

**PRAĆENJE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI: ANALIZA REZULTATA U
OBLASTI JAVNIH FINANSIJA U 2016. 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 i ni na koji način ne odražavaju stavove Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) ili Vlade Danske.

Mart, 2017.

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
ESA 2010	Evropski sistem nacionalnih i regionalnih računa 2010
BPMIS	Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom

Sadržaj

UVOD.....	6
NALAZI MONITORINGA REFORME JAVNIH FINANSIJA U BIH	6
1. Dimenzija politike sistema javnih finansija	6
2. Povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom	9
3. Poboljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora	14
4. Uvođenje PIFC-a u skladu sa relevantnim EU standardima	15
5. Povećanje efikasnosti upravljanja javnim dugom	16
PREPORUKE ZA POSTIZANJE CILJEVA REFORME JAVNE UPRAVE U OBLASTI JAVNIH FINANSIJA	18
IV Aneksi.....	21
Aneks 1 - Lista institucija koje su dostavile popunjene upitnike za monitoring reforme javne uprave.....	21
Aneks 2 - Lista institucija koje nisu dostavile popunjene upitnike za monitoring reforme javne uprave.....	22
Aneks 3 - Lista zakonskih propisa BiH	24

UVOD

Transparency International u BiH, uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj i Vlade Danske, u okviru projekta Monitoring reforme javne uprave u BiH (PARM), priprema godišnje izvještaje o reformi javne uprave, a ovaj izvještaj odnosi se na praćenje napretka u reformskoj oblasti Upravljanje javnim finansijama u 2016. godini.

Izvještaj 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 76¹ institucija državnog, entitetskih nivoa vlasti i Brčko distrikta.

Od 76 institucija obuhvaćenih uzorkom, 41² institucija nije ustupila tražene informacije od javnog značaja i time je odbila da doprinese monitoringu. U navedenim institucijama ne postoji razvijena svijest o potrebi da se široj javnosti sveobuhvatno prezentuju rezultati njihovog rada.

Prikupljeni su podaci od 35 anketiranih institucija i na bazi ovih podataka pripremljen je monitoring. U izvještaju su navedeni svi pozitivni pomoci u provođenju reformi u institucijama koje su dostavile odgovore na upitnik.

NALAZI MONITORINGA REFORME JAVNIH FINANSIJA U BIH

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

1. Dimenzija politike sistema javnih finansija

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

¹ Aneks 1 i Aneks 2

² Aneks 2

Zakon o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 63/08) definiše Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH kao dokument 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 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 prijedlog osnovnog ili revidiranog dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH, te se isti dostavlja Fiskalnom vijeću najkasnije do 15. maja, a rok za usvajanje je 31. maj (utvrđen Poslovníkom o radu Fiskalnog vijeća).

Fiskalno vijeće BiH je na svojoj 4. sjednici održanoj 24. maja 2016. godine usvojilo Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH (GOF)³ i prekinulo praksu kašnjenja usvajanja GOF-a kao u prethodnim godinama.

Međutim, pored ovog napretka u poštovanju roka usvajanja GOF za period od 2017. do 2019. godine, kvalitet ovog dokumenta je ostao na istom nivou.

Prvo i drugo poglavlje GOF-a, Analiza i trendovi makroekonomskih kretanja u BiH i Analiza visine i strukture prihoda od indirektnih poreza i njihove projekcije, pripremljeni su i obrazloženi 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, predstavljen je u nekoliko tabela okvirnog budžeta koje je svaki nivo vlasti dostavio. Utvrđen nivo i struktura javne potrošnje za BiH u periodu od 2017. do 2019. godine je rezultat zbira podataka okvira budžeta sačinjenih od strane institucija BiH, BD, FBiH i RS. Treba napomenuti da su u GOF-u za period od 2017. do 2019. godine okvirni budžeti za nivoe vlasti pripremljeni na bazi podataka koji se ne mogu porediti, što je i naznačeno da prilikom usporedbe izvještaja po nivoima treba voditi računa o razlikama u obuhvatu podataka.

Još se od 2011. godine u ovom dijelu dokumenta navodi da nivo javnih rashoda, kao udio u BDP-u, treba da bude ispod 40% BDP-a. Stiče se dojam da se u dosad usvojenim GOF-ovima mijenjaju samo godine "X" i "Y" u rečenici: "Nivo javnih rashoda, kao udio u BDP-u, u periodu X-Y godine treba se 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

³ http://mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/gfo/GO%20BiH%202017-2019_korigovano_230516%20bos%20tb.pdf

mjerama će se postići. U GOF-u za period od 2017. do 2019. godine dodana je samo jedna nova uopštena kvalifikacija, bez konkretnih mjera, koja glasi: “U periodu od 2017. do 2019. godine potrebno je učiniti dodatne napore kako bi se promijenila struktura javne potrošnje u pravcu jačanja kapitalnih investicija, a na teret smanjenja tekućih rashoda.”

Projekcije zaduženja nisu pripremljene za trogodišnji period, te GOF ne daje kompletnu sliku gornje granice zaduženja na nivou BiH. Ovaj dio GOF-a sadrži listu zakonskih propisa koji regulišu oblast zaduživanja, duga i garancija na nivou BiH, FBiH i RS. Granice zaduženja za entitete⁴ su utvrđene (postoji malo detaljnije objašnjenje i to pojedinačno za FBiH, kantone i općine) za 2016. godinu (treba biti za 2017. godinu).

U praksi, Fiskalno vijeće BiH usvaja samo projekcije prihoda od indirektnog oporezivanja koje su osnova za planiranje i pripremu dokumenta okvirnog budžeta (DOB) za sve nivoe vlasti u BiH i odlučuje o budžetu institucija BiH.

⁴http://mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/gfo/GO%20BiH%202017-2019_korigovano_230516%20bos%20tb.pdf

2. Povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom

Transparentna potrošnja javnih sredstava

S obzirom na to da je Fiskalno vijeće BiH u zakonskom roku usvojilo GOF za period 2017-2019. godine vlade su imale dovoljno vremena za izradu DOB-a. Institucije BiH, Federacija BiH i Republika Srpska, usvojile su svoje dokumente okvirnog budžeta do 30. juna 2016. godine.

Vlada Brčko distrikta BiH usvojila je DOB Brčko distrikta BiH za period od 2017. do 2019. godine sa velikim zakašnjenjem, u januaru 2017. godine, a u martu 2017. godine je planirano razmatranje Nacrta budžeta za 2017. godinu.

Zakonodavstvo u oblasti budžeta za nivo institucija BiH i oba entiteta je harmonizovano u dijelu koji se odnosi na proces donošenja godišnjih budžeta po principu "deset koraka". Brčko distrikt je u fazi pripreme novog Zakona o budžetu koji bi trebao biti harmonizovan sa zakonima na ostalim nivoima vlasti, bio je razmatran u formi nacrta još u 2015. godini, ali nije usvojen do kraja 2016. godine.

Tehnički preduslovi za uvođenje programskog budžetiranja, u fazi planiranja budžeta, za institucije BiH i entitete su obezbijeđeni implementiranjem BPMIS-a.

Još uvijek se budžeti planiraju i evidentiraju u različitim softverima, počevši od najjednostavnijih do najnovijeg softvera za upravljanje budžetom (BPMIS⁵). Budžeti za 2017. godinu za institucije BiH, entitete i kantone planirani su u istom formatu u BPMIS-u, međutim ovaj softver nije kompatibilan sa trezorskim softverima tako da se izvršenje budžeta vodi u sistemu trezora. Brčko distrikt do kraja 2016. godine nije implementirao BPMIS.

Dostavljanje zahtjeva budžetskih korisnika, prema Instrukciji za budžetske korisnike br. 1, za izradu DOB-a za period od 2017. do 2019. godine vršeno je kroz BPMIS sistem. Instrukcija broj 2, takođe, kao i zahtjevi za Izmjene i dopune budžeta za 2017. godinu su dostavljeni kroz sistem BPMIS-a. Budžeti entiteta su planirani prema metodologiji programskog budžetiranja, ali se kao takvi ne usvajaju i ne objavljuju na web stranicama entitetskih ministarstava finansija. Iako se budžeti na entitetskim

⁵ Fond za reformu javne uprave u BiH je finansirao nabavku softvera BPMIS „Informatički sistem upravljanja budžetom“

nivoima vlasti planiraju u BPMIS-u u programskom formatu, još uvijek se usvajaju i objavljuju samo po ekonomskoj i organizacionoj klasifikaciji i u RS i FBiH⁶.

S obzirom na to da DOB u osnovi predstavlja procjenu sredstava potrebnih za ostvarivanje strateških i operativnih ciljeva budžetskih korisnika neophodno je aktivno učešće svih rukovodilaca u okviru institucija. Komunikacija između menadžmenta institucija i ministarstava (resora, odjeljenja, službi) za finansije se odvija kontinuirano tokom cijelog procesa pripreme budžeta. S obzirom na to da su se budžetski korisnici u 2016. godini suočavali sa nastavkom trenda ograničenih finansijskih sredstava, te zbog zakonom utvrđene fiskalne odgovornosti rukovodilaca budžetskih korisnika, evidentno je mnogo značajnije angažovanje rukovodilaca nego ranije. Međutim, još uvijek je nezadovoljavajući nivo uključenosti građana i civilnog društva u procesu donošenja budžeta.

Prilikom planiranja budžeta za fiskalnu godinu, 62% od anketiranih institucija uključuju poznate i izvjesne donacije već u nacrt budžeta, naknadno dobijene donacije uključuju u rebalans budžeta, odnosno sve donacije se knjigovodstveno evidentiraju i predmet su finansijskog izvještavanja u skladu sa zakonskim propisima. Za razliku od njih, 38% anketiranih institucija je negativno odgovorilo na ovo pitanje.

Takođe, usvojeni budžeti za 2017. godinu ne sadrže podatke o procjenjenom izvršenju prihoda i rashoda za 2016. godinu što je u skladu sa evropskom praksom. Budžet RS za 2017. godinu samo sadrži podatke/iznose za 2017. godinu. Budžet FBiH sadrži podatke o izvršenju za period od 1.1. do 30.6.2016. godine, dok budžet institucija BiH sadrži podatke o sredstvima planiranim budžetom za 2016 godinu.

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

Uvođenje programskog budžetiranja u javnoj upravi u BiH

Tehnički preduslovi za uvođenje programskog budžetiranja, u fazi planiranja budžeta, za institucije BiH i entitete su obezbijeđeni implementiranjem BPMIS-a. Uvođenje programskog budžetiranja doprinosi planiranju budžeta uspostavljanjem veze

⁶ <http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/budzet2016/Prihodi%20-%20bos.pdf>

između strateškog planiranja i planiranja budžetskih sredstava. Implementacijom BPMIS-a budžeti se pripremaju u programskom formatu, ali se još uvijek ne usvajaju, niti se prati izvršenje i finansijsko izvještavanje u programskom formatu.

Budžet institucija BiH usvaja se i objavljuje prema ekonomskoj, fondovskoj (izvori finansiranja), organizacionoj klasifikaciji, te prema pregledu višegodišnjih projekata. Uspostavljen je sistem srednjoročnog i godišnjeg planiranja i Sektor za budžet MFT-a je angažovan na uvođenju programskog budžetiranja sopstvenim kapacitetima.

Unapređenju procesa programskog budžetiranja u institucijama BiH značajno je doprinijelo Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, pripremljeno na bazi Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 62/14). Takođe, informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU) je nadograđen i tako su obezbijeđene pretpostavke za praćenje izvršenja po programima, a isti će se primjenjivati nakon obezbjeđenja normativno-pravnih pretpostavki, odnosno izmjenama Zakona o finansiranju institucija BiH.

Iako se budžeti na entitetskim nivoima vlasti planiraju u BPMIS programskom formatu, još uvijek se usvajaju i objavljuju samo po ekonomskoj i organizacionoj klasifikaciji i u RS⁷ i FBiH⁸, te im predstoje aktivnosti koje provode institucije BiH na unapređenju procesa programskog budžetiranja.

Planiranje i praćenje realizacije kapitalnih investicija na svim nivoima vlasti u BiH vodi se putem Sistema za unapređenje javnih investicija (PIMIS), a koji nije uvezan sa BPMIS sistemom. Ova dva sistema treba što prije uvezati i na taj način podići nivo efikasnosti procesa budžetiranja.

Važeće zakonske odredbe u BiH koje se odnose na godišnji vremenski okvir budžeta, od perioda za sastavljanje budžeta pa sve do njegovog usvajanja od strane Parlamenta, ostavljaju kraći period Parlamentu za razmatranje nacrtu budžeta u odnosu na vremenski okvir od tri mjeseca koji je preporučen od strane OECD-a.⁹

⁷http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/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%202017%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0_517300938.pdf

⁸ <http://www.fmf.gov.ba/v2/stranica.php?idstranica=147&idmeni=15>

⁹ OECD (2002), [OECD Najbolje prakse za transparentnost budžeta](#), član 1.1, OECD Publishing, Pariz.

Finansijsko izvještavanje

Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH koji je na snazi od 1. januara 2015. godine, propisuje se oblik i sadržaj finansijskih izvještaja, uputstva za sačinjavanje periodičnih finansijskih izvještaja i godišnjeg finansijskog izvještaja, periodi za koje 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 (tromjesečne) i godišnji finansijski izvještaj u rokovima određenim ovim pravilnikom.

Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH koji je stupio na snagu 1. januara 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, opština, finansijske planove vanbudžetskih fondova i poslovne planove javnih preduzeća. Pravilnikom je sveobuhvatnije 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 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 izveštajima 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 Brčko distrikta 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.

Svi nivoi vlasti koriste harmonizovanu tabelu usklađenu sa GFS-om (pripremljenu od strane MMF-a) u cilju kvartalnog i godišnjeg izvještavanja po Stand-by aranžmanu.

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

Prema važećim propisima, samo je RS regulisala obavezu budžetskih korisnika o mjesečnom finansijskom izvještavanju. Na pitanje da li se pripremaju mjesečni izvještaji o izvršenju budžeta u svrhu internih konsultacija i diskusija pozitivno je odgovorilo 86%, odnosno 30 institucija.

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 jedinica lokalne samouprave i finansijski planovi vanbudžetskih fondova. Do 1. januara 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, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (Fond PIO) RS dobio je status budžetskog korisnika Republike Srpske za 2017. godinu.

Vlada RS priprema DOB i uključuje projekcije za jedinice lokalne samouprave i vanbudžetske fondove. Jedinice lokalne samouprave u RS ne pripremaju vlastite dokumente okvirnog budžeta, 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 period od 2017. do 2019. godine obuhvata projekcije prihoda za: Budžet FBiH, budžete kantona i jedinica lokalne samouprave, budžete vanbudžetskih fondova (prvenstveno Fond PIO/MIO, Fond za zdravstveno osiguranje i za zapošljavanje) i sredstva javnih kompanija koja se prikupljaju kao javni prihodi od posebnih naknada propisanih zakonima. Neki vanbudžetski fondovi i korisnici 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.

3. Poboljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora

Strategijom reforme javne uprave bilo je planirano formiranje koordinacionog tijela, sastavljeno od predstavnika svih ministarstava finansija na različitim nivoima vlasti kako bi se sistematski analizirala ostvarivost svakog pojedinačnog međunarodnog računovodstvenog standarda za javni sektor (MRS JS). Ovo koordinaciono tijelo nije formirano.

RS je počela primjenjivati obračunsko računovodstvo od 1. januara 2013. godine, međutim izvještaji o izvršenju budžeta i obrazac koji se priprema za izvještavanje MMF-a pripremaju se na modifikovanoj obračunskoj osnovi.

Usvojen je Zakon o računovodstvu i reviziji Brčko distrikta BiH u junu 2016. godine i na taj način se stvara pretpostavka za uvođenje Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor u Brčko distriktu.

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.

Svi budžetski korisnici RS su uključeni u sistem Jedininstvenog računa trezora.

Zakonska obaveza za uvođenje trezora u jedinicama lokalne samouprave u FBiH je bila do 2011. godine, međutim trezorski sistem poslovanja nije u potpunosti uveden. Federalni i kantonalni nivoi vlasti su uveli trezorski sistem poslovanja. Neki vanbudžetski korisnici na kantonalnom nivou vlasti su uključeni u trezorski sistem (direkcije za ceste). U Kantonu Sarajevo svih devet jedinica lokalne samouprave 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 uvođenje trezorskog sistema u preostalim opštinama biće finansirano kroz USAID-ov FAR projekat, dok će ostatak biti finansiran iz PAR fonda. Informacioni sistem trezora nije uveden u Brčko distriktu.

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

Svi nivoi vlasti u BiH, 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 Zakona o internoj reviziji institucija BiH i Zakona o finansiranju institucija BiH. CHJ je uspostavljena u okviru MFIT i objavila je na web stranici MFIT BiH godišnje konsolidovane izvještaje interne revizije za 2011, 2012, 2013, 2014. i 2015. godinu¹¹.

U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH i Pravilnikom o godišnjem izvještavanju o sistemu FUK-a u institucijama BiH, CHJ MFIT BiH je uradila prvi Godišnji konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2015. godinu.¹² Od 74, izvještaje su dostavile 63 institucije i na bazi analize ovih izvještaja CHJ MFIT BiH utvrdila je da sve institucije BiH još nisu u potpunosti uspostavile planski pristup poslovanju i da većina institucija još nije imenovala osobu zaduženu za finansijsko upravljanje i kontrolu.

U toku 2016. godine, Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH održala je šestodnevnu obuku o finansijskom upravljanju i kontroli za oko stotinu državnih službenika iz 65 institucija Bosne i Hercegovine.

U organizaciji Centralne harmonizacijske jedinice Ministarstva finansija i trezora BiH (CHJ MFIT BiH) u Sarajevu je 1. i 2. novembra 2016. godine održana obuka o unapređenju sistema javnih internih finansijskih kontrola u institucijama Bosne i Hercegovine.

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 pripremila peti godišnji

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://mft.gov.ba/bos/images/stories/chj/izvjestaji/ostali/Konsolidovani%20izvjest.%20godinu.pdf>

konsolidovani izvještaj za 2015. godinu o stanju interne revizije, koji je usvojen u oktobru 2016. godine. U praksi se i dalje susrećemo sa primjerima da 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. CHJ RS je pripremila Konsolidovani godišnji izvještaj o uspostavljanju i razvoju interne finansijske kontrole u javnom sektoru RS sa stanjem na dan 31.12.2015. godine, a koji je usvojen u toku 2016. godine.

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 Brčko distrikta 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 Skupština Brčko distrikta BiH. Na web stranici ovog Ureda dostupni su samo revizorski izvještaji o finansijskom poslovanju budžetskih korisnika Brčko distrikta.

Na bazi uzorka od 35 institucija u BiH, 37% institucija nema sistematizacijom radnih mjesta predviđeno radno mjesto iz oblasti finansijske unutrašnje kontrole i interne revizije.

Institucije koje imaju sistematizovana radna mjesta, tj. 22 institucije imaju predviđeno zapošljavanje 50 radnika, a na dan 31.12.2016. godine imali su zaposlenih 31, odnosno 62%.

Iz naprijed navedenog, predstoje još značajniji naponi u cilju uspostavljanja sistema PIFC-a.

5. Povećanje efikasnosti upravljanja javnim dugom

Prema podacima iz Programa ekonomskih reformi BiH od 2015-2019. godine, procijenjeno stanje ukupnog javnog duga za 2016. godinu iznosi 12.260,8 miliona KM i za 2,9 indeksna poena je viši u odnosu na stanje duga u 2015. godini. U strukturi ukupnog duga 71,3% ili 8.740,7 miliona KM predstavlja vanjski dug dok 28,7% ili 3.520,1 miliona KM predstavlja unutrašnji dug.

Otplata vanjskog duga u BiH porasla je za 26% u 2016. godini u odnosu na 2015. godinu, s tim što projekcije pokazuju rast godišnje otplate u ovoj u odnosu na 2016.

godinu za 35%.

Otplata javnog duga i projekcije (u mil. KM)

	2015	2016	2017	2018	2019
Vanjski dug	381,6	479,7	648,0	670,2	587,5
Unutrašnji dug	515,7	514,4	582,1	577,0	489,0
Ukupno FBiH	897,3	994,1	1.230,1	1.247,2	1.076,5
Vanjski dug	204,3	256,2	336,6	347,8	297,6
Unutrašnji dug	418,3	488,0	469,3	563,3	447,2
Ukupno RS	622,6	744,2	805,9	911,1	744,8
Vanjski dug	2,9	4,5	7,1	8,3	7,9
Unutrašnji dug	10,5	5,7	0,7	0,7	0,7
Ukupno BD	13,4	10,2	7,8	9,0	8,6
Vanjski dug institucija BiH	4,1	4,6	5,0	5,5	7,5
UKUPNO BiH	1.537,4	1.753,1	2.048,8	2.172,8	1.837,4

Izvor podataka: Program ekonomskih reformi BiH 2017-2019. godina

Konstantan rast dugovanja na svim nivoima vlasti u BiH zahtijeva poseban pristup ovom problemu kroz donošenje strateških dokumenata na planiranju zaduživanja i upravljanja dugom.

MMF i Svjetska banka su u toku 2016. godine organizovali seminare i treninge na temu upravljanja dugom za službenike BiH, FBiH, RS i BD.

Krajem 2016. godine Federacija BiH je pripremila revidirani Reformski plan za upravljanje dugom. Na državnom nivou je nabavljen softver za praćenje duga. Republika Srpska je u decembru 2016. godine usvojila Strategiju upravljanja dugom RS za period od 2016. do 2019. godine.

Obje strategije su dostupne na web stranicama vlada, a objavljivanje ovih dokumenata i njihova dostupnost široj javnosti doprinosi osiguranju transparentnosti upravljanja javnim dugom.

Kako bi bila osigurana dosljednost s vladinim politikama, strategije treba revidirati i ažurirati svake godine u okviru budžetskog procesa, a po potrebi i češće, ukoliko dođe do značajnijih promjena na tržištu.

I na kraju, u aprilu 2016. godine Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva finansija i trezora, usvojilo je prvi put na državnom nivou Srednjoročnu strategiju upravljanja dugom Bosne i Hercegovine, čime je BiH ispunila jednu od obaveza iz Akcionog plana Reformske agende za BiH.

Strategija, uz prezentaciju strukture duga, sadrži procjenu stanja zaduženosti, te definiše srednjoročne ciljeve upravljanja dugom i smjernice za dostizanje tih ciljeva. Ova strategija obuhvata srednjoročne strategije upravljanja dugom Republike Srpske, Federacije BiH i Brčko distrikta BiH, uključujući i vanjski dug institucija BiH. MFT BiH će prilikom novog vanjskog zaduživanja primijeniti smjernice utvrđene Strategijom.

PREPORUKE ZA POSTIZANJE CILJEVA REFORME JAVNE UPRAVE U OBLASTI JAVNIH FINANSIJA

S obzirom na to da proces evropskih integracija zahtijeva reformu upravljanja javnim finansijama, dogovoreno je da svaki nivo vlasti (institucije BiH, Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko distrikt BiH) izradi svoju strategiju upravljanja javnim finansijama, kako bi se nakon toga definisao Strateški okvir reformi u upravljanju javnim finansijama u BiH 2016-2020. godine.

U izradu Strategije reforme javne uprave za BiH 2016-2020. aktivno su uključeni Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, MMF, SIGMA (OECD), institucije BiH, entitetski nivoi vlasti i Brčko distrikt BiH.

Na bazi nalaza monitoringa reformi javnih finansija za prethodne godine, strateški pristup reformi u upravljanju javnim finansijama BiH u narednom periodu treba biti fokusiran na: održivi srednjoročni makrofiskalni i budžetski okvir, mobilizovanje prihoda, planiranje i izradu budžeta, efikasno i efektivno izvršenje budžeta, uvođenje efikasne interne kontrole, uspostavljanje zakonodavne osnove, metodologije i procedura za javno privatno partnerstvo i koncesije, dobro upravljanje javnim nabavkama, te jačanju kapaciteta vanjske revizije. Preporučuje se uspostavljanje sistema monitoringa orjentisanog prema rezultatima sa naglaskom na kvalitet napretka, a ne samo na evidentiranje da li su se promjene dogodile.

✧ U procesu reforme javnih finansija treba unaprijediti vjerodostojnost srednjoročnog fiskalnog okvira kroz: formulisanje, usvajanje i primjenu fiskalnih pravila, unapređenje izrade i obuhvata projekcija prihoda i rashoda, jačanje kapaciteta za djelovanje u vezi s fiskalnim učinkom i fiskalnim rizikom, te jačanje finansija nižih

nivoa vlasti.

- ✧ Poboljšanje mobilizacije prihoda postići kroz: proširenje baze poreznih obveznika; reorganizacijom i jačanjem poreskih uprava; restrukturiranjem poreznog opterećenja; unapređenjem administrativnih postupaka i procedura s ciljem uticaja na sivu ekonomiju i poboljšanja naplate javnih prihoda; unapređenjem transparentnosti porezne politike kroz pružanje bolje usluge poreznim obveznicima; te unapređenjem upravljanja i stvaranja povoljnije poslovne klime.
- ✧ Cilj budućih reformi u oblasti planiranja i izrade budžeta jeste implementacija integrisanog sistema planiranja i donošenja DOB-a. Ključni element u implementaciji integrisanog sistema planiranja su sektorske strategije koje trebaju biti osnova za izradu DOB-a i godišnjeg budžeta. Na bazi ovih strategija moraju se utvrditi gornje granice rashoda za DOB i iste trebaju služiti kao osnova za podnošenje zahtjeva za programski budžet. Planiranje budžeta treba biti zasnovano na dobro definisanim projekcijama, neophodno je proširiti obuhvat budžeta i DOB-a uključivanjem svih transfera i donacija, zatim uključiti vanbudžetske fondove i direkcije za ceste u budžete.
- ✧ Efikasno i efektivno izvršenje budžeta poboljšati uvezivanjem informatičkih sistema plana i izvršenja budžeta, harmonizovanim načinom izvještavanja koje je usaglašeno sa međunarodnim računovostvenim standardima za izvještavanje, Evropskim sistemom nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010 standardima). Značajnu pažnju posvetiti unapređenju upravljanja novčanim tokovima (gotovinom).
- ✧ U cilju uspostave sveobuhvatnog i transparentnog načina praćenja i objavljivanja stanja neizmirenih obaveza za sve nivoe vlasti i vanbudžetske fondove treba uspostaviti jedinstvenu metodologiju, utvrditi kako izmirivati postojeće obaveze, odnosno kako izbjegavati akumuliranje novih neizmirenih obaveza. Uložiti napore na jačanju upravljanjem dugom kroz jačanje internih procedura, IT-a, te transparentnijeg izvještavanja o dugu i izvještavanja u skladu sa ESA 2010. Godišnji budžeti treba da sadrže podatke o procijenjenom izvršenju prihoda i rashoda za cijelu prethodnu godinu.
- ✧ Javne interne finansijske kontrole unaprijediti kroz unapređenje regulative za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole, jačanje kapaciteta za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole, jačanje kontrola u cilju osiguranja fiskalne odgovornosti, stvaranja preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate, unapređenje regulative i metodologije rada interne revizije, te povećanja učinka i kvaliteta rada interne revizije.

- ✧ Javno privatno partnerstvo kao ekonomski model dugoročnog udruživanja potencijala ova dva sektora postaje imperativ savremene ekonomske realnosti. U BiH je potrebno uspostaviti zakonodavni okvir za javno-privatno partnerstvo, usaglasiti sa pozitivnim praksama, a takođe unaprijediti i oblast koncesija.
- ✧ Osigurati najefikasnije korištenje javnih sredstava na način da se propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklade sa *acquis-em*, obuhvatiti dodatne oblasti koje nisu propisane *acquis-em* i uskladiti ih sa odgovarajućim propisima u drugim oblastima. Sistem pravnih lijekova uskladiti sa standardima *acquis-a* koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost te omogućavaju brzo i kompetentno rješavanje žalbi.
- ✧ Vanjska revizija treba nastaviti primjenjivati standarde neutralnosti i objektivnosti da bi osigurala visokokvalitetne revizije koje imaju pozitivan uticaj na funkcionisanje javnog sektora. U praksi osigurati da se poštuju nezavisnost, mandat i organizacija revizijskih institucija, koji su utvrđeni ustavnim i pravnim okvirom.

IV Aneksi

Aneks 1 - Lista institucija koje su dostavile popunjene upitnike za monitoring reforme javne uprave

Institucije BiH:

1. Agencija za državnu službu,
2. Ured koordinatora za reformu javne uprave,
3. Ministarstvo civilnih poslova,
4. Ministarstvo finansija,
5. Direkcija za evropske integracije,
6. Regulatorna agencija za komunikacije,
7. Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta BiH,
8. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije,
9. Ministarstvo sigurnosti,
10. Državna agencija za istrage i zaštitu,
11. Agencija za zaštitu ličnih podataka,
12. Uprava za indirektno oporezivanje,
13. Centralna izborna komisija,
14. Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka BiH.

Institucije FBiH:

1. Federalno ministarstvo finansija,
2. Federalno ministarstvo obrazovanja,
3. Agencija za državnu službu FBiH,
4. Poreska uprava FBiH,
5. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva,
6. Federalno ministarstvo prostornog uređenja,
7. Agencija za bankarstvo FBiH,
8. Agencija za privatizaciju u FBiH,
9. Federalno ministarstvo trgovine,
10. Federalni zavod za statistiku,
11. Arhiv Federacije BiH,
12. Federalni zavod za programiranje razvoja.

Institucije RS:

1. Agencija za državnu upravu,

2. Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS,
3. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
4. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS,
5. Republička uprava za inspekcijske poslove,
6. Republička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća,
7. Republički zavod za statistiku RS,
8. Narodna skupština Republike Srpske,
9. Republički pedagoški zavod,
10. Republička uprava civilne zaštite.

Aneks 2 - Lista institucija koje nisu dostavile popunjene upitnike za monitoring reforme javne uprave

Institucije BiH:

1. Ministarstvo pravde BiH,
2. Ministarstvo vanjskih poslova BiH,
3. Ministarstvo odbrane BiH,
4. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica BiH,
5. Centralna harmonizacijska jedinica (Ministarstvo finansija i trezora BiH),
6. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH (Ministarstvo sigurnosti BiH),
7. Agencija za nadzor nad tržištem BiH,
8. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH,
9. Direkcija za ekonomsko planiranje,
10. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH,
11. Agencija za statistiku BiH.

Institucije FBiH:

1. Federalno ministarstvo pravde,
2. Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica,
3. Federalno ministarstvo zdravstva,
4. Federalna direkcija robnih rezervi,
5. Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove,
6. Komisija za vrijednosne papire FBiH,
7. Zavod za javno zdravstvo FBiH,
8. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine,
9. Federalni zavod za zapošljavanje,
10. Federalno ministarstvo prometa i komunikacija,

11. Federalna direkcija za namjensku industriju,
12. Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova,
13. Federalno ministarstvo energetike, rudarstva i industrije.

Institucije RS:

1. Ministarstvo finansija RS,
2. Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS,
3. Helikopterski servis Republike Srpske,
4. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS,
5. Ministarstvo pravde RS,
6. Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS,
7. Agencija za bankarstvo RS,
8. Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove,
9. Poreska uprava RS,
10. Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva RS,
11. Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS,
12. Republička direkcija za robne rezerve,
13. Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS,
14. Republička uprava za igre na sreću,
15. Ministarstvo nauke i tehnologije RS.

Brčko distrikt

Odjeljenje za ljudske resurse Vlade Brčko distrikta.

Aneks 3 - Lista zakonskih propisa 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 Jedinствeni 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", br. 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_racunovodstvuBiH_hrv.pdf
- 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)
- Zakon o budžetima u Federaciji BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 102/13, 9/14,13/14 i 8/15)
- Zakon 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)
- 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 klasifikaciji 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);
- 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>