

**PRAĆENJE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI: ANALIZA REZULTATA U
OBLASTI JAVNIH FINANSIJA U 2015. GODINI**

-RADNI DOKUMENT-

IZVRŠNI SAŽETAK

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta Monitoring reforme javne uprave (PARM), implementiran od strane TI BiH i CIN-a, uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) i Vlade Danske. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH-a i ni na koji način ne odražavaju stavove SIDA-e ili Vlade Danske.

Mart 2016.

METODOLOGIJA PRIKUPLJANJA PODATAKA

Monitoring ostvarenih rezultata u oblasti javnih finansija u javnoj upravi za 2015. godinu obuhvata javne institucije državnog i entitetskih nivoa vlasti, i to ukupno njih 31. Uzorak je predvidio 15 institucija sa državnog, entitetskog nivoa vlasti i insitucije Brčko distrikta.¹

Institucije koje su odbile učestvovati u monitoringu:

Od 15 institucija obuhvaćenih uzorkom 2 institucije sa državnog nivoa odbile su ispuniti svoju zakonsku obavezu da ustupe informacije od javnog značaja i tako doprinesu montoringu:

- Ministarstvo vanjskih poslova BiH i
- Ministarstvo pravde BiH

Od 15 institucija obuhvaćenih uzorkom, 6 institucija sa federalnog nivoa odbilo je da ispuni svoju zakonsku obavezu ustupanja informacija:

- Federalno ministarstvo finansija,
- Federalno ministarstvo obrazovanja,
- Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica,
- Federalno ministarstvo zdravstva,
- Agencija za bankarstvo FBiH i
- Agencija za privatizaciju u FBiH.

Od 15 institucija obuhvaćenih uzorkom 2 institucije sa nivoa Republike Srpske odbile su učestvovati u Monitoringu:

- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS i
- Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS.

Institucije sa nivoa Brčko distrikta također nisu dostavile podatke, i to: Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za ljudske resurse, Kancelarija Gradonačelnika, Direkcija za finansije i Odjel za javni registar.

¹Agencija za državnu službu, Ministarstvo civilnih poslova, Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Agencija za nadzor nad tržištem BiH, Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Direkcija za evropske integracije, Ministarstvo pravde BiH, Centralna harmonizacijska jedinica (Ministarstvo finansija i trezora BiH), Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo finansija BiH, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica BiH (državni nivo, BiH);

Agencija za državnu službu FBiH, Poreska uprava FBiH, Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo finansija, Federalno ministarstvo obrazovanja, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Federalno ministarstvo zdravstva, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Agencija za bankarstvo FBiH, Agencija za privatizaciju u FBiH, Federalna direkcija robnih rezervi, Komisija za vrijednosne papire FBiH, Zavod za javno zdravstvo FBiH (entitetski nivo, FBiH);

Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, Republička uprava za inspeksijske poslove, Reublička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Agencija za državnu upravu RS i Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo finansija RS, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS, Helikopterski servis Republike Srpske, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS, Ministarstvo pravde RS, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS, Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS, Agencija za bankarstvo RS (entitetski nivo, Republika Srpska);

Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za ljudske resurse, Kancelarija Gradonačelnika, Direkcija za finansije i Odjel za javni registar (Brčko distrikt).

Ovaj podatak pokazuje kako su gore pobrojane institucije u početnoj fazi reformskog procesa, te stoga odbijaju učestvovati u monitoringu koji prati ostvarene rezultate, ali i kako u ovim institucijama ne postoji razvijena svijest o potrebi da se široj javnosti sveobuhvatno prezentuju rezultati njihovog rada,

Institucije koje su dostavile podatke, ali van ostavljenog roka²:

- Ministarstvo odbrane BiH,
- Ministarstvo finansija i trezora BiH,
- Ministarstvo finansija RS i
- Ministarstvo za izbjegla i raseljena lica RS.

Izveštaj o provođenju reforme javnih finansija u skladu sa RAP1 pripremljen je na bazi; pregleda postojećih primarnih izvora informacija, uključujući relevantne zakone, administrativne procedure, finansijske i ostale podatke o učinku svih vlada u BiH; prikupljanjem dodatnih informacija putem upitnika koji su dostavljeni na adrese 45 institucija na nivou BiH, FBiH i RS. Odziv anketiranih institucija i kvalitet dostavljenih podataka nije bio u skladu sa očekivanjima. Izveštaj ne obuhvata poglavlja o razvoju javno-privatnog partnerstva i sistemu javnih nabavki, jer institucije koje su nosioci aktivnosti u ostvarivanju ovih ciljeva nisu bile predmet monitoringa. Sljedeći izvještaj za 2015. - 2016. godinu, će obuhvatiti ove institucije tako da će monitoring uključivati sva poglavlja.

GENERALNI INALAZI

Indikatori nekih ciljeva i aktivnosti postavljenih u Revidiranom Akcionom Planu 1 (RAP1) su označeni kao "realizovani" u izvještajima Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH (PARCO). Međutim, kvalitet izlaznih dokumenata koji su rezultat ovih ciljeva nije zadovoljavajući i posmatrano sa stanovišta kvaliteta ovi ciljevi nisu u potpunosti realizovani. Ovakva situacija je proizašla iz činjenice da su indikatori RAP1 najvećim dijelom indikatori procesa, a ne indikatori uspjeha. U pripremi novog strateškog okvira za reformu javnih finansija i sistema monitoringa preporučuje se napuštanje prakse praćenja indikatora procesa i uspostavljanje sistem monitoringa orjentisanog prema rezultatima; sa naglaskom na kvalitet napretka, a ne samo na evidentiranje da li su se promjene dogodile. Zaključci i preporuke su doneseni na bazi nalaza za pojedinačno postavljene reformske ciljeve u oblasti finansija.

Potpuno uvođenje programskog budžetiranja u javnoj upravi u BiH nije postignuto, ali su za to stvorene tehničke pretpostavke. Uvođenje višegodišnjeg planiranja javnih sredstava uz pomoć Informacionog sistema za planiranje i upravljanje budžetom za nivo BiH, FBiH i RS realizovano je sa stanovišta nabavke i instaliranja softvera. Tokom 2015. godine Dokument okvirnog budžeta i budžeti za 2016. godinu su pripremljeni u Informacionom sistemu za planiranje i upravljanje budžetom, ali i dalje se ne usvajaju prema programskoj klasifikaciji nego prema ekonomskoj i organizacionoj.

Uvođenje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor i obračunskog računovodstva postignuto je jedino u RS od 2013. godine. Uvođenje funkcije trezora u cijeloj javnoj upravi je aktivnost koja zahtijeva još uvijek značajnija angažovanja i sredstva u FBiH. Sve opštine u RS, osim novoformirane opštine Stanari su uključene u trezorskom sistemu RS, a od 01.01.2016. godine u sistem trezorskog poslovanja je uključen i Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje RS.

² Njihovi podaci biće uvršteni u konačni izvještaj koji će biti na dostupan na www.ti-bih.org.

Za uvođenje sistema javne interne finansijske kontrole (PIFC) u BiH neophodno je osigurati koordinaciju i harmonizaciju pri izradi okvirnih propisa zakonodavstva iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije na svim nivoima vlasti u BiH. Nastao je zastoj u radu Koordinacionog odbora koji je zadužen za koordinaciju i harmonizaciju. Godišnji izvještaj o internoj reviziji i finansijskom upravljanju i kontroli ne pripremaju i ne objavljuju sve centralne jedinice za harmonizaciju, iako su obavezne.

Evidentno je da u BiH postoji konsolidovani budžetski deficit i rast javnog duga, zbog čega je neophodno provesti fiskalnu konsolidaciju koja će postepeno dovesti do smanjenja budžetskog deficita i srednjoročno dovesti do smanjenja nivoa javnog duga. Povećanje efikasnosti upravljanja javnim dugom je naglašeno i u Reformskoj agendi BiH za 2015. – 2018. godinu. Nije postignut napredak u povećanju efikasnosti upravljanja javnim dugom u poređenju sa planiranim aktivnostima RAP1.

PREPORUKE

Izazov u provođenju reformi u javnim finansijama predstavlja visok nivo javnog duga, konstantan rast vanjskog duga od 2008. do 2015. godine, još uvijek značajno oslanjanje na donatorske fondove, djelimična razvijenost kapaciteta za internu reviziju, finansijsko upravljanje i unutrašnju kontrolu, te nedovoljna fiskalna disciplina.

Preporučuje se kontinuirana saradnja, komunikacija i kontrola planiranja budžeta i potrošnje tokom cijele fiskalne godine. Svi nivoi vlasti moraju uložiti dodatne napore u smislu uvođenja programskog budžetiranja i praćenja trošenja javnih sredstava prema programima, a to će se postići kada se budžeti na parlamentima budu usvajali u programskom formatu.

U cilju postizanja uključenosti parlamenta i javnosti u proces budžetiranja i izvještavanja treba kontinuirano poboljšavati proces izvještavanja, te uvesti obavezu pripremanja i diseminacije "budžeta za građane". Formiranjem Koordinacionog tijela koje bi bilo sastavljeno od predstavnika jedinica za finansije (FBiH, Institucija BiH i BD) treba utvrditi tačan kapacitet za uvođenje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor i obračunskog modela računovodstva. FBiH, Institucije BiH i BD treba da koordiniraju u cilju traženja donatorske podrške za uvođenje međunarodnih računovodstvenih standarda i obračunskog računovodstva.

Obzirom da značajan broj opština u FBiH nema uveden sistem trezorskog poslovanja preporučuje se traženje donatorske podrške u svrhu finansiranja uvođenja trezorskog poslovanja u opštinama FBiH, te u fondovima socijalne zaštite FBiH i kantonalnom nivou.

Svi nivoi vlasti trebaju kontinuirano raditi na cjelovitom razvoju PIFC jer uz zakonitost i pravilnost trošenja sredstava treba postići ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim budžetskim sredstvima. Potrebno je otkloniti zastoj u radu Koordinacionog odbora i sve centralne jedinice za harmonizaciju se trebaju angažovati na implementaciji PIFC strategije.

BiH treba uložiti napore kako bi se postiglo smanjenje nivoa javnog duga. Potrebno je postići saglasnost svih nivoa vlasti u BiH na usvajanju jedinstvene metodologije o upravljanju javnim dugom i uspostaviti bolju koordinaciju između entiteta i Vijeća ministara BiH. FBiH je u 2015. godini usvojila Strategiju upravljanja dugom za period 2016. - 2018. godine, a preporučuje se ostalim nivoima vlasti da ubrzaju donošenje svojih strategija o upravljanju dugom.