za koordinaciju pripreme financijskih izvješća i izvješća o praćenju učinka vezanih uz programe tijekom fiskalne godine. Mjesečna izvješća o učinku trebaju služiti kao sustav ranog upozoravanja s ciljem mjerenja učinka aktivnosti tijekom odgovarajućeg izvještajnog razdoblja. Rukovoditelj programa treba se konzultirati s višim službenicima odgovornim za financijsko upravljanje programom. Rukovoditelj programa također je odgovoran da doprinese pripremi godišnjeg proračuna i svim podnescima po pitanju prilagođavanja proračuna.
5. **Nadzor i razvoj osoblja u sklopu programa.** Rukovoditelj programa odgovoran je za nadzor i usavršavanje programskog osoblja, a odgovoran je i za pravodobno i efikasno pružanje usluga unutar programa. Od rukovoditelja programa očekuje se da sudjeluje i aktivno doprinosi radu odgovarajuće programske oblasti povezane s ministarstvom i programom, uključujući i izvršavanje zadataka dodijeljenih mu kao članu bilo kojeg internog povjerenstva u sklopu programa i izvješćivanje višem rukovodstvu ministarstva.
6. **Pružanje svih relevantnih informacija i posebnih izvješća o programskim aktivnostima.** Od rukovoditelja programa očekuje se da pruži sve relevantne informacije kada to službeno zatraže odgovarajuće institucije i nadležno ministarstvo financija.

N. Računovodstvo programa i obračun troškova povezanih s informacijskim sustavima

Da bi programsko budžetiranje funkcioniralo, programi moraju biti integrirani u računovodstveni sustav, način na koji je proračun strukturiran i informacijske sustave koji podržavaju proces budžetiranja. Usvajanje proračuna po programskoj klasifikaciji podrazumijeva da proračunska dokumentacija i računovodstveni sustav budu prilagođeni programu. Mora biti omogućeno praćenje izvršenja proračuna u programskom smislu,

odnosno praćenje rashoda od programa do programa tijekom godine tako da se osigura da se ne prekoračuju rashodi odobreni po programima. Ako su odobrenja po linijskoj stavci (za potrošnju po ekonomskoj klasifikaciji) izražena u programskom smislu, mora biti moguće i da se ona prate. Na primjer, ako su na rashode za plaće postavljena ograničenja za svaki program, onda računovodstveni sustav mora kontinuirano pratiti rashode po programu na ime plaća.

O. Informacijski sustavi financijskog upravljanja

Informacijski sustav upravljanja financijama (FMIS) odnosi se na kompjutorizirani sustav upravljanja budžetiranjem i pratećim procesima (BPMIS, ISFU, PIMIS, sustav upravljanja javnim dugom, COIP i dr.). Kompjutorizirani sustavi računovodstva najosnovniji su tip FMIS-a. Međutim, i mnogi su drugi procesi kompjutorizirani. Automatizirana kontrola rashoda primjer je jednog takvog procesa i odnosi se na kompjutorizirane sustave koji se koriste za odobravanje obveza i/ili plaćanja potvrđujući da su oni usklađeni s granicama rashoda postavljenim u proračunu. Drugi kompjutorizirani sustavi obuhvatit će druge funkcije izvršenja proračuna kao što su upravljanje gotovinom, upravljanje dugom itd.

Računovodstveni sustav ne samo da mora biti prilagođen programu nego i drugi sustavi u sklopu FMIS-a također moraju biti prilagođeni radu s programima ako se želi da programsko budžetiranje bude uspješno. Sustav kontrole rashoda očigledan je primjer – ako se proračunom postavljaju granice rashoda po programu, bit će neophodno da sustav kontrole rashoda kao i računovodstveni sustav rade na programskoj osnovi. To konkretno znači da bi sustav kontrole rashoda spriječio stvaranje obveza u smislu potrošnje za program X u iznosu većem od onog koji je odobren u državnom proračunu za taj konkretni program. Ako postoje odredbe vezane za transfere među programima, sustav kontrole rashoda morat će i to omogućiti – treba dozvoliti (predmetom odgovarajućeg odobrenja) realokacije između programa do utvrđene granice (npr. 5%), ali ne i preko toga.

Skraćenica IFMIS odnosi se na integriran informacijski sustav financijskog upravljanja. To znači jedan sustav koji u većem ili manjem stupnju integrira veći broj funkcija. S IFMIS-om se priprema proračun, računovodstvo, kontrola rashoda, plaćanja kao i brojne druge funkcije uvrštavaju u isti veliki kompjutorizirani sustav. IFMIS se razlikuje od sustava koji se koristi u BiH a koji je zasnovan na nizu odvojenih sustava koji povlače podatke jedni od drugih, ali inače nisu integrirani, u smislu da oni ne „razgovaraju“ automatski jedan s drugim, tako da podaci koji se unose u jedan sustav ne mijenjaju automatski odgovarajuće varijable u drugom sustavu.

Glavno pitanje programskog budžetiranja je način na koji osigurati da su Informacijski sustavi financijskog upravljanja prilagođeni programu. Neki pretpostavljaju da je za ovo potrebno uvesti IFMIS koji objedinjuje sve funkcije relevantne za programsko budžetiranje, uključujući, na primjer, pripremu proračuna na programskoj osnovi i upravljanje učinkom. Za provedbu sustava IFMIS potrebno je, općenito uzevši, najmanje pet godina. Kada se uvode sustavi programskog budžetiranja, mnoge zemlje žele da napreduju brže od toga. Ako to i rade, potrebno je da izmijene pravne sustave kako bi bili kompatibilni programima, čak i ako srednjoročno ili dugoročno planiraju da uvedu sustav IFMIS. Međutim, postoji realan rizik od neuspješnog uvođenja velikih informacijskih sustava upravljanja. Stoga je velika greška pretpostaviti da je neophodno da jedan IFMIS pokuša da objedini sve u jedan golemi sustav.

Razlog za složenost informacijskih sustava u vladinom sektoru u velikoj mjeri leži u višestrukosti funkcija i oblasti politika. U mnogim funkcionalnim oblastima postoje specijalizirani informacijski sustavi (kao što je centralizirani sustav obračuna plaća ili specijalizirani sustav upravljanja dugom) koji će dalje biti potrebni čak i s provedbom sustava FMIS-a.

P. Definiranje pokazatelja učinka

Korak 1: Usuglasiti se oko toga što se namjerava postići

Ovo omogućuje da se definira skupina jasnih ishoda i utjecaja. To su strateški dugoročni i kratkoročni ciljevi institucije, koji se trebaju definirati u mjerljivom obliku. Dobro definirani strateški dugoročni i kratkoročni ciljevi pružaju bolju osnovu za pripremu odgovarajućih programa i projekata, kao i adekvatnih pokazatelja. Jednom kada institucija donese odluku o tome što se treba postići, treba odlučiti o tome što je potrebno uraditi da bi se to i ostvarilo.

Korak 2: Precizirati izlazne rezultate, aktivnosti i ulazne elemente

Ovaj se pristup planiranju zove „logički model“ i on obuhvaća preciziranje onoga što institucija treba da uradi kako bi se postigli željeni ishodi i utjecaji.

- Što institucija treba uraditi u kratkoročnom razdoblju da bi se postigli željeni ishodi i utjecaji? To će biti izlazni rezultati institucije. Pri izboru izlaznih rezultata treba se uzeti u obzir da će na njih utjecati dana intervencija.
- Što je instituciji potrebno da bi se ti izlazni rezultati proizveli? To će biti aktivnosti koje institucija treba poduzeti.
- Što je potrebno za provedbu tih aktivnosti? To će biti ulazni elementi potrebni instituciji.

Korak 3: Odabrati najvažnije pokazatelje

Institucije trebaju odabrati pokazatelje kojima se mjere bitni aspekti usluge koja se pruža poput ključnih ulaznih elemenata, aktivnosti i ključnih izlaznih rezultata.

Prilikom odabira pokazatelja važno je na umu imati sljedeće elemente:

- **Jasna komunikacija:** pokazatelji trebaju priopćavati postiže li institucija strateške dugoročne i kratkoročne ciljeve koje je sama zacrtala. Pokazatelji također trebaju biti razumljivi svima koji će ih koristiti.
- **Raspoloživi podaci:** podaci za odabrane pokazatelje trebaju biti odmah dostupni.
- **Praktičnost:** broj pokazatelja treba biti praktičan. Od resornih rukovoditelja očekuje se da prate veliki broj pokazatelja koji se odnose na konkretan program prije nego što se to očekuje od, recimo, rukovoditelja institucije ili tijela izvršne vlasti.

Korak 4: Postaviti realne specifične ciljeve učinka

Za efektivno upravljanje učinkom potrebni su realni, ostvarivi specifični ciljevi koji predstavljaju izazov za instituciju i njeno osoblje. Idealno bi bilo da su specifični ciljevi postavljeni u odnosu na prethodne i postojeće stupnje dostignuća (odnosno postojeće polazne osnove) i realna predviđanja onoga što je moguće. Odabrani specifični ciljevi učinka trebaju:

- iskomunicirati što će se postići ako se zadrže postojeće politike i rashodi programa
- omogućiti uspoređivanje učinka u redovitim intervalima, odnosno na mjesečnoj, kvartalnoj ili godišnjoj osnovi
- prema potrebi olakšati ocjenjivanje primjerenosti postojećih politika i rashoda programa.

Korak 5: Odrediti proces i format za izvješćivanje o učinku

Informacije o učinku korisne su samo ako su konsolidirane i prenesene u procese planiranja, budžetiranja i realizacije gdje se mogu koristiti za odluke rukovodstva, a posebno za poduzimanje korektivnih aktivnosti. To znači dostavljanje

prave informacije u pravom formatu pravim ljudima u pravo vrijeme. Institucije trebaju doznati koje su informacije o učinku potrebne različitim korisnicima, te napraviti formate i sustave kojima će osigurati da su njihove potrebe zadovoljene.

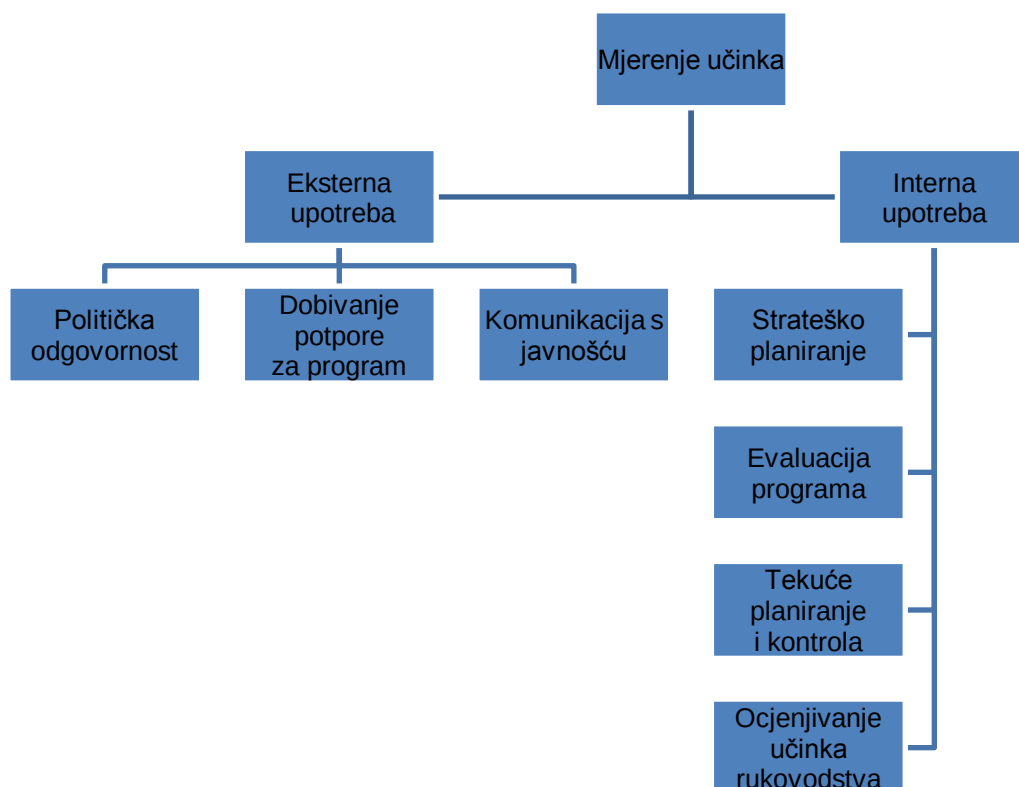
Korak 6: Uspostaviti procese i mehanizme kojima se omogućuje primjena korektivnih aktivnosti

Redovito praćenje i izvješćivanje o učinku prema planovima rashoda i specifičnim ciljevima omogućuje rukovoditeljima da upravljaju tako da im se daju informacije koje su im potrebne za donošenje odluka kojima će se pružanje usluga nastaviti na dosadašnjoj razini. Informacije trebaju pomoći rukovoditeljima da utvrde:

- Što se do sada dogodilo?
- Što će se vjerojatno dogoditi ako se postojeći trendovi nastave, recimo, do kraja financijske godine?
- Koje se aktivnosti trebaju poduzeti da se postignu usuglašeni specifični ciljevi učinka?

Mjerenje, praćenje i upravljanje učinkom sastavni su dijelovi unapređenja pružanja usluga.

Slika 8: Upotreba mjerenja učinka



Q. Ocjenjivanje učinka

Ocjenjivanjem se provjeravaju rezultati programa u odnosu na ono što se očekivalo a samo je ocjenjivanje zamišljeno da osigura da se naučene lekcije, odnosno pouke, primjene u procesu donošenja odluka. Time se osigurava da se vladine aktivnosti kontinuirano usavršavaju kako bi odražavale ono što na najbolji način ostvaruje

kratkoročne ciljeve i promovira javni interes.

U cilju potvrđivanja kvalitete podataka o učinku i analiziranja stupnja u kojem su specifični ciljevi postignuti, za proračunskog je korisnika važno da uspostavi procese za praćenje podataka o učinku koji se mogu revidirati. Podaci o učinku mogu se dobiti iz različitih izvora, unutarnjih (koje proračunski korisnik prikuplja) kao i vanjskih. Vanjski izvori podataka (odnosno ne od samog proračunskog korisnika) isto su tako vrlo korisni za potvrđivanje učinka (ured za reviziju, zavodi i državne agencije, drugi proračunski korisnik, nevladine organizacije (NVO), poslovna udruženja).

Svaki se program treba godišnje pratiti u smislu ostvarenog napretka u odnosu na njegove pokazatelje učinka. Pokazatelji učinka pružaju dobre, sažete informacije o realizaciji. Pokazatelje učinka utvrđuje i prati proračunski korisnik.

Službenici za financije proračunskih korisnika i Sektor za proračun Ministarstva financija i trezora mogu kontinuirano vršiti: neformalno ocjenjivanje učinaka programa kroz terenske posjete, razgovore s rukovoditeljima, osobljem, primateljima usluga, akademskim stručnjacima i drugim ekspertima; pregledavanje detaljnih podataka o učinku koje traže od programa; poređenje sa srodnim programima u zemlji ili na međunarodnoj razini i kroz uvid u izvješća drugih proračunskih korisnika, nevladinih organizacija, akademika i osoba iz privatnog sektora.

Ocjenjivanje treba obuhvaćati:

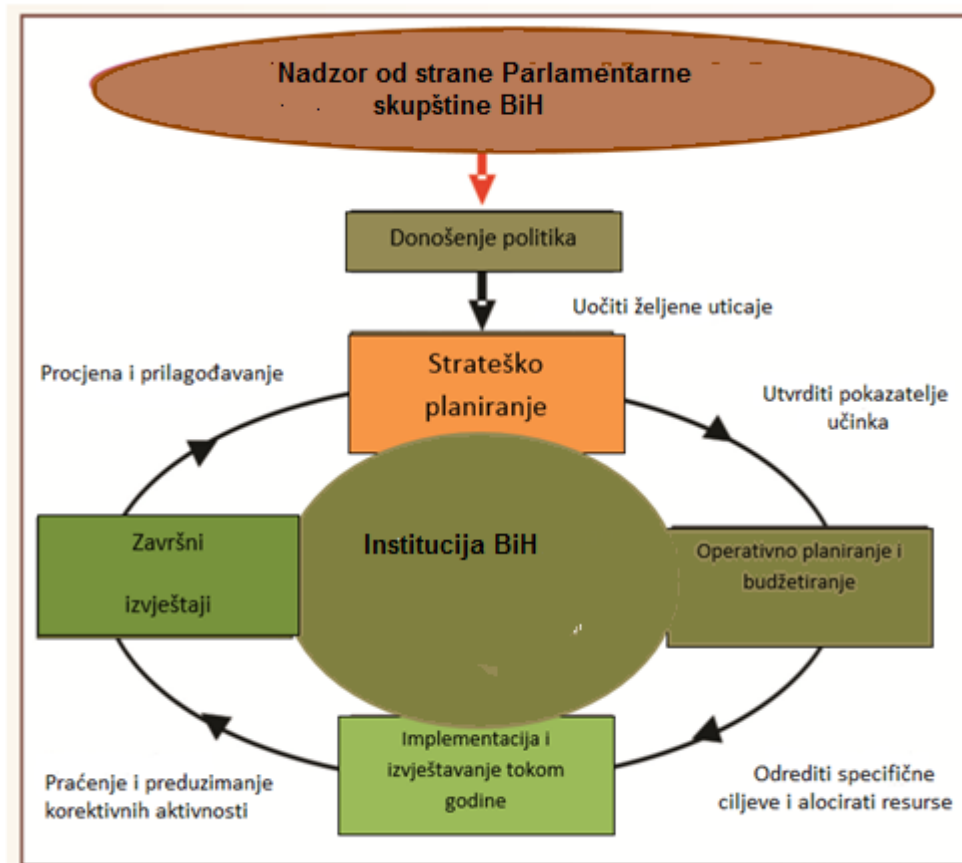
- ciljani stupanj učinka u odnosu na stvarni stupanj učinka
- očekivane razine financiranja u vrijeme kada su specifični ciljevi postavljeni u odnosu na stvarne razine financiranja
- analizu razloga zašto se stvarni učinak razlikuje od ciljanog učinka, uključujući i naučene lekcije, odnosno pouke
- analizu toga na što rezultati ukazuju za buduće rukovođenje ili odluke o politikama.

Osim ocjenjivanja osnovnih pokazatelja učinka, proračunska jedinica također treba dati i analizu:

- stupnja u kojem je rad bio efektivan u postizanju kratkoročnih ciljeva i zašto
- isplativosti rada.

Dobiveni bi rezultati općenito trebali dovesti do preporuka za buduće razdoblje. Preporuke mogu, na primjer, obuhvaćati promjene u praksi vršenja nabava, realizaciji ili nastavku, izmjenama ili zamjeni programa. Rezultati i preporuke proistekle iz ocjenjivanja trebaju se uvrstiti u donošenje budućih odluka kako u pogledu raspodjele proračuna tako i u pogledu drugih upravljačkih pitanja.

Slika 8: Ciklus planiranja, budžetiranja i izvješćivanja



R. Sažetak

Definiranje programa na odgovarajući način od presudne je važnosti ako se želi da programsko budžetiranje postigne svoj kratkoročni cilj boljeg utvrđivanja prioriteta rashoda. Priroda svakog programa treba biti što je moguće jasnija što će se postići odgovarajućim nazivom, jasno formuliranim kratkoročnim ciljem i utvrđivanjem ključnih izlaznih rezultata koji potpadaju pod dani program. Uz ograničene izuzetke programa usluga potpore i programa usluga koordinacije, kratkoročni ciljevi programa trebaju biti formulirani u odnosu na ključni ishod, odnosno ishode programa. Ishodi su „tkivo“ koje povezuje programsko budžetiranje sa strateškim i srednjoročnim planiranjem.

Kako bi se definirali ishodi, izlazni rezultati i aktivnosti od kojih će koristiti imati podjednako i žene i muškarci vrlo je bitno razumjeti različite situacije žena i muškaraca, djevojčica i dječaka, kao i njihove različite potrebe i prioritete u danoj oblasti, odnosno sektoru.

Programi trebaju biti svojstveni proračunskom korisniku, a ne zajednički. U sklopu proračunskih korisnika programe ne treba odabirati da bi samo odgovarali organizacijskoj strukturi koja već postoji. Umjesto toga, programi trebaju biti usmjereni na rezultate, a ako je potrebno, i organizacijska struktura se treba revidirati da bi i sama bila više usmjerena na rezultate. Treba postojati dosljednost u pristupu koji proračunski korisnici zauzimaju prema programskoj klasifikaciji. Presudno je rukovodstvo od strane Ministarstva financija i trezora. To, međutim, ne znači da će Ministarstvo financija i trezora diktirati izbor programa. Umjesto toga, proces može biti zajednički.

Pravljenje programa: kontrolna lista.

Prilikom definiranja programa trebaju se primjenjivati sljedeća pravila:

- Programi trebaju, uz izuzeće administrativnih programa, biti definirani kao skupine izlaznih rezultata sa zajedničkim ishodom;
- Nazivi programa trebaju biti kratki i neposredno ukazivati na vrstu izlaznog rezultata i/ili ishoda koji program ostvaruje;
- Za svaki se program mora pripremiti kratka izjava o kratkoročnom cilju programa;
- Osim u slučaju administrativnog programa, to se treba odnositi na (prijelazni) ishod koji se programom namjerava postići;
- Proračunski korisnici po pravilu ne bi trebali imati više od 5 programa;
- Osim u slučaju malih proračunskih korisnika s usko fokusiranim misijama, pogrešno je da proračunski korisnik ima samo jedan program;
- Nijedan program, po pravilu, ne bi trebao činiti manje od 15 posto rashoda danog proračunskog korisnika;
- Različita situacija žena i muškaraca kao i njihovi različiti prioriteti i potrebe trebaju biti uzeti u obzir (rodno odgovorno budžetiranje);
- Administrativni program grupira usluge potpore ministarstva, koje nisu izlazni rezultati, jer se radi o uslugama koje se pružaju internim korisnicima ministarstva;
- Proračunski korisnici trebaju imati jedan i samo jedan administrativni program. Jedini izuzetak su mali proračunski korisnici s usko fokusiranim misijama koji imaju samo jedan program što je primjereno;
- Programi trebaju biti jedinstveni za danog proračunskog korisnika, odnosno ne smije postojati program koji se financira zajednički za dva ili više proračunskih korisnika;
- Organizacijske jedinice trebaju biti usklađene s programima da se izbjegne složena raspodjela troškova;
- Svaka organizacijska jedinica proračunskog korisnika koja ostvaruje veliki broj različitih vrsta izlaznih rezultata (npr. regionalni centar) i koja se prema tome ne može lako uskladiti s jednim programom, treba biti stavljena pod administrativni program.
- Održavanje jednostavne programske hijerarhije, općenito, ograničene na samo jednu ili dvije razine, odnosno na glavne programe i programe u okviru kojih se detaljno planiraju projekti i aktivnosti.