

KVALITET, KAO KLJUČNA PRETPOSTAVKA NOVOG PRISTUPA BUDŽETIRANJU I PLANIRANJU U INSTITUCIJAMA BIH

QUALITY, AS A KEY ASSUMPTION OF A NEW APPROACH TO BUDGETING AND PLANNING IN BIH INSTITUTIONS

Nezir Huseinspahić*

SAŽETAK

Programsko budžetiranje podrazumijeva niz promjena u pogledu ljudskih i materijalnih resursa, te promjene u pogledu strateškog razmišljanja, uključujući i procjenu prema spolu korisnika, ali i postojanje političke i administrativne spremnosti za njegovu implementaciju. Za uvođenje programskog budžetiranja neophodno je uzeti u obzir stvarne mogućnosti za provođenje ove vrste reforme, uzimajući u obzir faktore poput kapaciteta, troška, instrukcija sa viših nivoa vlasti i slično. Entiteti u BiH još uvijek nemaju upotpunjen strateško-planski okvir što je ključna pretpostavka za izradu budžeta u programskom formatu. U posljednje vrijeme javljale su se različite inicijative vezane za uvođenje programskog budžetiranja na nižim nivoima vlasti u BiH. Uglavnom se radilo o inicijativama međunarodnih organizacija ili onima finansiranim od strane međunarodnih organizacija.

ABSTRACT

Program budgeting implies a series of changes in terms of human and material resources, and changes in terms of strategic thinking, including assessment according to the gender of the user, but also the existence of political and administrative readiness for its implementation. For the introduction of program budgeting, it is necessary to take into account the real possibilities for implementing this type of reform, taking into account factors such as capacity, cost, instructions from higher levels of government and the like. Entities in Bosnia and Herzegovina still do not have a complete

strategic planning framework, which is a key assumption for creating a budget in program format. Recently, there have been various initiatives related to the introduction of program budgeting at lower levels of government in BiH. These were mostly initiatives of international organizations or those financed by international organizations.

UVOD

Budžet/finansijski plan¹ je akt kojim se planiraju prihodi i primici, te rashodi i izdaci, kantona, gradova i općina za period od jedne fiskalne godine. Kada je u pitanju trenutni status programskog budžetiranja u BiH, budžet u programskom formatu na nivou institucija BiH je sastavni dio budžetske dokumentacije i dostavlja se Parlamentu kao dodatna informacija prilikom usvajanja budžeta. Pri izradi budžetske dokumentacije u ovom formatu, preuzet je sektorski pristup izradi koji podrazumijeva da se u institucijama program identifikira i poistovjećuje sa organizacionom jedinicom uz jedan generalni program koji se odnosi na administraciju. Naime, ovaj rad ima zadatak da podcrta značaj pripreme za uvođenje programskog budžeta u sam budžetski proces te da upoređi pregled lineranog i planiranog novog pristupa budžetiranju kao i da navode opća pravila za definiranje programa, ciljeva i indikatora i ostalih elemenata koji su ključan preduslov za kvalitetno budžetiranje/planiranje. Značajno je napomenuti da su u radu naglašeni generalni principi pripreme budžeta/finansijskog plana i programskog

1 Zakon o budžetima / proračunima u Federaciji BiH („Sl. novine Federacije BiH“, broj: 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 9/15, 102/15, 104/16, 5/18 i 25a/22)

* - Fakultet za menadžment i poslovnu ekonomiju, BiH

budžetiranja, kao a sam način izrade i terminologija koja će u velikoj mjeri ovisiti o upustvima ministarstava finansija, naravno kada počne formalni proces uvođenja programskog budžetiranja na nivou entiteta i nižih nivoa vlasti.

PRIPREMA BUDŽETA/FINANSIJSKOG PLANA

Budžetsko računovodstvo je računovodstveni sistem kojim se uređuje planiranje, evidentiranje, analiziranje, nadzor i izvještavanje o poslovnim događajima budžetskih korisnika i vanbudžetskih fondova. Dakle, Finansijski plan je akt budžetskog korisnika, vanbudžetskog fonda i vanbudžetskog korisnika kojim se utvrđuju prihodi i primici, te rashodi i izdaci za jednu godinu u skladu sa ovim zakonom. Transferi za posebne namjene su transferi dati drugim nivoima vlasti ili vanbudžetskim fondovima u okviru programa koji potiču iz budžeta vlade ili fonda koji daje transfer i čije korištenje je definirano i ne može se koristiti u druge svrhe. Ukupan suficit/deficit je razlika između tekućeg suficita/deficita i netonabavke nefinansijske imovine. Ukupan finansijski rezultat je zbir između ukupnog suficita/deficita i netofinansiranja. Vanudžetski fond je pravno lice osnovano na osnovu zakona, koje se finansira iz namjenskih poreza i neporeznih prihoda, odnosno doprinosa. Vanbudžetskim fondovima, u smislu ovog zakona, smatraju se penzijsko-invalidski fond, zdravstveni fond, fond za zapošljavanje, kao i drugi fondovi uspostavljeni prema zakonu. Registar budžetskih korisnika uspostavlja i vodi ministarstvo finansija, odnosno služba za finansije prema propisanoj budžetskoj klasifikaciji u skladu sa propisom koji donosi Federalno ministarstvo finansija. Izrada i izvršavanje budžeta zasniva se na principima jedinstva, tačnosti, uravnoteženosti i zakonitosti budžeta, principu jedne godine, principu univerzalnosti, efikasnosti, ekonomičnosti, transparentnosti i participativnosti.

Budžete donose Parlament Federacije BiH zakonodavna tijela kantona, odnosno gradska i općinska vijeća za budžetsku godinu koja odgovara kalendarskoj godini prije početka godine na koju se odnosi. Uz budžete donosi se zakon, odnosno odluka o izvršavanju budžeta kojom se uređuje struktura prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka budžeta i njegovo izvršavanje, prioriteta plaćanja, obim zaduživanja i izdavanje garancija, upravljanje dugom, te finansijskom i nefinansijskom imovinom, prava i obaveze korisnika budžetskih sredstava, ovlaštenja vlade, ministarstva finansija i ministra finansija u izvršavanju budžeta za tekuću godinu, kazne za neispunjenje obaveza, te druga pitanja vezana uz izvršavanje budžeta. Budžetom se često naziva operativni plan. Koristi se za planiranje rashoda i vodi opšinu kroz nastupajuću fiskalnu godinu. Budžet služi kao osnova za finansijsko izvještavanje načelnika i skupštine/vijeća, Ministarstva finansija, opštinskih odjela, i budžetskih institucija i građana. Budžet se može definisati i kao moćan alat za raspodjelu ograničenih resursa između konkurentnih prioriteta unutar zajednice. Budžet/finansijski plan uključuje:²

- Planirane aktivnosti, projekte i usluge;
- Procjena resursa ili dostupnih prihoda,
- Procjene javnih izdataka potrebnih za finansiranje planiranih aktivnosti.

U svom najjednostavnijem obliku, budžet/finansijski plan se sastoji od detaljnog popisa predviđenih prihoda i primitaka, te predloženih rashoda i izdataka za svaku funkciju uprave za budućih 12 mjeseci, odnosno fiskalnu godinu. U idealnom slučaju, budžet/finansijski plan predstavlja sveobuhvatnu raspodjelu ograničenih resursa među potencijalnim korisnicima odnosno potrošačkim jedinicama.

2 Rička, Ž (2020), Zakon o budžetima, Akademsko strukovno udruženje internih revizora BiH (predavanje)

NAMJENA BUDŽETA/FINANSIJSKOG PLANA³

Budžet kao ugovor

Pošto načelnik i skupština/vijeće obećavaju da će osigurati sredstva za odjel za dogovorene svrhe, u tom smislu, budžet je ugovor između kreatora politike i opštinskih odjela. Budžet se može promatrati i kao ugovor između građana i budžetske institucije. Naime, građani su se složili platiti porez, tako da zauzvrat mogu dobiti određene usluge budžetske institucije.

Budžet kao instrument upravljanja

Budžet služi kao izjava da će se odluke i odgovornosti provesti kroz određene programe i aktivnosti. Kao instrument za upravljanje, dobro osmišljen budžet može pomoći da se postigne administrativna učinkovitost, ekonomičnost i poštenje kroz poslovno ponašanje. Budžet, dakle, povećava upravljačku odgovornost.

Budžet kao motivator

Budžet motivira odjel tako što postavlja ciljeve i služi kao mehanizam za participiranje i ispunjenje obaveza. Budžet osigurava načine za mjerenje postignutih ciljeva i za uspoređivanje stvarnih s planiranim rezultatima. opštinski uposlenici će vjerojatno biti efikasniji i zadovoljniji ako imaju jasna saznanja o svrsi programa, što će im omogućiti da bolje shvate krajnji cilj i kako ga postići.

Budžet kao mehanizam finansijske kontrole

Budžet može poslužiti kao sredstvo za definisanje i dodjelu odgovornosti za finansijsku kontrolu. Budžet pruža snažnu kontrolu nad rashodima odjela i umanjuje

upravljačke odluke načelnika odjela.

Budžet kao plan

Budžet je plan ulaganja za svaku zajednicu. On koordinira izbore kojima se postižu željeni ciljevi. Budžet je instrument za korelaciju izvršnih i zakonodavnih mjera. Budžet treba sadržavati detaljne specifikacije onoga što ciljevi trebaju postići prema predloženim izdacima. Kao sredstvo planiranja, budžet može predložiti alternativne metode.

Budžet kao glavni instrument politike

Bez obzira da li je to namjera ili ne, budžet je glavni instrument politike. Odluka o trošenju oskudnih sredstva zajednice je možda najvažnija politička odluka koja se donese tokom fiskalne godine. Sredstva uprave su uvijek manja od onoga što je potrebno da se ostvare svi ciljevi zajednice, pa se moraju donositi odluke koje će najviše doprinijeti opštinskim ciljevima. Dakle, budžet se može posmatrati kao proces kreiranja upravljačke politike zajednice.

Budžet kao mehanizam komuniciranja

Budžetski dokument je mehanizam putem kojeg se informišu građani, uposlenici opštine, političari, potencijalni ulagači i drugi o zajedničkim budžetskim pitanjima, trendovima i izborima navedenim u budžetu. Budžet treba da nudi informacije koje su značajne za one koji ih čitaju. Zato treba koristiti dijagrame i grafikone, gdje je to prikladno, i tako istaknuti finansijske i statističke informacije. Osim toga, treba koristiti narativne opise odnosa između prihoda, rashoda i programa. U dokumentu, također, treba predstaviti demografiju, infrastrukturu i privredne podatke opštine.

Budžet kao operativni vodič

Budžet zahtijeva opis planiranih aktivnosti, usluga ili funkcija koje će opštinske institucije provoditi. U budžetu je potrebno utvrditi

³ Rička, Ž (2020), Zakon o budžetima, Akademsko strukovno udruženje internih revizora BiH (predavanje)

kvalitativne i kvantitativne mjere, odnosno produktivnost kojima će se programski rad i rezultati vrednovati. Takođe, treba odrediti korisnike programa, npr. broj uslužbenih građana, i odrediti broj uposlenika potrebnih za obavljanje svake djelatnosti. Kada se obezbijede ove informacije, budžet koji je proizašao iz zahtjeva može poslužiti kao operativni vodič. Budžet određene institucije neće samo utvrđivati cijenu svake aktivnosti, nego i rezultate koje treba ostvariti, broj građana koji će od toga imati koristi, i osoblje potrebno za obavljanje tih djelatnosti.

Budžet kao instrument demokratije

Istorijski gledano, glavna svrha budžeta je promovisanje demokratije. Budžet mora odražavati volju građana, pa se vlasti trebaju otvoriti prema javnosti. Budžet je moderno sredstvo kontrole korištenja javnog novca.

VRSTE OPERATIVNIH BUDŽETA

U stvarnosti postoji onoliko budžetskih formata koliko ima budžeta, i vjerovatno ni jedan nije napravljen isključivo na bazi programa. Radi jasnije ilustracije, potrebno je predstaviti tri vrste operativnih budžeta, od kojih svaki ima svoje prednosti i nedostatke. Ono što je važno jeste da taj program služi kao smjernica za vođenje budžetske institucije.

Linijski bužet (po stavkama)

Ovaj budžet je finansijski dokument koji navodi koliko se sredstava izdvaja za svaku stavku koju budžetska opštinska organizacija koristi. Rashodi za svaku stavku su razdvojeni u više kategorija.

Organizovani su uglavnom po predmetima izdatka, kao što su plaće, materijal, robe i usluge koji se kupuju. Dakle, budžet po stavkama vodi evidenciju o tome koliko će se potrošiti i na šta će se potrošiti. Iako je najjednostavniji za pripremu, ovakav budžet ne daje nikakve informacije o aktivnostima i funkcijama programa, odjela ili budžetske institucije.

Budžet na osnovu rezultata

Budžet na osnovu rezultata izdvaja novac za različite aktivnosti ili programe i, istovremeno, opisuje rezultate koje će organizacija ostvariti s ovim novcem. Kao primjer je moguće navesti budžet za javne radove - izdvaja se određeni iznos novca za popravak određenog broja kilometara ulice. Svrha budžeta na osnovu rezultata je:⁴

- napraviti plan rada koji opravdava ukupan budžet,
- stvoriti osnovu za usporedbu cijena i kvaliteta usluge i
- provjeravati postižu li se ciljevi programa.

Cijena i mjere inputa, kao što su cijena po stranci ili cijena po izdanom nalogu, pomažu u procjeni efikasnosti i ekonomičnosti pružanja usluge. Mjere rezultata i uticaja tih rezultata, kao što su npr. vrijeme koje stranka provede čekajući, daju informaciju koliko i kako programi postižu svoje dugoročne ciljeve. Prednost budžeta na osnovu rezultata jeste što pokazuje aktivnosti lokalne uprave i nivo usluga tih aktivnosti. Relativni nivo usluga i sredstava utrošenih na razne aktivnosti pokazuje gdje su prioriteti. Ovaj budžet nudi i neophodne informacije pri odlučivanju jesu li prioriteti ispravni, i velika je pomoć u procjeni kvantiteta, kvaliteta i produktivnosti programa lokalne samouprave.

PROGRAMSKI BUDŽET

Tokom procesa planiranja, potrebno je utvrditi na koji način će se mjeriti pružene usluge i projekti, te utvrditi ključne indikatore učinaka kako bi se moglo obavijestiti o puženim uslugama i njihovom kvalitetu. Programski budžet treba pripremati u skladu sa vlastitim organizacijskim ciljevima, strategijama i srednjoročnim finansijskim planom, a isti predstavlja efektivan i efikasan alat za ostvarivanje odgovornosti (okviru

4 Rička, Ž (2020), Zakon o budžetima, Akademsko strukovno udruženje internih revizora BiH (predavanje)

kojeg se navode očekivana ostvarenja, indikatori ostvarenosti, očekivani ishodi i potrebna ulazna sredstva – inputi). Programski budžet razlikuje se od tradicionalnog linijskog pristupa pripremi, pregledu i prezentiranju budžeta. Umjesto fokusiranja na ono šta kupuje zajednica (osoblje, roba i sl.), programski budžet je usmjeren na očekivane rezultate usluga i aktivnosti koje se provode. Naglasak je na postizanju dugoročnih ciljeva na nivou cijele zajednice. U programskom budžetu se prihodi i rashodi povezuju s višegodišnjim programima, odnosno strategijom budžetske institucije. Programski budžet utvrđuje očekivane rezultate i neposredne ishode tih ulaganja. Programski budžet je nastao kao rezultat pokušaja pronalaženja načina kojim bi se odabrale mogućnosti za pružanje usluga i odgovorilo na sljedeća pitanja: Šta pokušavamo postići (kao dugoročni cilj)? Koliko će koštati postizanje tog dugoročnog cilja? Uz pomoć programskog budžeta:⁵

- usluge i aktivnosti su organizovane po programima,
- određuju se mogućnosti za postizanje svakog cilja,
- određuje se cijena/korist za svaku mogućnost i, konačno,
- bira se najbolja mogućnost za odabrani program.

Pošto su puno važniji ukupni troškovi i nivo izvedbe nego cijena pojedinih stavki, budžetska izdvajanja mogu se pružati u obliku jednokratne isplate po programu, a ne u tradicionalnim stavkama. Time se mijenja tradicionalno praćenje linijskog budžeta, te se uspjeh i rezultati mjere po definisanim programima. To znači da je važnost individualnih troškova zamijenjena praćenjem troškova i programskih rezultata. Time se, isto tako, mijenja priroda budžetskog izvještavanja-izvještavanje po tipovima izdataka i organizacijskim jedinicama postaje sekundarno, a izvještavanje po programima i njihovim nosiocima postaje

⁵ Priručnik za programsko budžetiranje za jedinice lokalne samouprave u BiH, MEG, pp.18.

primarno. Na taj način, lokalna uprava može upotrebljavati mnoge odlike programskog budžeta za određivanje dugoročnih ciljeva i izvještavanje o budžetskim podacima po programima.

Kako je programski budžet popraćen različitim mjerenjima izvedbi aktivnosti, potrebno je znati da programski budžet zahtijeva brojne analize i dokumentaciju. Dijelovi ove metodologije već se koriste u drugim oblicima izrade budžeta, kao što su budžet na osnovu rezultata i budžet na osnovu pravdanja troškova svake godine.

INDIKATORI

Primjenom pokazatelja učinka osiguravaju se informacije o efektivnosti i efikasnosti programa, programskih mjera/aktivnosti i projekata. Koriste se dvije vrste mjera učinka: pokazatelji ishoda i pokazatelji izlaznih rezultata. Primjena mjera učinka i podataka koji se na taj način osiguravaju važni su iz više razloga. Kao prvo, podaci o planiranom i ostvarenom učinku u prethodnoj fiskalnoj godini korisni su kada se donose odluke o alokaciji budžetskih sredstava za narednu godinu, iako visina tih iznosa ne zavisi direktno od ostvarenih rezultata. Kao drugo, utvrđivanje ciljnih i ostvarenih vrijednosti koje se mjere mjerama učinka doprinosi boljem upravljanju finansijama. Kao treće, poređenje utvrđenih ciljnih vrijednosti i ostvarenih rezultata pruža ključne povratne informacije za odgovorne za realizaciju programa, programskih mjera/aktivnosti i projekata o tome koje se aktivnosti sprovode u skladu sa postavljenim ciljevima, a u kojim oblastima je potrebno unaprijediti način sprovođenja aktivnosti u cilju veće efikasnosti ili efektivnosti. Istovremeno sa izradom programske strukture budžeta utvrđuje se način praćenja postizanja ciljeva, odnosno utvrđuju se mjere učinka (za svaki cilj svakog programa, programske mjere/aktivnosti i projekta ukoliko se mjera/aktivnost sastoji iz samo jednog projekta. Indikatori moraju da budu takvi da omogućavaju lako mjerenje

ostvarenih rezultata, da budu relevantni i da koriste rukovodiocima programa u upravljanju učinkom. Mjere učinka nam govore kako radimo. Ukoliko se ne prati rezultat, vrlo je teško znati da li radimo uspješno ili ne, i kakva je produktivnost. Mjerenje produktivnosti omogućava identifikaciju problematičnih oblasti, ali isto tako osigurava da se kroz poduzimanje korektivnih aktivnosti otkrije u kojoj su mjeri ostvarena poboljšanja. Odgovarajući indikatori trebaju se odrediti za mjerenje učinka u odnosu na ulazne elemente, aktivnosti, izlazne rezultate, ishode i utjecaje.

Karakteristike indikatora

Definiranje adekvatnog pokazatelja učinka zahtjeva pažljivu analizu u smislu onoga što se treba mjeriti. Dobar indikator učinka treba biti:⁶

- Pouzdan: indikator bi trebao biti dovoljno precizan za svrhu za koju je namijenjen i da reagira na promjene u stupnju ostvarenja učinka.
- Precizno definiran: indikator treba imati jasnu, nedvosmisleni definiciju, tako da će se podaci dosljedno prikupljati i biti razumljivi i jednostavni za korištenje.
- Podložan verifikaciji: mora biti moguće provjeriti i potvrditi procese i sustave koji proizvode indikator.
- Ekonomičan (ekonomski isplativ): korisnost indikatora mora opravdati troškove prikupljanja podataka. Pokazatelj je ekonomski isplativ ako prednosti korištenja specifičnog indikatora nadmašuju njegove troškove prikupljanja, obrade i verifikacije. Sistemi za mjerenje učinka nisu besplatni. Oni bi stoga trebali proći „cost-benefit test“ (trošak u odnosu na ostvarenu korist)
- Usporediv: indikator je ono što koriste slični pružatelji usluga ili ono što je ta organizacija koristila u prošlosti. Također, prilikom definisanja pokazatelja potrebno je težiti ka tome

6 Priručnik za programsko budžetiranje za jedinice lokalne samouprave u BiH, MEG, pp.18.

da oni zadovolje SMART kriterijum. SMART definisani indikatori su oni koji su specifični (Specific) – prirodu i potrebni nivo ispunjenja je moguće jasno definisati; mjerljivi (Measurable) - mogu se kvantitativno odrediti kroz broj ili procenat; ostvarivi (Attainable) – realno mogući uz postojeće resurse; relevantni (Relevant) – vezani su za postizanje cilja i vremenski određeni; (Time bounded) – posjeduju vremensku odrednicu na kraju koje se vrši mjerenje i poređenje sa planiranim veličinama. SMART kriterij se postiže kroz jasno definiranje i indikatora, ali i baznih vrijednosti, a vremenski kriterij se generalno ispunjava u skladu sa periodom koji pokriva programski budžet (3 godine, za svaku godinu posebna ciljna vrijednost).

Indikatori programa i mjera/aktivnosti

Za praćenje postizanja utvrđenog cilja programa koriste se indikatori ishoda, koji su u direktnoj vezi s tim ciljem. Prilikom utvrđivanja indikatora, potrebno je analizirati na koji način se najadekvatnije i najpraktičnije može mjeriti postizanje cilja. Često je potrebno utvrditi više od jednog indikatora da bi se na sveobuhvatan način izmjerilo postizanje cilja. Međutim, da bi se sačuvao fokus, treba se usredsrediti na manji broj ključnih indikatora. Ako se koristi previše indikatora, to može stvoriti prezasićenost informacijama.

Osnovne karakteristike pripremanja programskog budžeta

Osnovni cilj planiranja i pripreme programskog budžeta je povećanje efikasnosti. Ono odgovara na pitanja:⁷

- šta je djelokrug poslova određene radne jedinice,
- da li su ti poslovi stalnog karaktera ili vezani za određeni vremenski period,
- koliki su ukupni troškovi te radne

7 Priručnik za programsko budžetiranje za jedinice lokalne samouprave u BiH, MEG, pp.3.-32.

jedinice, odnosno troškovi posla koji obavljaju.

Informacije koje proizlaze iz ovakve vrste budžeta trebaju biti predstavljene na jedinstven, odnosno opšeprihvaćen način podjele po ekonomskim kategorijama. S druge strane, prikupljanje informacija o efikasnosti i njihovo poređenje zahtijevaju dosta vremena, kao i objektivnu i neovisnu kontrolu. Kada su programski budžeti loše pripremljeni, poteškoće neće izostati i biće brojnije, uz napomenu da je moguće loše realizirati dobro pripremljen programski budžet, ali nije moguće dobro realizirati loše pripremljen programski budžet. Priprema programskog budžeta, odnosno finansijskog plana, složen je proces koji između ostalog zahtijeva:⁸

- povezivanje strateških i operativnih planova sa finansijskim planom (npr. propisani obrasci za iskazivanje potreba koji sadrže vezu sa ciljevima i programima, vremenska usklađenost u pripremi plana nabavke i budžeta i finansijskog plana i slično);
- definiranje postupaka, učesnika i rokova, na primjer: ko ima ovlaštenja iskazati potrebe za finansijskim sredstvima i za koje vrste troškova/prihoda;
- definiranje načina iskazivanja potreba za finansijskim sredstvima (na koji način se potrebe obrazlažu, što je sve potrebno kao podloga za iskazane potrebe) i način kontrolisanja njihove opravdanosti i cjelovitosti;
- odlučivanje o prioritetima finansiranja na temelju izrađene liste prioriternih programa, projekata, aktivnosti;
- procjenu utjecaja finansiranja predloženih programa, projekata, aktivnosti na očekivana sredstva;
- koordinaciju izrade budžeta i finansijskih planova sa nižim nivoima korisnika.

Programsko budžetiranje je dobar način da se budžetske informacije strukturiraju tako

⁸ Priručnik za programsko budžetiranje za jedinice lokalne samouprave u BiH, MEG, pp.3.-32.

da olakšaju donositeljima odluka da izvrše odabir mogućnosti za ispunjenje njihovih funkcija. Programski budžet je način da se uspostavi veza između raspodjele budžetskih sredstava i strateških ciljeva, a uzimajući u obzir nadležnosti i organizacionu strukturu JLS, a na taj način, kroz programsku strukturu, ispunjavaju se prethodno pomenute javne politike. Struktura programskog budžeta omogućava identifikaciju ulaznih resursa koji su potrebni za realizaciju mjera i projekata, te time i programa i strateških ciljeva. Programski budžet daje okvir prema kojem će se mjeriti uspješnost implementacije definiranih programa. Kroz postavljene indikatore, uključujući i indikatore za mjerenje integracije rodno odgovornog budžetiranja, programska struktura budžeta omogućava mjerenje stepena ispunjenja strateških ciljeva, nivoa poštivanja rodne ravnopravnosti u okviru budžetskih politika, efikasnosti i efektivnosti mjera provedenih u okviru programa i ukupnih troškova napravljenih u procesu realizacije programskih mjera/aktivnosti i projekata.⁹

Slika 1. Programski budžet



Izvor: Priručnik za programsko budžetiranje za jedinice lokalne samouprave u BiH, MEG, str. 9.

Prednosti upotrebe ovog sistematskog pristupa budžetiranju uključuju:¹⁰

- Izrada transparentnog budžeta - programski budžet predstavlja budžetska ulaganja u formatu koji poboljšava razumijevanje svrhe i prirode usluga koje

⁹ Priručnik za programsko budžetiranje za jedinice lokalne samouprave u BiH, MEG, pp. 3.-32.

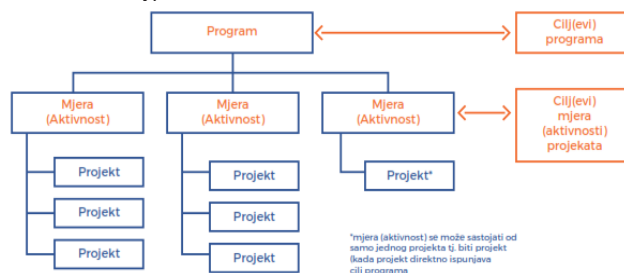
¹⁰ Priručnik za programsko budžetiranje za jedinice lokalne samouprave u BiH, MEG, pp. 3.-32.

- ćete pružati u zajednici.
- Usmjeravanje pažnje na ciljeve, potrebe i sposobnosti lokalne uprave - pomoću programskog budžeta mogu se uskladiti budžetska ulaganja u skladu sa ciljevima zajednice, predviđenim ili željenim rastom, prioritetima i finansijskim mogućnostima.
- Postizanje maksimalne efikasnosti upotrebe poreskih sredstava građana - fokus planiranja i upravljanja programskim budžetom uspostavlja osnov za donošenje odluka, pomažući da se izbjegnu skupe pogreške. Programski budžet vodi kroz donošenje ispravnih odluka o godišnjem budžetu.
- Služi širem interesu zajednice i poštuje principe socijalne pravde i rodne ravnopravnosti - jednom odobren, programski budžet građane i poslovnu zajednicu informiše o programima i aktivnostima zajednice koji utječu na njihov život. Također pruža informacije o rezultatima tj. efektima utroška budžetskih sredstava.
- Poticanje bolje koordinacije unutar uprave i efikasnijeg rada uprave - korištenje programskog budžeta za koordinaciju budžetskih ulaganja službi u lokalnoj upravi rezultirat će efikasnijom upotrebom ograničenih resursa i ograničiti će konflikte ili preklapanje između projekata.
- Održavanje zdravog i stabilnog finansijskog programa - programiranjem investicija tokom više godina, programski budžet može ograničiti teret koji ta ulaganja stavljaju na općinski budžet. Ako ima dovoljno vremena za programiranje, možete unaprijed odabrati najekonomičnije načine dizajniranja i finansiranja svakog projekta.

Programi se definiraju kao skup rezultata koji imaju zajednički ishod. Budžetski program odnosi se na grupu funkcija ili intervencija (mjera) namijenjenih doprinosu postizanja zajedničkog ishoda ili prioritarnih ciljeva.

Ključna karakteristika programa jeste da je definiran zajedničkim ishodom i drugim zajedničkim karakteristikama rezultata koji ga čine. Na ovaj način budžet se kao što je već zaključeno, pretvara u sredstvo prioritizacije rashoda u smislu odabira visine sredstava koje ćemo alocirati na razvoj sportske infrastrukture a koliko na primjer za podršku razvoju privrede na svojoj teritoriji. Program se dakle sastoji od mjera/aktivnosti sa kompletnom javnih usluga i projekata koje sve služe istoj svrsi i koje imaju isti specifični cilj. U programskoj klasifikaciji svaki program je jasno dodijeljen jednom području javne politike, kao što su na primjer sport, kultura, socijalna zaštita, itd., i program isključivo podržava opće ciljeve tog područja javne politike.

Slika 2. Programska struktura



Izvor: Priručnik za programsko budžetiranje za jedinice lokalne samouprave u BiH, MEG, str. 9.

Značaj kontrole i upravljanja u javnom sektoru

Interna kontrola obuhvata organizaciju, politike i procedure koje se koriste da bi se osiguralo da vladini programi postizu namjeravane rezultate, da su resursi korišteni u ovim programima u skladu sa postavljenim ciljevima određene organizacije, da su programi zaštićeni od gubitaka, prevare i lošeg upravljanja i da su na raspolaganju pouzdane i pravovremene informacije koje se koriste pri izvještavanju, podršci i donošenju odluka. Prema Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru oveza je uspostave Sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, popularno

nazvan FUK.¹¹

ZAKLJUČAK

Izvor u disfunkcionalnosti primjene programskog budžetiranja u vladama svih nivoa jeste administrativna i profesionalna kompleksnost samog sistema programskog budžetiranja. Jedan od osnovnih faktora koji ograničavaju adekvatnu implementaciju jesu ljudski kapaciteti u okviru vlada i njenih institucija na svim nivoima, a iskustva pokazuju da je neophodno izgraditi kapacitete koji će biti u stanju da iznesu kompletan proces izrade i praćenja implementacije programskog budžeta. Uspješno programsko budžetiranje/planiranje nije nešto što bi se trebalo uvesti na brzinu. To je, naprotiv, reforma za koju se može očekivati da će njeno provođenje trajati najmanje nekoliko godina a kako bi se dostigla tačka u kojoj će budžeti početi da daju systemske informacije o rezultatima utroška javnih sredstava. Programsko budžetiranje je dakle vrlo izazovna, ali i izuzetno važna reforma kojom se javna uprava pokušava u značajnijoj mjeri orijentisati na rezultate. Programsko budžetiranje može značajno pomoći poboljšanju efikasnosti i efektivnosti korištenja javnih sredstava. Kvalitet programskog budžeta odnosno finansijskih planova zavisit će o tome koliko su u pripremi realno procijenjene i uzete u obzir sve potrebe za realizaciju ciljeva, programa, projekata, odnosno da su utvrđeni prioriteti s obzirom na raspoloživa budžetska/planska sredstva, uzeti u obzir rizici nemogućnosti finansiranja nekih projekata, te razrađene alternative za slučaj da od nekih projekata i/ili aktivnosti treba odustati ili ih provesti u manjem obimu zavisno od raspoloživih sredstava. Također, kvalitet budžeta, odnosno finansijskih planova zavisit će i o tome koliko su sveobuhvatno napravljene procjene rashoda i prihoda, uzete u obzir sve ugovorene obaveze, napravljene cjelovite

projekcije rashoda za projekte u toku ili završene projekte čiji rezultati stavljanjem u upotrebu stvaraju nove rashode koji do tada nisu postojali, poduzete mjere za naplatu svih potraživanja i slično. Kada je u pitanju trenutni status programskog budžetiranja u Bosni i Hercegovini, budžet u programskom formatu na nivou institucija Bosne i Hercegovine je sastavni dio budžetske dokumentacije i dostavlja se Parlamentu kao dodatna informacija prilikom usvajanja budžeta. Pri izradi budžetske dokumentacije u ovom formatu, preuzet sektorski pristup izradi koji podrazumijeva da se u institucijama program identifikira i poistovjećuje sa organizacionom jedinicom (sektorom) uz jedan generalni program koji se odnosi na administraciju. U dogledno vrijeme, a obzirom na primjenu programskog budžetiranja na nivou Bosna i Hercegovina, izgledno je i očekuje se uvođenje ove metodologije i u budžetske cikluse u entitetima i dalje nižim nivoima vlasti. Entiteti u BiH još uvijek nemaju upotpunjen strateško-planski okvir što je ključna pretpostavka za izradu budžeta u programskom formatu, dok su JLS u tom pogledu u prednosti jer većina njih raspolaže aktuelnom strateškom dokumentacijom. Dakle generalno, u BiH, u oba entiteta, JLS ne primjenjuju programsku klasifikaciju, ali je činjenica da to nije ni zakonska obaveza.

U posljednjih 12 godina javljale su se različite inicijative vezane za uvođenje programskog budžetiranja na nižim nivoima vlasti u BiH, uključujući i JLS. Uglavnom se radilo o inicijativama međunarodnih organizacija ili onima finansiranim od strane međunarodnih organizacija. Pored toga, Agencija za državnu službu FBIH je redovno organizirala godišnje obuke za uposlenike JLS na temu programskog budžetiranja/planiranja. Programsko budžetiranje/planiranje podrazumijeva niz promjena u pogledu ljudskih i materijalnih resursa, te promjene u pogledu strateškog razmišljanja, uključujući i procjenu prema spolu korisnika, ali i postojanje političke i administrativne spremnosti za njegovu

11 Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru („Službene novine Federacije BiH, broj: 38/16)

implementaciju. Za uvođenje programskog budžetiranja neophodno je uzeti u obzir stvarne mogućnosti za provođenje ove vrste reforme, uzimajući u obzir faktore poput kapaciteta, troška, instrukcija sa viših nivoa vlasti i slično. Cilj programske klasifikacije je što je moguće više uskladiti i uvezati strateško planiranje, srednjoročno planiranje i pripremu budžeta, tako da se budžet može temeljiti na informacijama o postignutim rezultatima, posredno povezujući dostignuća i korištena sredstva. Također indirektni programski budžeti mogu pružiti izravnu vezu između ciljeva, rezultata i sredstava.

LITERATURA

- [1] Zakon o budžetima u Federaciji BiH („Sl. novine Federacije BiH“, broj: 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16, 5/18 i 25a/22).
- [2] Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH, broj: 38/16)
- [3] Priručnik za programsko budžetiranje za jedinice lokalne samouprave u BiH, MEG, pp. 3-32.
- [4] Ministarstvo finansija-Financija Federacije BiH, Priručnik za kontrolu i upravljanja u javnom sektoru u BiH, 2022. str. 3.-100.
- [5] Rička, Ž (2020), Zakon o budžetima, Akademsko strukovno udruženje internih revizora BiH (predavanje)