

Sandra Čaušević

Univerzitet u Sarajevu, Ekonomski fakultet, Bosna i Hercegovina

sandra.b.causevic@gmail.com

Maja Letica

Sveučilište u Mostaru, Ekonomski fakultet, Bosna i Hercegovina

maja.letica@ef.sum.ba

Benina Veledar

Univerzitet u Sarajevu, Ekonomski fakultet, Bosna i Hercegovina

benina.veledar@efsa.unsa.ba

PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE U FUNKCIJI POVEĆANJA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA BIH

Primljeno: 10. studenog 2025.

Prihvaćeno: 9. prosinca 2025.

<https://doi.org/10.46458/27121097.2025.31.145>

Prethodno priopćenje

Sažetak

Programsko budžetiranje (PB) predstavlja ključni instrument reforme javnih financija usmjeren na povećanje transparentnosti i efikasnosti javne potrošnje kroz povezivanje budžetskih alokacija sa mjerljivim rezultatima. Ovo istraživanje analizira stupanj implementacije i percipirane izazove PB u javnom sektoru Bosne i Hercegovine na temelju kvalitativnog istraživanja provedenog među osam stručnjaka iz različitih nivoa vlasti.

Nalazi ukazuju na jak implementacijski jaz između normativnog okvira (PB formalno uveden 2006.) i operativne prakse u kojoj PB u većini slučajeva služi samo kao informativni dokument, bez pune primjene u planiranju, izvršenju i evaluaciji. Uočena je asimetrična difuzija znanja: ispitanici državnog nivoa pokazuju dublje i sveobuhvatnije razumijevanje PB, dok kantonalni nivo iskazuje samo elementarno poznavanje koncepta. Iako ispitanici prepoznaju potencijal PB da unaprijedi efikasnost i transparentnost budžetskog procesa, većina ne može navesti niti jedan konkretan primjer uspješne primjene PB u BiH.

Kao ključne prepreke implementacije identificirani su: nedostatak integriranih IT sustava, kapaciteti zaposlenih, fragmentirana institucionalna struktura, neusklađeni strateški dokumenti, nedostatak standardiziranih indikatora učinka i ograničena vertikalna i horizontalna koordinacija. Istraživanje zaključuje kako

efektivna implementacija PB zahtijeva sustavnu podršku, uključujući tehničku infrastrukturu, obuku kadrova, usklađivanje zakonskog okvira i jačanje upravljačkih mehanizama.

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

JEL: H83, H61, H11, M48

1. UVOD

Javni sektor ima ključnu ulogu u funkcioniranju države jer osigurava pružanje javnih usluga i dobara dostupnih svim građanima i pravnim osobama. Javna dobra koriste široke skupine korisnika, pri čemu se njihovim korištenjem od strane dodatnih korisnika ne umanjuje dostupnost niti kvaliteta korištenja za postojeće korisnike (Jurković, 2002). Osim pružanja usluga, javni sektor zajedno s privatnim sektorom doprinosi društvenom razvoju, oblikovanju ekonomskih tokova i kreiranju uvjeta za dugoročni rast te ostvarenje javnog interesa (Miljenović, Kutnjak, Jakovac, 2020).

Struktura javnog sektora u Bosni i Hercegovini obuhvaća više podsustava: javnu upravu (ministarstva, agencije te regionalne i lokalne organe uprave), javne institucije (obrazovanje, zdravstvo, kultura), nefinancijska javna poduzeća (komunalna i druga javna poduzeća) te financijske institucije u javnom vlasništvu (centralna banka, monetarne i nemonetarne financijske institucije) (De Clerck, Wicknes, 2019).

U BiH se u planiranju i prikazivanju budžetskih informacija koriste administrativna, ekonomska i funkcionalna klasifikacija. Iako se programsko budžetiranje uvodi postupno od 2006. godine, u praksi i dalje dominira ekonomska klasifikacija, dok se programski pristup primjenjuje djelomično i neujednačeno među nivoima vlasti (Trkić, 2007).

Polazeći od toga kako tradicionalni modeli budžetiranja ne osiguravaju dovoljan uvid u rezultate javne potrošnje, noviji pristupi – poput budžetiranja po učinku – naglašavaju vezu između uložених sredstava i postignutih rezultata (Dan Elsass, 2003). Programsko budžetiranje, kao najjednostavniji oblik budžeta temeljenog na učinku, omogućuje veću transparentnost, jasnije definiranje ciljeva i bolju alokaciju ograničenih javnih resursa (Dimitrijević, 2016). Upravo zbog toga Ministarstvo financija BiH uvelo je programsko budžetiranje kao obvezu za budžetske korisnike, s ciljem povećanja efikasnosti i odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima (Smiljanić, Mulić, Milas, 2007).

Istraživačko pitanje ovog rada glasi: *U kojoj mjeri je programsko budžetiranje implementirano na različitim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini te koji su ključni izazovi koji utječu na njegovu primjenu i mjerenje učinka u javnom sektoru?*

Kako bi se odgovorilo na postavljeno istraživačko pitanje, rad koristi **kvalitativnu metodologiju**, primarno polu-strukturirane intervjue sa stručnjacima zaposlenima u institucijama koje se financiraju iz budžeta. Takav pristup omogućuje dubinsko razumijevanje praktičnih izazova, institucionalnih kapaciteta i percepcija profesionalaca uključenih u proces budžetiranja.

Očekivani doprinos rada očituje se u:

- ✓ procjeni stvarne razine implementacije programskog budžetiranja u BiH,
- ✓ identifikaciji ključnih prepreka koje otežavaju njegovo provođenje,
- ✓ davanju praktičnih preporuka za unapređenje procesa budžetiranja, mjerenja učinka i efikasnosti javne potrošnje.

Strukturalno, rad nakon uvodnog dijela donosi teorijski okvir budžetiranja i mjerenja učinka u javnom sektoru, prikazuje metodološki pristup istraživanju, prezentira rezultate provedenih intervjua te završava zaključnim razmatranjima.

2. MJERENJE UČINKA U JAVNOM SEKTORU S OSVRTOM NA BiH

Kada je riječ o mjerenju performansi organizacije, ističu se dva ključna principa: efektivnost i efikasnost. Pored standardnih mjerila uspješnosti poslovanja (produktivnost, ekonomičnost i rentabilnost) koji su karakteristični više za realni sektor, efikasnost i efektivnost predstavljaju temeljne indikatore poslovanja organizacija u javnom sektoru (Šašić, Tanović, 2018). Efikasnost javnog sektora ima značajno povratno djelovanje na efikasnost poslovanja privatnog sektora, standard stanovništva, kao i na performanse gospodarstva u cjelini (Rička, 2018). Efikasnost javnih financija se može postići maksimiziranjem rezultata u odnosu na korištena sredstva. Mjerenje efekata javnog sektora podrazumijeva procjenu troškova uložених resursa, procjenu postignutih rezultata ili izlaza i analizu njihovog međusobnog odnosa (Rička, 2018). Programski budžet jača vezu između javnih sredstava i postignutih rezultata u javnom sektoru. Mjerenje učinka je ključno za unaprjeđenje upravljanja javnim sektorom i povećanje transparentnosti. Uvođenje jasnih, mjerljivih indikatora omogućava vlastima bolje praćenje ostvarenja ciljeva i efikasnije korištenje resursa.

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

obuhvaćajući aspekte kao što su brzina, odnos prema građanima i njihovo zadovoljstvo uslugom (Džinić, 2012).

Upravljanje ciljevima je ključna funkcija upravljanja. Kontroling ima ulogu u tome da te ciljeve učini mjerljivim i jasnim, te da koordinira sve aktivnosti prema njima koristeći različite metode i tehnike planiranja, analize, kontrole i informiranja. Ovaj proces omogućava organizaciji efikasno usmjeravanje napora prema postizanju definiranih ciljeva i prilagođavanje promjenama u okruženju. Može se smatrati kako je funkcija menadžmenta usko vezana i uz način organiziranja kontrolinga: kao interne funkcije ili kao eksterne usluge. Stvaranje samostalnog odjela kontrolinga ima brojne prednosti, ali u javnoj upravi to bi značilo dodatni trošak i povećanje ionako prekapacitirane administracije, tako da bi vjerojatniji ishod bio pridruživanje poslova kontrolinga postojećim organizacijskim strukturama. Jedini odmak koji se može očekivati u tom smjeru bio bi objedinjavanje funkcije kontrolinga za više budžetskih korisnika iste razine i orijentacije, gdje je to moguće provesti (Korbel, 2020). Integracija programskog budžetiranja, mjerenja učinka i kontrolinga omogućuje učinkovitije upravljanje budžetom. Programsko budžetiranje postavlja temelje kroz jasno definirane ciljeve i resurse, mjerenje učinka omogućuje praćenje napretka i transparentnost, dok kontroling osigurava optimalnu alokaciju resursa i odgovornost u postizanju ciljeva.

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

Trenutni nivo mjerenja učinka u Bosni i Hercegovini ukazuje na prisutnost osnovnih elemenata i početne korake prema integraciji mjerenja učinka u proces budžetiranja i upravljanja javnim sektorom. Međutim, potrebno je dodatno raditi na uspostavi sveobuhvatnih sustava za praćenje i evaluaciju učinka, kao i na obuci kadrova i standardizaciji indikatora kako bi se osigurala dosljednost i objektivnost u ocjenjivanju programa i politika.

Institucije Bosne i Hercegovine već nekoliko godina dostavljaju budžet u programskoj strukturi kao dodatnu informaciju Vijeću ministara i Parlamentarnoj skupštini prilikom usvajanja budžeta dok na drugim nivoima vlasti to nije bila praksa. Zahvaljujući Strategiji o reformi upravljanja javnim financijama došlo je do promjena zakona koje su uključivale uvođenje programskog budžetiranja i na federalnom i kantonalnom nivou. Implementacija programskog budžetiranja i mjerenja učinka u Bosni i Hercegovini je proces koji zahtijeva značajne promjene u pristupu i kulturi upravljanja javnim sektorom. Iako postoje jasni izazovi, uspješno svladavanje ovih prepreka može dovesti do većeg nivoa transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u javnoj potrošnji. Uvođenje programskog budžeta i mjerenje učinka javnog sektora zahtijeva edukacije postojećeg kadra, usavršavanje, kao i zapošljavanje novog kadra, budući je to posao koji se mora u kontinuitetu raditi i pratiti kako bi koristi od uvođenja programskog budžetiranja i mjerenja učinka bile vidljive. Obuke bi trebale približiti zaposlenima programsko budžetiranje i mjerenje učinka te uključiti edukaciju upotrebe informacijskog sustava, analizu podataka i izradu izvještaja. Također, potrebna su i određena financijska sredstva za nabavu odgovarajućeg softvera koji bi znatno olakšao rad zaposlenicima koji bi radili programski budžet i njegovu realizaciju odnosno mjerenje učinka. Potrebno je i uskladiti sve zakonske i podzakonske akte, od najvišeg nivoa vlasti prema najnižim, odnosno uskladiti programske ciljeve institucija sa strategijama, ciljevima, vizijama, misijama i kapitalnim projektima. Svi ovi akti bi trebali biti usklađeni kako unutar samih institucija, tako i između institucija na različitim nivoima vlasti, što predstavlja posebnu vrstu izazova u cjelokupnom procesu.

Jedan od najvećih izazova u implementaciji je korištenje mjera učinka. Definiranje mjera koje daju odgovarajuće kvalitativne i kvantitativne podatke nije jednostavan zadatak. Problem leži u postizanju suglasnosti o tome koliko napora treba uložiti za mjerenje učinka i šta čini odgovarajući standard mjerenja. Potrebno je odraditi detaljnu analizu i definirati indikatore za mjerenje učinka programa kojim bi se moglo utvrditi da li su programi uspješno realizirani, odnosno utvrditi njihovu efektivnost i efikasnost. Indikatori učinka bi trebali biti relevantni za ciljeve programa. Njihovo definiranje otežava i sama struktura Bosne i Hercegovine podijeljena na entitete i kantone budući da svaki nivo nema iste potrebe i prioritete te je teško definirati univerzalne indikatore, što se opet nadovezuje na jačanje vertikalne i horizontalne komunikacije između sudionika. Praćenje malog broja ključnih indikatora ishoda i izlaznih rezultata je složeno i zahtijeva pažljivo planiranje i implementaciju. Institucije moraju definirati i pratiti indikatore koji će osigurati mjerljivost učinka na razini programa, što može biti zahtjevno zbog različitih priroda programa i projekata u javnom sektoru.

Mjerenje učinka i implementacija programskog budžetiranja predstavljaju ključne alate za unapređenje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora u Bosni i Hercegovini. Ovi alati omogućavaju bolju alokaciju resursa, povećanje transparentnosti, odgovornosti i kvalitete javnih usluga te podršku informiranom odlučivanju. Međutim, njihova implementacija suočava se s nizom izazova,

uključujući potrebu za obukom kadrova, tehničku infrastrukturu, složenost u definiranju i praćenju indikatora, te administrativni teret.

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

U skladu s ciljem rada i problematikom programskog budžetiranja u Bosni i Hercegovini, u ovoj studiji primijenjena je **kvalitativna metoda istraživanja**. Naglasak kvalitativne metodologije jest na dubinskom razumijevanju iskustava, stavova i percepcija ispitanika, a ne na kvantificiranju podataka, što je karakteristično za kvantitativni pristup (Kloss, 2010). Takav pristup omogućava iscrpnije i sadržajnije sagledavanje fenomena te pronalaženje odgovora na istraživačka pitanja.

U ovom radu istraživanje je bilo usmjereno na sljedeća **istraživačka pitanja (IQ)**:

- ✓ **IQ1:** Kako javni službenici različitih razina vlasti razumiju koncept programskog budžetiranja?
- ✓ **IQ2:** Koje su primarne prepreke i izazovi u implementaciji programskog budžetiranja u BiH?
- ✓ **IQ3:** Kako ispitanici percipiraju mogućnosti i postojeće prakse mjerenja učinka u javnom sektoru BiH?
- ✓ **IQ4:** Koje preporuke javni službenici i stručnjaci ističu kao ključne za unapređenje programskog budžetiranja i procesa mjerenja učinka?

Za prikupljanje podataka korišten je **polu-strukturirani intervju**, jer takav oblik, prema Edwardsu i Hollandu (2013), omogućava veću slobodu odgovora nego strukturirani intervju, a istovremeno zadržava jasnu strukturu i mogućnost usporedbe među sudionicima. Za razliku od nestrukturiranog intervjuja, kod polustrukturiranog pristup se temelji na unaprijed pripremljenom skupu tema i pitanja (Bryman, Bell, 2007), što osigurava dosljednost i usmjerenost razgovora. Ovaj pristup također omogućava fleksibilno postavljanje dodatnih potpitanja i prilagodbu tijeka intervjuja specifičnim odgovorima sudionika.

Upitnik za potrebe intervjuja je sadržavao 17 glavnih pitanja, podijeljenih u četiri tematske cjeline, koje su pratile istraživačka pitanja te se po potrebi dopunjavale dodatnim potpitanjima:

1. Poznavanje pojma, osnovnih ciljeva i prednosti programskog budžetiranja (pet pitanja),
2. Programsko budžetiranje u praksi u Bosni i Hercegovini i njegovi izazovi (šest pitanja),
3. Mjerenje učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini (pet pitanja), i
4. Mogućnost poboljšanja i preporuke za unapređenje programskog budžetiranja i mjerenja učinka javnog sektora u Bosni i Hercegovini (jedno pitanje).

Tijekom planiranja i provedbe istraživanja, svi koraci – uključujući izradu istraživačkog protokola, kriterije za odabir sudionika, razvoj vodiča za intervju i analitičke postupke – bili su detaljno dokumentirani kako bi se osigurala vjerodostojnost i pouzdanost rezultata (Buljan, 2021).

Analiza prikupljenih podataka provedena je nakon transkripcije intervjua, i to kroz proces kvalitativnog kodiranja s ciljem identifikacije ključnih tema i obrazaca u iskazima ispitanika. Kodiranje je provedeno prema načelima analize sadržaja, gdje se tekst sustavno klasificira i interpretira u skladu s metodama navedenima kod Hsieh i Shannon (2005). Identificirana zapažanja i tematske cjeline predstavljene su u poglavlju s rezultatima istraživanja.

U skladu s provedenim intervjuima, kvalitativni podaci su sumirani, kodirani i predstavljeni u obrascima, pri čemu se interpretacija temelji na preporukama za obradu kvalitativnih podataka prema Milesu i Hubermanu (1994). Za potrebe istraživanja intervjuirano je osam osoba zaposlenih u institucijama koje se financiraju iz proračuna ili koje su profesionalno povezane s procesima budžetiranja, uključujući i revizore. Šest ispitanika su žene, a dva muškarci; prosječna starost iznosi 42 godine, dok prosječno radno iskustvo iznosi 18 godina, što ukazuje na visok stupanj kompetentnosti u odnosu na predmet istraživanja. Svi ispitanici imaju visoku stručnu spremu (VSS). Struktura uzorka prikazana je u tablici 1.

Tablica 1. Osnovni podaci o ispitanicima

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

Izvor: izrada autora

Od osam provedenih intervjua, četiri su realizirana sinkronom komunikacijom (uživo ili online), pri čemu je samo jedan ispitanik pristao na audio snimanje intervjua, dok su kod triju intervjua odgovori bilježeni tijekom razgovora i naknadno potvrđeni od sudionika. Preostala četiri intervjua provedena su asinkronom komunikacijom putem e-maila, zbog nemogućnosti sudionika da sudjeluju u razgovoru u realnom vremenu.

4. REZULTATI I RASPRAVA

U skladu s metodologijom predstavljenom u prethodnom poglavlju, analiza rezultata strukturirana je prema četiri tematske cjeline koje odražavaju ključna istraživačka pitanja ovog rada. Tematske cjeline definirane su kako bi se odgovorilo na sljedeća istraživačka pitanja:

- ✓ **IQ1:** Kako javni službenici različitih razina vlasti razumiju koncept programskog budžetiranja?
- ✓ **IQ2:** Koje su primarne prepreke i izazovi u implementaciji programskog budžetiranja u BiH?
- ✓ **IQ3:** Kako ispitanici percipiraju mogućnosti i postojeće prakse mjerenja učinka u javnom sektoru BiH?
- ✓ **IQ4:** Koje preporuke javni službenici i stručnjaci ističu kao ključne za unapređenje programskog budžetiranja i procesa mjerenja učinka?

Navedena istraživačka pitanja oblikovala su strukturu intervjua i naknadnu prezentaciju rezultata, pri čemu je svaki tematski blok predstavljen kroz skup specifičnih pitanja i odgovora ispitanika, a isti su, uslijed svojeg obujma, sažeti i prikazani u tablicama radi preglednosti i lakšeg razumijevanja. .

4.1. Poznavanje pojma, osnovnih ciljeva i prednosti programskog budžetiranja

Ispitanicima su postavljena sljedeća pitanja: *Jeste li upoznati s pojmom „programsko budžetiranje“ (dalje u tekstu: PB)? te Kako biste ga definirali i smatrate li ga važnim za javni sektor BiH i zašto?*

Tablica 2. Poznavanje pojma PB

Ispitanik	Upoznatost s pojmom PB
A1	Institucije grupiraju aktivnosti u programe s definiranim ciljevima i rezultatima; PB poboljšava efikasnost upravljanja sredstvima i stavlja fokus na ostvarene rezultate, a ne samo rashode.
A2	Djelomično upoznat; PB definira pripremu i izvršenje budžeta po programima razvrstanim po ekonomskim kodovima.
A3	PB je ključ reforme javnih financija; planiranje i priprema budžeta na osnovu učinka vodi ka transparentnijem, djelotvornijem i učinkovitijem trošenju javnih sredstava; programi povezuju izdatke sa rezultatima za građane.
A4	PB znači planiranje i izvršenje budžeta u skladu sa postavljenim ciljevima i rezultatima (učincima).

A5	Osnovno poznavanje; PB priprema budžet usmjeren na ciljeve i rezultate, olakšava praćenje realizacije strateških planova i učinka javnog sektora.
A6	PB povezuje resurse i ishode; fokus budžetskog procesa prelazi sa ulaznih resursa na učinak, poboljšava efikasnost i efektivnost potrošnje.
A7	PB uvodi jasnu vezu između politika, programa, ciljeva i rezultata; omogućava mjerenje troškova rješenja, uspostavlja odgovornost za realizaciju aktivnosti; primjena zahtijeva strateški okvir i političku spremnost.
A8	PB poboljšava efikasnost i efektivnost javne potrošnje, povećava transparentnost i odgovornost povezivanjem financiranja s rezultatima; važan zbog orijentacije prema učinku.

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Vidljivo je kako su svi ispitanici upoznati s pojmom programskog budžetiranja, s tim da su dva ispitanika upoznata djelomično ili samo u osnovi. Ta dva zaposlenika dolaze s kantonalnog nivoa vlasti, te možemo zaključiti kako je državni nivo upoznatiji s predmetnom tematikom, budući se kod njih već primjenjuje programsko budžetiranje, za razliku od kantonalnog, gdje će primjena biti tek od 2027. godine. Ispitanici smatraju kako je programski budžet novi vid budžetiranja, koji se temelji više na ostvarenim rezultatima i učincima, a ne na ulaznim rashodima te je samim time transparentniji, djelotvorniji i učinkovitiji način trošenja sredstava.

Na postavljena pitanja *Koji su osnovni ciljevi implementacije programskog budžetiranja u javnom sektoru u BiH?* i *Koje su glavne prednosti primjene programskog budžetiranja u unapređenju efikasnosti javnog sektora?*, sažeti odgovori su prikazani u sljedećoj tablici.

Tablica 3. Poznavanje ciljeva implementacije PB i prednosti njegove primjene

Ispitanik	Ciljevi implementacije	Prednosti primjene
A1	Usklađivanje strateškog i srednjoročnog planiranja, olakšana evaluacija sredstava, maksimalna efikasnost upotrebe budžeta	Maksimalna efikasnost upotrebe budžetskih sredstava
A2	Praćenje izvršenja budžeta, raspodjela po programima, transparentnost	Transparentnost, fokus na ciljeve budžeta, efikasno korištenje poreskih sredstava
A3	Transparentnije i učinkovitije trošenje javnih sredstava, povezivanje financiranja sa rezultatima	Bolje određivanje prioriteta, poboljšana efektivnost i efikasnost usluga

PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE U FUNKCIJI POVEĆANJA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA BIH

A4	Efikasnija provedba ciljeva i rezultata, financiranje po učinku	Financiranje prema ciljevima i učinku, orijentacija na rezultate
A5	Alociranje sredstava na programe koji donose najveću korist građanima, mjerenje uspješnosti kroz indikatore	Praćenje uspješnosti programa, mjerenje ostvarenja strateških ciljeva
A6	Transparentno, djelotvorno i efikasno trošenje sredstava, planiranje budžeta na osnovu učinaka	Transparentnost, bolja koordinacija, fokus na ciljeve i potrebe zajednice, efikasna upotreba resursa
A7	Efikasno trošenje javnih sredstava, fokus na rezultate, planiranje budžeta za širi interes zajednice	Poboljšanje efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje, socijalna pravda i rodna ravnopravnost
A8	Unapređenje pružanja usluga, primjena principa „vrijednost za novac“, povećanje transparentnosti i odgovornosti	Povećanje transparentnosti i odgovornosti, bolja primjena razvojnih strategija

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Dakle, većina ispitanika (6 od 8; 75%) pokazala je sveobuhvatno znanje o konceptu PB: razumiju svrhu prelaska s tradicionalnog budžetiranja na model orijentiran ka učincima, mogu objasniti logiku programskog okvira i navesti ključne prednosti (transparentnost, efikasnost, bolja alokacija resursa).

Djelomično ili površno znanje pokazali su ispitanici A2 i A5, oba s kantonalnog nivoa vlasti, što potvrđuje institucionalni jaz u poznavanju reformskih koncepata. Njihovi odgovori su više deskriptivni, bez dubljeg razumijevanja učinka i strateškog planiranja. To potvrđuje nalaz kako je državni nivo znatno upoznatiji s PB, što je u skladu s činjenicom da se PB već više od desetljeća primjenjuje upravo na državnoj razini.

Ispitanici su, u prosjeku, vrlo dobro artikulirali ciljeve PB (učinkovito upravljanje sredstvima, vezivanje resursa za rezultate, jačanje odgovornosti). Svi ispitanici bez iznimke smatraju PB važnim alatom za javni sektor BiH.

Na pitanje: *Znate li, a ukoliko da, možete li navesti primjer uspješnog projekta ili programa koji su implementirani putem programskog budžetiranja u BiH?*, odgovori ispitanika su izloženi u tablici 4.

Tablica 4. Poznavanje primjera uspješnih projekata ili programa PB

Ispitanik	Poznavanje primjera uspješnih projekata ili programa PB u BiH
A1	Uvedena je obveza programskog budžetiranja i izvještavanja za sve institucije; napravljen je iskorak u planiranju daljeg razvoja ovog procesa
A2	Nije upoznat s konkretnim primjerima; primjena PB postoji na državnom nivou, ali detalji nisu poznati
A3	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH: program „Razvitak međunarodne i međuentitetske prometne infrastrukture“; napomena kako se proračun još uvijek ne usvaja po programskom formatu, a izvršenje također nije po programskom formatu
A4	Ne zna konkretne primjere
A5	Na nivou institucija BiH, budžet u programskom formatu se dostavlja parlamentu kao dodatna informacija; nema konkretnih primjera
A6	Ne zna konkretne primjere
A7	Ne zna konkretne primjere
A8	Nije bilo ovakvih primjera u BiH za koje ispitanik zna

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Samo jedan ispitanik (A3) je mogao navesti konkretan primjer uspješne primjene PB u BiH, što potvrđuje tezu o postojanju implementacijskog jaza između teorije i prakse. Ostali ispitanici nisu upoznati s konkretnim primjerima iako znaju kako se parlamentu na nivou BiH dostavlja, kao dodatna informacija, budžet u programskom formatu, ali se kao takav ne usvaja niti izvršava. Dakle, iako postoji formalna implementacija PB i poboljšanja u planiranju i izvještavanju, praktični primjeri uspješnih projekata u BiH su rijetki, što ukazuje na ograničenu primjenu programskog budžetiranja u praksi.

4.2. Programsko budžetiranje u praksi u Bosni i Hercegovini i njegovi izazovi

Ova tema obuhvaća šest pitanja i pripadajućih odgovora ispitanika, prikazanih u daljnjem tekstu. Prvo postavljeno pitanje na ovu temu je: *Kako se osigurava odgovornost i transparentnost u procesu PB? te Koje su najveće prepreke ili izazovi u primjeni programskog budžetiranja u javnom sektoru u BiH i kako se one mogu prevladati?*

Tablica 5. Odgovornost i transparentnost te izazovi i prepreke u kontekstu PB

Ispitanik	Odgovornost i transparentnost	Najveći izazovi / prepreke
A1	Praćenje odgovornosti kroz programske aktivnosti povezane sa strateškim ciljevima; jasnije definiranje aktivnosti	Potrebna sredstva i kapaciteti za prelazak na PB, edukacija, složena javna administracija
A2	Nije upoznat s načinom osiguranja odgovornosti i transparentnosti	Brojne prepreke u javnom sektoru, potreba za ubrzavanjem reformi
A3	Uvođenje PB u svim fazama proračunskog ciklusa	Nedostatak kadrova u Ministarstvu financija, veći angažman Parlamenta, veća transparentnost izaziva kritičke komentare
A4	-	Definiranje mjerljivih indikatora
A5	Određivanje rukovodioca programa odgovornog za realizaciju	Nespremnost vlasti na svim nivoima; teritorijalna uređenost; zakonski okviri
A6	Šira pokrivenost korisnika, korištenje informacija za odluke i kontrolu	Povezivanje budžetskog procesa s javnim politikama; potreba za uključivanjem većeg broja aktera
A7	-	-
A8	Primjena indikatora učinka osigurava praćenje efektivnosti i efikasnosti	Potreba za definiranjem i primjenom indikatora učinka

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Ispitanici smatraju kako se pravilnom primjenom programskog budžetiranja kroz pripremu, izvršenje i izvještavanje osigurava odgovornost i transparentnost budžetskog procesa. Također se i kroz usklađivanje programskih aktivnosti s ciljevima institucije, te kroz jasnije definiranje i obrazloženje programskih aktivnosti institucije i što širu pokrivenost korisnika osigurava transparentnost, a samim tim i odgovornost nadležnih osoba u instituciji za realizaciju i izvršenje samog projekta. Ispitanici percipiraju kako PB doprinosi transparentnosti, efikasnosti, lakšem mjerenju učinka te odgovornosti i boljoj alokaciji resursa, dok kao ključne prepreke navode (7/8 ispitanika ili 87,5%): nedostatak kadra, nedovoljna IT integracija, složenost zakonodavnog i institucionalnog okvira, problemi s definiranjem indikatora učinka, slaba koordinacija uslijed fragmentiranosti sustava čega su posljedica i neusklađeni strateški dokumenti.

Ispitanici s kantonalnog nivoa češće navode institucionalne prepreke, dok državni nivo naglašava potrebu za standardizacijom i indikatorima. Ispitanik koji nije mogao adekvatno artikulirati izazove bio je ispitanik A2, dok ispitanik A7 nije odgovorio na ovaj set pitanja, čime se ponovno potvrđuje korelacija između znanja o programskom budžetiranju (IQ1) i sposobnosti prepoznavanja praktičnih izazova implementacije (IQ2).

Na pitanja *Smatrate li da bi se primjenom programskog budžetiranja mogao lakše pratiti i mjeriti učinak javnog sektora BiH?* i *Smatrate li da, i ukoliko da, kako programsko budžetiranje pomaže u boljoj alokaciji resursa u javnom sektoru u BiH?*, odgovori ispitanika su prikazani u tablici 6.

Tablica 6. Primjena PB u kontekstu praćenja učinka i alokacije resursa javnog sektora

Ispitanik	Praćenje učinka	Alokacija resursa
A1	Praćenje i mjerenje učinka javnog sektora	Pomaže u boljoj alokaciji kroz prioritetne aktivnosti i obrazloženja
A2	Lakše praćenje uz objektivne indikatore	Bolja alokacija resursa kroz evaluaciju programa i prilagodbu po rezultatima
A3	Lakše mjerenje učinka javnog sektora	Financiranje prioriteta programa i projekata, analiza učinkovitosti rashoda
A4	Ovisi o pravilno definiranim indikatorima	-
A5	Lakše praćenje i mjerenje učinka (dokazano u razvijenim zemljama)	Pravičnija alokacija resursa u prioritetnu potrošnju
A6	Praćenje učinka kroz izvještavanje	Efikasna alokacija ograničenih sredstava na stvarne potrebe građana i fiskalna disciplina
A7	Praćenje učinka programa	Alociranje sredstava tamo gdje su potrebna
A8	Praćenje indikatora učinka programa	Omogućuje bolju alokaciju resursa u javnom sektoru

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Postoji jasan konsenzus u stavovima ispitanika kako će primjena programskog budžeta pomoći pri lakšem praćenju i mjerenju učinka javnog sektora, kao i da će doprinijeti boljoj alokaciji resursa u javnom sektoru. Za potrebe mjerenja učinka, ispitanici su se složili kako je potrebno definirati objektivne i jasne indikatore učinka.

Sljedeći set pitanja: *Mogu li se koristiti i koriste li se tehnologije i softveri za podršku PB i praćenju učinka javnog sektora u BiH? te Provodi li se i kako obuka i razvoj kapaciteta zaposlenika u javnom sektoru u vezi sa PB i mjerenjem učinka javnog sektora u BiH?*, donio je priložene odgovore.

Tablica 7. Primjena tehnologije i obuke za razvoj kapaciteta kao podrške implementaciji PB

Ispitanik	Tehnologija / softver	Obuka i razvoj kapaciteta
A1	Programi i softveri u upotrebi, ali traže dodatna sredstva	Obuke kao dio projekata podrške reformi javne uprave
A2	Tehnologije se trebaju koristiti za potpunu implementaciju PB	Organizirane obuke postoje
A3	BPMIS softver, nabava novog softvera u proceduri	Obuke u okviru IPA i EU projekata
A4	Sustav za planiranje budžeta po ekonomskim i programskim klasama; softver u proceduri	Obuka službenika u okviru IPA projekata
A5	Tehnologija i softveri podržavaju PB i praćenje učinka	Obuke provedene putem različitih projekata
A6	Tehnologija i softveri mogu podržati PB i mjerenje učinka	Obuke provodi Agencija za državnu službu
A7	Softveri omogućuju praćenje učinka	-
A8	Softveri su neophodni; nabavka i edukacija u tijeku	Obuke financirane od strane EU, ali nedovoljno

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Na nivou BiH se koristi sustav za planiranje i upravljanje budžetom, odnosno za planiranje budžeta po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, ali nije povezan s informacijskim sustavom za izvršavanje budžeta i samim tim je u proceduri nabava novog softvera koji će obuhvatiti sve, kako i samo planiranje budžeta tako i izvještavanje u programskom formatu. Kada je u pitanju obuka zaposlenih, iste su održavane, ali u sklopu IPA i EU projekata, kao i putem Agencije za državnu službu, što je prema stavu ispitanika ispod razine stvarnih potreba za istom.

4.3. Mjerenje učinka u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini

Ova tema obuhvaća pet pitanja koja će biti prikazana u narednim tablicama. Tako su na pitanje *Kako bi se efikasnost mjerenja učinka mogla unaprijediti u cilju boljeg upravljanja javnim sredstvima?*, dobiveni odgovori prikazani u tablici 8.

Tablica 8. Prijedlozi za unaprjeđenje mjera učinka

Ispitanik	Unaprjeđenje mjerenja učinka
A1	Jasnije definirati i pojednostaviti mjere; sveobuhvatna analiza postojećeg stanja
A2	Uspostaviti jasne kriterije i indikatore; prilagodba planiranja ako izostanu rezultati
A3	Praćenje rezultata za identifikaciju problematičnih oblasti i korektivne aktivnosti
A4	Dodatna obuka zaposlenih u skladu s nadležnostima institucija
A6	Efikasnost na svim razinama, uključujući upravljanje ljudskim potencijalima
A8	Unaprjeđenje nakon uvođenja PB i definicije mjera učinka
A5, A7	Ne navode konkretne prijedloge za unaprjeđenje mjera učinka

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Kada je riječ o unaprjeđenju mjerenja učinka ispitanici se slažu kako je potrebno prije svega jasnije definirati mjere za praćenje učinka, uspostavljanje jasnijih kriterija i indikatora uspješnosti, što je dug i iscrpan proces jer bi trebalo uraditi sveobuhvatniju analizu postojećeg stanja kako cijele zemlje, tako i na pojedinačnim nivoima. Za početak je potrebno postaviti određene parametre i početi sa mjerenjem učinka kako bi se vidjelo funkcioniranje u praksi.

Na pitanja: *Koje metode ili alati su najvažniji za prikupljanje podataka i analizu učinka programa u javnom sektoru?* i *Kako se mogu mjeriti performanse programa u javnom sektoru?*, dobiveni odgovori su izneseni su u sljedećoj tablici.

Tablica 9. Metode i alati za prikupljanje podataka i mjerenje performansi u javnom sektoru

Ispitanik	Metode / alati	Mjerenje performansi
A1	PB kao alat; trošak po jedinici aktivnosti, procesi, kvaliteta, broj akata	Mjerenje učinkovitosti i optimizacija resursa
A2	Jača kontrola, podzakonski akti, pozitivne EU prakse	Indikatori performansi u skladu s ciljevima vlade
A3	Softverska podrška; izmjena zakonskog okvira i proračunskih instrukcija	Praćenje programa tek kad PB postane praksa
A4	-	-
A5	Definiranje indikatora učinka, mjerljivi pokazatelji	Praćenje realizacije programa kroz mjerljive indikatore
A6	CAF model; analiza trendova i ključnih problema	Upravljanje ukupnom kvalitetom i unaprjeđenje rada javnih organizacija

A7	CAF model; grafički prikazi, uzročno-posljedične veze	Evaluacija učinka i doprinosa dobrom upravljanju
A8	Softver i metodologija; definicija koraka i nosilaca izvještaja	Praćenje izvršenja misije, vizije i ciljeva programa

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Svi ispitanici potvrđuju da bi PB olakšalo mjerenje učinka, međutim, samo 50% ispitanika (4/8, državna i entitetska razina) može navesti konkretne metode, alate ili modele (CAF, softveri, analiza trendova), dok druga polovica odgovara apstraktnije, bez konkretnih tehničkih elemenata, što potvrđuje slabiju operativnu uključenost u PB procese. (kantonalna razina).

Odgovori na pitanja koja se odnose na sudionike procesa planiranja budžeta i njegovu kontrolu, pružila su zanimljive uvide, odnosno: *Postoji li participacija sudionika u procesu budžetskog planiranja u BiH, uključujući građane i nevladine organizacije? Kako se osigurava da se novac iz budžeta troši na način koji je i planiran? Tko to nadgleda?*

Tablica 10. Participacija u procesu PB, nadzor i kontrola procesa

Ispitanik	Participacija sudionika	Nadzor i kontrola
A1	Postoje inicijative za uključivanje organizacija	Ministarstvo financija, interna revizija, Ured za reviziju
A2	Veća participacija u lokalnim samoupravama poželjna	Nadzor kroz kvartalne izvještaje, budžetske inspekcije, interna revizija
A3	Trenutno ne postoji	Ministarstvo financija i trezora, Ured za reviziju institucija
A4	Ne postoji	Ministarstvo financija i trezora nadležno za procedure i izvještavanje
A5	Postoji prilikom planiranja projekata i budžetiranja	Interne i eksterne kontrole nadgledaju trošenje budžeta
A6	Socioekonomska analiza podataka uključuje sudionike	Interna i eksterna kontrola
A7	Postoji kroz analizu podataka	—
A8	Ne postoji	Revizija na nivou RS; interne kontrole, izvještaji Vlade i Narodne skupštine

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Odgovori na set pitanja pod IQ3 pokazuju jasan konsenzus o važnosti mjerenja učinka, ali i prepoznavanje kako isto u BiH još nije zaživjelo u praksi. Svi

ispitanici potvrđuju kako je PB pretpostavka mjerenja učinka, da sadašnji IT sustavi nisu integrirani te ukazuju na nedostatak standardizacija indikatora. Ispitanici s državnog i entitetskog (RS) nivoa pokazuju dublje razumijevanje funkcionalne veze između PB i performansi, dok ispitanici s kantonalne razine više naglašavaju operativne poteškoće i imaju manje razvijenu percepciju o metodološkim aspektima (indikator, evaluacija, metrika performansi). Svi ispitanici navode mehanizme nadzora (MF, interne i eksterne revizije), ali pritom potvrđuju slabu participaciju građana i NVO sektora, što se uklapa u širi institucionalni kontekst BiH.

4.4. Mogućnost poboljšanja i preporuke za unapređenje programskog budžetiranja i mjerenja učinka javnog sektora u Bosni i Hercegovini

Ova tema je obrađena kroz sljedeće pitanje za ispitanike: *Koje su vaše preporuke za dalje unapređenje PB i mjerenja učinka u javnom sektoru BiH?*

Tablica 11. Prijedlozi za unapređenje PB i mjera učinka

Ispitanik	Preporuke za unapređenje PB i mjerenja učinka
A1	Unaprijediti cjelokupnu strukturu podrške (sredstva, edukacije, softveri), poboljšati proces izvještavanja, analizirati postavljene strateške ciljeve i ostvarene rezultate
A2	Dosljedna implementacija PB bez odlaganja, ubrzati reforme, primjena međunarodnih računovodstvenih standarda u FBiH
A3	Izmjene i dopune zakonskog okvira, povećati broj i stručnost zaposlenih, jačanje fokusa na učinke, unaprijediti programske strukture i definirane mjere učinka
A6	Jasna struktura organizacije i odgovornosti, definirani procesi upravljanja, motivacija zaposlenih kroz priznanja i nagrade, sustav ličnog usavršavanja
A8	Trenutno fokus na obuke zaposlenih i jačanje kapaciteta Ministarstva financija i drugih budžetskih korisnika; programski budžet još nije implementiran
A4, A5, A7	Ne navode konkretne preporuke

Izvor: izrada autora prema odgovorima ispitanika

Pet od osam ispitanika (62,5%) daje sveobuhvatne i razrađene preporuke. Preostala 3 ispitanika (37,5%) navode samo općenite preporuke bez operativne razrade. Pri tomu, državni nivo daje detaljne i operativne preporuke (npr. redefiniranje programskih struktura, fokus na učinke), a kantonalni nivo daje više deklarativne preporuke ("potrebne su obuke", "treba više koordinacije").

Preporuke ispitanika naglašavaju tri ključna pravca unaprjeđenja:

1. **Organizacijska i kadrovska podrška** – povećanje broja stručnih zaposlenih i kontinuirane edukacije. Gotovo svi ispitanici naglašavaju potrebu za kontinuiranom edukacijom i povećanjem broja stručnog osoblja. Ova potreba je najizraženija kod ispitanika kantonalnog nivoa.
2. **Softverska i tehnička podrška** – razvoj i implementacija adekvatnih softverskih rješenja za planiranje, praćenje i izvještavanje. Velika većina ispitanika navodi da su IT sustavi i ključni preduvjet. U više odgovora se ističe činjenica da trenutni sustavi nisu povezani i da je nabavka novog softvera u tijeku (državni nivo).
3. **Pravni i strateški okvir** – usklađivanje zakonskih akata, strateških ciljeva i misije institucija te definicija mjerljivih indikatora učinka za povećanje efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti. Ispitanici s dužim radnim iskustvom snažno naglašavaju nužnost usklađivanja zakonskog okvira, strateških dokumenata i programskih ciljeva.

Sve preporuke pokazuju koherentnost i logičnu povezanost s izazovima navedenim u IQ2, što potvrđuje konzistentnost odgovora.

Analiza odgovora ispitanika na sva postavljena istraživačka pitanja pokazuje kako razina znanja jasno korelira s administrativnim nivoom vlasti i izloženosti PB-u – ispitanici s boljim konceptualnim razumijevanjem daju i konkretnije prijedloge, dok je implementacijski jaz vidljiv u sva četiri segmenta (razumijevanje – praksa – mjerenje – preporuke), ali postoji snažan i jedinstven stav kako programsko budžetiranje mora postati standardni model upravljanja ako se želi modernizirati javni sektor.

5. ZAKLJUČAK

Programsko budžetiranje predstavlja suvremeni alat za mjerenje učinka javnog sektora, usmjeren na efikasnije, transparentnije i odgovornije korištenje javnih sredstava. Za razliku od tradicionalnog budžetiranja po ekonomskim kategorijama, programsko budžetiranje organizira rashode po programima koji proizlaze iz strateških ciljeva institucija i odgovaraju na stvarne potrebe građana. Istraživanje ukazuje na postojanje “implementacijskog jaza” što konvergira a Diamond-ovim (2003) nalazima o “performativnoj usklađenosti” u post-tranzicijskim ekonomijama, gdje se također identificira razlika između teorijskih reformskih ciljeva i stvarne implementacije. Međutim, nalazi rada divergiraju u ključnom aspektu: dok Diamond političku volju identificira kao primarnu barijeru, u ovom istraživanju ispitanici (7/8) dominantno naglašavaju tehničke i resursne prepreke (IT sustavi, nedostatak osoblja, softverska podrška). Ova razlika može se objasniti temporalnom evolucijom reformske dinamike: Diamond je pisao 2003., kada su reforme bile nove i politička volja ograničena; 20 godina kasnije politička retorika prihvata reforme, ali tehnička infrastruktura i kapaciteti za njihovu implementaciju zaostaju.

Praktične implikacije provedenog istraživanja ukazuju kako programsko budžetiranje može značajno unaprijediti efikasnost, transparentnost i odgovornost javnog sektora u Bosni i Hercegovini, ali samo uz istovremeno rješavanje identificiranih strukturnih i tehničkih prepreka. Ključni prioritet je jačanje tehničkih kapaciteta, uključujući modernizaciju IT sustava, integraciju planiranja i izvršenja te uvođenje jedinstvenog softverskog rješenja koje će podržati puni ciklus programskog budžetiranja i mjerenja učinka. Istodobno, potrebno je standardizirati indikatore učinka kako bi se osigurala mjerljivost rezultata i omogućilo objektivno praćenje uspješnosti programa. Jačanje koordinacije između različitih nivoa vlasti ostaje od presudne važnosti, jer vertikalna i horizontalna usklađenost strateških dokumenata direktno utječe na kvalitetu planiranja i realizacije budžeta. Kontinuirana edukacija zaposlenih, kao i razvoj kompetencija rukovodećih struktura, dodatno je nužna kako bi se programsko budžetiranje moglo dosljedno i pravilno primjenjivati.

Sveukupno, nalazi istraživanja ukazuju da programsko budžetiranje u BiH ima potencijal transformirati način upravljanja javnim sredstvima, ali taj potencijal može biti ostvaren samo ako se usmjereno djeluje na jačanje kapaciteta, unapređenje metodologije i modernizaciju institucionalne infrastrukture.

Ograničenja studije, a to su primarno mali uzorak i primjena kvalitativne metodologije, smanjuju mogućnost generalizacije, pa buduća istraživanja trebaju uključiti širi uzorak i kombinirane metode te pratiti dugoročni utjecaj programskog budžetiranja na performanse javnih institucija i kvalitetu fiskalnog odlučivanja.

LITERATURA

1. Bryman, A., Bell, E. (2007). *Business research methods* (Revised ed.). Oxford University Press.
2. Buljan, I. (2021). Izvješćavanje o rezultatima kvalitativnih istraživanja. *Zdravstveni glasnik*, 7(2), 49–58. <https://doi.org/10.47960/2303-8616.2021.14.49>
3. De Clerck, M. S., Wickens, T. (2019). *Government finance statistics manual 2014*. International Monetary Fund.
4. Diamond, J. (2003). From program to performance budgeting: The challenge for emerging market economies. *IMF Working Paper No. 03/169*. International Monetary Fund., <https://doi.org/10.5089/9781451858365.001>
5. Dimitrijević, M. (2016). Budžetiranje prema učinku kao najviši stadijum razvoja budžetskog sustava. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet.
6. Džinić, J. (2012). Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 12(4), 1003–1036.

7. Edwards, R., Holland, J. (2013). *What is qualitative interviewing?*. Bloomsbury Academic.
8. Elsass, D. (2003). *Udžbenik o osnovnim pristupima budžetiranju u jednoj zemlji*. UWExtension Local Government Center.
9. Hsieh, H. F., Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288.
<https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
10. Jelčić, B. (2001). *Javne financije* (3rd ed.). RRiF–plus.
11. Jurković, P. (2002). *Javne financije*. Masmedia.
12. Kloss, A. (2010). The integration of expatriates: How expatriates living in Denmark define integration. *Integration The VLSI Journal*.
13. Korbel, G. (2020). *Efikasnost uvođenja kontrolinga u javnom sektoru na praktičnom primjeru proračunskog korisnika* (Doctoral dissertation, RRiF College of Financial Management).
14. Miles, M. B., Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage.
15. Miljenović, D., Kutnjak, G., Jakovac, P. (2020). Determiniranje obilježja djelotvornosti javnog sektora i javnog menadžmenta. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, 8(1), 295–311.
16. Rička, Ž. (2018). Pokazatelji efikasnosti i upravljanje efikasnošću javnog sektora u BiH. In *BH ekonomski forum* (No. 8, pp. 67–84). Ekonomski fakultet–Univerzitet u Zenici.
17. Šašić, Đ., Tanović, M. (2018). Analiza efikasnosti i efektivnosti u upravljanju jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. *Administration/Uprava*, 1.
18. Smiljanić, S., Mulić, M., Milas, V. (2007). *Mala škola budžeta*. Centar civilnih inicijativa.
19. Trkić, N. (2007). *Uvođenje programskog budžetiranja na transparentnost i odgovornost javnog sektora u Bosni i Hercegovini*.
20. Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. Routledge, Taylor & Francis Group.
21. Zakon o financiranju institucija BiH, „Službeni glasnik BiH“, broj 32/13.

Sandra Čaušević

University in Sarajevo, School of Economics and Business,
Bosnia and Herzegovina
sandra.b.causevic@gmail.com

Maja Letica

University of Mostar, Faculty of Economics, Bosnia and Herzegovina
maja.letica@ef.sum.ba

Benina Veledar

University in Sarajevo, School of Economics and Business,
Bosnia and Herzegovina
benina.veledar@efsa.unsa.ba

**PROGRAM BUDGETING IN THE FUNCTION OF
INCREASING THE EFFICIENCY OF THE PUBLIC SECTOR IN BIH**

Received: November 10, 2025

Accepted: December 9, 2025

<https://doi.org/10.46458/27121097.2025.31.145>

Preliminary communication

Abstract

Program budgeting (PB) represents a key instrument in public finance reform, aimed at increasing transparency and efficiency in public expenditure by linking budget allocations to measurable results. This study examines the degree of implementation and perceived challenges of PB in the public sector of Bosnia and Herzegovina, based on qualitative research conducted among eight experts from different levels of government.

The findings indicate a significant implementation gap between the normative framework (PB formally introduced in 2006) and operational practice, where PB in most cases serves merely as an informative document, without full application in planning, execution, and evaluation. An asymmetric diffusion of knowledge was observed: respondents at the state level demonstrated a deeper and more comprehensive understanding of PB, whereas the cantonal level exhibited only elementary knowledge of the concept. Although respondents recognised PB's potential to improve efficiency and transparency in the budget process, most could not provide a single concrete example of successful PB implementation in Bosnia and Herzegovina.

The key barriers to implementation were identified as: lack of integrated IT systems, limited staff capacities, fragmented institutional structures, misaligned strategic documents, absence of standardised performance indicators, and limited vertical and horizontal coordination. The study concludes that effective PB implementation requires systemic support, including technical infrastructure, staff training, alignment of the legal framework, and strengthening of governance mechanisms.

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

JEL: H83, H61, H11, M48