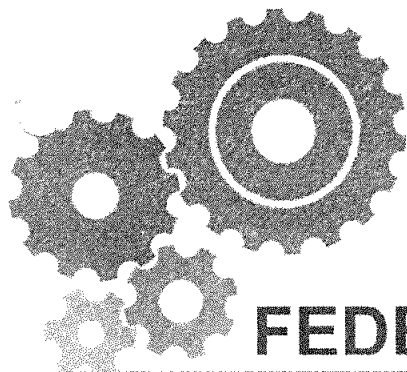
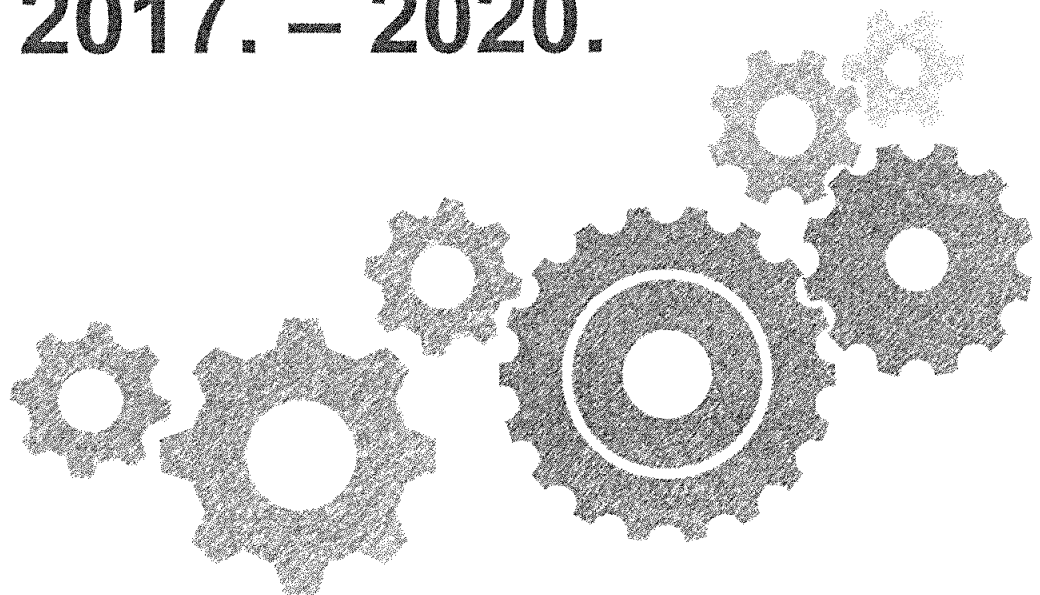


BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
FEDERALNO MINISTARSTVO FINANSIJA



# **STRATEGIJA REFORME UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA/FINANCIJAMA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

**2017. – 2020.**



APRIL 2017.

# SADRŽAJ

SADRŽAJ .....	1
I Cilj strategije reforme upravljanja javnim finansijama .....	2
II Ključni ciljevi reforme javnih finansija .....	4
<b>1. FISKALNI OKVIR .....</b>	<b>5</b>
Mjera 1: Formuliranje, usvajanje i primjena fiskalnih pravila.....	5
Mjera 2: Unapređenje izrade i proširenje obuhvata projekcija prihoda i rashoda.....	6
Mjera 3: Jačanje kapaciteta za djelovanje u vezi s fiskalnim učinkom i fiskalnim rizikom .....	8
Mjera 4: Jačanje finansija nižih nivoa vlasti.....	9
<b>2. MOBILIZIRANJE PRIHODA .....</b>	<b>15</b>
Mjera 1: Restrukturiranje poreznog opterećenja.....	15
Mjera 2: Druga pitanja porezne politike .....	16
Mjera 3: Jačanje Porezne uprave Federacije BiH.....	19
<b>3. PLANIRANJE I IZRADA BUDŽETA .....</b>	<b>25</b>
Mjera 1: Proširivanje obuhvata Dokumenta okvirnog budžeta i godišnjih budžeta .....	26
Mjera 2: Uključiti vanbudžetske fondove i direkcije za puteve budžete .....	27
Mjera 3: Osigurati podršku pripremi dokumenata okvirnog budžeta i budžeta u odgovarajućem IT sistemu.....	29
Mjera 4: Unaprijeđenje usmjeravanja sredstava u budžetu u srednjoročnom periodu i na godišnjem nivou .....	30
<b>4. IZVRŠENJE BUDŽETA .....</b>	<b>36</b>
Mjera 1: Poboljšanje informatičkih sistema trezora .....	36
Mjera 2: Računovodstvo i izvještavanje .....	37
Mjera 3: Upravljanje gotovinom – cash flow .....	38
Mjera 4: Rješavanje neizmirenih obaveza .....	40
Mjera 5: Jačanje upravljanja dugom .....	41
<b>5. JAVNE INTERNE FINANSIJSKE KONTROLE .....</b>	<b>51</b>
Mjera 1: Primjena strategije za internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru .....	51
Mjera 2: Jačanje kapaciteta i povećanje učinka rada interne revizije .....	53
Mjera 3: Jačanje funkcije budžetske inspekcije.....	54
<b>6. VANJSKA REVIZIJA.....</b>	<b>61</b>
<b>7. PRAĆENJE PROVOĐENJA STRATEGIJE .....</b>	<b>69</b>
<b>DODATAK 1.....</b>	<b>70</b>

## I CILJ STRATEGIJE REFORME UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

Usporavanje pozitivnih kretanja makroekonomskih pokazatelja posljednjih godina, kao posljedica globalne ekonomske krize, nisu mimoišla ni Bosnu i Hercegovinu odnosno Federaciju Bosne i Hercegovine (F BiH)<sup>1</sup>. U prevazilaženju postojećeg stanja potrebno je pokrenuti proces oporavka i jačanja ekonomije, te poduzeti konkretne akcije u cilju fiskalne i finansijske konsolidacije i postizanja srednjoročne održivosti. Neophodno je provesti fiskalnu konsolidaciju na svim nivoima vlasti u Federaciji BiH koja će postepeno dovesti do smanjenja budžetskog deficita i stabilizacije nivoa javnog duga.

Prema Reformskoj agendi<sup>2</sup> za Bosnu i Hercegovinu 2015-2018, koja je usaglašene od strane svih nivoa vlasti u BiH, treba se osigurati stabilno makroekonomsko okruženje, ali za stabilan pozitivan realni rast u srednjoročnom, odnosno dugoročnom periodu neophodno je provesti niz strukturalnih reformi. Reforme su grupisane u šest glavnih oblasti od kojih je od posebnog značaja set reformi u oblasti javnih finansija, oporezivanja i fiskalne održivosti.

Pored Reformske agende, pismom namjere MMF-u<sup>3</sup> vlasti u BiH su postavile ciljeve strukturalne reforme za poticanje ekonomskog rasta, otvaranje radnih mjesta i osiguranje održivosti i veće efikasnosti vladinih finansija: fiskalne politike, unapređenja efikasnosti u naplati prihoda, jačanja javnih finansija, očuvanja stabilnog finansijskog sistema i pružanja podrške za kreditni rast.

U cilju praćenja reformskog procesa, a u skladu sa Zakonom o budžetima<sup>4</sup> u Federaciji BiH Vlada je Smjernicama<sup>5</sup> ekonomske i fiskalne politike za period 2017. - 2019. godinu, potvrdila svoje opredjeljenje za prevođenje srednjoročne fiskalne strategije u budžetsku metodologiju, te definisanje okvira za budžetske planove budžetskih i vanbudžetskih korisnika.

---

<sup>1</sup> Rast realnog bruto domaćeg proizvoda (BDP) u 2012 godini je iznosio -1,2%, 2013 godini 1,7 %, 2014 godine 1,4%, a 2015 godine 2.2 % - FBiH Smjernice ekonomske i fiskalne politike za period 2017 – 2019. godina

<sup>2</sup> <http://www.FBiHvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf>

<sup>3</sup> [http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/EI\\_materijali\\_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf](http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/EI_materijali_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf)

<sup>4</sup> Zakon o budžetima u Federaciji BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 102/13, 9/14, 13/14 i 8/15)

<sup>5</sup> [http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/budzet2016/Smjernice%20ekonomske%20i%20fiskalne%20politike%20za%20period%202017-2019\\_%20godina.pdf](http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/budzet2016/Smjernice%20ekonomske%20i%20fiskalne%20politike%20za%20period%202017-2019_%20godina.pdf)

Postavljeni strateški ciljevi Vlade F BiH potvrđuju opredijeljenost Vlade F BiH na makroekonomsku stabilnost, konkurentnost, održivi razvoj, zapošljavanje, socijalnu uključenost, te EU integracije.

Bitno je napomenuti da su zadnjih nekoliko godina postignuti značajni pomaci u oblasti upravljanja javnim finansijama, kao što je usvajanje novog Zakon o budžetima u Federaciji BiH koji se implementira od 2014. godine, usvajanje Strategije upravljanja dugom 2016-2018. godine u Federaciji BiH<sup>6</sup>, a tokom 2016 godine usvojen je novi Zakona o trezoru Federacije BiH<sup>7</sup> i u pripremi je nacrt novog Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji BiH kojim se uvode nova fiskalna pravila za zaduživanje i izdavanje garancija, te metodologija mjerenja javnog duga usklađuje sa metodologijom ESA 2010. Iz oblasti interne revizije su usvojeni i Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli te Izmjena i dopuna zakona o internoj reviji u javnom sektoru u Federaciji BiH, kao i Strategija razvoja javnih internih finansijskih kontrola u FBiH.

Iako su značajni naponi uloženi u reformi javnih finansija u Fedearciji BiH usklađenost i redosljed realizacije reformskih aktivnosti nisu bili odgovarajući, što je dovelo do neujednačenog napretka u nekim od ključnih oblasti upravljanja javnim finansijama na svim nivoima vlasti F BiH. Iz navedenih razloga je proizašla potreba za pripremom opsežne Strategije reforme upravljanja javnim finansijama za Fedraciju BiH.

Cilj ove strategije je da pruži sveobuhvatni i integrisani okvir za planiranje, koordinaciju, provođenje i praćenje napretka u provođenju aktivnosti kako bi se unaprijedila makroekonomska stabilnost, obezbijedilo efikasno i namjensko korišćenje javnih resursa i unaprijedile usluge koje pruža državna uprava u Federaciji, uz istovremeno povećavanje odgovornosti i efikasnosti, transparentnosti i funkcionalnosti upravljanja javnim finansijama, te ispunjenja neophodnih uslova za pristupanje Evropskoj uniji (EU).

Strategija je rezultat konsultacija sa ključnim partnerima relevantnim za njenu pripremu u Federaciji BiH, a bazirana je na opredjeljenju Vlade Federacije BiH za provođenje reformi, preporukama SIGMA Izvještaja o mjerenju početnog stanja u javnoj upravi BiH za 2016. godinu, na saradnji i preporukama od strane MMF-a, PEFA<sup>8</sup> Ocjeni javnih rashoda i finansijske odgovornosti za BiH 2014 godine, planiranim reformama u Pismu namjere MMF<sup>9</sup>-u i Reformskoj agendi 2015.-2018. godine<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> [http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/Strategija%20upravljanja%20dugom%202016-2018\\_.pdf](http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/Strategija%20upravljanja%20dugom%202016-2018_.pdf)

<sup>7</sup> Zakon o trezoru F BiH, «Službene novine Federacije BiH», broj 26/16

<sup>8</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/909191468013742908/text/826460WP0P13180Report0S ept020140eng.txt>

<sup>9</sup> [http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/EI\\_materijali\\_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf](http://www.parlamentFBiH.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/EI_materijali_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Teh.%20memorandum.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.FBiHvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf>

## II KLJUČNI CILJEVI REFORME JAVNIH FINANSIJA

Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama F BiH podjeljena je u šest ključnih stubova i obuhvata:

- Održivi srednjoročni makrofiskalni i budžetski okvir
- Mobiliziranje prihoda
- Planiranje i izrada budžeta
- Efikasno i efektivno izvršenje budžeta
- Uvođenje efikasne interne kontrole
- Obezbijeđenje eksternog nadzora nad javnim finansijama putem vanjske revizije

Za svaki od navedenih stubova definisan je očekivani rezultat, a popraćen je detaljnijim prikazom jedne ili više mjera, aktivnostima u okviru svake mjere, indikatorima, rokovima, izvorima finansiranja pojedinačnih aktivnosti, kao i koje institucije ili sektori su nosioci aktivnosti za realizaciju pojedinih mjera.

Planirane mjere koje treba provesti u cilju postizanja rezultata su bazirane na već pomenutim analizama SIGMA; MMF, PARCO<sup>11</sup> Izveštaji o napretku reforme javne uprave u BiH, , Pismu namjere upućenog MMF-u a sve u skladu sa opredjeljenjima Vlade Federacije BiH definisanim u Reformskoj agendi.

---

<sup>11</sup> <http://parco.gov.ba/dokumenti/izvjestaji/izvjestaji-o-napretku-rju/>

# 1. FISKALNI OKVIR

U procesu reforme javnih finansija cilj je unaprijediti vjerodostojnost srednjoročnog fiskalnog okvira kroz primjenu fiskalnih pravila, unapređenje izrade projekcija, jačanje kapaciteta za djelovanje u vezi s fiskalnim učinkom i fiskalnim rizikom, te jačanje finansija nižih nivoa vlasti.

## **Mjera 1: Formuliranje, usvajanje i primjena fiskalnih pravila**

Usvajanjem i primjenom u praksi od januara 2014. Godine novog Zakona o budžetima u FBiH je pored uvođenja fiskalnih pravila uspostavljeno i fiskalno koordinaciono tijelo sa jasno propisanim nadležnostima u dijelu koordinacije fiskalnih politika u Federaciji BiH a sve s ciljem osiguravanja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti Federacije BiH. Potreba za definisanjem fiskalnih pravila se javila zbog prije svega ograničenih nadležnosti centralne vlade Federacije BiH u domenu planiranja i izvršavanja budžeta na nižim nivoima vlasti i pojave akumuliranja deficita u većini kantona ali i jedinica lokalne samouprave.

Zakonom o budžetima u FBiH propisano je fiskalno pravilo koje navodi da planirani tekući bilans budžeta mora biti pozitivan ili jednak nuli. A da je ostvareni deficit iz prethodnih godina vlada dužna pokriti planiranjem sredstava u budžetu za pokriće ostvarenog deficita u narednih pet fiskalnih godina.

Za upravljanje dugom Federacije, u skladu sa Zakonom o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>12</sup> nadležno je Federalno ministarstvo finansija, a za upravljanje dugom kantona, gradova i općina Ministarstva finansija kantona, odnosno gradske i općinske službe za finansije.

Novim Zakonom o dugu potrebno je unaprijediti proces evidencije duga i garancija; revidirati postojeće limite zaduženosti i izloženosti i to: Federacije prema kantonu, gradu i općini, Federacije prema jednom sektoru, pravnom licu ili grupi povezanih lica, utvrditi granice izloženosti kantona, grada i općine prema jednom pravnom licu i nove limite servisiranja duga kantona, gradova i općina u odnosu na redovne prihode; propisati pragove zaduženosti u odnosu na GDP te obavezu smanjenja tekućih rashoda u slučaju da opći dug Federacije dosegne 55% GDP.

Potrebno je poboljšati proces praćenja i izvještavanja, kao i povezanih kontrola. Uspostavljene limite izloženosti/zaduženja je potrebno redovno izračunavati, te stvoriti pretpostavke da se isti prate na svim nivoima vlasti (u automatskom alatu), te unaprijediti kapacitete i stvoriti tehničke pretpostavke za poboljšanje procesa praćenja zaduživanja, izvještavanja i evidencije duga i garancija. Također je potrebno obavezati Vladu Federacije da donosi Strategiju upravljanja dugom zasnovanu na ciljevima utvrđenim Zakonom kao i da usvaja Godišnji plan zaduživanja.

---

<sup>12</sup> Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br: 86/07, 24/09, 44/10 i 30/16)

## **Mjera 2: Unapređenje izrade i proširenje obuhvata projekcija prihoda i rashoda**

Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH<sup>13</sup> (GOFBP) je polazni dokument za pripremu dokumenta okvirnog budžeta za sve nivoe vlasti u BiH. Federalno ministarstvo finansija (FMF) godišnje izrađuje Dokument okvirnog budžeta (DOB) u skladu sa Zakonom o budžetima u Federaciji BiH. Osnovu za njegovu izradu predstavljaju makroekonomske projekcije i pretpostavke za naredno srednjoročno razdoblje utvrđene GOFBP-om. Na osnovu ovih makroekonomskih indikatora (kamatne stope, BDP, indeks potrošačkih cijena, indikatori zaposlenosti, platni bilans, monetarna i fiskalna politika), te Smjernica ekonomske i fiskalne politike Federacije BiH, nastoji se kreirati odgovarajuća politika sa ciljem da se podstakne održiv, efkasan, socijalno-pravedan i stabilan ekonomski rast Federacije BiH.

U okviru nadležnosti Sektora za budžet i javne rashode FMF su i poslovi praćenja i analize makroekonomskih indikatora BiH u saradnji sa nadležnim institucijama BiH, te organiziranje izrade istih za područje Federacije BiH u skladu sa politikama dogovorenim na Fiskalnom Vijeću BiH. Prikupljanje, analiziranje i izrada makroekonomskih i fiskalnih podataka za Federaciju BiH potrebnih za izradu DOB-a, godišnjeg budžeta i drugih pratećih dokumenata, vrši se u saradnji sa relevantnim ekonomskim institucijama Federacije BiH, te sa Sektorom za poresku politiku i javne prihode i Sektorom za upravljanje dugom FMF.

S ciljem sveobuhvatnije i što kvalitetnije procjene makroekonomskih indikatora neophodno je proširiti obuhvat projekcija koje se sada pripremaju, dodavanjem projekcija nižih nivoa vlasti u Dokument okvirnog budžeta, te ojačati kapacitete za makroekonomsku analizu i fiskalne projekcije, unaprijediti prikaz i pojašnjenja makroekonomskih parametara i poboljšati objašnjenje makro brojki u budžetskim smjernicama koje FMF upućuje kantonima i općinama.

Projekcije prihoda u fazi budžetskog procesa su ključne, imajući u vidu da upravljaju potrošnjom na način da iste predviđaju okvir sredstava za finansiranje potrošnje i prioritetnih programa Vlada svih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Stoga procjene prihoda trebaju da se zasnivaju na što kvalitetnijim i pouzdaniji modelima koji trebaju da osiguraju unaprijeđene metode procjene.

Federalno ministarstvo finansija u zadatku ima da pravi procjene /predviđanja kretanja prihoda budžeta na godišnjem nivou i za srednjoročno razdoblje. Model za procjenu i raspodjelu prihoda od indirektnih poreza postoji i pruža pouzdane projekcije prihoda za sve korisnike u Federaciji BiH, međutim problem se javlja kod procjene direktnih poreza (porez na dobit i porez na dohodak), doprinosa i ostalih neporeznih prihoda. Ministarstvo posjeduje određeni model za procjenu istih, ali to

---

<sup>13</sup>[http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/gfo/GO%20BiH%202017-2019\\_korigovano\\_230516%20bos%20tb.pdf](http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/gfo/GO%20BiH%202017-2019_korigovano_230516%20bos%20tb.pdf)

nije ekonometrijski model. USAID-ov projekt iz 2010. godine je radio na ekonometrijskom modelu, koji nije potpuno završen, te je bilo potrebno nastaviti aktivnosti u finalizaciji modela, kao i educiranju osoblja Ministarstva.

Tehničku pomoć na realizaciji započetih aktivnosti na nastavku uvođenja ekonometrijskog modela i unaprijeđenja procjena prihoda na doniranom softverskom programu STATA (USAID TAF projekat) u narednom periodu bit će pružena od strane USAID –ovog projekta "FAR".

Kvalitetan sistem izvještavanja i praćenja historijskih trendova polazna je osnova za projiciranje javnih prihoda u Federaciji BiH za kvartalni, godišnji i srednjoročni period, gdje je neophodno osigurati raspoložive, tačne i pouzdane informacije, koje trebaju pravovremeno biti dostupne Federalnom ministarstvu finansija u navedene svrhe.

Imajući u vidu značaj izvještavanja o javnim prihodima, obaveza izrade i dostave izvještaja propisana je kroz Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji prema kojem Federalno ministarstvo finansija donosi propise kojima se uređuju sadržaj, način i rokovi izvještavanja o prikupljenim i raspoređenim javnim prihodima budžeta, vanbudžetskih fondova i ostalih korisnika javnih prihoda na teritoriji Federacije.

Postojeći sistem izvještaja koji se priprema na mjesečnoj osnovi sadrži propisane obrasce za izvještavanje za sve korisnike javnih prihoda na teritoriji Federacije BiH. Izvještaji svakog korisnika definišu porezne i neporezne prihode, uključuju i indirektno oporezivanje kao i najznačajnije prihode koje prikuplja i raspoređuje Uprava za indirektno oporezivanje BiH preko jedinstvenog računa.

Trenutni način prikupljanja obrazaca i izvještaja od korisnika je dug zbog vremena utrošenog za prikupljanje i obradu podataka, gdje se redovno ponavljaju kašnjenja u dostavljanju izvještaja i tehničke greške, što može dovesti do neadekvatnog načina evidentiranja prihoda i kašnjenja u izradi konsolidovanog izvještaja na nivou Federacije, kao i čestim dostavljanjem izvještaja u papirnoj formi od nekih korisnika.

U saradnji sa USAID projektom Reforme fiskalnog sektora (FAR) i Federacije BiH pokrenuta je uspostava novog sistema izvještavanja o prikupljenim i raspoređenim javnim prihodima u Federaciji BiH. Novi sistem izvještavanja bazirat će se na korištenju podataka iz sistema Porezne uprave Federacije BiH uz prilagodbu obrazaca za izvještavanje.

Naime, Porezna uprava Federacije BiH posjeduje podatke o uplatama javnih prihoda na račune poslovnih banaka korisnika javnih prihoda, gdje su banke obavezne da izvršene platne transakcije javnih prihoda prosljede nadležnoj jedinici Porezne uprave Federacije, odnosno da podaci o uplatama budu dostupni na dnevnoj osnovi nadležnoj jedinici Porezne uprave Federacije BiH.

Potpunom uspostavom alata za izvještavanje mnogi nedostaci postojećeg sistema izvještavanja bi se otklonili, sa posebnim prednostima po pitanju skraćivanja vremena dostave i obrade podataka, osiguranja dostupnosti u svakom momentu, generisanje unificiranog izvještaja, što će omogućiti postojanje kvalitetnih i pravovremenih podataka o uplaćenim javnim prihodima sa dobrom podlogom za



historijske podatke i kvalitetniju izradu projekcija javnih prihoda, kreiranja politika i donošenja strateških odluka od značaja za Federaciju.

Implementacija ovih aktivnosti zbog povećanog obima poslova zahtijeva pored tehničkih pretpostavki i veći broj uposlenih u Sektoru za poreznu politiku i javne prihode u odnosu na trenutno uposlene, kao i za implementaciju drugih aktivnosti iz ove Strategije a koji se odnose proces uvođenja novog sistema raspodjele javnih prihoda korisnicima u Federaciji, kao i aktivnosti po pitanju restrukturiranja poreznih opterećenja i smanjenja parafiskalnih nameta u Federaciji u cilju rasterećenja privrede, smanjenja sive ekonomije i poboljšanja naplate javnih prihoda.

### **Mjera 3: Jačanje kapaciteta za djelovanje u vezi s fiskalnim učinkom i fiskalnim rizikom**

Zakonom o budžetima utvrđeno je da Federalno ministarstvo finansija vodi registar budžetskih korisnika po propisanoj budžetskoj klasifikaciji. Pravilnikom o utvrđivanju i načinu vođenja Registra budžetskih korisnika budžeta u F BiH utvrđuju se kriteriji na osnovu kojih se stiče status budžetskog korisnika, te način vođenja Registra budžetskih korisnika. Na nivou F BiH postoje 3 vanbudžetska fonda (penzijsko-invalidski fond, zdravstveni fond, fond za zapošljavanje) koji predstavljaju pravna lica, koja su osnovana zakonom, koja se finansiraju iz namjenskih poreza i neporeznih prihoda, odnosno doprinosa. Takođe, postoje 23 vanbudžetska fonda na nivou kantona.

Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u F BiH propisuje se obaveza izrade i dostavljanja kvartalnih finansijskih izvještaja, te godišnjeg izvještaja bužeta F BiH, budžeta kantona, gradova i općina, finansijskih planova vanbudžetskih fondova i poslovnih planova javnih preduzeća. Federalno ministarstvo finansija dužno je podnositi Vladi F BiH na razmatranje periodične konsolidovane finansijske izvještaje za sve nivoe vlasti.

Usvojen je Pravilnik o proceduri za izradu Izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja. Ovaj Pravilnik se odnosi na sve nivoe vlasti u Federaciji BiH i njime su osnažena fiskalna pravila, okvir za kontrolu utroška javnih sredstava, te jačanje odgovornosti rukovodilaca u institucijama vlasti.

Objavlivanjem Priručnika za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja budžeta, dodatno se pojačala kontrola fiskalnog rizika, kako na razini Federacije BiH, tako i na razini kantona. Federalno ministarstvo finansija - financija, u suradnji sa USAID-om je započela obuku na aplikaciji (FIA) koja će biti potpora provođenju Priručnika. Pored federalnog nivo vlasti, obuka se namjerava sprovesti i na kantonalnim nivoima vlasti, a u 2018. godini plan je da ista aplikacija bude implementirana u okviru BPMIS aplikacije.

#### **Mjera 4: Jačanje finansija nižih nivoa vlasti**

Zakon o budžetima F BiH, koji je na snazi od 2014. godine dovodi do jačanja cijelog procesa pripremanja budžeta u F BiH, detaljnije definiše budžetski kalendar, te dovodi do povećanja mogućnosti za sprovođenje limita za potrošnju na nižim nivoima vlasti, jer uključuje fiskalno pravilo koje navodi da planirani tekući bilans budžeta mora biti pozitivan ili jednak nuli te da je ostvareni deficit iz prethodnih godina vlada dužna pokriti planiranjem sredstava u budžetu za pokriće ostvarenog deficit u narednih pet fiskalnih godina.

S ciljem unapređenja budžetskog procesa na nivou kantona planirano je uvođenje BPMIS (Budget Planning Management Information System) aplikacije na kantonalnom nivou, što će doprinijeti transparentnijem, efikasnijem i kvalitetnijem procesu planiranja budžeta.

Zakonom o budžetima u Federaciji BiH propisano je uspostavljanje Fiskalnog koordinacijskog tijela Federacije sa ciljem osiguravanja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti Federacije, koje imenuje Vlada i u čiji sastav ulaze federalni ministar finansija, kantonalni ministar finansija i predstavnik saveza općina i gradova u Federaciji BiH. U narednom periodu potrebno je ojačati tehničku podršku za funkcioniranje Fiskalnog koordinacijskog tijela Federacije BiH i njegove uloge u rješavanju regulatornih i pitanja politika koje imaju implikacije za različite nivoe vlasti.

Kako bi se osigurala bolja finansijska kontrola nižih nivoa vlasti i uvela veća finansijska disciplina po pitanju utvrđivanja okvira prihoda budžeta nižih nivoa vlasti, Federaciji je dat nadzor i kontrola nad planiranjem a time i upravljanjem procesa određenih prihoda, uz zajedničku koordinaciju i smjernice za izradu budžeta odredbom člana 33. novog Zakona o budžetima. Naime, kantonalna ministarstva finansija, prije dostavljanja nacrta odnosno prijedloga budžeta vladi kantona, obavezna su pribaviti mišljenje Federalnog ministarstva finansija u vezi s planiranim prihodima i primicima, koji se planiraju na osnovu projekcija Federalnog ministarstva finansija i njihova primjena je obavezna. Ista obaveza se odnosi i na općine kantona koje su obavezne pribaviti mišljenje ministarstva finansija kantona.

Stupanjem na snagu ove odredbe kantonalna ministarstva finansija redovno dostavljaju nacрте i prijedloge budžeta na mišljenje, kako bi se budžeti mogli donijeti i usvojiti, gdje Ministarstvo daje mišljenje na ukupan okvir plana prihoda, sa posebnim osvrtom na plan prihoda od direktnih i indirektnih poreza, koji se ostvaruju u skladu sa federalnim propisima. S druge strane u planiranju prihoda uređenim kantonalnim propisima ne daje se negativno mišljenje ukoliko postoje manja odstupanja u odnosu na okvir prihoda, jer kantoni imaju najbolja saznanja o izmjenama politika i očekivanoj naplati tih prihoda.

U cilju jačanja finansija svih nivoa vlasti u Federaciji pokrenute se aktivnosti izrade ekonometrijskog modela za projekcije javnih prihoda, kako bi Federacija mogla što preciznije projecirati prihode za svaki kanton pojedinačno s tim da je neophodno ojačati kapacitete za makroekonomsku analizu i fiskalne projekcije u organizacionom i tehničkom smislu, što je navedeno u Mjeri 2. Unapređenje izrade i obuhvata projekcija prihoda i rashoda.

Osnova za izradu projekcija indirektnih poreza u Federaciji BiH, koji uzimaju najveće učešće u budžetima svih nivoa vlasti jesu planovi Odjeljenja za makroekonomsku analizu pri Upravnom odboru Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine (OMA) koja je prema budžetskom kalendaru utvrđenom u Zakonu o finansiranju institucija BiH najkasnije do 15. aprila obavezna izraditi nacrt projekcija prihoda od indirektnih poreza za tekuću i tri naredne godine, koji su dostupni Federaciji nakon ovog roka, te dalja raspodjela korisnicima u Federaciji zahtijeva određeni vremenski period za projiciranje i dostavu nižim nivoima vlasti za izrade svojih budžeta, s toga je neophodno koordinirano i vremenski usklađeno djelovanje svih relevantnih institucija na nivou BiH i Federacije po pitanju pravovremeno dostupnih informacija za izrade projekcija prihoda svih nivoa vlasti u Federaciji.

Jačanje finansija nižih nivoa vlasti, zahtijeva unaprijeđeniji i transparentniji sistem raspodjele prihoda u Federaciji BiH, sa posebnim osvrtom na aranžmane za servisiranje vanjskog duga iz prihoda od indirektnih poreza.

S obzirom na višegodišnju primjenu Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH, kojim je regulisana pripadnost javnih prihoda u Federaciji BiH, korištenih kriterija za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza, zahtijeva i inicijativa korisnika, uz preporuke Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) pripremaju se nova zakonska rješenja za poboljšanje sistema raspodjele kako bi podržao pravednost i fiskalne ciljeve Federacije te transparentnost istog.

Vlada F BiH će također težiti jačanju kontrole nad zaduživanjem nižih nivoa vlasti, između ostalog, usvajanjem novog Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama do kraja decembra/prosinca 2017. godine i usvajanjem Zakona o pripadnosti javnih prihoda. Federacija BiH će uz pomoć Svjetske izraditi dokument o stanju neizmirenih obaveza na nižim nivoima vlasti, uključujući i uspostavu sistema izvještavanja koji će obuhvatiti dospjele, a neizmirene obaveze u sektoru zdravstva i neizmirene obaveze na nižim nivoima vlasti u F BiH.

U saradnji sa USAID-om, nastojati će se dovršiti proces uvođenja sistema trezorskog poslovanja na niže nivoe vlasti, i informacijske sisteme upravljanja budžetom u kantonima u F BiH do kraja marta 2017. godine.

**Stub I - Fiskalni okvir**

**Mjera 1: Formuliranje, usvajanje i primjena fiskalnih pravila**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Javne finansije podliježu efikasnom nadzoru</b>	Usvojiti nova fiskalna pravila o zaduživanju i garancijama za sve niveoe vlasti (federalni, kantonalni, općinski)	Usvojen novi Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji BiH i relevantni podzakonski akti	K1 2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Sektor za upravljanje dugom
	Potpuna implementacija novih fiskalnih pravila uključujući njihovo predstavljanje i pojašnjenje subjektima, te pružanje odgovarajuće podrške	Fiskalna pravila se poštuju na svim nivoima vlasti u Federaciji BiH	K4 2018.	Nisu potreba dodatna sredstva	Sektor za budžet i javne rashode Sektor za poreznu politiku i javne prihode Sektor za upravljanje dugom

**Mjera 2: Unapređenje izrade i proširenje obuhvata projekcija prihoda i rashoda**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Unaprijeđen kvalitet historijskih</b>	Poboljšati serije historijskih podataka za projiciranje prihoda	Uspostavljen novi sistem izvještavanja o prikupljenim i raspoređenim javnim приходima u Federaciji BiH	K1 2018	Budžet. USAID FAR	Sektor za za poreznu politiku i javne prihode

*podataka i projekcija prihoda konsolidovanih rashoda za sve nivoae vlasti uključene u DOB*

Ojačati kapacitete za projekcije javnih prihoda za DOB i budžete u Federaciji BiH	Osposobljenost FMF da samostalno primjenjuju ekonometrijski model pri izradi projekcija	K2 2018	Budžet. Svjetska banka	Sektor za poreznu politiku i javne prihode
Proširenje obuhvata projekcija dodavanjem projekcija konsolidiranih rashoda svih nivoa vlasti u DOB.	Usvojen DOB koji obuhvata i projekcije konsolidovanih rashoda svih nivoa vlasti u Federaciji BiH	K2 2018	Budžet	Sektor za budžet i javne rashode
Ojačati kapacitete za makroekonomsku analizu unaprijedjenje prikaza i pojašnjenja makroekonomskih parametara	Smjernice ekonomske i fiskalne politike se redovno usvajaju i objavljuju na web stranici Federalnog ministarstva finansija	K2 2018	Budžet	Sektor za budžet i javne rashode

**Mjera 3: Jačanje kapaciteta za djelovanje u vezi s fiskalnim učinkom i fiskalnim rizikom**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<i>Jača fiskalna koordinacija u vezi s fiskalnim učinkom i fiskalnim rizikom</i>	Implementirati propise o fiskalnom učinku koji imaju uticaja na budžete svih nivoa vlasti		K4 2017		Sektor za budžet i javne rashode
<i>Uspostavljanje FIA aplikacije na nivou kantona</i>	Uspostavljanje dodatnog modula FIA u okviru BPMIS aplikacije za procjenu fiskalnog učinka koju primjenjuju budžetski korisnici na nivou kantona	FIA aplikacija se u potpunosti primjenjuje na nivou kantona	K4 2018		Sektor za budžet i javne rashode Kantonalna ministarstva finansija

**Mjera 4: Jačanje finansija nižih nivoa vlasti**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Unaprijeđen i transparentniji sistem raspodjele prihoda u Federaciji BiH</b>	Finalizirati i implementirati unaprijeđeni i transparentniji sistem raspodjele prihoda u F BiH, uključujući i aranžmane za servisiranje vanjskog duga	Usvojene izmjene i dopune zakon o pripadnosti javnih prihoda	K2 2017		Sektor za poreznu politiku i javne prihode
<b>Jačanje uloge fiskalnog koordinacionog tijela</b>	Ojačati sekretarsku i tehničku podršku za funkcioniranje tijela za fiskalnu koordinaciju i njegove uloge u rješavanju regulatornih i pitanja politika koje imaju implikacije za različite vlade	Koordinaciono tijelo se redovno sastaje i rješava pitanja iz ove oblasti	K2 2018	Budžet	Federalno ministarstvo finansija

## 2. MOBILIZIRANJE PRIHODA

Obaveza usklađivanja zakonodavstva u oblasti oporezivanja, uključujući mjere koje su usmjerene na dalju fiskalnu reformu, proističe iz člana 98. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU (SSP). Stoga će Vlada FBiH u periodu 2016-2020 godina poboljšati mobilizaciju prihoda kroz:

1. oblikovanjem porezne politike koja će povećati porezne prihode svih nivoa vlasti proširenjem baze poreznih obveznika te osnovica oporezive dobiti odnosno dohotka;
2. restrukturiranjem i smanjenjem opterećenja na rad<sup>14</sup>;
3. reorganizacijom i jačanjem Porezne uprave Federacije BiH (PU F BiH);
4. restrukturiranjem poreznog opterećenja;
5. unaprijeđenjem administrativnih postupaka i procedura s ciljem suzbijanja sive ekonomije i porezne evazije, kao i poboljšanja naplate javnih prihoda;
6. unaprijeđenje transparentnosti porezne politike kroz pružanje bolje usluge poreznim obveznicima.

Poboljšanje mobiliziranja prihoda se očekuje i kroz uspostavljenu razmjenu svih podataka o poreznim obveznicima između četiri porezne administracije u BiH<sup>15</sup>.

### Mjera 1: Restrukturiranje poreznog opterećenja

Povećanje poreznih prihoda svih nivoa vlasti predstavlja sekundarni cilj, a primarni cilj u oblikovanju porezne politike jeste širi obuhvat poreznih obveznika kojima će se nametnuti obaveza uplate poreza i proširenje porezna osnovice s ciljem preraspodjele poreznog opterećenja. Stoga je u 2016. godini usvojen novi Zakon o porezu na dobit<sup>16</sup> koji se bazirao na zaštitu porezne osnovice, proširenjem baze poreznih obveznika, transparentnim i neselektivnim poreznim poticajima i usklađivanja sa dobrom međunarodnom praksom. Pored Zakona, usvojeni i

<sup>14</sup> Vlada F BiH će provest reformu sistema oporezivanja, u cilju smanjenja opterećenja na rad, kroz smanjenje doprinosa, ali uz istovremeno osiguranje dodatnih prihoda za vanbudžetske fondove za pokriće gubitaka koji će nastati zbog smanjenja stope doprinosa

<sup>15</sup> U cilju postizanja ove razmjene podataka zaključen je Memorandum o institucionalnoj saradnji, razmjeni i ustupanju podataka o poreskim obveznicima između Uprave za indirektno oporezivanje (UINO), Porezne uprave Federacije BiH, Poreske uprave Republike Srpske, Poreske uprave Brčko Distrikta BiH, Agencije za posredničke, informatičke i finansijske usluge Republike Srpske (APIF) i Finansijsko-informatičke agencije Federacije BiH (FIA/AFIP). Podaci se razmjenjuju između poreskih uprava odnosno ustupaju na korištenje od strane APIF i FIA/AFIP poreskim upravama u obimu koji je usaglašen Memorandumom

<sup>16</sup> Objavljen u Službenim novinama Federacije BiH broj 15/16 . Iz Zakona je proizišao i Pravilnik o transfernim cijenama - donešen I objavljen u Službenim novinama Federacije BiH broj 67/16, a Pravilnik o primjeni zakona o porezu na dobit je donešen I objavljen u Službenim novinama Federacije BiH broj 88/16 i 11/17



objavljeni su i prateći pravilnici<sup>17</sup> te će se u narednom periodu pratiti efekti implementacije propisa i njihov uticaj na poslovno okruženje i javne prihode.

U cilju ispunjenja zadataka iz Reformske agende za BiH 2015. – 2018.godine i Pisma namjere MMF u narednom periodu izvršit će se preraspodjela opterećenja na rad na način da se smanje stope obaveznih doprinosa na primanja radnika, a proširi osnovica dohotka kroz oporezivanje naknada koje sad nisu oporezive. Istovremeno će se izvršiti prenos poreznog tereta na bogatiji sloj primaoca prihoda primjenom progresivnog oporezivanja, a zaštititi radnici s niskim primanima. Ova mjera realizirat će se usvajanjem dva propisa: Zakona o porezu na dohodak i Zakona o doprinosa, koji se planiraju usvojiti u 2017.godini, da bi se isti primjenjivali od 01.01.2018.godine.

Dalje, poreznu politiku po pitanju oporezivanja imovine potrebno je u budućem periodu sa nivoa kantona podići na federalni nivo, ne mijenjajući korisnike tih javnih prihoda. Sadašnji propisi koji uređuju oporezivanje posjeda i prometa imovine uređeni su na nivou deset Kantona i na nivou jedinica lokalne samouprave, te postoji preko 20 zakona koji regulišu istu materiju. U cilju pojednostavljenja poslovnog okruženja, u narednom periodu potrebno je donijeti jedinstveni zakon o oporezivanju imovine na nivou F BiH. Međutim, u tu svrhu biće potrebno uspostaviti evidencije imovine koja će objediniti sve postojeće podatke o zemljištu, zgradama i vlasništvu/stanarima, a koji će služiti za izračun godišnjeg poreza u vezi sa posjedom imovine. Uspostavljenja evidencija o imovinu potrebno je raditi u saradnji sa drugim organima u BiH, te je potrebno je uraditi dobru pripremu na stvaranju jedinstvene baze podataka o nepokretnoj imovini jer su prihodi od imovine značajni prihodi. Stoga je planirano napraviti analizu procesa oporezivanja imovine, koja bi prethodila donošenju jedinstvenog zakona.

## **Mjera 2: Druga pitanja porezne politike**

Zbog ukazane potrebe za smanjenjem broja parafiskalnih davanja u F BiH i poboljšanja poslovnog okruženja<sup>18</sup> urađena je Analiza stanja parafiskalnih davanja u Federaciji Bosne i Hercegovine sa prijedlozima mjera za smanjenje parafiskalnih opterećenja, koja se odnosi na aktivnosti identifikacije, definicije i kontrole svih parafiskalnih nameta na svim nivoima vlasti i njihovo smanjivanje.

Predmet Analize bili su neporezni prihodi koje prikupljaju svi nivoi vlasti na teritoriji Federacije BiH, a na osnovu federalnih, kantonalnih i općinskih propisa i pregleda naknada i taksu, gdje je utvrđeno da se u Federaciji u prosjeku plaća između 350 do

---

<sup>17</sup> Pravilnik o primjeni zakona o porezu na dobit („Službene novine Federacije BiH“ broj 88/16 i 11/17) i Pravilnik o transfernim cijenama („Službene novine Federacije BiH“ broj 67/16)

<sup>18</sup> U skladu sa dokumentom Vlade Federacije BiH: „Koncept ekonomskog razvoja 2014-2018- Ekonomski rast i zapošljavanje“ i programom rada Vlade za mandatni period 2015.-2018. godina a uz podršku USAID projekta Refirme fiskalnog sektora (FAR) optisanog u skladu sa Memorandumom o razumijevanju između Američke Agencije za međunarodni razvoj (USAID) i Vlade Federacije BiH

400 parafiskalnih davanja koje plaćaju pravna i fizička lica u budžete različitih nivoa vlasti, agencija, zavoda, fondova i direkcija.

U Analizi je dat poseban osvrt na zakonska rješenja i sadašnje stanje po osnovu obaveza za plaćanja pojedinih naknada i taksi koje utiču na finansijski rezultat obvenika, s obzirom na veliko učešće ovih prihoda u budžetima s jedne strane, a s druge strane zbog sistema obračuna i plaćanja ovih naknada, što može poslužiti Vladi Federacije BiH kao osnova za moguće izmjene propisa kojima se regulišu ove naknade. Također dati su prijedlozi mjera za utvrđivanje principa sa aspekta uvođenja novih naknada, utvrđivanja osnovice za obračun naknada uz određene izuzetke za niskoakumulativne djelatnosti, osiguranja određenog minimuma smanjenja obaveza, sektorskog pristupa, pojednostavljenja plaćanja pojedinih naknada i izrade sveobuhvatnog propisa.

Prvi korak za eliminiranje uočenih problema koji ujedno predstavlja osnova za praćenje i kontrolu prilikom uvođenja novih naknada i taksi i dodatnog opterećivanja poslodavaca i drugih obveznika plaćanja jeste izrada Registra naknada i taksi za interaktivno korištenje podataka kao i jasno definisanje obaveza predlagača propisa kroz kreiranje zakonskih rješenja za eliminaciju pojedinih taksi i naknada radi poboljšanja poslovnog okruženja.

S tim u vezi, pokrenute su konkretne mjere na izradi interaktivnog Registra u saradnji sa projektom Reforme fiskalnog sektora (FAR)<sup>19</sup>, koji predstavlja pregled naknada i taksi koje se plaćaju za registraciju firme i u toku poslovanja, te pruža mogućnost pregleda naknada i taksi koje su obavezne za sve privredne subjekte, kao i onih koje se plaćaju za korištenje određenih dobara.

Registar svih naknada i taksi u Federaciji BiH klasificiran je po vrstama, zakonodavnom okviru, obvezniku uplate, pripadnosti, subjektima koji ih prikupljaju, obzirom na šarolika tijela koja ih uvode i naplaćuju na federalnom, kantonalnom i općinskom nivou (ministarstva, agencije, zavodi, javna preduzeća i ostali budžetski korisnici), učestalost plaćanja, te će na transparentan način biti predstavljen javnosti i svim korisnicima i biti pod kontrolom Federalnog ministarstva finansija prilikom uvođenja novih naknada i taksi i novih nameta za privredne subjekte i ostale obveznike.

Registar će se objaviti na Internet stranici Federalnog ministarstva finansija i redovno ažurirati, kao i Internet stranicama korisnika ovih prihoda i predstavlja dokument koji objedinjuje sve relevantne informacije za građane i poslovne subjekte koji imaju obavezu plaćanja istih i daje mogućnost korisniku da reorganizira postojeće podatke u željeni oblik i ažurira Registar, a s druge strane bolju kontrolu i upravljanje Vlade Federacije BiH parafiskalnim nametima.

---

<sup>19</sup> U skladu sa Memorandumom o razumijevanju između Američke Agencije za međunarodni razvoj (USAID) i Vlade Federacije BiH koji je potpisan u julu 2015. godine

U 2015.godine usvojen je novi Zakon o igrama na sreću u F BiH kojim je stvoren pravni okvir kako za unaprijeđenje sistema praćenja ostvarenog prometa i uplate javnih prihoda, tako i za postizanje krajnjeg cilja koji se ogleda u potrebi stvaranja pravno-tehničkih pretpostavki koje će omogućiti kontinuirano i sveobuhvatno praćenje zakonitosti rada priređivača igara na sreću i nagradnih igara. Tokom 2015.godine od strane PUFBIH započet je proces on-line uvezivanja sa priređivačima igara na sreću putem centralnog servera priređivača na server PUF BiH, s ciljem preuzimanja podataka o prometu u realnom vremenu. U narednom periodu, intenzivirat će se rad na analiziranju prikupljenih podataka u djelatnosti igara na sreću, sa aspekta uticaja na poslovno okruženje, javne prihode, zaposlenost i društveno korisne aktivnosti. Provođenje daljih aktivnosti bit će usmjereno na osmišljavanju efikasnije kontrole poslovanja priređivača igara na sreću s ciljem poboljšanja naplate javnih prihoda u F BiH i na internet igre, uzimajući u obzir kapacitete sa kojima se raspolaže.

Tokom 2016.godine radilo se na prikupljanju informacija o stanju i strukturi poreznog duga, uzimajući u obzir da se taj dug svakim danom povećava uslijed obračuna zatezne kamate na javne prihode koja na godišnjem nivou iznosi od 14,6%. U narednom periodu planirano je analizirati stanje poreznog duga i predložiti rješenja njegovog restrukturiranja, te pristupiti dugu sa dva nivoa (1) rješavanje problema starog poreznog duga sa presjekom dana i (2) sprečavanje nastajanja novog poreznog duga.

Za stari porezni dug, uzimajući u obzir stanje budžeta svih nivoa vlasti kao i kapacitete privrednih subjekata, neophodno je izvršiti saniranje kroz stvaranja zakonske pretpostavke za donošenje i razvijanje različitih programa restrukturiranja poreznog duga koji će sadržavati više opcija: otpisa duga, otpisa zatezne kamate, plaćanje na rate, reprogramiranje, prenos ili preuzimanje duga i sl.

U cilju sprečavanja nastajanja novog duga, prije svega treba otkloniti sve uzroke koji su do sada dovodili ili imali uticaja na nastajanje duga, odnosno neplaćanje javnih prihoda, što zahtjeva sveobuhvatnu izmjenu odgovarajućih poreznih propisa: upravljanje poreznim dugom i reorganizacija PUFBIH.

U cilju unapređenja upravljanja poreznim predmetima uvođenje elektronskog upravljanja upravnim predmetima u poreznim stvarima bi obuhvatilo elektronsku komunikaciju prvostupanjskog i drugostupanjskog organa. Elektronska komunikacija bi uključivala formiranje baze podataka unutar drugostupanjskog organa (Federalno ministarstvo finansija) koja bi pratila sve stadije predmeta od momenta dobivanja žalbe do presude suda. Ovaj proces bi se trebao odvijati kroz nadogradnju postojećeg ili uvođenje novog programa s ciljem praćenja i kontrole rada po predmetima, olakšanog vršenja uvida u visinu i strukturu poreznih obveza, te olakšanog planiranja sredstava za povrat po sudskim presudama.

Proces racionalizaciji i optimizacije naplate javnih prihoda posmatra se i kroz jednostavniji sistem plaćanja javnih prihoda. Trenutni način plaćanje javnih prihoda

vrši se tako što je teret raspodjele javnih prihoda prenesen na poslodavce jer oni vrše pojedinačne uplate na račune organa uprave i drugih korisnika. U saradnji sa USAID FAR projektom pokrenute su aktivnosti na pojednostavljenju plaćanja javnih prihoda, u cilju smanjenje broja platnih naloga za uplatu javnih prihoda. Racionalizacija i optimizacija naplate javnih prihoda razmatra se u pravcu da poslodavci izvrše uplatu na jedinstveni račun, a da određeni organ vrši raspodjelu sredstava prema korisnicima tih javnih prihoda. U narednom periodu planirano je analizirati mogućnost centralizacije ove usluge unutar PUFBIH.

### **Mjera 3: Jačanje Porezne uprave Federacije BiH**

Porezna uprava FBIH je osnovana kroz Zakon o Poreznoj upravi FBIH<sup>20</sup> kojim je uređena i organizacija, nadležnosti i funkcije PUFBIH s jedne strane, i djelimični administrativni postupci s druge strane. Trenutna organizacija Porezne uprave FBIH je izvršena na način da je visok stepen decentralizacija funkcija i procesa odlučivanja, kao i sama organizaciona struktura koju čine dva stepena Središnji ured i 10 Kantonalnih ureda sa 73 porezne ispostave. Ovako visok stepen decentralizacije PUFBIH doprinosi njenoj neefikasnosti, te je potrebna reorganizacija u cilju jačanja PUFBIH. MMF je tokom 2016.godine pružio tehničku pomoć analizom stanja u Poreznoj upravi FBIH, te dostavio svoje preporuke u cilju jačanja Porezne uprave FBIH. Sve preporuke su razmatrane sa aspekta jačanja i moderizacije PUFBIH, a koje su prihvatljive sa pravnog aspekta organizacije javne uprave, čiji je dio i Porezna uprava FBIH.

U narednom periodu potrebno je pripremiti pravni okvir koji će omogućiti centralizaciju funkcija Porezne uprave FBIH, na način da se nadležnosti i ovlaštenja centraliziraju i kreira organizaciona struktura na funkcionalnoj bazi s fokusom na zahtjeve poslovnog okruženja. Planirano je da se propis koji uređuju poreznu administraciju i porezne postupke u FBIH odvoje, što je i praksa većine zemalja, tako da bi propis kojim bi se uredila porezna administracija trebao sadržavati odredbe koje se tiču administracije kao takve (nadležnost, ovlaštenje, upravljanje, organizaciona struktura, povjerljivost informacija, rukovođenje, upravljanje ljudskim resursima), dok bi propis koji bi uredio porezne postupke sadržavao odredbe koje se tiču postupaka poreznih obveznika (registracija, povrati, plaćanja, prinudna naplata, nadzor, istrage). Ovi propisi bi uspostaviti platformu i pravni osnov za neophodne reforme u PUFBIH.

Pored toga, organizacionu strukturu PUFBIH treba ojačati formiranjem organizacione jedinice za velike porezne obveznike, koja bi preuzela sve funkcije za ovu kategoriju poreznih obveznika, jer tretiranje velikih poreznih obveznika na isti način kao i svih drugih predstavlja propuštenu priliku za sprovođenje djelotvornije

<sup>20</sup> Zakon o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH" br: 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15)

kontrole nad malom grupom velikih poreznih obveznika koji doprinose najvećim procentom doprinosa javnim prihodima. Fokus bi bio na 1) Jačanju usluge za porezne obveznike, 2) Praćenje prijava i plaćanja bez odlaganja nakon kašnjenja, uz osiguravanje ubrzanog procesa sprovođenja propisa, 3) Dubinski inspekcijski pregledi uz korištenje osoblja koje je obučeno za korištenje mjera specijalizovane tehnike i koje ima znanja o konkretnim granama privrede itd. Stoga će biti potrebno da PUFBIH razvije:

- sposobnost da se fokusira na definisana tržišta i razumijevanje poslovanja poreznih obveznika i njihovog ponašanja, što će zahtijevati izgradnju ekspertskih znanja o ključnim granama privrede i poznavanje načina na koji porezni obveznici rade u tim granama.
- ekspertska znanja o komercijalnom pravu i praksama, računovodstvenim praksama, poreznom pravu, te procedurama i metodama revizije. Znanja relevantnog osoblja moraće da budu na mnogo višem nivou od onog što se zahtijeva od ostalog osoblja.
- sposobnost da se bude fleksibilna i da se prilagodi pristup potrebama pojedinačnih poreznih obveznika.

Porezna uprava FBiH će identificirati sve procese koji se odvijaju, odrediti nositelje proces, korake i sam tok. Analiza procesa treba da identifikuje uska grla u PUFBIH, s ciljem činjenja iskoraka u procesu moderizacije PUFBIH. Rezultati analize procesa trebala bi biti procedure rada i pravila postupanja, koji predstavljaju prethodni korak u internim kontrolama i pitanjima efikasnosti. Cijelokupni procesi se moraju posmatrati kroz prizmu ljudskih resursa i IT sistema.

Takođe, PUFBIH nije još napravila pomak u strateškom pristupu upravljanja rizikom za poštivanje poreznih propisa, te predstoje značajne aktivnosti u narednom periodu. U toku su projekti upravljanja rizikom i pružanje usluga poreznim obveznicima koji se rade sa međunarodnim organizacijama, od koji se očekuje da pruže tehničku pomoć u analizi ovih procesa.

Administrativne procedure koje se koriste od strane Porezne uprave FBiH primjenjuju se i za druge organe javne uprave, s malim izuzecima po pitanju nadzora. Ovakav način administriranja postupaka sprečava i usporava postupak prijave i naplate javnih prihoda, što je akumuliralo velike porezne dugove. U narednom periodu planirano je stvoriti pravni okvir kojim bi se uredili svi porezni postupci, te spriječilo dalje akumuliranje poreznih dugova.

Uzimajući u obzir postojeće stanje, novim propisima, u skladu sa smjenicama Kodeksa ponašanja za područje oporezivanje poduzetnika Vijeće EU<sup>21</sup> trebaju se urediti svi bitni elementi u porezno-pravnom odnosu, te novi instrumenti u funkciji efikasnijeg i ekonomičnijeg vođenja poreznog postupka, poticanja poreznih obveznika na dobrovoljno ispunjenje poreznih obveza kroz stimulativne mjere čime bi se smanjili rizici i porezne administracije i poreznog obveznika obzirom na dužinu trajanja postupaka i naplate koja u trenutku izvršenja bitno narušava likvidnost poreznog obveznika.

---

<sup>21</sup> Kodeks ponašanja za području oporezivanja poduzetnika Vijeća EU (u daljem tekstu: Kodeks) predstavlja smjernice koje kroz postavljene kriterije: (1) identifikacija potencijalno štetnih mjera, (2) suzbijanje nelojalne ili štetne porezne konkurencije, i (3) sprječavanja oporezivanja privrednih društava neravnopravnim porezima kojima se utiče na njihovu sposobnost i poziciju na tržištu. Kodeks nije pravno obavezujući instrument, ali ima uticajnu političku snagu. Usvajanjem ovog Kodeksa, države članice su se obavezale da se suzdrže od štetne porezne konkurencije, ili uvođenje zakona ili prakse koje se smatraju štetnim u odnosu na načela Kodeksa. Kriteriji za identifikaciju potencijalno štetnih mjera uključuju: efikasan nivo oporezivanja koji je znatno niži od opšteg nivoa oporezivanja u dotičnoj zemlji, poreske olakšice nerezidentima, porezni poticaji za aktivnosti koje izdvajaju domaću privredu, davanje poreznih prednosti u odsustvu relanih ekonomskih aktivnosti, određivanje porezne osnovice suprotne međunarodno prihvaćenim pravilima, a posebno odobrenim od strane OECD-a i nedostatak transparentnosti.

**Stub II - Mobiliziranje prihoda**

**Mjera 1: Restrukturiranje poreznog opterećenja**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Preraspodjela poreznog opterećenja</b>	Pripremiti i usvojiti nove zakone: Zakon o porezu na dohodak F BiH i Zakon o doprinosima F BiH	Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima usvojeni i stupili na snagu	K2 2017	Budžet	Sektor za poreznu politiku i javne prihode, i Sektor za privredne finansije
	Analizirati proces oporezivanja imovine	Dokument analize procesa oporezivanja imovine	K4 2019	Budžet, Donatori, IPA	Sektor za poreznu politiku i javne prihode
	Pripremiti i usvojiti nove zakone: Zakon o posjedovanju i prometu imovine u FBIH	Zakon o posjedovanju i prometu imovine u FBIH usvojen i stupio na snagu	K4 2020	Budžet	Sektor za poreznu politiku i javne prihode

**Mjera 2: Druga pitanja porezne politike**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija-Sektor
<b>Zakoni usklađeni sa EU praksom i poboljšanje poslovne klime</b>	Identificirati i harmonizirati porezne zakone u skladu sa smjernicama Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)	Porezni zakoni harmonizirani sa smjernicama SSP	K2 2020	Donatori, Budžet	Sektor za poreznu politiku i javne prihode,
	Uspostaviti registar taksi i naknada	Uspostavljen Registar taksi i naknada	K1 2018	Budžet, USAID FAR	
	Osmisliti i implementirati aktivnosti koje će omogućiti efikasniju kontrolu priređivača igara na sreću	Analiza priređivača igara na sreću sa aspekta uticaja na poslovno okruženje, javne prihode, zaposlenost i društveno korisne aktivnosti	K4 2019	Budžet	Sektor za poreznu politiku i javne prihode, Porezna uprava
	Uvođenje elektronskog - upravljanja upravnim predmetima u poreznim stvarima	Uspostavljena baza podataka drugostepenog organa	K4 2020	Budžet, donatori, IPA	
	Osmisliti i izraditi pravni okvir za rješavanje neizmirenih poreznih obaveza	Usvojeni zakonski propisi koji uređuju porezni dug	K4 2017	Budžet	Sektor za poreznu politiku i javne prihode,
	Osmisliti i implementirati aktivnosti koje će omogućiti pojednostavljeno plaćanje javnih prihoda	Izrađeno tehničko rješenje pojednostavljenog plaćanja	K4 2020	Budžet donatori, IPA	Sektor za poreznu politiku i javne prihode, Porezna uprava



**Mjera 3: Jačanje porezne uprave (Reorganizirati Poreznu upravu Federacije BiH da bi se osigurala efikasnija naplata javnih prihoda)**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija-Sektor
<b>Efikasno, efektivno i transparentno upravljanje poreznom upravom</b>	Analizirati stanja svih poslovnih procesa u PUF BiH da bi se utvrdilo efikasno i optimalno upravljanje ljudskim resursima i IT sistemom	i) Pripremljen sveobuhvatni pregled upravljanja ljudskim resursima; ii) Broj analiza stanja i procesa:	K4 2020	Budžet Donatori	PU FBiH, FMF – Sektor za poreznu politiku I javne prihoda
	Izraditi i implementirati posebnu organizacionu shemu za velike porezne obveznike, uključujući i kontrolu i inspeksijski nadzor	i) Pripremljena organizaciona shema Središnjeg ureda na bazi funkcionalnog principa; ii) Centar za velike porezne obveznike implementiran prema poslovnim sektorima:	K4 2018	Budžet, Donatori	Sektor za poreznu politiku I javne prihode, Porezna uprava
	Implementirati pristup zasnovan na upravljanju rizikom,	i) Osmišljen i implementiran pristup analizi rizika i klaster rizika; ii) Osmišljen i implementiran plan upravljanje nadzora kroz procijenu rizika	K2 2019	Budžet	Porezna uprava Sektor za poreznu politiku I javne prihode
	Poboljšati i ojačati usluge poreznim obveznicima uključujući i elektronsku komunikaciju	i) Porezni obveznici elektronski komuniciraju sa PUF BiH	K4 2020	Budžet, donatori	Sektor za poreznu politiku I javne prihode, Porezna uprava
	Izraditi i implementirati sveobuhvatnu strategiju rješavanja neizmirenih poreznih obaveza i nepoštivanja propisa o doprinosima	i) Uspostavljena metodologija kojom prati kretanje rješavanja neizmirenih poreznih obaveza	K4 2020	Budžet, donatori	Sektor za poreznu politiku I javne prihode, Porezna uprava

### 3. PLANIRANJE I IZRADA BUDŽETA

Cilj budućih reformi u oblasti planiranja i izrade budžeta jeste usmjeriti budžet ka učinku i sveobuhvatnosti, za razliku od dosadašnje prakse, odnosno kreirati efikasan sistem mjerenja učinka budžetskih programa u cilju povećanja efikasnosti i transparentnosti javne potrošnje. Osnovni princip dobrog fiskalnog upravljanja je da budžet bude povezan sa politikom Vlade odnosno da programi finansirani u budžetu budu komplementarni sa programom rada Vlade i programom javnih investicija. Jedna od metodologija za postizanje ovog cilja, kao i povećanja transparentnosti budžetiranja odnosno korištenja javnih resursa, jeste programsko budžetiranje zasnovano na mjerenju učinaka.

Temelj za planiranje budžeta trebaju biti dobro definisane projekcije, prvenstveno porednih prihoda ali isto tako i neporednih prihoda koji se realizuju shodno aktivnostima Vlade i Vladinih institucija, a projekcije rashoda trebaju pripremati resorna ministarstva obzirom na raspoložive informacije i bolji uvid u kretanja u relevantnoj oblasti.

Prema SIGMA preporukama iz Izvještaja o ocjeni početnog stanja u javnoj upravi BiH<sup>22</sup> za 2015. godinu, u planove budžeta za narednu godinu trebaju uključiti pored ostvarenja budžeta prethodne godine i procjenu ostvarenja budžeta do kraja tekuće godine, što se u praksi ne provodi.

Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) za 2014. godinu navodi da se ocjenjivanje učinka priprema za nivo centralne vlade, koji u slučaju F BiH ne uključuje potrošnju za nivo kantona, koji su odgovorni za obezbjeđivanje najvećeg dijela javnih službi, uključujući zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, kulturu i socijalnu zaštitu, te jedinica lokalne uprave. Takođe, prema PEFA ocjeni postoje značajne nepokrivene oblasti u informacijama uključenim u budžetske dokumente koji se dostavljaju Parlamentu, kao što su podaci o: makroekonomskim projekcijama i finansijskoj imovini uključujući detalje barem sa početkom tekuće godine, ostvarenju budžeta iz prethodne godine, koje nije predstavljeno u istom formatu kao i budžetski prijedlog. Podaci za tekuću godinu, dostupni su u budžetskim dokumentima, ali budžetska dokumentacija ne sadrži projekcije potencijalnih efekata novih politika.

Važeće zakonske odredbe u F 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 vremenski okvir od tri mjeseca koji je preporučeno od strane OECD-a.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> <http://parco.gov.ba/dokumenti/publikacije/>

<sup>23</sup> OECD (2002), *OECD Najbolje prakse za transparentnost budžeta*, član 1.1, OECD Publishing, Pariz.

## **Mjera 1: Proširivanje obuhvata Dokumenta okvirnog budžeta i godišnjih budžeta**

Budžeti se pripremaju i usvajaju prema budžetskom kalendaru prema kome do 15. februara, Ministarstvo finansija dostavlja budžetskim korisnicima budžetske instrukcije broj 1., o načinu i elementima izrade Dokumenta okvirnog budžeta koji Vlada Federacije BiH usvaja do 30. juna. Usvojen Dokument okvirnog budžeta se objavljuje na web stranici Federalnog ministarstva finansija do 15. jula, a Federalno ministarstvo finansija dostavlja budžetskim korisnicima budžetsku instrukciju broj 2. sa početnim budžetskim ograničenjima i smjernicama za izradu zahtjeva ovih korisnika. Godišnje budžete donose Parlament Federacije BiH, zakonodavna tijela kantona, odnosno gradska i općinska vijeća za budžetsku godinu koja odgovara kalendarskoj godini, a prije početka godine na koju se odnosi.

Kako je utvrđeno za Dokument okvirnog budžeta, a što se odnosi i na budžete u Federaciji BiH, oba dokumenta se planiraju u skladu sa zakonskim odredbama, međutim budžet nije baziran na realističnim pretpostavkama, srednjoročno planiranje budžeta bazira se više na zakonskoj obavezi na strani rashoda nego ciljevima planiranih politika.

Tako, s ciljem što kvalitetnije procjene makroekonomskih indikatora neophodno je proširiti obuhvat projekcija dodavanjem projekcija nižih nivoa vlasti u Dokument okvirnog budžeta Federacije BiH, te ojačati kapacitete u Federalnom ministarstvu finansija za makroekonomsku analizu i fiskalne projekcije, unaprijediti prikaz i pojašnjenja makroekonomskih parametara i poboljšati objašnjenje makro brojki u budžetskim smjernicama koje Federalno ministarstvo finansija upućuje kantonima i općinama. Imajući u vidu činjenicu da je budžetski kalendar isti za sve nivoe vlasti u Federaciji BiH, konsolidacija usvojenih DOB-ova na nivou Federacije BiH je praktično nemoguć proces u smislu blagovremenog usvajanja a kako bi poslužio kao osnova za izradu godišnjih budžeta. S druge strane, evidentna je potreba da ovakav dokument mora sadržavati bar okvirne podatke o budućim приходima odnosno rashodima na nivou Federacije BiH. Stoga će aktivnosti Federalnog ministarstva finansija biti usmjerene na sačinjavanju projekcija buduće potrošnje na nivou Federacije BiH koja će obuhvatiti sve nivou vlasti (centralne vlade Federacije BiH i kantona, vanbudžetske fondove i jedinice lokalne samouprave).

Dokumenti okvirnih budžeta u Federaciji BiH ne sadrže dovoljno kvalitetne podatke o strateškim planovima za razvoj politika, odnosno potrebno je poboljšati vezu između strateških planova za razvoj politika sadržanih u programima rada vlada i budžetskih projekcija sadržanim u uvojenim dokumentima okvirnog budžeta.

Uvažavajući naprijed navedeno potrebno je, u saradnji sa budžetskim korisnicima, povezati strateške planove budžetskih korisnika, kroz njihove godišnje programe koji sadrže aktivnosti, mjere i ciljeve, sa budžetskim zahtjevima, odnosno finansijskim planovima istih.

Neophodno je istaknuti i ulogu i značaj Ekonomske politike, dokumenta koji detaljno analizira makroekonomska kretanja u okruženju i Federaciji BiH, daje projekcije makroekonomskih indikatora, javnih prihoda, rashoda i javnog duga, usmjerava fiskalnu politiku koja će se provoditi u periodu za koji se ista priprema i precizira politike koje je neophodno provesti u trogodišnjem periodu kako bi se implementirali zacrtani ciljevi. Kao takva, Ekonomska politika treba da posluži kao smjernica prilikom podnošenja budžetskih zahtjeva od strane budžetskih korisnika s jedne strane i kao instrument ministarstvu finansija u utvrđivanju prioriteta koji će se finansirati u srednjoročnom periodu u uslovima ograničenih budžetskih kapaciteta.

Pored predhodno navedenog, kroz proces srednjoročnog planiranja neophodno je planirati Dokument okvirnog budžeta na što realnijoj osnovi kako bi se minimizirala odstupanja između limita utvrđenih Dokumentom okvirnog budžeta i usvojenih budžeta. Da bi se postiglo navedeno potrebno je razvijati kapacitete unutar budžetskih korisnika kako bi se budući troškovi i budući projekti planirali u narednom srednjoročnom periodu, a ne samo na godišnjem nivou dasadašnja praksa.

Također, proširenje obuhvata budžeta, te njihovo usklađivanje sa zakonskom formom, a sve sa ciljem da srednjoročno planiranje dobije na značaju, dovodi nas do potrebe za izradom budžeta u n+2 formi, gdje će, pored godine za koju se donosi, u budžetu biti prikazane i naredne dvije godine. Ovoj aktivnosti će svakako prethoditi unapređenje i optimizacija adekvatnog informacionog sustava koji već podržava postojeću formu donošenja budžeta.

## **Mjera 2: Uključiti vanbudžetske fondove i direkcije za puteve budžete<sup>24</sup>**

Prema Zakonu o budžetima u Federaciji BiH, vanbudžetski fond je pravno lice, osnovano na osnovu zakona, koje se finansira iz namjenskih poreza i neporeznih prihoda, odnosno doprinosa. Vanbudžetskim fondovima, smatraju se penzijsko-invalidski fond, zdravstveni zavodi, zavod za zapošljavanje, kao i drugi fondovi uspostavljeni po zakonu. Federacija BiH ima tri vanbudžetska fonda (penzijsko-invalidski fond, zdravstveni zavodi, zavodi za zapošljavanje). Prema ovom Zakonu, budžet predstavlja akt kojim se planiraju prihodi i primici, te rashodi i izdaci Federacije BiH, kantona, gradova i općina za razdoblje od jedne fiskalne godine i ne obuhvata vanbudžetske fondove.

Doprinosi za zdravstveno osiguranje i zapošljavanje naplaćuju se i na kantonalnom nivou i na nivou Federacije BiH, a uplaćuju se direktno u različite fondove, dok se doprinosi za penzijsko osiguranje naplaćuju samo na nivou Federacije BiH. Fond penzijskog i invalidskog osiguranja je jedinstveni fond na nivou Federacije BiH, ali u

---

<sup>24</sup> Uključene su kantonalne direkcije za puteve, a isključeni JP Ceste FBiH, JP Autoceste FBiH i JP Željeznice FBiH

svakom od kantona postoje zavodi zdravstvenog osiguranja i službe za zapošljavanje. Fond solidarnosti zdravstvenog osiguranja je za cijelu teritoriju Federacije BiH i prima 9% doprinosa za zdravstveno osiguranje iz kog se finansiraju zahtjevna liječenja. Detaljne višegodišnje fiskalne projekcije za Vladu Federacije BiH koje se izrađuju kao dio DOB-a Federacije BiH, uključuju procjene rashoda Vlade Federacije BiH i diskusiju o projekcijama prihoda za sve nivoe; obuhvataju prihode kantona, jedinica lokalne uprave i vanbudžetskih fondova. Budžet Vlade Federacije BiH izrađuju se prema administrativnim, programskim, ekonomskim i funkcionalnim klasifikacijama. Međutim, godišnji budžetski prijedlozi se usvajaju samo po ekonomskim i administrativnim klasifikacijama.

Svaki od 10 kantona Federacije BiH ima kantonalnu službu za zapošljavanje i kantonalni zavod zdravstvenog osiguranja, ukupno dvadeset vanbudžetskih fondova. Sedam kantona Federacije BiH je uključilo svoje direkcije za ceste u sistem trezora kao budžetske korisnike, dok preostala tri kantona trebaju uključiti svoje direkcije za ceste (sada su vanbudžetski korisnici), u sistem trezora.

Federacija BiH bi trebala razmotriti mogućnost da se federalni vanbudžetski fondovi u potpunosti uključe kao korisnici budžeta Federacije BiH dok bi se preostali kantonalni vanbudžetski fondovi i vanbudžetski korisnici (direkcije za ceste) uključili u budžete na kantonalnom nivou. Novim Zakonom o trezoru u Federaciji BiH<sup>25</sup>, koji je stupio na snagu od 6. aprila 2016. godine, kantoni, općine, gradovi i vanbudžetski fondovi su obavezni da u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona usklade svoje propise sa ovim Zakonom, a da u roku od dvanaest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona uspostave trezorski način poslovanja sa javnim sredstvima u skladu sa odredbama ovog zakona.

Uključivanje vanbudžetskih fondova u budžet Federacije BiH zahtjeva izmjenu seta zakona, počevši od organskih zakona koji regulišu zakone o vanbudžetskim fondovima, Zakon o budžetima u Federaciji BiH, Zakon o doprinosima kao i pratećih podzakonskih akata.

Pored uvođenja vanbudžetskih fondova u budžet na nivou Federacije i budžete na nivou kantona, Vlada Federacije BiH, će preispitati mogućnost uvođenja agencija i javnih ustanova u budžet Federacije BiH. Također uočen je problem na kantonalnom nivou, gdje su pojedine visokoškolske ustanove uključene u budžete kantona, dok kod ostalih kantona to nije slučaj. Većina kantona funkcioniše na način da za visokoškolske ustanove izdvajaju transfere o kojima ne dobivaju izvještaj o utrošku transfera.

Uvođenjem svih navedenih jedinica u budžete postigla bi se veća kontrola poslovanja, veća kontrola finansijskog poslovanja, a samimi tim i reduciranje troškova, jačanja upravljanja, kao i harmonizacija u provođenju politika u Federaciji BiH.

---

<sup>25</sup> Zakon o trezoru F BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 26/16)

### **Mjera 3: Osigurati podršku pripremi dokumenata okvirnog budžeta i budžeta u odgovarajućem IT sistemu**

Od 2013. godine počela je implementacija BPMIS sistema (Budget Planning Management Information System) koji za cilj ima značajno unapređenje procesa planiranja budžeta za sve korisnike budžeta. BPMIS je aplikacija putem koje budžetski korisnici unose svoje zahtjeve, te ih dostavljaju Federalnom ministarstvu finansija, koje, putem iste aplikacije, vrši provjeru primljenih zahtjeva i vraća ih na eventualne korekcije ili prihvata, a nakon toga vrši analize primljenih zahtjeva i na osnovu istih odobrava sredstva. Korištenjem navedene aplikacije stavlja se poseban naglasak na proces izrade dokumenta okvirnog budžeta (DOB-a), odnosno određivanja gornjih granica rashoda budžetskih korisnika. Naime, aplikacija ne dozvoljava unos zahtjeva od strane budžetskih korisnika koje prelaze limite (gornje granice) definisane dokumentom okvirnog budžeta.

Trenutno se dokument okvirnog budžeta i budžet Federacije BiH pripremaju u postojećem BPMIS softveru i usvajaju prema ekonomskoj klasifikaciji. Ovaj softver, za planiranje dokumenata okvirnog budžeta i godišnjih budžeta, ne koristi se za planiranje na nivou kantona i općina u Federaciji BiH. Implementacija BPMIS sistema na svim nivoima vlasti u Federaciji BiH unaprijedilo bi se upravljanje trošenja javnih sredstava i postigao bi se unificiran način pripreme dokumenata okvirnog budžeta i budžeta na svim nivoima vlasti u Federaciji BiH, što bi predstavljalo značajan napredak.

U nedostatku finansijskih sredstava, te velike složenosti procesa, implementacija BPMIS sistema trenutno je ograničena na kantonalni nivo. S obzirom da kantoni u Federaciji BiH ne raspolažu dovoljnim finansijskim sredstvima za nabavku BPMIS softvera i ostale troškove vezane za njegovu implementaciju, neophodno je iznaći alternativne izvore finansiranja (donacije) za nabavku softvera, njegovo instaliranje i održavanje, te obuku zaposlenika. Uvođenje BPMIS aplikacije na kantonalnom nivou jedna je od planiranih aktivnosti u okviru USAID FAR projekta u okviru kojeg je implementacija BPMIS-a na kantonalnim nivoima planirana tokom 2018. godine. Ukoliko proces bude tekao po planu, očekuje se da će kroz BPMIS aplikaciju biti pripremljeni dokumenti okvirnog budžeta za period 2019.-2021., te kantonalni budžeti za 2019. godinu. Navedeni proces će doprinijeti transparentnijem i kvalitetnijem upravljanju budžetima u Federaciji BiH, te će se pažnja usmjeriti i na izradu dokumenata okvirnog budžeta u kantonima.

Nakon uspješne implementacije na kantonalnom nivou, ukoliko se obezbijede odgovarajuća donatorska sredstva, BPMIS sistem bi se implamentirao i na nivou općina u Federaciji BiH.

Potpuna implementacija BPMIS sistema na svim nivoim vlasti u Federaciji BiH, će rezultirati u obezbjeđenju vertikalne povezanosti svih nivoa vlasti, te smanjenju troškova upravljanja i koordiniranja operacijama vladinih finansija, a istovremeno

podržavati proces donošenja odluka u planiranju i alokaciji resursa i upravljanju javnim finansijskim sredstvima u Federaciji BiH.

Dakle, implementacija BPMIS sistema će dovesti do povećane učinkovitosti i djelotvornosti upravljanja budžetom na svim nivoima vlasti u Federaciji BiH.

Korištenje BPMIS sistema na nivou Federacije BiH i nivou kantona naglašava ulogu i rad analitičara na izradi dokumenata okvirnog budžeta i godišnjih budžeta, gdje se posebna pažnja pridaje provođenju različitih analiza i pripremi kvalitetnijih materijala koji se dostavljaju vladama na razmatranje.

Pored implementacije BPMIS sistema na kantonalnom nivou, potrebno je i kontinuirano analizirati i eventualno unaprijediti funkcionalnost postojećeg BPMIS sistema na nivou centralne Vlade Federacije BiH, kako ne bi došlo do zastoja u unapređenju procesa budžetiranja, odnosno kako bi postojeće programsko rješenje na adekvatan način pratilo poboljšanje procesa budžetiranja i prelazak na programsko budžetiranje zasnovano na učinku.

#### **Mjera 4: Unaprijeđenje usmjeravanja sredstava u budžetu u srednjoročnom periodu i na godišnjem nivou**

Implementacija integriranog sistema planiranja i donošenje dokumenta okvirnog budžeta predstavlja konceptualni i proceduralni alat za stvaranje realnog i održivog budžeta u skladu sa prioritetima. Ključni elemenat u implementaciji integriranog sistema planiranja su sektorske strategije koje bi trebale biti osnova za izradu dokumenta okvirnog budžeta i godišnjeg budžeta. Na bazi ovih strategija moraju se utvrditi gornje granice rashoda za dokument okvirnog budžeta i služiti kao osnova za podnošenje zahtjeva za programski budžet.

U cilju uspostavljanja osnovnih načela dobrog fiskalnog upravljanja, u kome se vide jasne veze između budžetiranja i politika vlade potrebno je unaprijediti programsko budžetiranje, koje predstavlja neophodan korak za unapređenje odgovornosti i izvještavanja o učincima institucija javne uprave i povezati ga sa usvojenim programima javnih investicija. S obzirom da se savremeno budžetsko razmišljanje jasno okreće ka učinku sa naglaskom na izlazne rezultate i dosljedniju i održivu povezanost sa politikom vlade, neophodno je strukturu budžeta razvijati u smjeru koji omogućava postavljanje ciljeva za dodjelu određenih odgovornosti za postizanje rezultata, sistematičan pregled i analize, kako bi se osiguralo da alokacija budžetskih sredstava ostvaruje svoje ciljeve. Takva struktura također postaje i predmet za dodjelu rukovodeće i fiskalne odgovornosti. Iako je u Federaciji BiH osnovna struktura uspostavljena, sistem još uvijek nije u potpunosti razvijen, odnosno nisu u potpunosti uspostavljene veze između budžetiranja zasnovanog na rezultatima i politika Vlade Federacije BiH.

Svrha programskog budžetiranja je da se poboljša određivanje prioriteta budžetskih rashoda, odnosno da se pomogne u raspodjeli ograničenih budžetskih sredstava na

one programe od kojih će građani imati najviše koristi, te da se budžetski korisnici koji troše data sredstva potaknu da poboljšaju efikasnost i efektivnost pružanja usluga.

U proteklom periodu, okviru različitih projekata, sprovedene su obuke vezane za programsko budžetiranje kroz koje su prošli svi federalni budžetski korisnici. U okviru toga, veliki broj budžetskih korisnika definisao je programe sa odgovarajućim indikatorima i mjerama učinka, ali je neophodno da se definisani programi zajedno sa indikatorima i mjerama učinka još jednom preispitaju kako bi se stvorila kvalitetna osnova za implementaciju programskog budžetiranja. Napominjemo da se u okviru BPMIS aplikacije na nivou Federacije BiH zahtjevi budžetskih korisnika dostavljaju u programskom formatu, ali se budžet odobrava i objavljuje u linijskom formatu (po ekonomskoj i organizacionoj klasifikaciji), tako da nije moguće pratiti njegovo izvršenje po programima i definisane mjere učinka. Kako bi se implementacija programskog budžeta na nivou Federacije BiH provela neometano neophodno je pripremiti detaljan plan rada za implementaciju programskog budžeta, izvršiti reviziju postojeće programske strukture, gdje je to potrebno, u cilju definisanja potreba za izmjenama iste kroz uvođenje/ukidanje programa, definisati misije, ciljeve i opise utvrđenih programa, definisati indikatore učinka utvrđenih programa, te analizirati i eventualno unaprijediti funkcionalnost postojećeg BPMIS sistema, ukoliko se za tim ukaže potreba. Kada programsko budžetiranje u potpunosti bude implementirano na nivou Federacije BiH, budžet će se planirati na nivou ministarstava, te će se grupisati srodne usluge i aktivnosti koje će biti usmjerene ka ostvarivanju jednog strateškog cilja u okviru programa.

Na nivou kantona u Federaciji BiH situacija je posve drugačija. Znanje i stručnost u oblasti programskog budžetiranja na nivou kantonalnih budžetskih korisnika je na niskom nivou iz razloga što dosadašnji projekti nisu obuhvatali niže nivoe vlasti u Federaciji BiH. U skladu sa navedenim, neophodno je pažnju usmjeriti na obezbjeđenje finansijskih sredstava za provođenje obuka u svih deset kantona u Federaciji BiH u dijelu koji se odnosi na pripremu uslova za implementaciju programskog budžetiranja. U okviru projekata koji su se odnosili na pomoć pri implementaciji programskog budžetiranja, sačinjena su različita uputstva koja bi trebalo revidirati i prilagoditi kantonalnim budžetskim korisnicima i njihovom budžetskom procesu.

Također, neophodno je uvezivanje informacionih sistema koji se trenutno koriste u Federaciji BiH (BPMIS, ISFU i softver za obračun plata PING).



**Stub III - Planiranje i izrada budžeta****Mjera 1: Proširivanje obuhvata budžeta i DOB-a**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Proširivanje obuhvata budžeta i Dokumenta okvirog budžeta</b>	Jačanje kapaciteta za izradu makro projekcija i projekcija prihoda i rashoda	Obučeni kadar sposoban za izradu makro projekcija. Pripremljen Dokument okvirog budžeta sa projekcijama konsolidovane javne potrošnje	K1 2018	Donator ili budžet	Sektor za budžet FMF
	Povezivanje strateških planova budžetskih korisnika sa Dokumentom okvirog budžeta	Programi budžetskih korisnika usklađeni sa Dokumentom okvirog budžeta	K2 2018	Ne zahtjeva sredstva	Sektor za budžet FMF
	Unapređenje BPMIS-a u cilju prikaza budžeta u n+2 formatu	Forma Budžeta sukladno Zakonu o budžetima u Federaciji BiH	K2 2018	Donator ili budžet	Sektor za budžet FMF
	Priprema prijedloga budžeta u n+2 formatu	Prijedlozi budžeta pripremljeni u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH	K4 2018	Ne zahtjeva sredstva	Sektor za budžet FMF

**Mjera 2: Uključiti vanbudžetske fondove i direkcije za puteve u budžete**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
Svi vanbudžetski fondovi postaju budžetski korisnici	Uključiti vanbudžetske fondove, direkcije za puteve, agencije, javne ustanove i visokoškolske ustanove u budžete	Usvojene izmjene organskih zakona koji regulišu zakone o vanbudžetskim fondovima, izmjene Zakona o budžetima, Zakona o trezoru, Zakona o doprinosima, Registra budžetskih korisnika i relevantnih podzakonskih akata	K4 2020	Ne zahtjeva sredstva	Federalno min. financija i kantonalna min.financija
	Sprovođenje obuka za službenike iz institucija uključenih u budžet	Obuke iz oblasti pripreme budžeta, kao i obuke na softverskim aplikacijama	kontinuirano	Ne zahtjeva sredstva	Federalno min. financija i kantonalna min.financija

**Mjera 3: Osigurati podršku pripremi dokumenata okvirnog budžeta i budžeta u odgovarajućem IT sistemu**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Dokumenti okvirnog budžeta i budžeti se pripremaju u BPMIS sistemu na nivou Federacije BiH i kantona</b>	Formiranje implementacionog tima i razvoj BPMIS sistema od strane implementatora	Formiran implementacioni tim za uvođenje BPMIS sistema na nivou kantona u Federaciji BiH	K4 2017	USAID FAR	Federalno ministarstvo finansija
	Implementacija BPMIS sistema sa implementacionim timom i provođenje obuka na nivou kantona u Federaciji BiH	BPMIS sistem instaliran na nivou kantona u Federaciji BiH i provedene obuke korisnika aplikacije u svih 10 kantona u Federaciji BiH	K2 2018	USAID FAR	Federalno ministarstvo finansija
	Dostava budžetskih zahtjeva i priprema kantonalnih budžeta u BPMIS aplikaciji	Budžeti kantona za 2019. godinu pripremljeni u BPMIS aplikaciji	K4 2018	USAID FAR	Federalno ministarstvo finansija

**Mjera 4 Unapređenje usmjeravanja sredstava u budžetu u srednjoročnom periodu i na godišnjem nivou**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Implementiran o programsko budžetiranje na nivou Federacije BiH</b>	Preispitati postojeću programsku strukturu u okviru federalnih budžetskih korisnika i poboljšati definisane mjere učinka	Budžet Federacije BiH za 2020. godinu usvojen i objavljen u programskom formatu	K4 2019	Donatorska sredstva	Sektor za budžet i javne rashode FMF
	Jačanje kadrovskih kapaciteta Sektora za budžet i javne rashode Federalnog ministarstva finansija	Zaposleni i obučeni državni službenici koji će raditi na poslovima plana, analize i praćenja izvršenja programskog budžeta	K4 2019	Donatorska sredstva	Sektor za budžet i javne rashode FMF
<b>Implementiran o programsko budžetiranje u svih deset kantona Federacije BiH</b>	Pripremiti uputstva za implementaciju programskog budžetiranja prilagođena specifičnostima budžetskih sistema kantona	Pripremljena adekvatna uputstva za implementaciju programskog budžetiranja	K4 2019	Donatorska sredstva	Sektor za budžet i javne rashode FMF
	Provesti obuke sa svim budžetskim korisnicima u svih deset kantona u Federaciji BiH	Osposobljeni i obučeni državni službenici u svim budžetskim korisnicima u svih deset kantona u Federaciji BiH	K4 2019	Donatorska sredstva	Sektor za budžet i javne rashode FMF
	Definisati programsku strukturu budžeta za sve budžetske korisnike u svih deset kantona u Federaciji BiH	Budžeti kantona za 2021. godinu usvojeni i objavljeni u programskom formatu	K4 2020	Donatorska sredstva	Sektor za budžet i javne rashode FMF

## 4. IZVRŠENJE BUDŽETA

Stupanjem na snagu Zakona o budžetima u Federaciji BiH od 2014 godine, postavljena je kvalitetnija osnova za planiranje budžeta i izvještavanje o trošenju javnih sredstava. Finansijski izvještaji budžetskih korisnika i vanbudžetskih fondova Zakonom o budžetu su definisani kao izvještaji o stanju i strukturi, te promjenama imovine, obaveza, vlastitih izvora, prihoda, rashoda, primitaka, izdataka, odnosno novčanih tokova.

Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u F BiH koji je stupio na snagu 01.01.2015. godine uveden je novi obrazac za izvještavanje rashoda i izdataka budžeta po vladinim funkcijama u skladu sa COFOG<sup>26</sup> metodologijom.

Federacija BiH ima uveden trezorski sistem kroz koji se sve transakcije Federacije evidentiraju, što obezbjeđuje konzistentnost u izvještavanju po administrativnim i ekonomskim klasifikacijama.

Tok informacija između centralne vlade i kantona, kao i između kantona i jedinica lokalne uprave treba unaprijediti, kako za projekcije prihoda tako i za planiranje rashoda.

Javna preduzeća raspolažu značajnim javnim sredstvima, ali F BiH nema konsolidovani pregled sektora javnih preduzeća, a ne postoji ni tijelo u okviru vlade koje bi ocjenjivalo šta bi trebalo da se očekuje od tih preduzeća u smislu finansijskog učinka ili koje bi osiguravalo da ona plaćaju tačne iznose poreza i dividendi. Uvođenjem novog Pravilnika o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u F BiH od 01.01.2015. godine obavezana su javna preduzeća da dostavljaju godišnji Pregled prihoda, primitaka, rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama. Prema podacima iz poreske uprave F BiH, značajan procenat zaostalih neizmirenih poreskih obaveza može se pripisati javnim preduzećima.

Na nivou F BiH trenutno se samo za potrebe izrade Programa ekonomskih reformi priprema dio podataka prema ESA standardima, međutim treba stvoriti pretpostavke da se objavljuju konsolidirani podaci godišnjih finansijskih izvještaja prema ESA standardima. Strategijom su definisane mjere i aktivnosti koje će unaprijediti planiranje i izradu budžeta i usaglasiti sa EU praksom.

### **Mjera 1: Poboljšanje informatičkih sistema trezora**

Sve transakcije koje predstavljaju dio budžeta centralne vlade prolaze kroz Jedinostveni račun trezora (JRT), na kojem se održavaju svi gotovinski bilansi. Međutim, većina vanbudžetskih fondova i dalje su izvan (JRT). Nema direktne veze između centralnog JRT i JRT u kantonima, koji obezbjeđuju periodične izvještaje za

<sup>26</sup> <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>

FMF. Kontrole preuzimanja obaveza za potrošnju koja se ne odnosi na plate su uspostavljene, ali još nisu pouzdano kompletne. Ured za reviziju F BiH je identifikovao kršenja pravila, kao što su slabosti u kontroli u toku obrade procedura na nivou potrošačkih jedinica.

()

U F BiH (na svim nivoima) Zakonom o finansijskom poslovanju ("Službene novine Federacije BiH", BROJ 48/16) propisani su rokovi izvršenja novčanih obaveza u poslovnim transakcijama između poduzetnika i rokovi izvršenja novčanih obaveza u ugovorima između poduzetnika i subjekata javnog prava U skladu sa SPP, nadležne institucije BiH bile su u obavezi da, uspostave jedinstvenu zajedničku definiciju zaostalih neizmirenih obaveza u potrošnji za institucije BiH i entitetske vlade (pri čemu bi se svaki iznos koji nije plaćen u roku od 90 dana nakon dana dospjeća smatrao zaostalom neizmirenom obavezom).

Postojeći BPMIS se koristi samo za planniranje budžeta, a praćenje izvršenja budžeta se odvija kroz ORACLE program za trezorsko poslovanje. U cilju poboljšanja infromatičkih sistema praćenja utroška javnih sredstava potrebno je dograditi BPMIS i ORACLE i uspostaviti vezu između planiranja i praćenja utroška javnih sredstava.

## **Mjera 2: Računovodstvo i izvještavanje**

Zakonom o računovodstvu i reviziji u FBiH25 je utvrđeno da se sistem računovodstva zasniva na računovodstvenim principima: tačnosti, istinitosti, pouzdanosti, sveobuhvatnosti, pravovremenosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja na Međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS). Takođe, ovim zakonom utvrđen je postupak revizije finansijskih izvještaja u cilju analiziranja izvještaja radi davanja mišljenja o tome da li objektivno i istinito prikazuju stanje imovine, kapitala i obaveza, rezultate poslovanja, tokove gotovine i promjene na kapitalu, vrši se u skladu sa MRS i MRS za finansijsko izvještavanje (FI). Zakonom o budžetima je utvrđeno da se primjenjuje modifikovan računovodstveni osnov nastanka poslovnog događaja.

Godišnji budžeti svih nivoa vlasti u F BiH se usvajaju i objavljuju po ekonomskoj i administrativnoj klasifikaciji, a izvještavanje se prati i objavljuje takođe po istim klasifikacijama. Obzirom da se primjenjuju međunarodni računovodstveni standardi (MRS) i modificirani pristup nastanka događaja, izvještaji o rashodima prikazuju podatke o stvarno nastalim rashodima i o rashodima za koje je preuzeta obaveza plaćanja. Parlament Vlade F BiH usvaja godišnji izvještaj o izvršenju koji uključuje informacije o prihodima i rashodima, i finansijskoj imovini i obavezama; međutim, izvještaji obuhvataju samo ministarstva centralne vlade.

Uvođenje vanbudžetskih fondova u sistem trezorskog poslovanja zahtjevati će izmjenu niza zakonskih i podzakonskih akata da bi ovo omogućili, a samim tim slijede izmjene i u oblasti izvještavanja. Nakon usvajanja novih akata o izvještavanju,

te mjesečnog izvještavanja pored periodičnog i godišnjeg, potrebno je osigurati obuku za sve obveznike navedenog izvještavanja.

U narednom periodu F BiH planira implementiranje MRS za javni sektor (MRS JS) za što je potreban vremenski period od najmanje tri godine, a uvodio bi se postepeno usvajanjem pojedinačnih MRS JS i njihovim primjenjivanjem u praksi.

Federalno ministarstvo financija dostavlja konsolidovane podatke o izvršenju budžeta svih nivoa vlasti u Federaciji BiH, Centralnoj banci BiH i Odjeljenju za makroekonomske analize (OMA) pri Upravnom odboru Uprave za indirektno oporezivanje u BiH (UINO).

Važno je istaći da je, Tehnička misija MMF-a i obezbjedila tabele za premošćavanje razlika između postojećih kontnih okvira (koji se razlikuju na različitim nivoima vlade) i izvještavanja GFS. Time se doprinijelo napretku u fiskalnom izvještavanju, međutim još uvijek nije identifikovana institucija kojoj će biti povjerena odgovornost za pripremanje konsolidovanih izvještaja, zašto je neophodno uspostaviti jasan zakonski okvir.

U Bosni i Hercegovini postoji veliki problem konsolidacije fiskalnih podataka, obzirom na visok stepen fiskalne decentralizacije, kao i primjenu različitih računovodstvenih standarda na različitim nivoima vlasti. Ističemo da u Federaciji BiH imamo primjenu istih računovodstvenih standarda propisanih Zakonom.

Podaci koji se dostavljaju u okviru Programa ekonomskih reformi za BiH (ERP) nisu u potpunosti u skladu sa ESA 95 odnosno ESA 2010 standardima. U 2013 i 2014 godini implementiran je Projekat izgradnje kapaciteta za kompilaciju računovodstvenih podataka u okviru opšte vlade i statistike javnih finansija, finansiran iz IPA. On je doprinije određenom napretku kroz obezbjeđenje osnovnih treninga u oblasti izvještavanja prema ESA 95, kao i izradom dokumenta „Metodološke smjernice za kompilaciju projiciranih fiskalnih podataka koji se nalaze u tabelama za Ekonomski i fiskalni program (EFP) u skladu sa ESA 95 i međunarodnim standardima“ sa tabelama za povezivanje iz GFS 2001 u ESA 95 (ekonomska klasifikacija). U Federaciji BiH postoji velika potreba da se nastavi sa detaljnijom obukom u pogledu primjene ESA 95 odnosno ESA 2010, koja bi se trebala sprovesti na sve nivoe vlasti u Federaciji BiH.

Bilo bi neophodno uraditi upustvo koje bi sadržavalo bridge tabele prevoda kontnog plana Federacije BiH na GFS 2014 i sa GFS 2014 u ESA 2010.

### **Mjera 3: Upravljanje gotovinom – cash flow**

Procedura za prognoze gotovinskih tokova dodatno je ojačana usvajanjem novog Zakona o budžetima u F BiH u primjeni od 2014 godine, koji je uveo praksu da se

prognoze gotovinskih tokova pripremaju na kvartalnoj osnovi i da će ih potvrđivati Odbor za likvidnost budžeta FMF

Ministarstvo finansija F BiH, šalje instrukcije za ministarstvima, odjelima i agencijama za pripremanje operativnih planova za potrošnju i odlive a koji nakon toga dostavljaju svoje operativne planove svakog kvartala. FMF odobrava mjesečne operativne planove, u kojima se posebna pažnja poklanja prognozama gotovinskih tokova (koje se revidiraju na mjesečnoj osnovi).

Odsjek za upravljanje novčanim sredstvima i kontrolu izvršenja budžeta gotovinom izrađuje kvartalne planove novčanih tokova (prikazano po mjesecima), te se isti dostavljaju članovima Odbora za likvidnost budžeta na razmatranje i odobravanje.

Pri izradi plana novčanih tokova koriste se informacije iz različitih izvora i to:

- Krajnje stanje JRT za prethodni period,
- Predviđanje svih prihoda i primitaka na JRT,
- Predviđanje svih rashoda i izdataka,
- Predviđanje servisiranja dugova,
- Projekcije inozemne pomoći i pozajmljivanja i
- Kretanje ključnih makroekonomskih parametara.

S obzirom da se planovi novčanih tokova rade u Exel tabelama nemoguće je za kratak vremenski period prikazati što realnije podatke iz gore navedenih izvora.

Do sada je bilo par pokušaja nadogradnje postojeće Oracle aplikacije, ali je sve rezultiralo samo pomoćnim izvještajima koji služe pri izradi projekcija gotovinskog toka. Ova nadogradnja softvera ne daje očekivane i potrebne podatke, nego se prilikom postavljanja parametara u predviđanju za budući period u Oracle aplikaciji kao krajni rezultat prikazuje nula.

Shodno navedenom, treba nadograditi sistem Cash flow modula na postojeću aplikaciju, što iziskuje dodatna financijska i kadrovska ulaganja u sistemu Trezora, te povezivanja sa ostalim sektorima unutar Federalnog ministarstva finansija. Ovako nadograđena aplikacija i uspostavljena veza sa ostalim sektorima unutar FMF bi omogućila da planovi novčanih tokova budu što realniji za određeni vremenski period. Također, u cilju efikasnijeg upravljanja gotovinom, potrebno je zaposlene u jedinicama za upravljanje gotovinom obučiti da primjenjuju procedure pripremanja projekcija.



#### Mjera 4: Rješavanje neizmirenih obaveza

U F BiH, pri razmatranju zaostalih neizmirenih obaveza moraju se uzeti u obzir ne samo zaostale neizmirene obaveze za plaćanja Vlade F BiH, već i one koje su kreirali kantoni i vanbudžetski fondovi. U F BiH za sada nema zakonske definicije toga što predstavljaju zaostale neizmirene obaveze, a nije definisan ni zakonski period nakon kojeg neplaćena fakturisana obaveza počinje da se smatra zaostalom neizmirenom obavezom. U februaru 2014. godine na sjednici Fiskalnog savjeta BiH usvojena je definicija neizmirenih obaveza koja glasi<sup>27</sup>: svaka obaveza koja je evidentirana u trezorskoj aplikaciji u Modulu AP-obaveze prema dobavljačima, a koja nije plaćena u rokovima dospjeća propisanim zakonom, a najduže u roku od 90 dana od datuma dospijeća. Na osnovu zajedničke definicije, svaki od nivoa vlade je trebao prilagoditi svoje zakonske okvire, međutim F BiH još nije definisala rok dospijeća, nije donijela zakon koji bi definisao šta se podrazumijeva pod neizmirenim obavezama. Međutim istekom 90 dana neplaćene obaveze se računaju kao zaostale neizmirene obaveze.

U budžetu Federacije BiH specifične su neizmirene obaveze po osnovu sudskih odluka (presuda/izvršnih rješenja) koje se evidentiraju u Pomoćnoj evidenciji (Access baza podataka).

Što se tiče finansijskog dijela evidentira se samo iznos glavnice i iznos troškova (parničnih/izvršnih) postupka, dok se kamata obračunava na dan isplate, tako da ne postoji evidencija koliko iznose obaveze po osnovu kamata na dnevnom nivou.

Ovakav način evidentiranja obaveza onemogućava adekvatno planiranje sredstava za izmirenje obaveza po osnovu kamata, što dovodi do nedostatka sredstava i nemogućnosti izmirenja obaveza u zakonskim rokovima.

Radi uspostave i implementiranja programa rješavanja neizmirenih obaveza, potrebno je na svim nivoima vlasti razmotriti mogućnost dorade postojeće Access baze podataka ili izrade novog programa za evidenciju neizmirenih obaveza po osnovu sudskih odluka, koji će pored glavnice i troškova postupka sadržavati evidenciju odnosno svakodnevni izračun kamata na glavni dio duga i troškove postupka.

Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u Federaciji BiH<sup>28</sup> propisan je obrazac 7. – Registar neizmirenih obaveza, kojim su dužni svi korisnici budžeta na Federalnom, kantonalnom, općinskom, gradskom i vanbudžetskom nivou da izvještavaju neizmirenim obavezama, kvartalno.

<sup>27</sup> Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) <http://documents.worldbank.org/curated/en/909191468013742908/text/826460WP0P13180Report0Sept020140eng.txt>

<sup>28</sup> Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ br: 69/14, 14/15 i 4/16),

Potrebno je na svim nivoima vlasti uspostaviti pomoćnu evidenciju za evidentiranje stvorenih obaveza koje nisu odobrene budžetom, odnosno koje nisu evidentirane u Glavnoj knjizi trezora.

U cilju uspostave sveobuhvatnog i transparentnog načina praćenja i objavljivanja stanja neizmirenih obaveza potrebno je pored sveobuhvatne evidencije, uspostaviti model izvještavanja o visini neizmirenih obaveza za sve nivoe vlasti i vanbudžetske fondove. Na taj način obezbijediti će se podaci kao baza za identifikovanje načina/programa kako izmirivati postojeće obaveze, odnosno kako izbjegavati akumuliranje novih neizmirenih obaveza.

### **Mjera 5: Jačanje upravljanja dugom**

Iako Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji ne propisuje obavezu izrade Strategije upravljanja dugom, Vlada FBiH usvaja Strategiju upravljanja dugom<sup>29</sup>.

Za izradu strategije koristi se MTDS AT (Medium Term debt Management Strategy Analytical Tool), alat u koji se podaci iz odvojenih evidencija Federalnog ministarstva finansija ne mogu eksportovati u obliku koji bi se mogao koristiti za pripremu Strategije. Za evidentiranje i praćenje duga Federalno ministarstvo finansija koristi stare, neovisne Access baze podataka, razvijene odvojeno po vrstama duga Federacije (za vanjski dug i po vrstama unutrašnjeg duga: stara devizna štednja, ratna potraživanja, trezorski zapisi i trezorske obveznice), te odvojenu bazu u koju se manuelno unose podaci o dugu kantona, gradova i općina.

FBiH nema niti odgovarajući informacioni sistem za upravljanje javnim dugom, uključujući praćenje limita zaduženost i izloženosti. Obzirom da se razmjena podataka vrši putem ručnih izvještaja, priprema podataka za bilo koju vrstu izvještaja zahtijeva ogromne kapacitete za kreiranje izvještaja, tumačenje istih, te konačni unos pojedinih podataka i konsolidacije. Upravljanje rizicima i analize održivosti duga su nedovoljno pokrivena, te se rade povremeno bez posebno razvijenog alata za izradu procjene rizika i analize.

Izmjenom zakonskog okvira u pogledu donošenja novih fiskalnih pravila zaduživanja za sve nivoe vlasti u FBiH, osim povećanja transparentnosti zaduživanja i izvještavanja o dugu u FBiH, omogućilo bi se upravljanje dugom na adekvatan način, za šta je nužna je i nabavka odgovarajućeg softvera, koji bi, između ostalog, služio i za evidenciju cjelokupnog duga u FBiH.

Nakon analize trenutnog stanja u pogledu upravljanja dugom, date su preporuke za uvođenje jedinstvenog informacijskog sistema koji bi obuhvatio nivo Federacije BiH, Države BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta, s tim da bi informacioni sistem Federacije BiH predstavljao odvojen sistem koji bi imao mogućnost razmjene

<sup>29</sup> Prva Strategija upravljanja dugom Federacije BiH usvojena je 3.12.2015. godine

podataka sa bazama ostalih nivoa u BiH (baze na nižim nivoima, u RS-u i BD, te na nivou Bosne i Hercegovine).

Analizom postojećih programskih rješenja za upravljanje javnim dugom, procjenom njihove primjenjivosti u institucijama Federacije BiH i mogućnosti razmjene podataka preporučeno je sistem DMFAS – alat za upravljanje dugom i sistem finansijske analize razvijen od strane UNCTAD-a.

Unaprijeđenjem navedenog sistema potrebno je omogućiti jednostavno prilagođavanje sistema potrebama korisnika u BiH, jasna procedura tehničke migracije zasnovana na iskustvu i potrebama korisnika, te mogućnost automatske migracije postojećih podataka koji su potrebni u novom sistemu, čime će se Federaciji, kantonima i općinama omogućiti sveobuhvatno upravljanje dugom, praćenje svih obaveza iz osnova vanjskog i unutrašnjeg duga, praćenje podpozajmljivanja (on-lend), razmjena podataka, izrada svih vrsta prilagođenih izvještaja i analiza portfolija duga kao i automatska priprema podataka za izradu Srednjoročne strategije za upravljanje dugom.

Obzirom da se Strategija bazira na Dokumentu okvirnog budžeta, Programu javnih investicija Federacije BiH i postojećim zaduženjima, osnovnim softverskim rješenjem trebala bi biti omogućena integracija sa vanjskim sistemima i eksport svih podataka u alat MTDS AT.

Osim Zakonom o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji BiH, izvještavanje i evidencija duga uređeni su i podzakonskim aktima (pravilnici i drugi propisi o: planiranju i računovodstvenom evidentiranju duga u FBiH; evidenciji duga i garancija u FBiH; pratećoj dokumentaciji za davanje prethodne saglasnosti za zaduženje kantona, općine i grada ili javnog preduzeća po osnovu unutrašnjeg i vanjskog duga; pratećoj dokumentaciji i informacijama neophodnim u proceduri donošenja odluke o izdavanju garancije FBiH).

Pravilnici o evidenciji garancija, vanjskog, odnosno unutrašnjeg duga uređuju sadržaj, način vođenja, postupak dostavljanja, prikupljanja i evidentiranja podataka. Obavezu vođenja evidencije o dugu i izdatim garancijama imaju Federacija (Federalno ministarstvo finansija), kantoni, gradovi, općine i vanbudžetski fondovi.

Osim unaprijeđenja procesa evidencije i izvještavanja o dugu i garancijama, novim Zakonom o dugu potrebno propisati kaznene odredbe za nepostupanje u skladu sa propisanim obavezama, ali je istovremeno potrebno unaprijediti kapacitete i stvoriti tehničke pretpostavke za unaprijeđenje procesa evidencije, praćenja zaduživanja i izvještavanja o dugu.

Također je potrebno poboljšati proces praćenja i izvještavanja u vezi sa limitima zaduženja i izloženosti, kao i povezanih kontrola, na način da svaki kanton, grad i općina treba da evidentiraju i prate podatke o zaduženju i garancijama kantona, grada, odnosno općine, uključujući i dug javnih preduzeća iz svoje nadležnosti.

Uspostavljene limite izloženosti/zaduženja je potrebno redovno izračunavati, te stvoriti pretpostavke da se isti prate na svim nivoima vlasti (u automatskom alatu).

Potrebno je poboljšati proces predselekcije kandidata za garancije, što uključuje: definiranje obima i svrhe garancije, definiranje jasnih restrikcija izdavanja garancija, definiranje jasnih uslova garancija, poboljšanje procesa aplikacije za garancije, te dokumenata koji se moraju dostaviti, poboljšati proces inicijalnog pregleda zahtjeva, utvrditi proces procjene rizika prijave i razvoj modela minimizacije rizika, definirati preporučeni sadržaj i format ugovora o garanciji i izjave o garanciji i definirati korake i potrebnu dokumentaciju u procesu odobravanja garancija.

Neophodno je stvoriti preduslove da se Zakonom utvrđena ograničenja i obaveze plaćanja prate automatski, te da softversko rješenje pokriva sve najčešće poslovne procese, da pruža mogućnost ispunjenja svih zakonom definisanih obaveza vezanih za evidencije o javnim dugovima, garancijama, sredstvima osiguranja; da daje mogućnost sveobuhvatne analize i praćenja dugova u skladu sa svim relevantnim međunarodnim standardima; da omogućava standardne izvještaje i daje mogućnost kreiranja pojedinih prilagođenih izvještaja i prikaza podataka u sistemu.

Iako je, u određenoj mjeri, Sektor za upravljanje dugom već organizovan kako bi se napravilo jasno razdvajanje dužnosti i odgovornosti (Odsjek za zaduživanje i koordinaciju sredstava za razvoj-"Front Office", Odsjek za analizu i izvještavanje - "Middle office" i Odsjek za izmirenje duga -"Back Office"), potrebno je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji dopuniti u skladu sa stvarnim aktivnostima Sektora i sa obavezama koje će proisteći iz novog Zakona o dugu, te internim procedurama, u cilju unaprijeđenja procesa upravljanja dugom, jasno definisati uloge, odgovornosti, aktivnosti i kontrole, kako unutar Sektora za upravljanje dugom, tako i u odnosima sa drugim sektorima.

Povećan obim poslova, te očekivane nove aktivnosti nakon usvajanja novog Zakona o dugu, kao i obaveze utvrđene Reformskim planom za upravljanje dugom, zahtijevaju veći broj od trenutno zaposlenih u svim odsjecima u Sektoru za upravljanje dugom.

Izveštavanje o dugu trenutno se ne vrši u potpunosti u skladu sa ESA 2010 (Evropski sistem računa 2010), odnosno samo izvještavanje nije na području nacionalnih računa opće države i s njima povezanih statistika.

U procesu izvještavanja Federalno ministarstvo finansija koristi definicije iz važećeg Zakona o dugu i Zakona o budžetima. Podaci o dugu ne obuhvataju podatke budžetskih i vanbudžetskih fondova.

Kako bi se osiguralo da izvještaji daju preciznu sliku finansijskog položaja i zaduženosti, bitno je da obuhvataju sve finansijske operacije za koje Vlada Federacije, vlade kantona, gradski ili općinski načelnici snose odgovornost. U tom cilju međunarodni standardi, kao što su Evropski sistem računa (ESA) 2010 i Statistika javnih finansija (GFS) MMF-a, uspostavili su precizne definicije javnog

sektora i njegovih podsektora: centralne vlade, regionalne uprave, lokalne samouprave i socijalnog osiguranja. Svaki podsektor treba da uključuje, ne samo osnovne vladine institucije (centralna vlada, općine), već i niz javnih institucija sa statusom pravnog lica koji su pod kontrolom, i većinski finansirane od strane javnog sektora (bolnice, škole), kao i institucije u korporativnom (poslovnom) sektoru privrede, odnosno za korporacije koje posjeduju (državna preduzeća i javna poduzeća u vlasništvu drugih podsektora javnog sektora, kao što su općinska javna poduzeća). Potrebno je uspostaviti pisane procedure razmjene podataka između svih nivoa vlasti.

## Stub IV - Izvršenje budžeta

### Mjera 1: Poboljšanje informatičkih sistema trezora

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<i>Osigurati izvršenje budžeta u skladu s planom i na transparentan način</i>	Nadograđen postojeći BMIS I obezbjediti praćenje plana i izvršenja budžeta za F BiH, sve kantone i općine	BMIS kojim se prati plana i izvršenje budžeta implementiran na svim nivoima vlasti F BiH	K4 2018	Donatori	FMF, kantonalna ministarstva finansija i općinske službe za finansije
	Osigurati obuku i podršku za sve korisnike nadograđenog BMIS-a	Obuka održana za sve korisnike od nivoa Federacije do nivoa općina	K2 2018	Donatori	FMF, kantonalna ministarstva finansija i općinske službe za finansije
	Definisati procedure i pravila za praćenje transakcija na svim nivoima vlasti, do nivoa potrošačkih jedinica	Definisane i implementirane procedure na nivou potrošačkih jedinica	K1 2018	Donatori	FMF, kantonalna ministarstva finansija i općinske službe za finansije

**Mjera 2: Računovodstvo i izvještavanje**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Sveobuhvatno i pravovremeno izvještavanje svih nivoa vlasti i vanbudžetskih fondova na kvartalnoj i godišnjoj bazi</b>	Revidirati pravilnike o fiskalnom izvještavanju nižih nivoa vlasti i drugih obveznika izvještavanja da bi se racionalizirao okvir za izvještavanje i da bi se osigurala pouzdanost i pravovremenost konsolidiranog izvještavanja F BiH	Usvojene izmjene i dopune zakonskih i pozakonskih akata za novi način izvještavanja (uključeni vanbudžetski fondovi, mjesečno izvještavanje)	K2 2017	Nisu potrebna dodatna sredstva	FMF
	Osigurati obuku za sve nivoje vlasti i druge obveznike izvještavanja o izmjenama pravilnika	Obuke provedene	K2 2018	Nisu potrebna dodatna sredstva	FMF
	FMF treba da objavljuje mjesečna revidiranja budžeta koja porede ostvarene rezultate svakog mjeseca s mjesečnim projekcijama koje su sastavljene početkom	Uvedena redovna praksa mjesečnog revidiranja mjesečnih projekcija budžeta prema ostvarenim rezultatima	K1 2018	Nisu potrebna dodatna sredstva	FMF
	Svaki korisnik budžeta u uvodi praksu da obavezno objavljuje kvartalni i godišnji izvještaji Izvještaji bi trebali biti objavljeni od strane Federacije, lokalnih i kantonalnih vlasti, te vanbudžetskih fondova.	Svi nivoi vlasti i vanbudžetski fondovi redovno objavljuju mjesečne, kvartalne i godišnje izvještaje.	K2 2018	Nisu potrebna dodatna sredstva	FMF, kantonalna ministarstva finansija i općinske službe za finansije

Ažurirati kontni plan koji omogućuje izvještavanje po statistici vladinih finansija (GFS 2014 i ESA 2010))	Ažurirani kontni plan	K4 2018	Nisu potrebna dodatna sredstva	FMF
Obuka za primjenu ESA 95 i ESA 2010 na svim nivoima vlasti	Uputstvo za konsolidaciju i izvještavanje prema EU	K4 2019	Donatorska sredstva i IPA	FMF
Usvojiti implementirati MRS JS	MRS JS implementirani	K1 2019	Donatorska sredstva i IPA	FMF
Pripremiti i primjeniti odgovarajuće standarde za fiskalno izvještavanje	Implementirano fiskalno izvještavanje prema GFS 2014 i ESA 2010	K1 2019	Donatorska sredstva i IPA	FMF



**Mjera 3: Upravljanje gotovinom**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
	Usvojiti i implementirati procedure za pripremanje projekcija gotovinskog toka u BMIS ili ORACLE	BMIS/ORACLE nadograđen, projekcije gotovinskog toka se redovno pripremaju na svim nivoima vlasti	2017	Budžet	FMF
	Ojačati kapacitete jedinice za upravljanje gotovinom	Zaposleni u jedinicama za upravljanje gotovinom obučeni da primjenjuju procedure pripremanja projekcija	2017	Budžet	FMF

**Mjera 4: Rješavanje neizmirenih obaveza**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Uspostaviti sveobuhvatan i transparentan način praćenja i objavljivanja stanja neizmirenih obaveza</b>	Dokumentovati stanje neizmirenih obaveza na svim nivoima vlasti objaviti izvjestaje o neizmirenim obavezama	Izveštaji o stanju neizmirenih obaveza usvojeni za sve nivoe vlasti	K2 2017	Donator	FMF i kantonalna ministarstva finansija
	Uspostaviti sistem izvještavanja o neizmirenim obavezama na nižim nivoima vlasti i za sektor zdravstva.	Svi nivoi vlasti i sektor zdravstva redovno izvještavaju o neizmirenim obavezama	K4 2017	Donator	FMF i kantonalna ministarstva finansija
	Uspostaviti i implementirati program rješavanja neizmirenih obaveza	Program implementiran	K4 2017	Donator	FMF i kantonalna ministarstva finansija
	Identificirati i implementirati mjere za sprečavanje akumuliranja novih neizmirenih obaveza	Usvojen zakonski okvir i metodologija za sprečavanje akumuliranja novih neizmirenih obaveza. Evidento je da se ne akumuliraju nove neizmirene obaveze	K4 2017	Donator	FMF i kantonalna ministarstva finansija

**Mjera 5: Jačanje upravljanja dugom**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
	Implementirati novi IT sistem za upravljanje dugom u F BiH i razmotriti njegovo uvođenje u kantonalnim vladama	Implementiran IT sistem za upravljanje dugom na nivou Federacije i kantona	K4 2019	Donator	FMF-Sektor za upravljanje dugom
	Donijeti pravilnike o obavezi izvještavanja o stanju duga javnih preduzeća, vanbudžetskih fondova, agencija i drugih subjekata koji trenutno ne izvještavaju o tome, i regulirati korištenje mjenica	Implementiran zakonodavni okvir koji obavezuje javna preduzeća, vanbudžetske fondove, agencije i druge institucije javnog sektora na izvještavanja o stanju duga	K1 2018	Budžet i donator	FMF-Sektor za upravljanje dugom
	Ojačati interne procedure i kadrovske kapacitete za upravljanje dugom	Obuke zaposlenih održane, Sektor za upravljanje dugom adekvatno popunjen	K4 2017	Donator	FMF-Sektor za upravljanje dugom
	Identificirati i implementirati korake neophodne da se osigura izvještavanje o dugu u skladu sa ESA 2010	Izveštaji o dugu u pripremljeni prema ESA 2010	K1 2018	Donator	FMF-Sektor za upravljanje dugom

## 5. JAVNE INTERNE FINANSIJSKE KONTROLE

Krajnji cilj razvoja sistema javnih internih finansijskih kontrola (engl. PIFC)<sup>30</sup> je da se unaprijedi upravljanje budžetskim sredstvima i doprinese razvoju ekonomičnije, efikasnije, odgovornije i transparentne javne uprave. Temeljni cilj u sadašnjem periodu je da sistem javnih internih finansijskih kontrola bude prepoznat kao značajan segment reforme javne uprave i razvija kao integralni dio budžetskog sistema i podrška u njegovom razvoju.

Aktivnosti Centralne harmonizacijske jedinice Federalnog ministarstva finansija (CHJ FMF)<sup>31</sup> u periodu od 2009. do sada rezultirale su izgradnjom zakonskog i institucionalnog okvira kao temeljnog preduslova za sistemski razvoj javnih internih finansijskih kontrola. I pored ostvarenih rezultata u smislu zakonodavnog i institucionalnog uređenja, problemi i poteškoće na koje se nailazi u praktičnoj implementaciji pokazuju da sistemi internih finansijskih kontrola još uvijek nisu u cijelosti integrisani u procese upravljanja javnim finansijama.

Razvoj sistema internih kontrola usko je uslovljen razvojem budžetskog sistema i ostalih segmenata upravljanja javnim finansijama pa je predviđen fazni pristup daljem razvoju, i to "Jačanje kontrola za osiguranje fiskalne discipline (kontrole zakonitosti i pravilnosti)" (prva faza) i "Stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate" (druga faza).

Mjere i aktivnosti za razvoj javnih internih finansijskih kontrola inkorporirane su u postojeću verziju Strategije upravljanja javnim finansijama<sup>32</sup> sa prilagođenim rokovima.

### **Mjera 1: Primjena strategije za internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru**

Sistem javnih internih finansijskih kontrola u FBiH trenutno se razvija u skladu sa Strategijom razvoja javnih internih finansijskih kontrola u Federaciji 2015-2018. sa pripadajućim akcionim planom (u daljem tekstu: Strategija PIFC 2015-2018.).

Temeljni zakonodavni okvir za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole je definisan u Zakonu o budžetima Federacije BiH, Zakonu o trezoru Federacije BiH i novom

---

<sup>30</sup> Public Internal Financial Control – čiji temelj za uvođenje i razvoj u javnom sektoru u Federaciji je uređen Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju iz 2008. godine i Strategijom reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

<sup>31</sup> Centralna harmonizacijska jedinica Federalnog ministarstva finansija (CHJ FMF), formirana je 2009. godine kao centralno tijelo za koordinaciju i harmonizaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju sistema javnih internih finansijskih kontrola u Federaciji BiH.

<sup>32</sup> Dio mjera iz usvojene Strategije PIFC Vlade FBiH vezan isključivo uz nadležnosti CHJ FMF prezentiran je u ovom stubu Strategije UJF, dok su mjere iz usvojene Strategije PIFC koje po nadležnostima spadaju u druge tematske oblasti raspoređene u pripadajuće stubove Strategije UJF.

Zakonu o finansijskom upravljanju i kontroli usvojenom u maju 2016 godine, te u pripadajućoj podzakonskoj regulativi<sup>33</sup>. Usvojene su izmjene i dopune Zakona o internoj reviziji i prateći podzakonski akti.

U narednom periodu, na temelju provjera kvaliteta uspostavljenih sistema internih kontrola biće potrebno dograđivati regulativu za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije. Na ovaj način se obezbjeđuje zakonska podloga za praktičnu implementaciju sistema PIFC u svim fazama budžetskog ciklusa – planiranju, izvršavanju, računovodstvenim evidencijama i finansijskom izvještavanju, odnosno pokirvenosti ovih procesa funkcijom interne revizije.

U cilju jačanja kapaciteta za razvoj finansijskog upravljanja i kontrole potrebno je ojačati, u smislu popunjavanja sistematizovanih radnih mjesta, organizacione jedinice FMF koje koordiniraju aktivnostima na razvoju sistema internih finansijskih kontrola za cijeli javni sektor u FBiH, pružaju savjete i podršku budžetskim korisnicima u razvoju sistema internih finansijskih kontrola. Jačanje kapaciteta je potrebno prvenstveno u Centralnoj harmonizacijskoj jedinici, Sektoru za budžet i javne rashode i Sektoru za trezor FMF. Pored toga, neophodno je jačati ove kapacitete na nivou kantonalnih ministarstava finansija.

Na nivou budžetskih korisnika potrebno je usmjeriti aktivnosti na razvoj koordinacijske uloge jedinica za finansije i praktičnu implementaciju upravljačke odgovornosti rukovodilaca u skladu sa provedenim analizama njihovog organizacionog statusa, uloge i poslova i nastaviti raditi na razvoju njihove koordinacijske ulove.

Potrebno je stvaranje preduslova za razvoj upravljanja usmjerenog na ciljeve i rezultate. Navedeno uključuje razvoj strateškog planiranja i njegovo povezivanje s budžetskim ciklusom kroz razvoj programskog planiranja.<sup>34</sup> Također, kao sastavni dio procesa planiranja i postavljanja ciljeva treba razvijati i proces upravljanja rizicima kako bi se osiguralo da su rizici sadržani u strateškim planovima budžetskih korisnika.

Programi u funkciji povezivanja strateških ciljeva i budžetskih sredstava stvorit će podlogu za razvoj upravljačke odgovornosti rukovodilaca za ciljeve i pokazatelje uspješnosti i temelj ne samo za praćenje zakonitosti i pravilnosti, već i za ocjenu ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti u trošenju budžetskih sredstava. U ovom procesu, biće neophodno stvoriti preduslove za decentralizaciju ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje budžetskim sredstvima na rukovodioce.

---

<sup>33</sup> Pored Standarda interne kontrole u javnom sektoru u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj: 75/16) i Pravilnika o FUK, pripremljeni su nacrti Priručnika o FUK i Smjernica za upravljanje rizicima..

<sup>34</sup> Bez razvoja strateškog planiranja, postoji rizik da se programsko planiranje shvati tek kao grupisanje troškova u različite aktivnosti i projekte koji nemaju jasnu vezu sa strateškim ciljevima i prioritetima.

U cilju praktične implementacije upravljačke odgovornosti potrebno je provesti aktivnosti usmjerene na jačanje svijesti rukovodilaca i o njihovoj ulozi u postizanju fiskalne odgovornosti kroz izdavanje uputstava i smjernica, te organizaciju seminara i radionica za rukovodiocce.

## **Mjera 2: Jačanje kapaciteta i povećanje učinka rada interne revizije**

Usvojene su izmjene i dopune zakonske regulative za IR a preostali koraci u okviru ove mjere podrazumijevaju izmjenu pripadajućih podzakonskih akata.

Metodologija rada interne revizije dopunjena je smjernicama za procjenu rizika kod strateškog i godišnjeg planiranja aktivnosti interne revizije. Preostaju dopune metodologije rada interne revizije koje se odnose na pružanja pomoći rukovodiocima u ostvarivanju fiskalne odgovornosti (smjernice za izradu mišljenja internih revizora o stanju sistema finansijskog upravljanja i kontrola za potrebe izrade Izjave o fiskalnoj odgovornosti); postupanja internih revizora u slučaju nalaza o nepravilnostima, te razvoj metodologije za provođenje revizije učinka kao i smjernice za provođenje internog pregleda kvalitete rada interne revizije i smjernice za procjenu kvaliteta rada interne revizije od strane CHJ.

Kapacitete interne revizije u smislu brojnosti potrebno je prvenstveno jačati u FMF i u jedinicama interne revizije (u daljem tekstu: JIR) pri kantonalnim ministarstvima finansija zbog velikog broja potencijalnih subjekata revizije, te u budžetskim korisnicima koji upravljaju velikim iznosima sredstava (transferi, grantovi) ili čije poslovanje je izloženo značajnim rizicima.

Aktivnosti vezane uz adekvatno pozicioniranje interne revizije u klasifikaciji radnih mjesta, te određivanje koeficijenata za plaću rukovodioca JIR i internih revizora treba provesti u koordinaciji sa aktivnostima u sklopu reforme javne uprave u dijelu uređivanja zakonodavnog okvira koji uređuje radna mjesta i plaće u državnoj i javnoj službi.

U cilju jačanja stručnosti, znanja i vještina internih revizora, CHJ FMF, koja je prethodno preuzela proces certifikacije internih revizora za javni sektor u Federaciji, će dalje razvijati Program obuke i u skladu sa potrebama prakse predlagati njegove izmjene i dopune. U drugoj fazi, dalje je potrebno razviti i modalitete kontinuiranog stručnog usavršavanja internih revizora u javnom sektoru. U tom pogledu CHJ FMF treba jačati saradnju sa pružaocima usluga obuke za interne revizore, uključujući Agenciju za državnu službu FBiH i strukovna udruženja. CHJ FMF će također unaprijediti kapacitete interne revizije kroz obuke za uposlene interne revizore u javnom sektoru u Federaciji i u okviru projekata finansiranih iz donatorskih sredstava.

### **Mjera 3: Jačanje funkcije budžetske inspekcije**

Budžetski nadzor u Federaciji Bosne i Hercegovine utvrđen je prvenstveno odredbama Zakona o budžetima o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>35</sup>. Navedenim odredbama precizirani su uloga, zadaci i način vršenja budžetskog nadzora u Federaciji Bosne i Hercegovine. Vlada Federacije je zatim, u cilju razrade navedenih odredbi donijela Uredbu o budžetskom nadzoru u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>36</sup> kojime je detaljnije uredila ciljeve, obim i sadržaj budžetskog nadzora, postupak budžetskog nadzora, obilježja, ovlaštenja i obaveze budžetskog inspektora, poduzimanje mjera u cilju otklanjanja nepravilnosti ili nezakonitosti i dostavljanje izvještaja. Dakle, okvir postoji, s tim da ga je neophodno unaprijediti.

U prvoj fazi, naglasak će se staviti na jačanje kontrola zakonitosti i pravilnosti, za što postoji evidentna potreba zbog još uvijek prisutnih nedostataka u planiranju i izvršavanju budžeta, računovodstvu, javnoj nabavci, što su ujedno i ključna područja za osiguranje fiskalne odgovornosti. Poseban naglasak biće stavljen također i na izradu smjernica/uputa za provođenje ex-post kontrola (kontrola na licu mjesta) za isplaćene grantove, potpore, transfere, odnosno izrada uputa o otkrivanju, postupanju i izvještavanju o nepravilnostima.

Također, vezano za kapacitete budžetskog nadzora u Federaciji, potrebno je istaknuti da je Federalno ministarstvo finansija financija u pravilniku o unutrašnjoj organizaciji uspostavilo jedinicu za budžetski nadzor u ministarstvu (jedan načelnik/rukovodilac jedinice za budžetski nadzor i tri budžetska inspektora), međutim nije došlo do popunjavanja navedenih pozicija. S tim u vezi, u narednom periodu potrebno je izvršiti izgradnju kapaciteta budžetske inspekcije kroz popunjavanje navedenih radnih mjesta kako bi primjena postojećih propisa koji uređuju budžetski nadzor zaživjela i u praksi. Pored navedenog, izgrađene kapacitete potrebno je i jačati kroz edukacije. Obzirom da su i kantoni u Federaciji obavezni uspostaviti službe za budžetski nadzor te da su navedene službe u pojedinim kantonima već počele sa radom, prilikom organizovanja obuka neophodno je u iste uključiti i kantonalne budžetske inspektore, kako bi se unaprijedila kvaliteta rada budžetskog nadzora u cijeloj Federaciji.

---

<sup>35</sup> "Službene novine Federacije BiH", br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 9/15, 102/15 i 104/16

<sup>36</sup> "Službene novine Federacije BiH", broj 34/14

## Stub V - Interna kontrola

### Mjera 1: Primjena Strategije razvoja javnih internih finansijskih kontrola u Federaciji/Strategije PIFC

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Unaprijeđena regulativa za oblast javnih internih finansijskih kontrola / PIFC</b>	Izdavanje uputa i smjernica za praktičnu implementaciju upravljačke odgovornosti u procesima iz fiskalne odgovornosti (Strategija PIFC, mjera 2.4)	Usvojene Smjernice za praktičnu implementaciju upravljačke odgovornosti u procesima iz fiskalne odgovornosti	12/2018	Budžet  Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ FMF, Sektor za budžet i javne rashode FMF, Sektor za trezor
	Donošenje odluke o ovlaštenjima i odgovornostima za realizaciju ciljeva i upravljanje budžetskim sredstvima na bazi pilot institucija (Strategija PIFC, mjera 4.3)	Upute FMF za donošenje odluka o ovlaštenjima i odgovornostima  Decentralizirana ovlaštenja i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje budžetskim sredstvima	2017-2018	Budžet	FMF, CHJ FMF, Sektor za trezor PARCO Pilot institucije/ budžetski korisnici
	Izmjene podzakonske regulative u oblasti interne revizije (Strategija PIFC, mjera 5.2)	Usvojena podzakonska regulativa u oblasti interne revizije	12/2018	Budžet	FMF, CHJ
	Izrada Smjernica za provjeru kvaliteta rada interne revizije od strane CHJ (Strategija PIFC, mjera 5.4)	Usvojene i objavljene Smjernice za provjeru kvaliteta rada interne revizije	12/2018	Budžet  Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ



<b>Rukovodioci i uposlenici obučeni/upoznati sa zahtjevima i odgovornostima u pogledu finansijske kontrole</b>	Jačanje kapaciteta FMF i kantonalnih MF (budžet/trezor), edukacija i podrška razvoju prethodnih i naknadnih kontrola (Strategija PIFC, mjera 2.1)	Broj obučanih službenika FMF / kantonalnih MF  % popunjenosti sistematizovanih radnih mjesta u sektorima/odjelima za finansije	Kontinuirano  2017-2020	Budžet  Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ FMF, Sektor za budžet i javne rashode FMF, Sektor za trezor
	Radionice i seminari za uposlenike jedinica za finansije budžetskih korisnika (Strategija PIFC, mjera 2.3)	Broj održanih radionica/seminara  Broj izdatih certifikata uposlenim u službama za finansije	Kontinuirano  2017-2020	Budžet  Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ Agencija za državnu službu FBiH
	Organizacija radionica i seminara za rukovodioce na temu implementacije upravljačke odgovornosti u procesima iz fiskalne odgovornosti (Strategija PIFC, mjera 2.5)	Broj održanih seminara / radionica Rukovodioci aktivno uključeni u izradu Izjave o fiskalnoj odgovornosti Broj održanih pilot aktivnosti kod korisnika, npr. obuka na radnom mjestu	Kontinuirano  2017-2020	Budžet  Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ, Pilot institucije Agencija za državnu službu FBiH
<b>Ojačani kapaciteti i razvijena koordinaciona uloga Centralne harmonizacijske</b>	Jačanje kapaciteta CHJ (Strategija PIFC, mjera 8.1)	Stepen popunjenosti sistematizovanih radnih mjesta CHJ	2017-2020	Budžet	FMF
	Jačanje saradnje sa nosiocima reformskih procesa na izradi zakonskih/podzakonskih propisa i mjera za unapređenje sistema	Broj zakonskih i podzakonskih akata donesenih u saradnji (Sektor za budžet, Sektor za trezor, kantonalna MF, FZZPR)	2017-2020	Budžet	FMF, CHJ

<i>jedinice</i>	(Strategija PIFC, mjera 8.2)				
	Jačanje saradnje sa budžetskim korisnicima (Strategija PIFC, mjera 8.3)	Broj održanih sastanaka (sa rukovodiocima budžetskih korisnika, rukovodiocima službi za finansije, koordinatorima za finansijsko upravljanje i kontrolu, rukovodiocima jedinica za internu reviziju i internim revizorima)  Prikupljene informacije za unapređenje metodologije	2017-2020	Budžet	FMF, CHJ
	Jačanje saradnje sa VRI u cilju razmjene informacija i uspostave sistema kontrola (Strategija PIFC, mjera 8.4)	Broj održanih sastanaka	2017-2020	Budžet	FMF, CHJ
	Praćenje i provjera kvaliteta uspostavljenih sistema (FUK i IR) (Strategija PIFC, mjera 8.5)	Usvojeni izvještaji CHJ o FUK i IR od strane Vlade FBiH	2018-2020	Budžet	FMF, CHJ
	Razvoj saradnje na području obuke za IR i FUK (Strategija PIFC, mjera 8.6)	Usaglašeni katalog obuka ADS sa obukama iz oblasti FUK i IR  Usaglašeni plan i program obuka strukovnih udruženja	2017-2020	Budžet  Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ  ADS FBiH  Strukovna udruženja
	Saradnja sa ostalim CHJ i međunarodna saradnja (Strategija PIFC, mjera 8.7)	Donijeti usaglašeni okvirni dokumenti u saradnji sa drugim CHJ Pozitivna mišljenja EK Generalne Direkcije za budžet Odobreni novi projekti tehničke pomoći,	Kontinuirano  (2017-2020)	Budžet  Potencijalni projekti tehničke	FMF, CHJ

	uspostavljena bilateralna saradnja i sl.		pomoći	
--	--	--	--------	--

**Mjera 2: Jačanje kapaciteta i povećanje učinka rada interne revizije**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Angažovani/preraspodjeljeni dodatni interni revizori</b>	Jačanje kapaciteta u jedinica IR na nivou FMF, velikih federalnih ministarstava, kantonalnih MF (Strategija PIFC, mjera 6.1)	Povećan broj jedinica interne revizije sa više od dva interna revizora	12/2020	Budžet	Budžetski korisnici – obveznici uspostave interne revizije
	Analiza stanja i inicijativa za adekvatno organizaciono pozicioniranje interne revizije i pozicioniranje profesije internih revizora (kategorizacija, opis poslova, plaće)– nivo Federacije (Strategija PIFC, mjera 6.2)	Funkcija interne revizije i poslovi interne revizije ugrađeni u Zakon o organizaciji organa u FBiH, Zakon o državnim službenicima i Zakon o plaćama za federalni nivo Jednoobrazno klasificirana radna mjesta i koeficijenti/dodaci na plaću internih revizora	12/2017	Budžet  Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ  ADS FBiH  Federalno ministarstvo pravde
<b>Unaprijeđena stručnost internih revizora kroz kontinuirane profesionalne edukacije</b>	Razvoj programa obuke i organizacija seminara i radionica za interne revizore (Strategija PIFC, mjera 6.3)	Broj održanih obuka, seminara, radionica, broj educiranih internih revizora	Kontinuirano (2017-2020)	Budžet  Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ u saradnji sa pružateljima usluga obuke (strukovna udruženja, ADS FBiH)

<b><i>Izrađena uputstva i procedure za usmjeravanje aktivnosti interne revizije u složenija/rizičnija područja poslovanja</i></b>	Dopuna metodologije/donošenje nove Metodologije rada interne revizije (Strategija PIFC, mjera 5.3)	Usvojena i objavljena nova Metodologija za internu reviziju u skladu sa novim zakonskim izmjenama i dopunama i novim Sdtandradima interne rvezije)	12/2018	Budžet Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ
	Usmjeravanja aktivnosti interne revizije u složenija/rizičnija područja (planiranje/izvršenje budžeta, grantovi, subvencije) (Strategija PIFC, mjera 7.1)	Povećanje broja obavljenih revizija u području planiranja, izvršavanja proračuna, grantova, subvencija	Kontinuiran o (2017-2020)	Budžet	Rukovodioci jedinica interne revizije /rukovodioci budžetskih korisnika
	Provođenje horizontalnih i vertikalnih internih revizija (Strategija PIFC, mjera 7.2)	Broj provedenih horizontalnih/vertikalnih revizija	2018-2020	Budžet IPA i drugi mogući projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ (koordinacija planiranja, metodološko usmjerenje)  Interni revizori u predmetnim institucijama

**Mjera 3: Jačanje funkcije budžetskog nadzora**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Ojačana funkcija budžetskog nadzora</b>	Izgradnja i jačanje kapaciteta jedinice za budžetski nadzor	Broj zaposlenih u jedinici za budžetski nadzor u Federalnom ministarstvu finansija-financija Broj provedenih obuka za uposlene u jedinici za budžetski nadzor	2018-2020	Budžet	FMF, Pravni sektor, CHJ
	Razvoj metodologije za provođenje naknadnih kontrola (ex-post) za grantove, subvencije, transfere (Strategija PIFC, mjera 3.5)	Usvojene smjernice za provođenje kontrola na licu mjesta % izdataka pokrivenih naknadnim kontrolama u odnosu na ukupne izdatke za grantove, subvencije, transfere i sl. Broj i vrijednost utvrđenih nepravilnosti na osnovu obavljenih naknadnih pregleda	2018-2020	Budžet Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ, Sektor za trezor, Sektor za budžet
	Izrada uputa o otkrivanju, postupanju i izvještavanju o nepravilnostima (Strategija PIFC, mjera 3.6)	Objavljene upute o otkrivanju, postupanju i izvještavanju o nepravilnostima Iznosi povrata sredstava u budžet	12/2018	Budžet Potencijalni projekti tehničke pomoći	FMF, CHJ, Sektor za budžet, jedinica za budžetski nadzor

## 6. VANJSKA REVIZIJA

Zbog specifične ustavne strukture u BiH, uspostavljene su četiri odvojene vrhovne revizorske institucije (u daljem tekstu VRI) i to: Ured za reviziju Institucija BiH, Ured za reviziju Institucija u Federaciji BiH, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS i Ured za reviziju javne uprave i Institucija u BD BiH. Od navedene četiri VRI, samo je Ured za reviziju Brčko distrikta ustanovljen Statutom Brčko distrikta, dok preostale tri VRI u Bosni i Hercegovini nisu uvrštene u relevantne Ustave kako je to predviđeno Okvirom međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija<sup>37</sup>, a posebno Limskom<sup>38</sup> i Meksičkom Deklaracijom<sup>39</sup>. Funkcionalna, operativna i finansijska nezavisnosti definisana je u odgovarajućim zakonima o reviziji. Formiran je Koordinacioni odbor vrhovnih institucija za reviziju<sup>40</sup> koji koordinira razvojem navedenih ureda i donosi odluke konsenzusom.

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH<sup>41</sup> osnovan je Zakonom o reviziji institucija u FBiH<sup>42</sup>, kojim se uređuju ciljevi, dužnosti, organizacija, rukovođenje i nadležnosti.

Glavni cilj Ureda za reviziju je da kroz provođenje revizija osigura nezavisna mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanja državnom imovinom od Vlade FBiH, budžetskih i javnih institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine. Na ovaj način se doprinosi pouzdanom obavještavanju o korištenju budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, troškovima i imovinom u Federaciji Bosne i Hercegovine. Pored Zakona o reviziji, Zakonom o budžetima u Federaciji BiH utvrđena je obaveza da reviziju godišnjih izvještaja svakog budžetskog korisnika obavlja Ured za reviziju.

U skladu sa Zakonom o reviziji, godišnji budžet Ureda za reviziju odobrava Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju, dok Federalno ministarstvo finansija treba da isti, nakon odobrenja, uključi u Budžet Federacije BiH<sup>43</sup>. Obzirom da u prethodnom periodu nisu dosljedno poštovane odredbe navedenog Zakona jer je izvršna vlast imala značajan uticaj na visinu odobrenog budžeta Ureda za reviziju, isto je direktno ugrozilo finansijsku nezavisnost te rezultiralo kršenjem odredbi primjenjivog zakonskog okvira<sup>44</sup>. Pored navedenog, zabranom novog zapošljavanja

<sup>37</sup> U daljem tekstu: ISSAI okvir u BiH

<sup>38</sup> ISSAI 1 - Limska deklaracija o smjernicama za pravila revizije

<sup>39</sup> ISSAI 10 - Meksička deklaracija o nezavisnosti vrhovnih revizijskih institucija

<sup>40</sup> U daljem tekstu: KO VRI

<sup>41</sup> U daljem tekstu: Ured za reviziju

<sup>42</sup> "Službene novine Federacije BiH", broj 22/06

<sup>43</sup> Član 5. Zakona o reviziji institucija u FBiH

<sup>44</sup> Zakona o reviziji institucija u FBiH i ISSAI okvira u BiH

Odlukom Vlade Federacije također je ograničena funkcionalna i operativna nezavisnost Ureda za reviziju.

Zakonom o reviziji utvrđeno je da je Ured za reviziju obavezan primjenjivati ISSAI Okvir u BiH i Međunarodne revizorske standarde (MrevS) koje izdaje Međunarodna federacija računovođa. ISSAI okvir u BiH je formalno usvojen od strane KO VRI a isti sadrži standarde vrhovnih revizorskih institucija<sup>45</sup> i smjernice za dobro upravljanje, tzv. INTOSAI Guidance for Good Governance -INTOSAI GOV<sup>46</sup>.

Strateški okvir razvoja za 2013.-2020. godinu usvojen od strane KO VRI, usmjerava razvoj svih VRI-a u Bosni i Hercegovini u skladu sa priznatim ISSAI okvirom i najboljim praksama u Evropskoj uniji. Strateški pravci sadržani u Strateškom okviru razvoja obuhvataju jačanje povjerenja javnosti, institucionalni razvoj, profesionalni razvoj osoblja, profesionalna saradnja, uloga na međunarodnom nivou i osiguranje uticaja revizije. KO VRI je također usvojio Strateški plan edukacije revizora u VRI u BiH za period 2016.-2019. godina, kao i Plan IT razvoja za 2016.-2020. godinu.

U 2016. godini Ured za reviziju započeo je aktivnosti na donošenju Strateškog plana razvoja VRI FBiH, Strategiju za prevenciju korupcije, novi etički kodeks i plan integriteta. Navedeni dokumenti su od velikog značaja za dalji rad i razvoj Ureda za reviziju.

Generalni revizor prati izvršenje godišnjeg plana revizija i podnosi godišnje izvještaje<sup>47</sup> Parlamentu FBiH. Izvještaji o izvršenim finansijskim revizijama i revizijama učinka se dostavljaju revidiranim institucijama i nadležnim organima u skladu sa Zakonom o reviziji, a izvještaji o finansijskoj reviziji sa negativnim mišljenjem dostavljaju se nadležnim tužilaštvima. Konačni izvještaji objavljuju se na web stranici Ureda za reviziju, a putem saopštenja za javnost i drugih medijskih oblika izvještavanja, o nalazima Ureda za reviziju u pogledu trošenja i upravljanja javnim novcem upoznaje se javnost, poreski obveznici i drugi zainteresovani subjekti. Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju Parlamenta FBiH obavlja raspravu o konačnim izvještajima budžetskih korisnika Federacije BiH uz prisustvo predstavnika revidiranih institucija i Ureda za reviziju.

Vezano za institucionalni kapacitet u dijelu raspoloživih ljudskih resursa, Ured za reviziju nema dovoljne kapacitete za pokrivanje širokog obima vanjske revizije. Navedeno se potvrđuje činjenicom da prema uspostavljenom Registru subjekata za reviziju, zakonska nadležnost obuhvata više od 2.100 subjekata za reviziju (uključujući budžetske i vanbudžetske korisnike Federacije BiH, kantona i lokalne

---

<sup>45</sup> U daljem tekstu: ISSAI standardi

<sup>46</sup> „Službene novine FBiH“, broj 30/11 i 62/14

<sup>47</sup> Godišnji izvještaj o aktivnostima (čl.6) i Godišnji revizorski izvještaj (čl.16)

samouprave i javna preduzeća), dok je u Uredu za reviziju zaposleno 49 revizora<sup>48</sup>. Uzimajući u obzir navedeno, jačanje institucionalnih kapaciteta u dijelu raspoloživih ljudskih resursa ostaje prioritet.

U 2016. godini, usvojeni su Vodič za finansijsku reviziju (koji obuhvata reviziju usklađenosti) i Vodič za kontrolu kvalitete, koji su u skladu sa ISSAI okvirom u BiH; dok je Vodič za reviziju učinka usvojen 2013. godine.

Kako bi se osigurala učinkovita vanjska revizija i kontrola javnih finansija, postavljaju se sljedeći ciljevi, mjere i aktivnosti:

---

<sup>48</sup> Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta predviđena su ukupno 142 uposlenika, od kojih je 121 revizijsko osoblje. Broj raspoloživog revizijskog osoblja za izvršavanje revizija u 2016. godini je 26 za finansijsku reviziju i 9 za reviziju učinka.



## Stub VI - Vanjska revizija

### Mjera 1: Osigurati funkcionalnu, operativnu i finansijsku nezavisnost Ureda za reviziju.<sup>49</sup>

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija/Sektor
<b>Ured za reviziju institucija u FBiH uvrstiti u Ustav FBiH, kako bi bio van uticaja izvršne vlasti i time se osigurala funkcionalna, operativna i finansijska nezavisnost</b>	Pokrenuti inicijativu prema nadležnim tijelima u Federaciji BiH da se Ured za reviziju institucija u FBiH uvrsti u Ustav Federacije BiH	Inicijativa pokrenuta i otpočela procedura	2017.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
	Putem medijskih kanala podizati svijest i isticati važnost uvrštavanja Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH u Ustav Federacije BiH	Video prilozi, edukacioni materijal i sl.	2017.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
	Putem Koordinacionog odbora nastaviti sa strateškim naporima da se utiče na zakonodavnu i izvršnu vlast i druge interesne grupe s ciljem osiguranja funkcionalne, operativne i finansijske nezavisnosti	Osigurana funkcionalna, operativna i finansijska nezavisnost Ureda.	2017.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH

<sup>49</sup> U skladu sa INTOSAI standardima vrhovnih revizorskih institucija; poglavljem 32. Acquis communautaire; SIGMA Principima za upravljanje javnim finansijama (principi 15. i 16.); Rezolucijom A/66/209 Ujedinjenih naroda "Promoviranje i unaprjeđivanje efikasnosti, odgovornosti, efektivnosti i transparentnosti javne uprave jačanjem vrhovnih institucija za reviziju" i Strateškim okvirom razvoja VRI (2013.-2020.).

**Jačanje  
finansijske  
nezavisnosti  
Ureda za  
reviziju**

<p>Putem Parlamentarne komisije odgovorne za reviziju nastaviti sa aktivnostima da se osigura potpuna finansijska nezavisnosti Ureda za reviziju u skladu sa zakonskim propisima</p>		2017.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
<p>Poduzeti aktivnosti prema organima i institucijama izvršne vlasti na isticanju važnosti u održavanju nezavisnosti Ureda za reviziju u dijelu dosljedne primjene Zakona o reviziji (kao Lex specialis zakon)</p>		2017.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH

**Mjera 2: Uz dosljednu primjenu standarda i zakona jačati ulogu i funkciju vanjske revizije s ciljem povećanja odgovornosti, integriteta i transparentnosti u javnom sektoru**

Rezultat	Aktivnosti	Indikator	Rok	Izvor finansiranja	Institucija- Sektor
<b>Primjenjivati ISSAI standarde u cjelokupnom procesu revizije</b>	Osigurati kontinuirano stručno usavršavanje i edukaciju stručnog revizorskog kadra kako bi se osigurala primjena ISSAI standarda u cjelokupnom procesu revizije	Broj održanih treninga osoblja	2018.	Budžet i donatori	Ured za reviziju institucija FBiH
	Osigurati pravovremeni prevod i dostupnost ISSAI standarda i smjernica	Prevedeni ISSAI standardi i smernice	2018	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
	Usklađivati metodologiju za obavljanje finansijske revizije i revizije učinka sa izmjenama ISSAI standarda	Usklađena metodologija za obavljanje finansijske revizije	2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
<b>Sistemska praćenje postupanja po preporukama s ciljem povećanja odgovornosti u javnom sektoru</b>	Uspostaviti registar preporuka datih subjektima revizije za finansijsku reviziju i reviziju učinka	Registra stavljen u funkciju	4. kvartal 2017.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
	Donijeti procedure za praćenje postupanja po preporukama (posebno za reviziju učinka)	Donesene procedure	4. kvartal 2017.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
<b>Ojačati ulogu kontrole</b>	Sektor za metodologiju i kontrolu kvalitete popuniti sa stručnim osobljem i osigurati		2018.	Budžet	Ured za reviziju institucija FBiH

<b>kvaliteta i osiguranja kvaliteta u reviziji</b>	da je isti operativan				
	Usklađivati metodologiju za obavljanje kontrole kvaliteta i osiguranja kvaliteta sa izmjenama ISSAI standarda	Metodologija usklađena sa izmjenama ISSAI standarda	2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
<b>Ojačati kapacitete revizije</b>	Pripremiti strateški plan povećanja stručnog revizorskog kadra u Uredu za reviziju institucija u Federaciji BiH kako bi se osiguralo kvalitetno izvršenje obaveza utvrđenih Zakonom o reviziji i Godišnjim planom i programom rada	Implementiran strateški plan povećanja stručnog revizorskog kadra	prvi kvartal 2017.	Budžet	Ured za reviziju institucija FBiH
	Provoditi strateški plan povećanja stručnog revizorskog kadra		2020.	Budžet	Ured za reviziju institucija FBiH
<b>Poboljšati komunikaciju sa ključnim akterima kao što su Parlament FBiH, Vlada FBiH, zakonodavna tijela, mediji i građani kako bi se poboljšao</b>	Pored kontinuiranog razvoja i profesionalizacije cjelokupnog procesa revizije, raditi na poboljšanju strukture revizorskih izvještaja, uvođenjem sažetaka i korištenjem grafičkih metoda i jasnijeg jezika za prezentovanje glavnih nalaza	Poboljšana struktura revizorskih izvještaja, usvojene procedure za razmatranje od strane nadležnih organa svih nivoa vlasti.	2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
	Uspostaviti formalne procedure za komunikaciju i saradnju sa zakonodavnim tijelima i Centralnom harmonizacijskom jedinicom		2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH

**uticaj revizije**

Definisanje jasnih procedura za razmatranje revizorskih izvještaja sa jasnim rokovima od strane nadležnih organa vlasti <sup>50</sup>		2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH
Povećati prisustvo Ureda za reviziju prilikom rasprave revizorskih izvještaja od strane nadležnih organa svih nivoa vlasti		2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Ured za reviziju institucija FBiH

<sup>50</sup> Nivoi vlasti podrazumijevaju: federalni, kantonalni i lokalni nivo vlasti

## 7. PRAĆENJE IMPLEMENTACIJE STRATEGIJE

U Izvještaju Evropske Komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu konstatuje se "potrebno je usvojiti novi strateški okvir za javnu upravu kao i strategiju upravljanja javnim finansijama" i da su ministarstva finansija na svim nivoima vlasti izrazila su opredjeljenje za pripremu sveobuhvatne strategije upravljanja javnim finansijama.

F BiH je pristupila izradi Strategije upravljanja javnim finansijama F BiH 2017-2020 kao pve faze u procesu pripreme i usvajanja sveobuhvatne strategije upravljanja javnim finansijama BiH 2017-2020. Također, Akcionim planom F BiH za provedbu Reformske agende 2015-2018 definisane su reformske aktivnosti u oblasti javnih financija Federacije.

Značajnu podršku pri izradi Strategije dala je tehnička pomoć MMF Program Fiskalne reforme u Jugoistočnoj Evropi koji je finansiran od strane EU.

Tokom juna i jula 2016. godine održani su konsultacijski sastanci u ministarstvu finansija F BiH, a na kojima su usuglašeni ciljevi, mjere i aktivnosti reformi u skladu sa: preporukama PEFA - Ocjene javnih rashoda i finansijske odgovornosti iz svibnja 2014. godine, SIGMA/OECD Izvještaja o početnom mjerenju principa javne uprave za Bosnu i Hercegovinu iz aprila 2015. godine, Izvještaja o praćenju napretka iz maja 2016. godine, MMF Izvještaja za zemlju iz oktobra 2015. godine sa jedne strane, i nadležnostima institucija Federacije Bosne i Hercegovine, sa druge strane.

Tekst Strategije je u januaru 2017. godine dostavljen i kantonalnim ministarstvima finansija kako bi na isti mogli dati komentare, primjedbe ili sugestije.

Pored navedenog, tekst Strategije je razmatran i na Fiskalnom koordinacionom tijelu FBiH tokom Aprila 2017. godine i tom prilikom je usaglašeno da će se praćenje u implementaciji Strategije vršiti i putem ovog tijela, inače nadležnog za koordinaciju fiskalne politike u Federaciji BiH.

Radi praćenja napretka u implementaciji Strategije utvrđen je set indikatora učinka koji su prikazani u Dodatku 1 Strategije.

U organizaciji Ministarstva finansija F BiH će se održavati polugodišnji sastanci na kojima će se razmatrati napredak u provođenju Strategije. Na ovim će sastancima biti razmotreni i rizici za postizanje ciljeva reformi koji mogu biti političke, administrativne, institucionalne ili finansijske prirode. U slučaju nastalih poteškoća ili zastoja u provedbi bit će usuglašene i mjere za postupanje.

DODATAK 1.

**Indikatori učinka za praćenje provođenja Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u Federaciji BiH 2017-2020**

<b>Stub I - Fiskalni okvir</b>				
<b>Indikatori</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<i>Unaprijeđen kvalitet historijskih podataka, projekcije prihoda i konsolidovanih rashoda za sve nivoje vlasti su uključene u DOB</i>		Usvojen DOB koji obuhvata projekcije prihoda i konsolidovanih rashoda svih nivoa vlasti u Federaciji BiH		
<i>Ojačana fiskalna koordinacija u vezi s fiskalnim učinkom i fiskalnim rizikom</i>		FIA aplikacija se u potpunosti primjenjuje na nivou F BiH i svih kantona		
<i>Unaprijeđen i transparentniji sistem raspodjele prihoda između nivoa vlasti</i>	Usvojene izmjene i dopune zakon o pripadnosti javnih prihoda			
<b>Stub II - Mobiliziranje prihoda</b>				
<b>Indikatori</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<i>Restrukturirano porezno opterećenje</i>	Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima usvojeni i primjenjuju se.		Usvojen dokument analize procesa oporezivanja imovine.	Zakon o posjedovanju i prometu imovine u FBiH usvojen i stupio na snagu

<i>Poreski zakoni usklađeni sa EU praksom i poboljšana poslovna klima</i>				<p>Porezni zakoni harmonizirani sa smjernicama SSP.</p> <p>Uspostavljena baza podataka drugostepenog organa.</p>
<i>Efikasno, efektivno i transparentno upravljanje poreznom upravom</i>		<p>Uspostavljena organizaciona shema Središnjeg ureda na bazi funkcionalnog principa.</p> <p>Uspostavljen Centar za velike porezne obveznike prema poslovnim sektorima.</p>		<p>Porezni obveznici elektronski komuniciraju sa PUF BiH.</p> <p>Uspostavljena metodologija kojom se prati kretanje rješavanja neizmirenih poreznih obaveza.</p>
<b>Stub III - Planiranje i izrada budžeta</b>				
<b>Indikatori</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<i>Dokumenti okvirnog budžeta i budžeti pripremljeni u BPMIS sistemu</i>		Budžeti F BiH i svih kantona za 2019. godinu pripremljeni u BPMIS aplikaciji.		
<i>Implementirano programsko budžetiranje</i>			Budžet Federacije BiH za 2020. godinu usvojen i objavljen u programskom formatu.	Budžeti svih kantona za 2021. godinu usvojeni i objavljeni u programskom formatu
<b>Stub IV - Izvršenje budžeta</b>				
<b>Indikatori</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<i>BPMIS kojim se prati plan i izvršenje budžeta</i>	Na nivou F BiH i 5 kantona	Na nivou F BiH i svih 10 kantona		



<i>implementiran na svim nivoima vlasti F BiH</i>				
<i>Svi nivoi vlasti i vanbudžetski fondovi redovno objavljuju mjesečne, kvartalne i godišnje izvještaje</i>	Usvojeni novi zakonski propisi za izvještavanje	Svi nivoi vlasti i vanbudžetski fondovi redovno objavljuju mjesečne, kvartalne i godišnje izvještaje.		
<i>MRS JS implementirani</i>		Usvojeni MRS JS	Implementirani MRS JS	
<i>Ažuriran kontni plan koji omogućuje izvještavanje po GFS i ESA standardima</i>	Usvojena analiza neusklađenosti kontnog plana sa GFS i ESA standardima	Ažuriran i usvojen novi kontni plan	Uputstvo za konsolidaciju i izvještavanje prema GFS i ESA usvojeno i implementirano.	Izvještavanje po GFS i ESA standardima implementirano na svim nivoima vlasti
<i>Projekcije gotovinskog toka se redovno pripremaju na svim nivoima vlasti.</i>	BMIS/ORACLE nadograđen	Projekcije se redovno pripremaju		
<i>Uspostavljen sveobuhvatan i transparentan način praćenja i objavljivanja stanja neizmirenih obaveza</i>	Usvojeni izvještaji o stanju neizmirenih obaveza za sve nivoje vlasti.	Svi nivoi vlasti i sektor zdravstva redovno izvještavaju o neizmirenim obavezama.		
<i>Efikasno upravljanje dugom</i>		Javna preduzeća, vanbudžetski fondovi, agencije i druge institucije javnog sektora izvještavaju o stanju duga.	Implementiran IT sistem za upravljanje dugom na nivou Federacije i svih kantona.	

**Stub V - Interna kontrola**

<b>Indikatori</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<i>Usvojene Smjernice za praktičnu implementaciju upravljačke odgovornosti u procesima iz fiskalne odgovornosti</i>	—	Usvojene i objavljene Smjernice za praktičnu implementaciju upravljačke odgovornosti u procesima iz fiskalne odgovornosti	—	—
<i>Usvojena podzakonska regulativa iz oblasti interne revizije</i>	Usvojena i u Službenim novinama Federacije objavljena podzakonska regulativa iz oblasti interne revizije	Usvojena i u Službenim novinama Federacije objavljena podzakonska regulativa iz oblasti interne revizije	—	—
<i>Usvojene i objavljene Smjernice za provjeru kvaliteta rada interne revizije</i>	—	Usvojene i objavljene Smjernice za provjeru kvaliteta rada interne revizije	—	—
<i>Broj obučenih službenika FMF / kantonalnih MF.</i>	40 obučenih službenika	50 obučenih službenika	60 obučenih službenika	70 obučenih službenika
<i>Broj održanih radionica/seminara za uposlenike jedinica za finansije</i>	4 održanih radionica/seminara za uposlenike jedinica za finansije	6 održanih radionica/seminara za uposlenike jedinica za finansije	8 održanih radionica/seminara za uposlenike jedinica za finansije	10 održanih radionica/seminara za uposlenike jedinica za finansije

<b>Broj održanih seminara / radionica za rukovodioce na temu implementacije upravljačke odgovornosti u procesima iz fiskalne odgovornosti</b>	1 održan seminar/radionica za rukovodioce	1 održan seminar/radionica za rukovodioce	1 održan seminar/radionica za rukovodioce	1 održan seminar/radionica za rukovodioce
<b>Broj održanih sastanaka sa rukovodiocima budžetskih korisnika, rukovodiocima službi za finansije, koordinatorima za finansijsko upravljanje i kontrolu, rukovodiocima jedinica za internu reviziju i internim revizorima)</b>	5 održanih sastanaka	10 održanih sastanaka	15 održanih sastanaka	20 održanih sastanaka
<b>Broj održanih sastanaka sa Uredom za reviziju Institucija u Federaciji BiH u cilju razmjene informacija i uspostave sistema kontrola</b>	1 održan sastanak	2 održana sastanka	3 održana sastanka	4 održana sastanka
<b>Povećan broj jedinica interne revizije sa više od dva interna revizora</b>	Povećan broj jedinica interne revizije sa više od dva interna revizora za 5%	Povećan broj jedinica interne revizije sa više od dva interna revizora za 10%	Povećan broj jedinica interne revizije sa više od dva interna revizora za 15%	Povećan broj jedinica interne revizije sa više od dva interna revizora za 20%
<b>Broj održanih obuka, seminara, radionica za interne revizore</b>	3 održane obuke, seminara, radionica	5 održanih obuka, seminara, radionica	7 održanih obuka, seminara, radionica	9 održanih obuka, seminara, radionica

<i>Usvojena i objavljena nova Metodologija za internu reviziju (u skladu sa zakonskim izmjenama i dopunama i novim Standardima interne revizije)</i>	—	Usvojena i u Službenim novinama Federacije BiH objavljena nova Metodologija za internu reviziju	—	—
<i>Povećanje broja obavljenih revizija u području planiranja, izvršavanja proračuna, grantova, subvencija</i>	Povećan broj obavljenih internih revizija za 5%	Povećan broj obavljenih internih revizija za 10%	Povećan broj obavljenih internih revizija za 15%	Povećan broj obavljenih internih revizija za 20%
<i>Povećan broj provedenih horizontalnih/vertikalnih revizija</i>	—	2 provedene horizontalne/vertikalne revizije	4 provedene horizontalne/vertikalne revizije	6 provedenih horizontalnih/vertikalnih revizija
<i>Broj zaposlenih u jedinici za budžetski nadzor u Federalnom ministarstvu finansija-financija</i>	—	1 zaposlen u jedinici	2 zaposlena u jedinici	3 zaposlena u jedinici
<i>Broj provedenih obuka za uposlene u jedinici za budžetski nadzor</i>	—	2 provedene obuke	4 provedene obuke	6 provedenih obuka
<i>Usvojene Smjernice za provođenje kontrola na licu mjesta</i>	—	Usvojene i objavljene Smjernice za provođenje kontrola na licu mjesta	—	—

<i>% izdataka pokrivenih naknadnim kontrolama u odnosu na ukupne izdatke za grantove, subvencije, transfere i sl.</i>	—	5 % izdataka pokrivenih naknadnim kontrolama	10 % izdataka pokrivenih naknadnim kontrolama	15 % izdataka pokrivenih naknadnim kontrolama
<i>Objavljene upute o otkrivanju, postupanju i izvještavanju o nepravilnostima</i>	—	Objavljene upute o otkrivanju, postupanju i izvještavanju o nepravilnostima	—	—
<b>Stub VI - Vanjska revizija</b>				
<b>Indikatori</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<i>Osigurana funkcionalna, operativna i finansijska nezavisnost Ureda za reviziju</i>	Ured za reviziju institucija u FBiH uvršten u Ustav Federacije BiH. Izmjenama zakonskih propisa osigurati finansijsku, operativnu i funkcionalnu nezavisnost Ureda.			

<b><i>ISSAI standardi se primjenjuju u cjelokupnom procesu revizije</i></b>	Osigurati pravovremeni prevod i dostupnost ISSAI standarda i smjernica	Usklađena metodologija za obavljanje finansijske revizije i revizije učinka sa izmjenama ISSAI standarda		
<b><i>Ojačan kapacitete revizije</i></b>	Pripremljen strateški plan povećanja stručnog revizorskog kadra u Uredu	Sektor za metodologiju i kontrolu kvalitete popunjen sa stručnim osobljem		