**Obrazac broj 1a**

**Obrazac za provođenje skraćene procjene utJEcaja propisa**

|  |  |
| --- | --- |
| **Naziv aktivnosti** | Aktivnosti na izradi Nacrta Zakonaodugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine |
| **Naziv prednacrta/nacrta zakona** | Nacrt Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine |
| **Datum** | **18.03.2025.** |
| **Obrađivač** | **Federalno ministarstvo finansija/financija** |
| **I - Usklađenost prednacrta/nacrta zakona sa strateškim dokumentima i Programom rada Vlade Federacije i Parlamenta Federacije** | |
| ***Je li prednacrt/nacrt zakona sukladan strateškim dokumentima i programu rada Vlade Federacije i Parlamenta Federacije?***  **Odgovor:** Nacrt zakona je usklađen sa Strategijom reforme upravljanja javnim finansijama 2021–2025.  Nacrt Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine se ne nalazi u programu rada Vlade Federacije za 2025. godinu. S obzirom da se isti nalazio u izradi, greškom je izostavljen iz Programa rada Vlade Federacije BiH, pa time i Parlamenta Federacije BiH za 2025. godinu. | |
| ***Je li prednacrt/nacrt zakona vezan za druge važeće propise ili ima učinak na druge važeće propise?***  ***Ako DA, navedite koje: Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine*** *(„Službene novine FBiH“, broj: 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15,104/16, /18,11/19, 99/19, 25a/22, 7/25)* | |
| **II - Ocjena trenutnog stanja i ciljevi koji se žele postići prednacrtom/nacrtom zakona** | |
| Trenutno važeći Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama je u primjeni preko petnaest godina i u tom periodu su uočeni nedostaci odnosno prevaziđenost nekih odredbi kod stvaranja duga i odredbi koje se odnose na fiskalna pravila kakva vrijede u Europskoj uniji. Prije svega se tu misli na pravila za zaduživanje i izdavanje garancija, davanje odobrenja za zaduživanje i izdavanje garancija i ograničenja iznosa duga Federacije, kantona, gradova i općina i obuhvata garancija, a posebno na obuhvat javnog duga odnosno duga opće države prema ESA2010 metodologiji izvješćivanja koju odredbe postojećeg zakonskog rješenja uopće ne prepoznaju a važe za zemlje EU. Trenutno važeće zakonsko rješenje ne prepoznaje izloženosti Federacije prema jednom pravnom licu ili Federacije prema kantonu i pojedinačnom sektoru niti prepoznaje gornju granicu javnog duga i garancija niti ima mjere za stabilizaciju duga.  Nacrtom zakona o dugu zaduživanju i garancijama se želi unaprijediti proces izvještavanja o javnom dugu i upravljanja rizicima, revidirati postojeće limite zaduženosti i izloženosti na nivou Federacije, kantona, gradova i općina i utvrditi nove gornje granice javnog duga i garancija. Novi limiti za servisiranja duga kantona, gradova i općina se stavljaju u odnos sa redovnim prihodima. U cilju upravljanja javnim dugom predviđene su i odredbe o davanju prethodne saglasnosti Federalnog ministarstva finansija, kantonalnog ministarstva finansija, odnosno gradonačelnika ili načelnika općine za institucije i pravna lica koja su u vlasništvu navedenih nivoa vlasti dok se javnim zdravstvenim ustanovama izričito zabranjuje novo zaduživanje te se uvodi obaveza objavljivanja liste vanbudžetskih korisnika i javnih preduzeća kojima treba prethodna saglasnost za zaduživanje i u kojim okolnostima. Federalno ministarstvo finansija, ministarstva finansija kantona, gradonačelniku odnosno načelnik bi podzakonskim propisom uredili postupak za izdavanje prethodne saglasnosti.  Posebno se uređuje svrha i postupak unutrašnjeg i vanjskog zaduživanja i raspolaganje i investiranje kreditnih sredstava. Uređuje se procedura za odobravanje i izdavanje garancija sa smjernicama za ocjenu kreditnog rizika tražioca garancije te se uvodi administrativna naknada za podnošenje zahtjeva za izdavanje garancije i predviđa uspostava Garancijskog fonda na nivou Federacije kao podračuna u okviru Jedinstvenog računa Trezora Federacije koji je namijenjen isključivo za plaćanje po aktiviranim garancijama. Daje se ovlaštenje Vladi da donese propis kojim se utvrđuje uspostavljanje, način finansiranja i upravljanja garancijskim fondom kao i naplatu administrativne takse, način obračuna i naplate provizije i premije rizika, dinamiku punjenja Garancijskog fonda, te minimalni nivo pokrivenosti garantovanog, a neotplaćenog duga.  Posebno se utvrđuje obaveza planiranja sredstava za servisiranje duga kroz budžet Federacije, kantona, grada i općine i mjere u slučaju kašnjenja servisiranja indirektnog duga, te rezervne mjere u slučaju kašnjenja servisiranja duga kantona, grada i općine prema drugim povjeriocima. Revidirana je obaveza Federacije, kantona, grada i općine o uspostavi i vođenju evidenciju o dugu i garancijama iz svoje nadležnosti u smislu da Federalno ministarstvo finansija uspostavlja i vodi evidenciju o javnom dugu Federacije i garancijama koje je izdala Federacija, ali i o dugu javnih preduzeća iz nadležnosti Federacije i o javnom dugu i garancijama kantona, gradova i općina. Ovo će biti urađeno kroz podzakonski propis koji donosi federalni ministar finansija radi uspostave jedinstvenog sadržaj evidencija, načina vođenja, postupaka dostavljanja i evidentiranja duga i garancija. Propisuje se obaveza evidentiranja duga i izvještavanja za dug i garancije za sve subjekte čiji dugovi u skladu sa metodologijom Evropske unije ulaze u obuhvat javnog duga. Propisuje se obaveza Federacije, kantona, grada i općine da sačinjavaju i objavljuju kvartalne izvještaje o dugu, a za Federaciju i godišnje izvještaje o upravljanju dugom kao i obaveza Vlade Federacije da usvaja Strategiju upravljanja dugom (vremenski je usklađeno sa usvajanjem Programa javnih investicija Federacije BiH), Godišnji plan zaduživanja i Godišnji izvještaj o upravljanju dugom (zajedno sa izvještajem o izvršenju budžeta).  Propisuje se obaveza provođenja eksterne revizije s ciljem provjere djelotvornosti i efikasnosti operacija upravljanja dugom (nepostojanje eksterne revizije učinka operacija upravljanja dugom signal je ozbiljnog nedostatka u učinku i ukazuje na područje koje se smatra prioritetnim za reformu ili izgradnju kapaciteta upravljanja dugom). | |
| 1. ***Navedite sve subjekte (ministarstva, uprave, upravne organizacije, organizacije civilnog društva, itd.) koji će izravno primjenjivati i na koje se izravno odnosi prednacrt/nacrt zakona.***   Federacija Bosne i Hercegovine, kanton, grad, općina, vanbudžetski korisnici i javna preduzeća. | |
| **III - Proces konzultacija** | |
| 1. ***Navedite sve subjekte s kojima ste se konzultirali i način na koji ste vršili konzultacije (javna rasprava, pisani komentari, itd.)***   U cilju aktivnog učešća u pripremi Zakona, radna verzija istog dostavljena je svim relevantnim institucijama u Bosni i Hercegovini (Ministarstvo finansija i trezora, Centralna banka BiH, Udruženje banaka BiH, federalna ministarstva, kantoni, gradovi, općine, Ured za reviziju institucija FBiH, Savez općina i gradova, zavodi zdravstvenog osiguranja, javna preduzeća) kao i međunarodnim finansijskim institucijama (Svjetska banka, MMF, EBRD, IFC) na očitovanje. Federalno ministarstvo finansija je dostavljene pisane komentare, prijedloge i sugestije razmotrilo, dijelom prihvatilo pa su postali sastavni dio teksta Zakona, a neki od prihvatljivih prijedloga će biti ugrađeni u podzakonske akte   1. **Koji su rezultati konzultacija i da li su utjecali na sadržaj novog zakona?**   Odgovor: Federalno ministarstvo finansija je prihvatilo komentare na određene definicije u članu 2, korekcije na članove 5., 6., 8., 9., 10. i 16. (vanbudžetski fondovi i javne zdravstvene ustanove se ne mogu finansirati zaduživanjem). Korekcija člana 19. i 21. (sada je to član 17. i 19.) da saglasnost za zaduživanje i odluku o unutrašnjem zaduživanju daju gradsko i općinsko vijeće, a ne gradonačelnik ili načelnik. Korekcije člana 28. (sada je to član 26.) da se direktno vanjsko zaduživanje kantona, grada, općine, vanbudžetskog korisnika i javnog poduzeća može obaviti samo uz prethodnu saglasnost nadležnog ministarstva finansija. Korekcija u članu 25. da se podzakonskim aktom propiše prateća dokumentacija u postupku vanjskog zaduživanja. Prihvaćeni komentari na član 30. (sada 28.) da i gradovi i općine primjenjuju odredbe o investiranju slobodnih kreditnih sredstava u skladu s propisom o investiranju javnih sredstava (samo ako nije protivno ugovoru o kreditu), te da se ostvarena kamata od investiranja uplaćuje na Jedinstveni račun Trezora. Korekcija člana 33. (sada 31.) kojima se određuju mjere u slučaju kašnjenja servisiranja duga, uvođenje plaćanja kamate na reprogramirani dug po stopi koja je ekvivalentna kamatnoj stopi na posljednjoj aukciji obveznica Federacije koja je ročnost ekvivalentna roku otplate reprogramiranog duga. Prihvaćen komentar u članu 46. (sada 45.) u postupku donošenja odluke o izdavanju garancije, skraćeni rokovi, izbacivanje pojma radnih dana. Prihvaćen komentar na član 70. (sada član 68) da se u obavezi izvještavanja o dugu javnih poduzeća pored ministarstva finansija uvede i nadležno resorno ministarstvo. Kod člana 77. (sada član 74.) gornje granice za izdavanje garancija Federacije se vežu za ukupni neotplaćeni garantovni dug koji ne može biti veći od 15% BDP-a. Korekcija je izvršena u postotku izloženosti Federacije prema jednom pravnom licu i grupi povezanih pravnih lica (na 10% BDP-a Federacije) i izloženost prema jednom sektoru na 20% BDP-a. | |
| **IV - Alternativna rješenja – identifikacija opcija** | |
| 1. ***Koji je osnovni problem? Zašto postojeće stanje nije zadovoljavajuće?***   **Opcija 1: zadržavanje postojećeg zakonskog rješenja**  **Odgovor:** Trenutno zakonsko rješenje ne poznaje fiskalna pravila za javni dug kakva postoje u zemljama članicama EU odnosno nema odredbe odnosa javnog duga prema BDP-u i u potpunosti je onemogućeno izvještavanje u skladu sa ESA2010 metodologijom. Ograničenja i granice duga za lokalne zajednice su postavljene na niskom nivou što usporava njihov razvoj i u praksi ograničavaju Federaciju i kantone i lokalnu zajednicu u smislu dobrog upravljanja dugom. Ne postoje granice izloženosti prema jednoj pravnoj osobi ili grupi povezanih osoba niti prema jednom sektoru. Pravila za izdavanje garancija su se u praksi pokazala kao dugotrajna i ograničavajuća za tražioce garancija dok su za davaoca garancije rizična.  **Opcije 2. usvajanje novog zakonskog rješenja**  **Odgovor:** Proces izvještavanja o javnom dugu će biti jasno uspostavljen te će biti omogućeno izvještavanje u skladu sa ESA2010 metodologijom. Bit će jasno precizirana gornja granica iznosa duga Federacije, koraci i ovlasti za poduzimanje mjera za stabilizaciju duga. Gornje granice ukupnog duga za lokalne zajednice se podižu na 20% redovnih godišnjih prihoda. Uspostavlja se jasan mehanizam izdavanja garancija kako za tražioce tako i za izdavaoca garancije te uspostave i punjenja Garancijskog fonda kao instrumenta osiguranja plaćanja za protestirane garancije. | |
| 1. **Objasnite zašto je izabrana opcija najpovoljnija za rješenje problema.**   **Odgovor:** U skladu sa dobrim praksama EU u pogledu izvještavanja o dugu uvedena je obaveza sačinjavanja i objavljivanja kvartalnih izvještaja o dugu, Godišnjeg plana zaduživanja i Strategije upravljanja dugom, koji su kalendarski usklađeni sa izradom budžeta, i Programa javnih investicija. Uspostavljaju se jasnija pravila za izdavanje i vođenje evidencija o garancijama kao i uspostava Garancijskog fonda kao instrumenta osiguravanja plaćanja po protestiranim garancijama | |
| **V - Utjecaj odabranog rješenja problema na gospodarstvo, društvo i okoliš** | |
| ***1a) Utječe li prednacrt/nacrt zakona na poslovno okruženje? Kreira li dodatna administrativna opterećenja? Utječe li na rad malih i srednjih poduzeća i obrtnika? Hoće li imati utjecaja na funkcioniranje tržišta i konkurenciju?***  Odgovor: NE | |
| ***1b)*** ***Koji su finansijski učinci prednacrta/nacrta zakona? Utječe li na operativne troškove i obavljanje poslovanja? Utječe li na priliv sredstava u javne proračune?***  Odgovor: Za provođenje ovog Zakona nije potrebno osigurati posebna sredstva u budžetima s obzirom da samo njegovo usvajanje ne predstavlja novu finansijsku obavezu po budžet, već da finansijske obaveze provedbom ovog Zakona mogu nastati isključivo na osnovu pojedinačnih odluka o zaduženju i izdavanju garancije, a iste sadrže precizirane uslove zaduživanja i izdavanja garancija, kao i s tim povezane fiskalne rizike po budžet.  Iako provođenje zakona ne podrazumijeva osiguranje posebnih sredstava u budžetima, onaj nivo vlasti koji se opredijeli za izdavanje garancija dužan je uspostaviti i održavati Garancijski fond koji će zahtijevati finansijska sredstva u skladu sa dinamikom utvrđenom aktom o uspostavljanju Garancijskog fonda kako u Federaciji, tako i u kantonima, gradovima i općinama. | |
| ***2a) Utječe li na prednacrt/nacrt zakona na mogućnost zapošljavanja i tržište rada?***  Odgovor: NE | |
| ***2b) Tretira li prednacrt/nacrt zakona pitanje ravnopravnosti spolova? Je li osigurana socijalna uključenost i zaštita posebnih skupina? Daje li mogućnost pristupa zdravstvenoj i socijalnoj skrbi i obrazovanju?***  Odgovor: NE | |
| 1. ***Hoće li prednacrt/nacrt zakona imati utjecaje na okoliš?*** 2. DA b) NE   Objasnite: NE | |
| **VI - Provođenje zakona** | |
| 1. ***Precizira li prednacrt/nacrt zakona ko je odgovoran za njegovu primjenu i na koji način? Koji nivo vlasti je mjerodavan za primjenu? Ko vrši nadzor?***   Odgovor: Nadzor nad primjenom odredbi ovog Zakona vrše Federalno ministarstvo finansija i ministarstva finansija kantona, u okvirima nadležnosti utvrđenih ovim Zakonom. | |
| 1. ***Je li prednacrt/nacrt zakona usaglašen s drugim važećim propisima?***   Odgovor: Predloženi Nacrt zakona usklađen je sa odredbama Zakona o budžetima u Federaciji BiH koje se odnose na dug, zaduživanje i garancije. | |
| 1. ***Je li prijelazni period s postojećeg rješenja na novi prednacrt/nacrt zakona jasno definiran?***   Odgovor: U prijelaznim i završnim odredbama Nacrta zakona uređena su važna tehnička pitanja, kao što su rokovi za donošenje provedbenih propisa, rokovi za usklađivanje propisa, tretman konačne alokacije vanjskog duga, prestanak važenja drugih propisa te stupanje na snagu Zakona. | |