

MONITORING REZULTATA REFORME JAVNE UPRAVE U OBLASTI JAVNIH FINANSIJA U 2015. GODINI

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.

Skraćenice

BIH	Bosna i Hercegovina
BD	Brčko distrikt
FBIH	Federacija Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
GOF	Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH
MMF	Međunarodni Monetarni Fond
DOB	Dokument okvirnog budžeta
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
MRS	Međunarodni računovodstveni standardi
OMA	Odjeljenja za makroekonomsku analizu UO UINO
ERP	Economic Reform Programme/Program ekonomskih reformi
MRS JS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor
GFS	Statistika vladinih finansija
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH
SBA	Stand-by aranžman
ESA	Evropski sistem nacionalnih i regionalnih računa

Sadržaj

I UVOD.....	6
II Nalazi monitoringa reforme javnih finansija u BiH	7
1. Dimenzija politike sistema javnih finansija	8
2. Povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom	10
2.1 Transparentna potrošnja javnih sredstava	11
2.2 Komunikacija između menadžmenta institucija i jedinica za finansije	13
2.3 Uvođenje programskog budžetiranja u javnoj upravi u BiH.....	13
2.4 Uključivanje parlamenta u proces donošenja budžeta	14
2.5 Uključenost vanbudžetskih fondova u srednjoročni okvir rashoda i budžetski proces	15
3. Poboljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora	16
4. Uvođenje PIFC u skladu sa relevantnim EU standardima	17
5. Poboljšanje organizacijske strukture i investiranje u izgradnju kapaciteta	18
6. Povećanje efikasnosti upravljanja javnim dugom	19
III Preporuke za postizanje ciljeva reforme javne uprave u oblasti javnih finansija.....	21
IV Aneksi.....	26
Aneks 1.....	26
Aneks 2.....	27

I UVOD

Izveštaj o postignutim ciljevima u reformi javnih finansija u BiH u 2015 godini je drugi monitoring izvještaj u okviru Projekta monitoringa reforme javne uprave u BiH (PARM).

Ovaj izvještaj je rezultat monitoringa reformi utvrđenih Revidiranim Akcionim Planom 1 (RAP1), sastavnim dijelom Strategije reforme javne uprave u BiH, koji je usvojen tokom 2011. godine.

Aktivnosti na postizanju postavljenih ciljeva definisane RAP1 obuhvataju osam poglavlja; dimenzija politike sistema javnih finansija; povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom; poboljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora; uvođenje PIFC-a u skladu s relevantnim standardima EU; poboljšanje organizacione strukture i investiranja u izgradnju kapaciteta; razvoj javno-privatnog partnerstva; sistem javnih nabavki i povećanje efikasnosti upravljanja javnim dugom.

Izveštajem nisu obuhvaćena dva poglavlja; poglavlje razvoj javno-privatnog partnerstva i poglavlje sistem javnih nabavki, obzirom da institucije koje su uključene u provođenje aktivnosti na ostvarivanju ciljeva reformi iz ovih poglavlja, nisu predmet ovog monitoringa.

Izveštaj je pripremljen 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 46 institucija obuhvaćenih ovim istraživanjem¹; te prikupljenih mišljenja i konsultacija na Okruglom stolu održanom dana 9.3.2016 godine.

Monitoring ostvarenih rezultata u oblasti javnih finansija u javnoj upravi za 2015. godinu obuhvata 46 javnih institucija državnog, entitetskih nivoa vlasti i Brčko distrikta. Uzorak je predvidio monitoring po 15 institucija sa državnog i entitetskog nivoa vlasti, te institucije Brčko distrikta.

Od 46 institucija obuhvaćenih uzorkom neke institucije su odbile ispuniti svoju zakonsku obavezu da ustupe informacije od javnog značaja i tako doprinesu monitoringu. U navedenim institucijama ne postoji razvijena svijest o potrebi da se široj javnosti sveobuhvatno prezentuju rezultati njihovog rada:

- na nivou BiH : Ministarstvo vanjskih poslova BiH i Ministarstvo pravde BiH,
- na nivou FBiH: Federalno Ministarstvo obrazovanja, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Federalno ministarstvo zdravstva, Agencija za bankarstvo FBiH I Agencija za privatizaciju u FBiH.
- na nivou RS: Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo finansija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS i Agencija za bankarstvo RS.
- Institucije sa nivoa Brčko distrikta nisu dostavile podatke.

¹ Spisak institucija se nalazi u Aneksu 2.

Institucije koje su dostavile podatke, ali van ostavljenog roka su:

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

Odziv anketiranih institucija i kvalitet dostavljenih podataka nije bio u skladu sa očekivanjima.

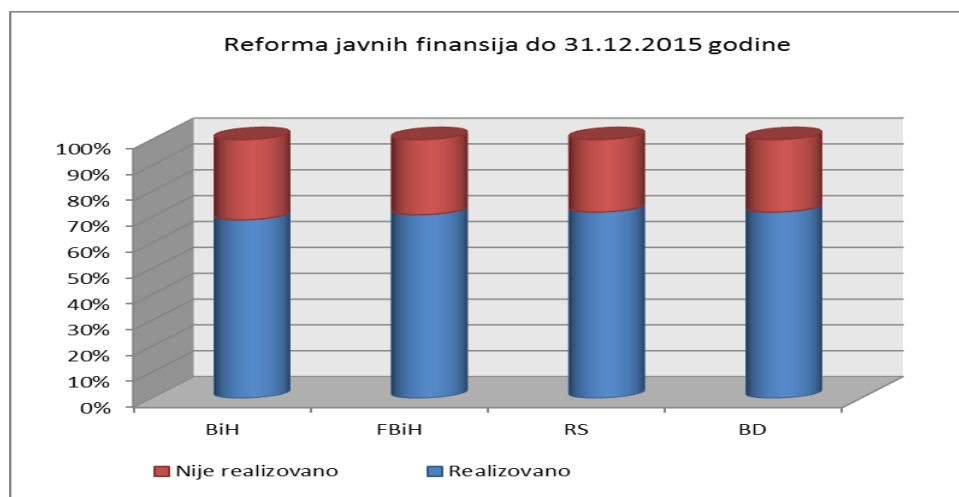
II Nalazi monitoringa rezultata reforme javnih finansija u BiH

Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine, usvojena od strane Vijeća ministara BiH, Vlade FBiH, Vlade RS, vlade kantona i Vlade Brčko Distrikta, prepoznaje potrebu za poduzimanje konkretnih akcija u cilju fiskalne i finansijske održivosti i socio-ekonomskih reformi.

Unapređenje upravljanjem javnim finansijama je jedan od prioreteta strukturalnih reformi u BiH, sa posebnim osvrtom na povećanje fiskalne discipline i unapređenje sistema unutrašnjih finansijskih kontrola.

Analizom pojedinačnih aktivnosti u postizanju postavljenih ciljeva, u odnosu na nalaze prvog monitoringa za 2014 godinu, evidentirani su značajniji pomaci u reformi javnih finansija u FBiH nego na ostalim nivoima vlasti.

Grafikon 1. Realizacija reformi u oblasti javnih finansijama sa 31.12.2015 godine



Izvor: Rezultati monitoringa

1. Dimenzija politike sistema javnih finansija

Ovo poglavlje obuhvata aktivnosti na poboljšanju kvaliteta izrade makrofiskalnog okvira za cijelu BiH, aktivnosti koje se poduzimaju u cilju redovne izrade konsolidovanog računa javnog sektora, te postizanja efikasnijeg pristupa raspodjeli prihoda od indirektnih poreza (definisane formule za vertikalnu raspodjelu).

Zakon o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 63/08) definiše Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH kao dokumenat koji sadrži; prijedlog fiskalnih ciljeva budžeta Institucija BiH, FBiH, RS i BD; zatim prijedlog makroekonomske projekcije i projekcije ukupnih indirektnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu; te prijedlog gornje granice zaduženja budžeta institucija BiH, FBiH, RS i BD. Shodno odredbama ovog Zakona, GOF se usvaja se u formi sporazuma između Vlade FBiH, Vlade RS i Vijeća ministara BiH i donosi za naredne tri godine uz to što se svake godine revidira. Savjetodavna grupa Fiskalnog vijeća BiH, priprema prijedloga osnovnog ili revidiranog dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH, te se isti dostavlja Fiskalnom vijeću najkasnije do 15. maja svake godine

Fiskalno vijeće BiH je sa zakašnjenjem usvojilo Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH (GOF) u 2014 i nastavilo praksu kašnjenja usvajanja GOF te je 23. juna 2015 godine usvojilo GOF za period 2016-2018 godine.

GOF za 2016 - 2018 godinu su; postavljeni fiskalni ciljevi definisani kao primarni fiskalni bilans; utvrđeni makroekonomski pokazatelji i projekcije za 2016-2018 godinu; projekcije ukupnih prihoda od indirektnih poreza i njihova raspodjela za 2016-2018 godinu, te gornje granice zaduženja samo za 2016. godinu.

U pripremi GOF za period 2016-2018 godine korišteni su makroekonomski pokazatelji i projekcije pripremljeni od strane Direkcije za ekonomsko planiranje (DEP) BiH, zatim struktura prihoda od indirektnih poreza i projekcije koje je pripremila Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno-neizravno oporezivanje (OMA), te podaci sva tri ministarstava finansija i Direkcije za finansije BD.

Prvo i drugo poglavlje GOF: analiza i trendovi makroekonomskih kretanja u BiH i analiza visine i strukture prihoda od indirektnih poreza i njihove projekcije pripremljene su i obrazložene detaljno za posmatrani period.

Za razliku od prva dva poglavlja, definisanje fiskalnih ciljeva i fiskalne politike BiH dio koji se odnosi na nivo i strukturu javne potrošnje je predstavljen vrlo šturo, tj. tabelama okvirnog budžeta koje je svaki nivo vlasti dostavio. Utvrđen nivo i struktura javne potrošnje za BiH u periodu 2016-2018 godine je rezultat zbira podataka okvira budžeta sačinjenih od strane Institucija BiH, BD, FBiH i RS. Treba napomenuti da su u GOF 2016-2018 okvirni budžeti za nivo vlasti pripremljeni na bazi podataka koji se ne mogu porediti, npr; FBiH u odnosu na RS nije uključila ESCROW sredstva, sredstva budžetskih korisnika koji imaju vlastite račune, kao i ino projekte koji se ne vode u sistemu trezorskog poslovanja.

Još se od 2011. godine su ovom dijelu dokumenta navodi da nivo javnih rashoda, kao udio u BDP, treba da bude ispod 40% BDP. Stiče se dojam da se u dosad usvojenim GOF mijenjaju samo godine "X" i "Y" u rečenici "Nivo javnih rashoda, kao udio u BDP-u, u periodu X-Y. godina treba smanjivati sa ciljem da nivo javnih rashoda već od X. godine konsolidovano na nivou BiH bude ispod 40% BDP-a." Za ovaj postavljeni cilj smanjenja nivoa javnih rashoda ne postoji analiza niti objašnjenje kojim mjerama će se postići.

Gornje granice zaduženja nisu analizirane niti pripremljene projekcije za trogodišnji period, te GOF ne daje kompletnu sliku gornje granice zaduženja na nivou BiH. Ovaj dio GOF sadrži listu zakonskih propisa koji regulišu oblast zaduživanja, duga i garancija na nivou BiH, FBiH i RS. Granice zaduženja za entitete su utvrđene samo za 2016. godinu na bazi podataka dostavljenih od svakog nivoa vlasti.

U praksi, Fiskalno vijeće BiH usvaja samo projekcije prihoda od indirektnog oporezivanja koje su osnova za planiranje i pripremu DOB za nivoe vlasti u BiH, i odlučuje o budžetu Institucija BiH.

Kašnjenje usvajanja GOF direktno se reflektuje na kašnjenje usvajanja dokumenta okvirnog budžeta (DOB) za nivoe vlasti u BiH do 30 juni kako je utvrđeno budžetskim kalendarima Zakonom o finansiranju institucija BiH, Zakonom o budžetima u Federaciji BiH, i Zakonom o budžetskom sistemu RS. U cilju postizanja redovne izrade sveobuhvatnog makrofiskalnog okvira za BiH potrebno je da nadležne institucije dostavljaju sve potrebne podatke u skladu s rokovima radi izrade GOF kako bi isti bio pripremljen i dostavljen GOF do 15. maja. Takođe, postojeći format GOF treba da se proširi i da sadrži, osim projekcija indirektnih poreza, detaljnije tabele i podatke o stavkama prihoda, rashoda, finansiranja i fiskalnim ciljevima za BiH i za svaki od nivoa vlasti pojedinačno. Usvajanjem GOF na vrijeme stvaraju se pretpostavke da se DOB blagovremeno usvoji na osnovu podataka iz globalnog okvira, a što nije bio slučaj u prethodnim godinama.

Centralna banka BiH (CBBiH), priprema kvartalno i godišnje, konsolidovani izvještaj o vladinim operacijama. Obaveza CBBiH je da konsolidovani izvještaj o vladinim operacijama objavi do 30 juna tekuće godine za prethodnu godinu i CBBiH se ovog roka pridržava.

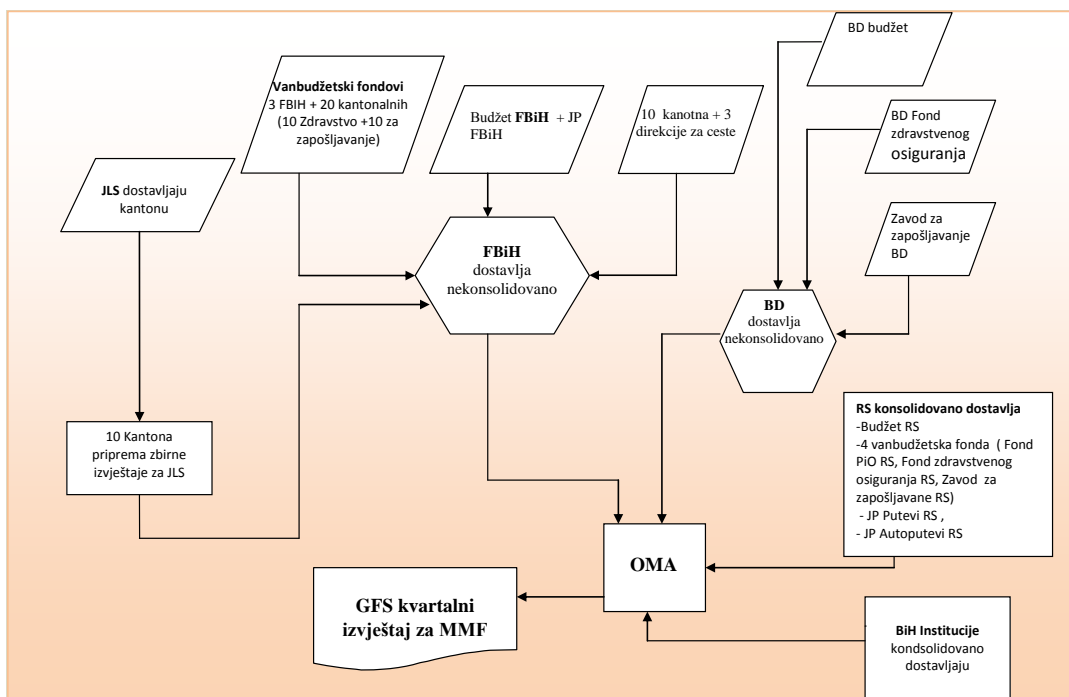
Fiskalno vijeće BiH je odlukom usvojenom na svojoj sjednici održanoj 1. aprila 2010. godine, obavezalo Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje (OMA), da priprema konsolidovane podatke za centralnu i opštu vlast BiH u formatu koji MMF pripremio, a u cilju monitoringa Stand-by aranžmana (SBA). Svi izvještaji od 2010 se objavljuju na web stranici OMA2. Izvještaji za treći i četvrti kvartal 2015. godine su pripremljen sa zakašnjenjem, a iz razloga što ne bi bili uporedivi sa prethodnim, obzirom da RS nije dostavila svoje izvještaje u roku.

Konsolidovani izvještaj koji OMA priprema za potrebe izvještavanja MMF i monitoring SBA uključuje i neka javna preduzeća/direkcije za razliku od konsolidovanih izvještaja CBBiH. OMA konsoliduje izvještaj iz sljedećih izvještaja o: prihodima i rashodima budžeta

² http://www.oma.uino.gov.ba/09_izvjestaji.asp?l=b

institucija BiH; prihodima i rashodima budžeta FBiH, kantona, kantonalnih direkcija za ceste, JLS i fondova u FBiH; prihodima i rashodima budžeta RS, JP Putevi RS, JP Auto putevi RS, JLS i fondova u RS (uključuje i vanbudžetska sredstva evidentirana u Glavnoj knjizi trezora Republike Srpske, ukupno ino-zaduženje za projekte koji se realizuju preko JLS i preduzeća, te podatke korisnika budžeta Republike koji imaju vlastite bankovne račune (uključujući i jedinice za implementaciju ino-projekata formirane pri ministarstvima); te prihodima i rashodima budžeta BD i fondova u BD. Bolja saradnja i razmjena podataka između različitih nivoa vlasti je osnovni preduslov da se omogući redovna izrada konsolidiranog računa javnog sektora, te ovakvi zastoji u dostavljanju podataka za konsolidaciju trebaju biti otklonjeni.

Grafikon 1. Šema kvartalnog izvještavanja za potrebe praćenja Stand-by aranžmana



Institucije BiH, FBiH i BD su od početka dostavljale nekonsolidovane zbirne izvještaje, s tim što su u toku 2015. godine FBiH i BD počele dostavljati još i konsolidovane kvartalne izvještaje. RS dostavlja samo kvartalne konsolidovane izvještaje.

2. Povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom

Fiskalno vijeće BiH kasnilo je sa usvajanjem GOF 2016-2018 godinu vladama je ostavljen kraći period za izradu DOB. Kao što je navedeno GOF za period 2016-2018 godine je usvojen sa zakašnjenjem, međutim budžeti entiteta i Institucija BiH za 2016. godinu su na vrijeme usvojeni, dok jedino Brčko distrikt još uvijek nema usvojen budžet za 2016. godinu.

Dokument okvirnog budžeta Federacije BiH za razdoblje 2016 - 2018. godina izrađen je skladu sa Zakonom o budžetima Federacije BiH, te predstavlja preliminarni nacrt budžeta Federacije BiH za 2016. godinu i sadrži preliminarne projekcije budžeta za 2017. i 2018. godinu.

Dokument okvirnog budžeta Republike Srpske za period 2016-2018. uključuje analize i projekcije budžeta za sve nivoe vlasti u RS i vanbudžetske fondove.

Dokumenti okvirnog budžeta za 2016-2018. godinu su pripremljeni transparentno za Institucije BiH i za oba entiteta i isti su dostupni na internet stranicama ministarstava finansija. Brčko district I dalje ne objavljuje svoj DOB na internet stranici.

Zakonodavstvo u oblasti budžeta za nivo Institucija BiH i oba entiteta je harmonizovano u dijelu koji se odnosi na proces donošenja godšnjih budžeta po principu "deset koraka". Brčko distrikt je u fazi pripreme nacrta novog Zakona o budžetu koji bi trebao biti harmonizovan sa zakonima na ostalim nivoima vlasti, te usvojen do kraja 2016. godine.

Još uvijek se budžeti planiraju i evidentiraju u različitim softverima, počevši od najjednostavnijih do najnovijeg softvera za upravljanje budžetom (BPMIS³). Budžeti za 2016 godinu za Institucije BiH i entitete planirani su u istom formatu u BPMIS, međutim ovaj softver nije kompatibilan sa trezorskim softverima tako da se izvršenje budžeta vodi u sistemu trezora.

Zakonom o budžetima u FBiH propisano je uspostavljanje Fiskalnog koordinacionog tijela Federacije BiH sa ciljem osiguravanja makroekonomske stabilnosti i fiskalne odgovornosti Federacije BiH, kao i njegova nadležnost i odgovornost. Fiskalno koordinacijsko tijelo za FBiH je uspostavljeno u 2015 godini i redovno se sastaje po isteku kvartala. Stupanjem na snagu ovog Zakona ostvaren je značajan napredak u jačanju procedura za usvajanje budžeta, te uspostavljanju tijela za fiskalnu koordinaciju za FBiH.

2.1 Transparentna potrošnja javnih sredstava

Za planiranje budžeta na državnom i entitetskim nivoima u programskom formatu su stvorene pretpostavke u BPMIS. Postizanje višeg stepena transparentnosti potrošnje javnih sredstava se omogućuje planiranjem budžeta i praćenjem izvršenja tih budžeta prema programima i postavljenim indikatorima za monitoring pojedinih programa.

Dostavljanje zahtjeva budžetskih korisnika prema Instrukciji za budžetske korisnike br.1, za izradu DOB-a za period 2016-2018 godina vršeno je kroz BPMIS sistem. Takođe, Instrukcija broj 2, kao i zahtjevi za Izmjene i dopune budžeta se dostavljaju kroz sistem BPMIS. Budžeti entiteta su planirani prema metodologiji programskog budžetiranja ali se kao takvi ne usvajaju i ne objavljuju na web stranicama entitetskih ministarstava finansija.

³ Fond za reformu javne uprave u BiH je finansirao nabavku softvera BPMIS „Informatički sistem upravljanja budžetom“

Od 1.1.2015 godine izvještaji po klasifikaciji funkcija vlada su uporedivi na nivou BiH i entitetskim nivoima, izuzev Brčko distrikta, obzirom da su harmonizovani sa COFOG⁴ metodologijom. Na ovaj način otvaraju se mogućnosti provođenja analiza uporedivih podataka po vladinim funkcijama na svim nivoima vlasti.

Podaci o izvršenju budžeta za 2015 godinu nisu raspoloživi, zbog rokova za usvajanje godišnjih izvještaja. Međutim, *iako još nije objavljen izvještaj za opštu vladu*, OMA je objavilo na svojoj web stranici preliminarni konsolidovani izvještaj za 2015 godinu koji uključuje: prihode i rashode budžeta institucija BiH, prihode i rashode budžeta FBiH, prihode i rashode budžeta RS⁵, te prihode i rashode budžeta BD.

U ovom izvještaju nisu uključeni prihodi i rashodi budžeta kantona, kantonalnih direkcija za ceste, opština i fondova u FBiH, prihode i rashodi budžeta direkcije za puteve/autoputeve RS, opština i fondova u RS, kao i prihodi i rashodi fondova u BD. Poređenjem podataka na ovim nivoima vlasti (bez kantonalnih i lokalnih vlasti, javnih preduzeća za puteve na entitetskom i kantonalnim nivoima i vanbudžetskih fondova) evidentno je da su ukupni rashodi za 2014 godinu bili za skoro 9 % viši od rashoda 2013 godine, a da su za skoro 4% niži u 2015 godini u odnosu na 2014 godinu (prema preliminarnim podacima za 2015 godinu).

Tabela 1. Struktura rashoda (bez kantonalnih i lokalnih vlasti u BiH) 2013-2015 godina

Izvještaji u milionima KM	2013 godina	2014 godina	Preliminarno 2015 god
Ukupni rashodi	4.097,5	4.456,3	4.287,5
Tekući rashodi	3.944,3	4.180,4	4.110,4
Bruto plaće i naknade zaposlenih	1.603,7	1.642,2	1.658,4
Izdaci za materijal i usluge	447,9	436,4	417,5
Doznake na ime socijalne zaštite	732,6	838,2	784,4
Izdaci za kamate	149,1	161,7	177,5
Izdaci po osnovu kamata u inostranstvu	89,1	97,6	104,6
Izdaci po osnovu kamata u zemlji	60,0	64,2	72,9
Subvencije	252,0	239,6	241,2
Donacije, transferi	629,9	699,2	701,0
Drugi rashodi	129,1	163,1	130,6
Neto izdaci za nefinansijsku imovinu	153,2	275,9	177,1
Izdaci za nefinansijsku imovinu	161,3	296,6	197,9
Primici od nefinansijske imovine	8,1	20,8	20,8

Izvor podataka: OMA UINO BiH, Izvještaji za Stand-by aranžman BiH i MMF

⁴ <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>
<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>

⁵ Uključuje i vanbudžetska sredstva evidentirana u Glavnoj knjizi trezora Republike Srpske, ukupno ino-zaduženje za projekte koji se realizuju preko općina i preduzeća, te podatke korisnika budžeta Republike koji imaju vlastite bankovne račune (uključujući i jedinice za implementaciju ino-projekata formirane pri ministarstvima). Podaci za decembar su dijelom procijenjeni.

Iako je došlo do pada ukupnih rashoda (prema preiliminarnim⁶ podacima OMA) u 2015 godini, udio bruto plata i naknada zaposlenima se povećao sa 37% u 2014 godini na 39% u 2015 godini, odnosno vraćen je na isti nivo kakav je bio u 2013 godini.

2.2 Komunikacija između menadžmenta institucija i jedinica za finansije

Komunikacija između menadžmenta institucija i ministarstava (resora, odjeljenja, službi) za finansije treba biti kontinuiran process u svim fazama budžetiranja.

Prema podacima prikupljenim od anketiranih institucija koje su predmet ove analize, veliki broj budžetskih korisnika (za 3% više nego u 2014 godini) delegira svoje pravo ministarstvima/odjeljenjima finansija da za njih pripremaju prijedlog i prate izvršenje budžeta za njihovu organizacionu jedinicu.

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti Republike koji je usvojen u 2015 godini, jača se komunikacija između menadžmenta i jedinica za finansije i uvode fiskalna pravila koja predstavljaju trajna ili privremena ograničenja fiskalne politike, da bi se dodatno ojačala budžetska disciplina, poboljšala koordinacija između različitih nivoa vlasti i uspostavila dugoročno održiva fiskalna politika.

Primjenom odredbi Zakona o budžetima u FBiH u 2015 godini je uspostavljeno Fiskalno koordinacijsko tijelo FBiH, koje je pored ostalih nadležnosti i odgovornosti zaduženo za koordinaciju aktivnosti u poštivanju budžetskih kalendara tokom pripreme, usvajanja, izvršenja i revizije budžeta.

Zakonom o finansiranju institucija BiH je predviđeno da službenik za finansije svakog budžetskog korisnika je neposredno odgovoran rukovodiocu budžetskog korisnika i obavlja poslove finansijskog planiranja, pripreme budžeta i izvršenja budžeta datog budžetskog korisnika.

2.3 Uvođenje programskog budžetiranja u javnoj upravi u BiH

Tehnički preduslovi za uvođenju programskog budžetiranja, u fazi planiranja budžeta, na sva četiri nivoa vlasti su obezbijeđeni implementiranjem BPMIS. Institucije BiH I entiteti su pripremili budžete za 2016. Godinu u BPMIS ali se još uvijek ne usvajaju u programskom format. Iako se budžeti na entitetskim nivoima vlasti planiraju u BPMIS u programskom formatu, još uvijek se usvajaju i objavljuju samo po ekonomskoj klasifikaciji i u RS⁷ i FBiH⁸.

⁶ http://www.oma.uino.gov.ba/09_izvjestaji.asp?l=b

⁷ <http://www.vladars.net/sr-SP->

[Cyri/Vlada/Ministarstva/mf/Documents/%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%20%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5%20%D0%A1%D1%80%D0%BF%D1%81%D0%BA%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%202016.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83_498890977.pdf](http://www.vladars.net/sr-SP-Cyri/Vlada/Ministarstva/mf/Documents/%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%20%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5%20%D0%A1%D1%80%D0%BF%D1%81%D0%BA%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%202016.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83_498890977.pdf)

⁸ <http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/budzet2016/Prihodi%20-%20bos.pdf>

Kadrovski kapaciteti su znatno poboljšani u zadnjih nekoliko godina, zaposleni kontinuirano pohađaju obuke i unapređuju svoja znanja i vještine, a zanačajan broj treninga obezbijeđen je putem projekata finansiranih iz IPA sredstava.

U cilju pružanja dodatne tehničke pomoći ministarstvima finansija uz pomoć projekat "Jačanje upravljanja javnim finansijama" na sva četiri nivoa vlasti, u drugoj fazi je izabrano po nekoliko "pilot" budžetskih korisnika koji su kroz direktnu tehničku pomoć korigovali i unaprijedili postojeći programski format i u potpunosti primjeniti pristup programskog budžetiranja.

2.4 Uključivanje parlamenta u proces donošenja budžeta

Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH koji je na snazi od 1. 1. 2015. godine, propisuje se oblik i sadržaj finansijskih izvještaja, uputstva za sačinjavanje periodičnih finansijskih izvještaja i godišnjeg finansijskog izvještaja, periodi za koja se sastavljaju, te način i rokovi izrade periodičnih i godišnjeg finansijskog izvještaja institucija BiH. Ministarstvo finansija i trezora (MFiT) BiH i budžetski korisnici podnose periodične i godišnji finansijski izvještaj u rokovima određenim ovim pravilnikom. Budžetski korisnici, koji imaju otvorene podračune u okviru Jedinog računa Trezora, za namjenska sredstva i donacije, dužni su sastavljati kvartalne i godišnje izvještaje uz pismeno obrazloženje o namjenskom utrošku sredstava sa podračuna. Pod periodičnim podrazumijevaju se redovni tromjesečni izvještaji koje budžetski korisnici dostavljaju MFTBiH.

U novom Pravilniku, obrasci su prilagođeni izvještavanju u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima za finansijsko izvještavanje i dijelom statistikom vladinih finansija (GFS). Ovim Pravilnikom uveden je novi obrazac za izvještavanje o rashodima i izdacima budžeta po vladinim funkcijama u skladu sa COFOG⁹ metodologijom (UN klasifikacija vladinih funkcija). Obrazac koji koriste svi nivoi vlasti u BiH za izvještavanje prema MMF ("harmonizovane tabele") je usvojen pod nazivom Obrazac 8 - Pregled prihoda, primitaka, rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama.

Također, MFTBiH, kao poseban dio zbirnog periodičnog i godišnjeg izvještaja, obrađuje servisiranje vanjskog duga, u kojem se iskazuju podaci: o ostvarenim prilivima sredstava za servisiranje vanjskog duga; izvršenom servisiranju obaveza po osnovu vanjskog duga iskazanog po kreditorima i strukturi obaveze (glavnica, kamate, ostali troškovi); uporednim pokazateljima planiranog i izvršenog plaćanja po osnovu vanjskog duga, sa obrazloženjem uz naznaku bilo kojeg kašnjenja u isplata; stanju vanjske zaduženosti na kraju perioda izvještavanja; i stanju izdatih garancija po osnovu vanjskog duga na kraju perioda izvještavanja.

⁹ <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>

Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH koji je stupio na snagu 01.01.2015. godine smanjen je broj obrazaca za izvještavanje s ciljem da se smanje kašnjenja u dostavljanju izvještaja od strane budžetskih i vanbudžetskih korisnika. Odredbe ovog Pravilnika odnose se na budžet Federacije Bosne i Hercegovine, budžete kantona, JLS, finansijske planove vanbudžetskih fondova i poslovne planove javnih preduzeća. Ovim pravilnikom sveobuhvatnije je regulisano izvještavanje tako da budžetski korisnici i vanbudžetski fondovi izrađuju i podnose kvartalne i godišnje finansijske izvještaje, dok javna preduzeća izrađuju i podnose poslovne izvještaje samo kvartalno. Pravilnikom uveden je novi obrazac za izvještavanje o rashodima i izdacima budžeta po vladinim funkcijama u skladu sa COFOG metodologijom. Takođe, obrazac za izvještavanje prema MMF ("harmonizovane tabele") pod nazivom Pregled prihoda, primitaka, rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama.

Pravilnikom o finansijskom izvještavanju za budžetske korisnike Republike Srpske, opština, gradova i fondova, a koji je na snazi od 2011 godine, su propisani forma i sadržaj kao i metode pripreme i prikazivanja finansijskih izvještaja za budžetske korisnike Republike, opština, gradova i fondova. Pod finansijskim izvještajima podrazumijevaju se: mjesečni, kvartalni i godišnji finansijski izvještaji pojedinačnih budžetskih korisnika, te godišnji finansijski izvještaji za određene nivoe vlasti. Pravilnikom je uveden obrazac za izvještavanje o rashodima i izdacima budžeta po vladinim funkcijama u skladu sa COFOG metodologijom.

Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta BD iz 2007 godine, propisuju se sadržaj, metode finansijskog izvještavanja i uputstva za pripremu periodičnih, godišnjih i dodatnih finansijskih izvještaja o izvršenju budžeta. Pravilnikom nije utvrđen obrazac za izvještavanje o rashodima i izdacima budžeta po vladinim funkcijama u skladu sa COFOG metodologijom.

Prema tome, svi nivoi vlasti, osim BD pripremaju uporedive izvještaje o rashodima i izdacima budžeta po vladinim funkcijama u skladu sa COFOG metodologijom.

RS i BD koriste harmonizovan tabelu usklađenu sa GFS (pripremljenu od strane MMF) u cilju) kvartalnog i godišnjeg izvještavanja po SBA, ali ovaj obrazac nije usvojen kao sastavni dio njihovih pravilnika o finansijskom izvještavanju.

Kao što je navedeno, formati izvještaja se kontinuirano poboljšavaju i unapređuje, ali dok se u potpunosti ne uvede programsko budžetiranje nije moguće praćenje mjera učinaka i troškovne opravdanosti pojedinačnih programa.

2.5 Uključenost vanbudžetskih fondova u srednjoročni okvir rashoda i budžetski proces

Zakonom o budžetskom sistemu RS koji je usvojen u decembru 2012, godine, definisano je da budžetski sistem RS čine budžet RS, budžeti JLS i finansijski planovi vanbudžetkih fondova. Do 1.1.2016 godine svi vanbudžetski fondovi su bili van trezora i pripremali su

svoje vlastite finansijske planove. Izmjenama Zakona o budžetskom sistemu RS u decembru 2015 godine, finansijski plan Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (Fond PIO) RS za 2016. godinu čini sastavni dio budžeta Republike Srpske za 2016. godinu.

Iako je Fond PIO RS uključen u trezorski sistem RS i postao sastavni dio budžeta RS za 2016 godinu, članom 66 b, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 103/15), navodi se da "Prilikom izrade budžeta Republike Srpske za 2016. godinu čl. 21, 22, 23. i 25. ovog zakona koji se odnose na pripremu budžeta Republike, ne primjenjuju se na Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske." Preciznije rečeno, ne primjenjuju se odredbe budžetskog kalendara i procesa planiranja budžeta od "10 koraka" obzirom da bi ih bilo nemoguće vremenski uskladiti za 2016 godinu.

Vlada RS priprema DOB i uključuje projekcije za jedinice lokalne samouprave i vanbudžetske fondove. Jedinice lokalne samouprave u RS ne pripremaju vlastite DOB, za razliku od FBiH, nego se u saradnji sa Ministarstvom finansija RS konsultuju tokom izrade godišnjih budžeta o gornjim granicama projektovanih prihoda i strukturi budžetske potrošnje.

DOB FBiH za 2016-2018 godinu obuhvata projekcije prihoda za: budžet FBiH, budžete kantona i jedinica lokalne samouprave, budžeti vanbudžetskih fondova (prvenstveno Fond PIO / MIO, Fond za zdravstveno osiguranje i za zapošljavanje) i sredstva javnih kompanija koje se prikupljaju kao javni prihodi od posebnih naknada propisanih zakonima. Neki vanbudžetski fondovi i korisnici su na kantonalnom nivou vlasti su uključeni u trezorski sistem, na primjer: Kantonalne službe za zapošljavanje i Direkcije za ceste su u sedam kantona u trezorskom sistemu poslovanja, a nisu uključene samo u Unsko-Sanskom, Srednjobosanskom i Tuzlanskom kantonu.

Prilikom planiranja budžeta za fiskalnu godinu, svi nivoi vlasti uključuju poznate i izvjesne donacije a naknadno dobijene donacije se knjigovodstveno evidentiraju i predmet su finansijskog izvještavanja u skladu sa zakonskim propisima.

3. Poboljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora

Kao što je navedeno u prvom monitoring izvještaju za 2014 godinu, RS je počela primjenjivati obračunsko računovodstvo od 1.1.2013 godine, međutim izvještaji o izvršenju budžeta i obrazac koji se priprema za izvještavanje MMF pripremaju se na modifikovanoj obračunskoj osnovi.

Svi ostali nivoi vlasti u BiH, nastanak poslovnih događaja knjiže po modifikovanom načelu.

Svi budžetski korisnici RS, osim novoformirane jedinice lokalne samouprave Stanari su uključeni u sistem jedinstvenog računa trezora. Niti jedan vanbudžetski korisnik nije bio uključen u sistem trezorskog poslovanja do 31.12.2015. godine, međutim najnovijom izmjenom Zakona o budžetskom sistemu RS i Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju,

od 1.1.2016. godine Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje RS uključen je u sistem trezorskog poslovanja. Na ovaj način, od 1.1.2016. godine prihodi i primici, te rashodi i izdaci Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje RS su u sastavu budžeta RS.

Zakonska obaveza za uvođenje trezora u jedinicama lokalne samouprave u FBiH je 2011. godine, međutim trezorski sistem poslovanja nije u potpunosti uveden. Federalni i kantonalni nivoi vlasti su uveli trezorski sistem poslovanja. Neki vanbudžetski korisnici su na kantonalnom nivou vlasti su uključeni u trezorski sistem (direkcije za ceste). U Sarajevskom kantonu svih devet jedinica lokalne samouprave ovog kantona imaju uvedeno trezorsko poslovanje. Neki od kantona nemaju ni podatke koliko njihovih jedinica lokalne samouprave imaju, odnosno nemaju uveden trezorski sistem poslovanja. Ni jedan kanton i njegove jedinice lokalne samouprave nemaju uspostavljenu vezu između ova dva sistema trezora.

Trezorski softveri za BiH, FBiH, RS, i kantonalne nivoe vlasti nabavljeni su iz donatorskih sredstava. Za lokalni nivo vlasti u FBiH trezorski softver je obezbjeđivan od strane različitih donatorskih projekata ili finansiran iz vlastitih budžetskih sredstava, a za uvođenje trezorskog sistema u preostalim opštinama potrebno je potražiti donatorsku podršku.

4. Uvođenje PIFC u skladu sa relevantnim EU standardima

Svi nivoi vlasti u BiH su u cilju prilagođavanja zakonske regulative i prakse PIFC¹⁰ u zemljama EU, kao što je navedeno u prvom monitoring izvještaju za 2014 godinu, su na ovom polju provodili aktivnosti od usvajanja zakonskih propisa, uspostavljanja novih organizacionih jedinica u okviru ministarstava finansija, donošenja podzakonskih akata i obučavanja osoblja.

Za razvoj sistema javne interne finansijske kontrole na nivou BiH, nadležna je Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ), a prema odredbama Zakonom o internoj reviziji institucija BiH i Zakonom o finansiranju institucija BiH. CHJ je uspostavljena u okviru MFIT i objavila je na web stranici MFIT BiH godišnje konsolidovane izvještaj interne revizije za 2011, 2012, 2013 i 2014. godinu¹¹ i Godišnji izvještaj o uvođenju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2014. godinu¹².

Federalno ministarstvo finansija (FMF) formiralo je CHJ kao tijelo za koordinaciju razvoja metodologije i standarda rada finansijskog upravljanja i kontrole, zatim interne revizije, organizovanje edukacija, te provjeru kvalitete sistema internih finansijskih kontrola.

U skladu sa Zakonom o internoj reviziji, CHJ je do sada pripremila četiri godišnja konsolidovana izvještaja (za 2011, 2012, 2013 i 2014 godinu) o stanju interne revizije koje je FMF podnijelo Vladi Federacije BiH. U praksi se i dalje susrećemo sa primjerima da

¹⁰ Javna interna finansijska kontrola

¹¹ http://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=706&Itemid=100034

¹² http://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=707&Itemid=100035

neke od institucija nisu formirale jedinice za internu reviziju ili iako jesu formirane, jedinice po svom mjestu u organizaciji i opisu aktivnosti nisu usklađene sa važećom regulativom.

RS je formirala CHJ koja predlaže propise iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije, te vrši nadzor nad primjenom usvojenih propisa. Zakon nalaže CHJ da priprema konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i interne kontrole u institucijama javnog sektora i godišnje izvještaje o funkciji interne revizije u javnom sektoru Republike Srpske, međutim na web stanici CHJ¹³ RS dostupan je samo Konsolidovani izvještaj o internoj finansijskoj kontroli za 2011. godinu, što nikako ne doprinosi transparentnosti rada CHJ.

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH je osnovan 2007. godine i djelatnost obavlja na osnovu Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH („ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 40/08). Vlada BD je usvojila Strategiju razvoja javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) 2014–2017. U cilju uspostavljanja organizacione strukture internih kontrola. Ured priprema godišnji plan revizije koji usvaja Skupštini Brčko distrikta BiH. Niti jedan od izvještaja o radu ureda nije dostupan na web stranici BD što stvara sliku ne transparentnog rada ovog Ureda.

5. Poboljšanje organizacijske strukture i investiranje u izgradnju kapaciteta

Ministarstva finansija usvajaju sistematizacije radnih mjesta i na taj način utvrđuju svoj plan zapošljavanja, a zatim i plan obuka zaposlenih u skladu sa prioritetima i raspoloživim finansijskim sredstvima.

Sektor za budžet MFT BiH je sistemski planirao i trenutno raspolaže zadovoljavajućim brojem zaposlenih koji su prošli određeni broj obuka. Obzirom da Sektor za budžet ima dovoljan broj kadrova za provođenje reformi, u narednom periodu će se ulagati u jačanje i razvoj personalnih vještina i znanja ovih zaposlenih. U okviru Sektora se usaglašava godišnji plan zapošljavanja i plan obuka za tekuću godinu.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu finansija RS je predviđen i zaposlen dovoljan broj radnih mjesta za analitičare javnog sektora u Resoru za budžet i javne finansije kao i radnih mjesta u ostalim resorima ministarstva.

Federalnom ministarstvu finansija nedostaje dovoljan broj kadrova u sektoru a budžet ali zbog restriktivne politike zapošljavanja još uvijek nisu popunjena sva sistematizovana mjesta. Takođe, jedan od problema predstavlja i nemogućnost adekvatnog popunjavanja radnih mjesta stručnim kadrovima u oblasti interne kontrole i revizije obzirom na složenu

¹³<http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/OM/harmonizacija/Pages/default.aspx#collapsible0>

administrativnu strukturu FBiH i veliki broj obveznika koji su dužni uspostaviti ovu funkciju. CHJ kontinuirano radi na obuci kadrova za poslove interne revizije.

6. Povećanje efikasnosti upravljanja javnim dugom

Ubrzan rast javnog duga u većini OECD ekonomija je zabilježen tokom 80-tih i 90-tih godina prošlog vijeka. Da bi se uvela fiskalna disciplina za nosioce politika ovih zemalja bilo je potrebno uspostaviti nova fiskalna pravila i disciplinu. U tom cilju su na nivou EU nametnuta ograničenja na deficit i dug kao i na srednjoročne ciljeva budžeta.

BiH je sa visoko decentralizovanim fiskalnim sistemom i bilo je neophodno uvođenje fiskalne discipline i uspostavljanje Fiskalnog vijeća BiH je predstavljalo prvi kao pokušaj harmonizacije metodologija i obezbijeđenja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti BiH, FBiH, RS i BD.

Prema podacima CBBiH udio vanjskog duga sektora vlade u BDP u periodu od 2005 do 2014 godine je varirao u rasponu od 18 do 30% od BDP BiH.

Nacionalni program ekonomskih reformi (NERP) za period 2015 - 2017 godinu, koji BiH priprema i dostavlja EU na bazi podataka svih nivoa vlasti u BiH, prikazao je udio javnog duga (zbir unutrašnjeg i vanjskog duga) u BDP u visini 36,9 %, 35%, 32,1% i na kraju u 2017 godini 27,8% (Tabela 2).

Tabela 2. Stanje javnog duga i projekcije u milionima KM

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Vanjski dug	6.489,9	7.338,7	7.378,1	7.481,6	7.173,7
Institucije BiH	45,0	59,0	66,1	73,1	69,9
Federacija BiH	4.671,2	5.374,0	5.283,7	4.989,1	4.484,0
Republika Srpska	1.763,5	1.890,2	2.012,8	2.404,4	2.604,6
Distrikt Brčko	10,2	15,5	15,5	15,0	14,2
2. Unutrašnji dug	3.020,7	3.265,4	3.114,2	2.675,5	2.175,9
Federacija BiH	957,5	1.094,6	977,9	809,8	615,0
Republika Srpska	2.029,3	2.148,4	2.125,6	1.860,1	1.556,0
Distrikt Brčko	33,9	22,4	10,7	5,6	4,9
UKUPNO (1+2)	9.510,6	10.604,1	10.492,3	10.157,1	9.349,6
BDP u mil. KM	28.027,0	28.738,0	30.008,0	31.649,0	33.682,0
Ukupan javni dug/BDP (%)	33,9	36,9	35,0	32,1	27,8

Izvor podataka: Nacionalni program ekonomskih reformi BiH 2015-2017 godina

Međutim, godinu kasnije, Program ekonomskih reformi za 2016-2018 godinu koji su vlade BiH pripremile i dostavile EU, pokazuje da je udio javnog u BiH godišnje za preko 5% viši od projekcija iz NERP.

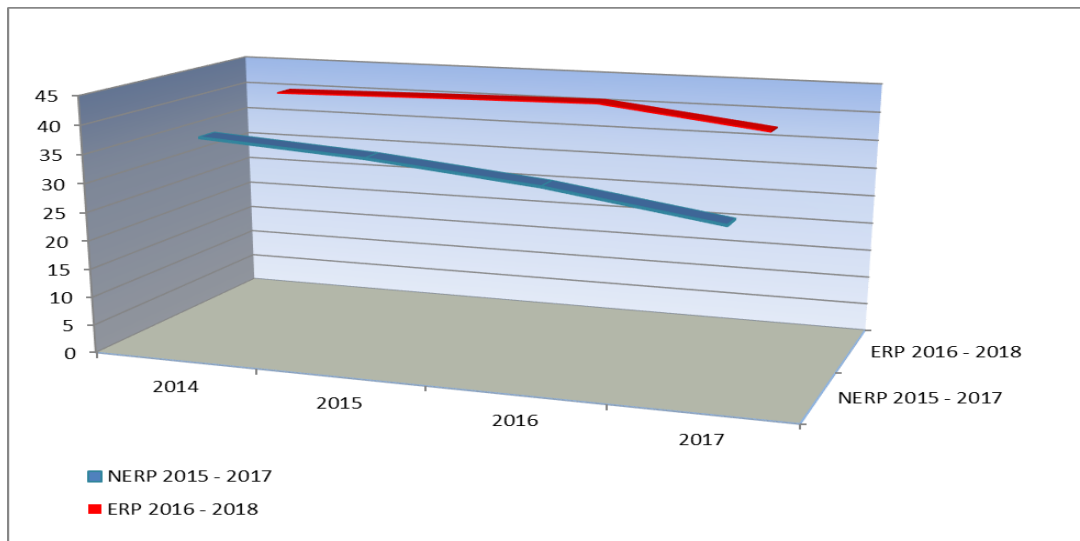
Tabela 3. Stanje javnog duga i projekcije u milionima KM

	2014	2015	2016	2017	2018
1. Vanjski dug	8.213,8	8.538,8	9.477,4	9.171,6	8.292,4
Institucije BiH	59,0	66,1	73,1	69,9	66,7
Federacija BiH	5.251,7	5.275,2	5.777,6	5.241,5	4.715,7
Republika Srpska	2.887,2	3.167,0	3.581,0	3.799,7	3.456,3
Distrikt Brčko	15,9	30,5	45,7	60,5	53,7
2. Unutrašnji dug	3.285,0	3.453,8	3.164,7	3.036,8	2.831,3
Federacija BiH	1.094,6	1.258,9	1.130,6	1.146,8	1.096,8
Republika Srpska	2.168,0	2.184,4	2.029,4	1.886,4	1.731,5
Distrikt Brčko	22,4	10,5	4,7	3,6	3,0
UKUPNO (1+2)	11.498,8	11.992,6	12.642,1	12.208,4	11.123,7
BDP u mil. KM	28.198	29.054	30.316	31.887	33.738
Ukupan javni dug/BDP (%)	40,8	41,3	41,7	38,3	33,0

Izvor podataka: Program ekonomskih reformi BiH 2016-2018 godina

Ako se uporede podaci koji se odnose na period 2014. – 2017. godina, vidljive su velike razlike u projekcijama. Ovakve razlike u projekcijama mogu biti rezultat nerealnih projekcija ili ne harmonizovanih metodologija praćenja javnog duga.

Grafikon 2. Udio javnog duga BiH u BDP



Izvori podataka: NERP 2015-2017, ERP 2016-2018

Ovako visok stepen zaduženosti u zemlji koja se susreće sa nizom reformi u cilju da osigura konkurentniju, stabilniju i održiviju ekonomiju, te veću zaposlenost i uključenost u EU, zahtijeva dodatne napore za efikasnije upravljanje javnim dugom.

Potrebna je saglasnost svih nivoa vlasti i dodatni napori na usvajanju jedinstvene metodologije o praćenju i izvještavanju o dugu i garancijama. Usvajanjem jedinstvene metodologije i harmonizovanih tabela za izvještavanje imaće značajan doprinos

efikasnijem upravljanju javnim dugom. Harmonizacija izvještavanja o dugu bi imala uticaj na postavljeni cilj 1 definisan RAP1, koji prati dimenzije politika sistema javnih finansija, a posebno u dijelu redovne izrade makrofiskalnog okvira za BiH, tj. GOF koji trenutno ima manjkavosti i nedostatke u dijelu koji se odnosi na projekcije duga i zaduživanja.

FBiH je pripremila i u toku 2015 godine usvojila Strategiju upravljanja dugom 2016-2018 godine¹⁴. U ovom dokumentu su označene aktivnosti koje će biti provođene s ciljem realizacije Strategije i koje podrazumijevaju unapređenja i poboljšanja komunikacije sa učesnicima na tržištu, te dokumenti i ključne informacije vezane za dug i zaduživanje koje će biti objavljujane na web-stranici Federalnog ministarstva finansija. Objavljivanje ovih dokumenata i njihova dostupnost široj javnosti predstavljaju ključni faktor u osiguranju transparentnosti upravljanja javnim dugom i daljem unapređenju komunikacije s kreditorima i investitorima u vrijednosne papire FBiH. Kako bi bila osigurana dosljednost s vladinim politikama, Strategija će biti revidirana i ažurirana svake godine, u okviru budžetskog procesa, a po potrebi i češće, ukoliko dođe do značajnijih promjena na tržištu.

MFiT BiH u saradnji sa Svjetskom bankom priprema strategiju upravljanja dugom na BiH nivou, a preporučuje se ostalim nivoima vlasti da ubrzaju donošenje svojih strategija o upravljanju dugom. Za potrebe upravljanja javnim dugom za BiH nabavljen je softver za analizu i praćanje javne zaduženosti BiH. Softver je instalisan u MFiT i prihvaćen u testnom okuženju, te nabavljena prateća oprema (hardver).

Osoblje koje radi na ovim poslovima upravljanja javnim dugom na svim nivoima vlasti je tokom 2015 godine učestvovalo na obukama organizovanim od strane Svjetske banke.

III Preporuke za postizanje ciljeva reforme javne uprave u oblasti javnih finansija

Izazov u provođenju reformi u javnim finansijama predstavlja visok nivo javnog duga, konstantan rast vanjskog duga od 2008 do 2016 godine, još uvijek značajno oslanjanje na donatorske fondove, djelimična razvijenost kapaciteta za internu reviziju, finansijsko upravljanje i unutrašnju kontrolu, te nedovoljna fiskalna disciplina.

Preporuke za dalje provođenje reformi u oblasti javnih finansija su utvrđene na bazi monitoringa i prikazane po poglavljima i reformskim ciljevima.

1. Dimenzija politike sistema javnih finansija

¹⁴ http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/Strategija%20upravljanja%20dugom%202016-2018_.pdf

Preporuka: *Indikatori svih ciljeva i aktivnosti postavljenih u ovom poglavlju 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 orijentisanog prema rezultatima; sa naglaskom na kvalitet napretka, a ne samo na evidentiranje da li su se promjene dogodile.*

Obrazloženje: Jedan od postignutih ciljeva u okviru ovog poglavlja je redovna izrada makrofiskalnog okvira za cijelu BiH kroz aktivnost usvajanja Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika BiH (GOF). GOF se usvaja, ali se postavlja pitanje blagovremenosti usvajanja i kvaliteta usvojenog dokumenta. Postala je praksa da se kasni sa usvajanjem GOF, a kvalitet dokumenta nije zadovoljavajući pogotovu u dijelu koji se odnosi na gornje granice zaduženja jer se prikazuju samo okvirne projekcije za narednu fiskalnu godinu bez projekcija za trogodišnji period. Fiskalno vijeće BiH je 17. 6. 2014. usvojilo GOF za period 2015-2017, a 23. 6. 2015. godine GOF za period 2016-2018. godine. Znači da su prekršene zakonske odredbe definisane Poslovnikom o radu Fiskalnog vijeća BiH gdje je postavljen rok za usvajanje GOF ili revidiranog GOF do 31. maja svake godine. Kašnjenje usvajanja GOF direktno se reflektuje na kašnjenje pripremanja i usvajanja dokumenta okvirnog budžeta (DOB), odnosno budžeta za nivoe vlasti u BiH prema rokovima utvrđenim budžetskim kalendarima Zakona o finansiranju institucija BiH, Zakona o budžetima u Federaciji BiH, Zakona o budžetskom sistemu RS i Zakona o budžetu Brčko distrikta.

2. Povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom

Preporuka 1: *Jačanje komunikacije između menadženta institucija i jedinica za finansije je samo djelimično unaprijeđeno u praksi. Preporučuje se kontinuirana saradnja, komunikacija i kontrola potrošnje tokom cijele fiskalne godine.*

Obrazloženje: Većina institucija je imenovala lica koja su zadužena za saradnju sa jedinicama za finansije u procesu planiranja i izvršenja budžeta, međutim samo je 24% anketiranih institucija dostavilo mahom nepotpune podatke koji se odnose na njihove planirane i ostvarene rashode, neizmirene obaveze i slično. Ova činjenica upućuje na to da se još uvijek budžet planira u jedinicama za finansije bez kontinuirane uključenosti institucija i njihovih predstavnika u proces planiranja i praćenje izvršenja budžeta. Najčešći kontakti sa jedinicama za finansije se ostvaruju vezano za potpisivanje izjave o fiskalnoj odgovornosti rukovodioca budžetskih korisnika zbog primjene odredbi Zakona o fiskalnoj odgovornosti RS usvojenog 2015 godine, Zakona o finansiranju institucija BiH i Zakona o budžetima u FBiH.

Preporuka 2: Cilj potpunog uvođenja programskog budžetiranja u javnoj upravi u BiH nije ostvaren, samo su za to stvorene tehničke pretpostavke. Svi nivoi vlasti moraju uložiti dodatne napore u smislu realizacije ovog cilja koji će se postići kada se budžeti na parlamentima budu usvajali i objavljivali u programskom formatu.

Obrazloženje: Uvođenje višegodišnjeg planiranja javnih sredstava uz pomoć Informatičnog sistema za planiranje i upravljanje budžetom (BPMIS) za nivo BiH, FBiH i RS ocijenjeno kao realizovan cilj, sa stanovišta nabavke i instaliranja softvera. Tokom 2015 godine DOB i budžeti za 2016 godinu su pripremljeni u BPMIS ali i dalje se ne usvajaju prema programskoj klasifikaciji nego prema ekonomskoj i organizacionoj. Posmatrano sa stanovišta rezultata ostvarenja ovaj cilj će biti realizovan u trenutku kada se kada se budžeti na parlamentima budu usvajali u programskom formatu i budu objavljeni i dostupni javnosti u programskom, ekonomskom i organizacionom formatu.

Preporuka 3: Blagovremeno uključivanje parlamenata u proces donošenja budžeta i prošireno izvještavanje prema parlamentima i javnosti u BiH nije na zadovoljavajućem nivou. U cilju postizanja uključenosti parlamenta i javnosti u proces budžetiranja i izvještavanja treba kontinuirano poboljšavati proces izvještavanja, te uvesti obaveza pripremanja i diseminacije "budžeta za građane" .

Obrazloženje: U procesu donošenja budžeta, građani se najčešće, ali nedovoljno, uključuju preko nevladinog sektora u skladu sa budžetskim kalendarom. Za građane se ne pripremaju budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta u jednostavnijoj formi od budžeta i finansijskih izvještaja za parlament. Nekoliko lokalnih zajednica (Bijeljina, Tuzla, Zenica) je u toku 2015 godine pripremila jednostavniji format budžeta - "budžet za građane" koji su dostupni na njihovim web stranicama. U 2015. godini je započeo "Projekat održivosti civilnog društva", koji zagovara uvođenje Budžeta za građane, kao obaveznog dokumenta u budžetskom ciklusu kroz amandmane na Zakon o budžetima FBiH, Zakon o budžetskom sistemu RS i Zakon o budžetu BD BiH. Uvođenjem obaveze pripremanja budžeta za građane javnost će biti blagovremenije uključena u proces donošenja budžeta i izvještavanje.

Finansijsko izvještavanje u cilju informisanja vlada i parlamenata je u toku 2015 godinu unaprijeđeno stupanjem na snagu Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH. U FBiH je smanjen broj obrazaca za izvještavanje s ciljem da se smanje kašnjenja u dostavljanju izvještaja od strane budžetskih i vanbudžetskih korisnika, dok je na nivou Institucija BiH zadržan isti broj obrazaca kao i 2014. godine.

3. Poboljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora

Preporuka 1: Uvođenje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (MRS JS) nije realizovano na svim nivoima vlasti. Nije formirano Koordinaciono tijelo koje bi bilo sastavljeno od predstavnika jedinica za finansije (FBiH, Institucija BiH i BD)

kako bi se utvrdili tačni kapacitete za uvođenje MRS JS i obračunskog modela računovodstva. FBiH, Institucije BiH i BD treba da koordiniraju u cilju traženja donatorske podrške za uvođenje MRS JS i postizanju cilja uvođenja obračunskog računovodstva.

Obrazloženje: RS je usvajanjem Međunarodnog računovodstvenog standarda za javni sektor (MRS JS) 23 - Prihodi od transakcija koje nisu transakcije razmjene, počela primjenjivati obračunsko računovodstvo od 1.1.2013. godine i od tada prihode iskazuje na obračunskoj osnovi u finansijskim izvještajima, što je definisano Pravilnikom o finansijskom izvještavanju za korisnike prihoda budžeta Republike, opština i gradova i vanbudžetskih fondova.

Kada je u pitanju izvještavanje o izvršenju budžeta RS primjenjuje se modifikovana obračunska osnova. Svi ostali nivoi vlasti u BiH, nastanak poslovnih događaja knjiže po modifikovanom načelu prema kojem se prihodi evidentiraju u periodu u kojem postaju raspoloživi i mjerljivi (na gotovinskoj osnovi), a rashodi se priznaju u trenutku nastanka obaveze, bez obzira kada se vrši plaćanje (na obračunskoj osnovi). Prema tome, svi finansijski izvještaji se pripremaju na modifikovanom principu.

Preporuka 2: *Nije realizovan cilj uvođenja funkcije trezora u cijeloj javnoj upravi BiH. Preporučuje se traženje donatorske podrške u svrhu provedbe ovog cilja u FBiH.*

Obrazloženje: 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 1.1.2016 godine u sistem trezorskog poslovanja je uključen i Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje RS. Zakonska obaveza za uvođenje trezora u jedinicama lokalne samouprave u FBiH je istekla još 2011. godine, međutim trezorski sistem poslovanja nije u potpunosti uveden. Federalni i kantonalni nivoi vlasti su uveli trezorski sistem poslovanja uz donatorsku podršku. Neki vanbudžetski korisnici su na kantonalnom nivou vlasti su uključeni u trezorski sistem, na primjer: direkcije za ceste su u sedam kantona u trezorskom sistemu poslovanja, a nisu uključene samo u Unsko-Sanskom, Srednjobosanskom i Tuzlanskom kantonu. Ni jedan kanton i njegove jedinice lokalne samouprave nemaju uspostavljenu vezu između ova dva sistema trezora.

4. Uvođenje PIFC-a u skladu s relevantnim standardima EU

Preporuka: *Postavljeni cilj uvođenja interne kontrole i revizije u skladu s relevantnim standardima EU nije postignut u vremenskom okviru Startegije. Godišnji izvještaj o internoj reviziji i finansijskom upravljanju i kontroli ne pripremaju i ne objavljuju sve centralne jedinice za harmonizaciju (CHJ) iako su obavezne. Koordinacioni odbori CHJ-a trebaju ponovo početi održavati sjednice i angažovati se na implementaciji PIFC startegije. Svi nivoi vlasti treba da kontinuirano rade na cjelovitom razvoju PIFC jer uz zakonitost i pravilnost trošenja sredstava treba postići ekonomičnosti, efikasnosti i*

efektivnosti u upravljanja javnim budžetskim sredstvima.

Obrazloženje:

U postizanju ovog reformskog cilja u 2015 u odnosu na 2014 godinu napredak se ogleda u sljedećem: na BiH nivou u donošenju Smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH koje predstavljaju jednu od podloga za uspostavljanje i funkcionisanje finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine; na FBiH nivou otvaranjem javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH u oktobru 2015. godine, i u RS u donošenju novog Zakona o računovodstvu i reviziji RS, oktobra 2015 godine.

U dijelu koji se odnosi na obuku zaposlenih na svim nivoima vlasti, u organizaciji projekta "Jačanje upravljanja javnim finansijama" obučeno je 170 internih revizora i 17 predavača, a 130 zaposlenih i 4 predavača je obučeno u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole.

5. Poboljšanje organizacijske strukture i investiranje u izgradnju kapaciteta

Preporuka: *Kontinuirano i sistematski planirati izgradnju kapaciteta u ministarstvima finansija, broj obuka i broj učesnika obuka.*

Obrazloženje: Značajan napredak je ostvaren po pitanju poboljšanja organizacione strukture i investiranja u izgradnju kapaciteta u Ministarstvima finansija na svim nivoima. i pored politike restrikcije zapošljavanja u javnoj upravi potrebno je voditi računa o zapošljavanju dovoljnog broja IT stručnjaka i stručnjaka iz oblasti interne revizije.

6. Povećanje efikasnosti upravljanja javnim dugom

Preporuka: *Napredak u povećanju efikasnosti upravljanja javnim dugom nije postignut u poređenju sa planiranim aktivnostima RAP1. Potrebno je postići saglasnost svih nivoa vlasti u BiH na usvajanju jedinstvene metodologije o upravljanju javnim dugom i uspostaviti bolju koordinaciju.*

Obrazloženje: 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. Preporučuje se usvajanje jedinstvene metodologije i tabela za izvještavanje, što bi imalo značajan doprinos efikasnijem upravljanju javnim dugom i odrazilo se pozitivno na ovaj cilj reforme. Harmonizacija izvještavanja o dugu bi imala uticaj na kvalitet rezultata koji prati dimenzije politika sistema javnih finansija koji trenutno ima manjkavosti u dijelu koji se odnosi na projekcije duga i zaduživanja.

IV Aneksi

Aneks 1.

Javne finansije
Državni nivo
<ol style="list-style-type: none">1. Ministarstvo pravde2. Agencija za državnu službu3. Ured koordinatora za reform javne uprave4. Ministarstvo vanjskih poslova5. Direkcija za evropske integracije6. Ministarstvo odbrane7. Ministarstvo civilnih poslova8. Ministarstvo finansija9. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica10. Regulatorna agencija za komunikacije RAK11. Centralna harmonizacijska jedinica (Ministarstvo finansija i trezora BiH)12. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH (Ministarstvo sigurnosti BiH)13. Agencija za nadzor nad tržištem BiH14. Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta BiH15. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK)
Federacija BiH
<ol style="list-style-type: none">1. Federalno ministarstvo pravde2. Federalno ministarstvo finansija3. Federalno ministarstvo obrazovanja4. Agencija za državnu službu FBiH5. Poreska uprava FBiH6. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva7. Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica8. Federalno ministarstvo zdravstva9. Federalno ministarstvo prostornog uređenja10. Agencija za bankarstvo FBiH11. Agencija za privatizaciju u FBiH12. Federalna direkcija robnih rezervi13. Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove14. Komisija za vrijednosne papire FBiH15. Zavod za javno zdravstvo FBiH
RS
<ol style="list-style-type: none">1. Agencija za državnu upravu RS2. Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS3. Ministarstvo finansija RS4. Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS5. Helikopterski servis Republike Srpske6. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS

7. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS
8. Ministarstv za izbjeglice i raseljena lica RS
9. Ministarstvo pravde RS
10. Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS
11. Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS
12. Agencija za bankarstvo RS
13. Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove
14. Republička uprava za inspekcijske poslove
15. Reublika agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća
Distrikt Brčko
Pododjeljenje za ljudske resurse

Aneks 2.

BiH

- Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini (BiH) ("Službeni glasnik BiH" br. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09 i 32/13)
- Zakon o uplatama na Jedinostveni račun i raspodjeli prihoda ("Službeni glasnik BiH" br. 55/04, 34/07 i 49/09)
- Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 61/04, 49/09)
- Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08),
- Pravilnik o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine
http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/pravilnici/Pravilnik_o_racunovodstvu_BiH_hrv.pdf

Brčko distrikt

- Zakon o budžetu Brčko Distrikta BiH ("Službene novine Brčko Distrikta BiH, br. 34/08);
- Zakon o trezoru Brčko Distrikta BiH ("Službene novine Brčko Distrikta BiH, br. 03/07; 19/07; 02/08);
- Zakon o računovodstvu i reviziji Brčko Distrikta BiH ("Službene novine Brčko Distrikta BiH, br. 06/06, 19/07);
- Uredba o budžetskom računovodstvu Brčko Distrikta BiH ("Službene novine Brčko Distrikta BiH, br. 25/07);
- Pravilnik o budžetskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u Brčko Distriktu BiH ("Službene novine Brčko Distrikta BiH)

- Odluka o računovodstvenoj politici za budžetske korisnike i Trezor Brčko Distrikta BiH ("Službene novine Brčko Distrikta BiH)

Federacija BiH

- Zakon o budžetima u Federaciji BiH ("Službene novine Federacije BiH", br, 102/13, 9/14,13/14 i 8/15)
- Zakonom o pripadnosti javnih prihoda FBiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08, 22/09, 35/14 i 98/15)
- Zakon o računovodstvu i reviziji u FBiH („Službene novine FBiH“, br, 83/09)
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH ("Službene novine Federacije BiH",br,69/14)
- Zakon o trezoru u FBiH („Službene novine FBiH“, br, 58/02, 19/03, 79/07)
- Računovodstvene politike za budžetske korisnike i trezor Federacije BiH (Službene Novine FBiH Br, 9/11)
- Pravilnik o knjigovodstvu budžeta u FBiH
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br, 69/14, 14/15)
- Pravilnik o načinu uplate javnih prihoda budžeta i vanbudžetskih fondova na teritoriji Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br, 3/11, 6/11, 9/11,18/11,39/11, 64/11i 87/11, 5/12, 41/12, 69/12, 93/12, 101/12 i 105/12)

Republika Srpska

- Zakon o fiskalnoj odgovornosti Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 94/15)
- Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 121/12, 52/14 i 103/15);
- Zakon o izvršenju budžeta za fiskalnu godinu RS ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 128/06, 116/12);
- Zakon o računovodstvu i reviziji RS ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 36/09) – prečišćen tekst ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 52/11);
- Odredba o klasifikacije budžeta, sadržaju računa i korištenju kontnog plana za korisnike javnih prihoda, opštine, gradove i fondove ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 90/10);
- Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za korisnike prihoda budžeta Republike, opština, gradova i fondova ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 90/10)
- Pravilnik o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 127/11);

Fiskalna koordinacija

- Zakon o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br, 63/08)
- Poslovnik o radu Fiskalnog vijeća
- Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH 2016-2018
<http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/2015/Globalni%20okvir%20fiskalnog%20bilansa%20i%20politika%20u%20BiH%202016-2018-BOS.pdf>
- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfsfs.pdf>