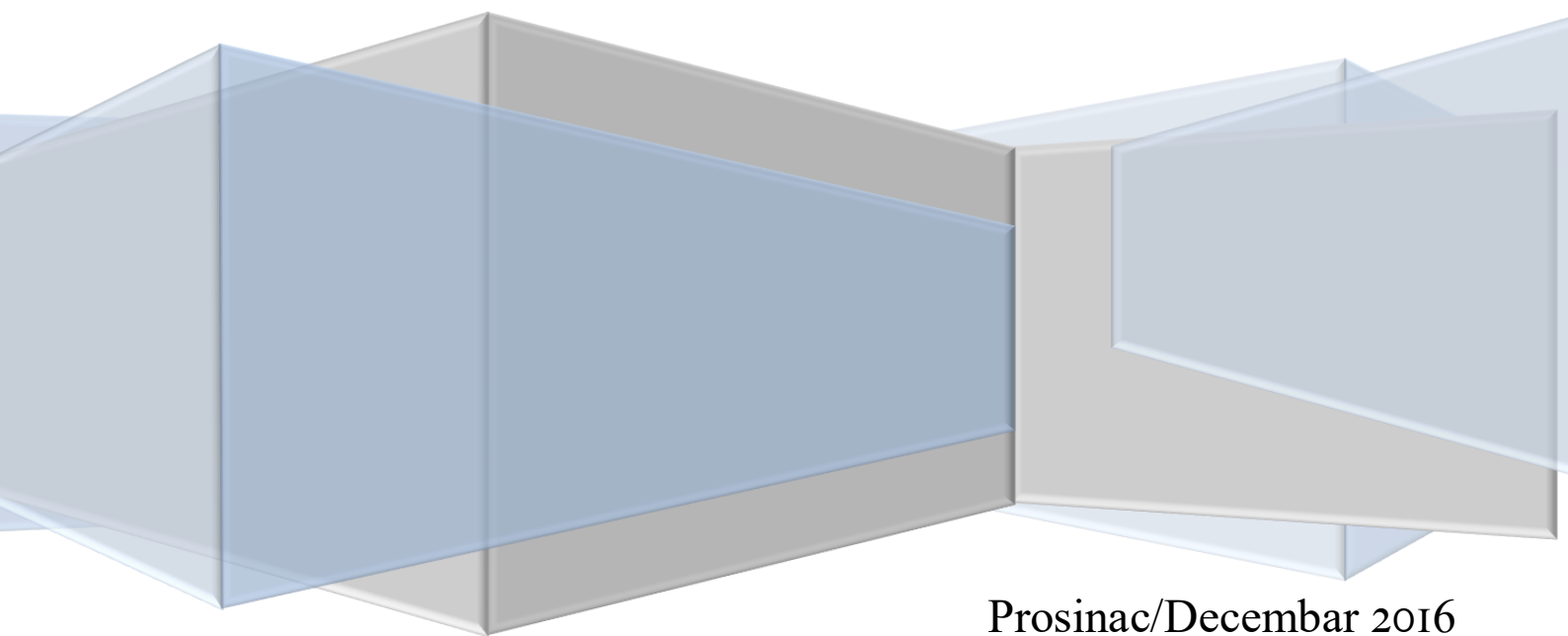


**Strategija reforme upravljanja javnim financijama u
institucijama Bosne i Hercegovine 2017-2020**



Prosinac/Decembar 2016

1. Cilj strategije reforme upravljanja javnim finansijama	3
2. Sumarna analiza glavnih prednosti i nedostataka (sadašnja situacija)	4
3. Ključni prioriteti reforme	7
3.1. Financiranje predviđenih mjera i aktivnosti	8
I Fiskalni okvir	9
II Mobiliziranje prihoda.....	16
III Planiranje i izrada budžeta	23
III 1. Proširivanje obuhvata proračunskih dokumenata u skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH	23
III 2. Unapređenje planiranja sredstava u srednjoročnim i godišnjim budžetskim dokumentima u skladu sa strateškim dokumentima	24
III 3. Unapređenje upravljanja i izvješćivanja o javnim investicijama.....	30
III 4. Unapređenje procesa srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH.....	34
Stub IV Izvršenje proračuna.....	37
IV 1. Jačanje kontrole obaveza, računovodstvo i izvješćivanje	37
IV 2. Unapređenje informatičkog sustava trezora.....	38
IV 4. Jačanje upravljanja dugom	41
IV 5. Jačanje javnih nabava.....	45
IV 6. Proračunska inspekcija	51
V Interna kontrola	54
VI Vanjska revizija.....	55
5. Upravljanje i praćenje	59

Skraćenice koje se koriste

Skraćenice	Puni naziv
AJN	Agencija za javne nabave BIH
BPMIS	Informatički sustav za proračunsko planiranje
COFOG	EU standardna klasifikacija vladinih funkcija
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations, organizacija koja podupire razvitak sveobuhvatnih okvira za upravljanje rizikom u poduzećima, razvoj internih kontrola i sprječavanja prevara, kako bi se unaprijedila organizacijska učinkovitost i upravljanje te smanjio opseg prevare u organizacijama
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje BIH
DOP	Dokument okvirnog proračuna
ESA	Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa, usvojena metodologija za izradu podataka o nacionalnim računima u EU putem koje se ostvaruje ujednačena, uporediva i pouzdana proizvodnja ekonomskih statistika u zemljama članicama. ESA 95 ESA 2010
GFS	Government Finance Statistics, Međunarodni standardi za sastavljanje statističkih podataka u svrhu fiskalnih analiza
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija
IPA	Instrument pretprijetne pomoći EU
IPSAS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor
ISSAI	Okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih Institucija
MFT	Ministarstvo financija i trezora BIH
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability, multidonatorski program sedam donatorskih agencija i međunarodnih financijskih institucija koji daje ocjenu stanja javnih rashoda u zemljama, javne nabave i pouzdanosti sustava, te daje preporuke za mjere unapređenja
PIFC	Javna interna financijska kontrola
PIMIS	Softver za upravljanje javnim investicijama
PJI/RIP IBIH	Program javnih investicija/Razvojno investicijski program Institucija BIH
SHJ MFiT BiH	Središnja harmonizacijska jedinica MFT BIH
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management, EU inicijativa za potporu unaprijeđenja javnog upravljanja u zemljama u tranziciji
UNO	Uprava za neizravno/indirektno oporezivanje BIH
URŽ	Ured za žalbe
VRI	Vrhovna revizorska institucija

1. Cilj strategije reforme upravljanja javnim finansijama

Posljedice globalne ekonomske krize na javne financije u Bosni i Hercegovini (BIH) su još uvijek vidljive, pa je fiskalna konsolidacija, koja treba dovesti do smanjenja proračunskog deficita i srednjoročno do smanjenja razine javnog duga, jedna od prioriternih oblasti Reformske agende u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2015. – 2018., usuglašene od svih razina vlasti u BiH. Strategija reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine, konceptuano, predstavlja dio i instrument realizacije Reformske agende, a zajedno sa strategijama drugih razina vlasti okvir za planiranje, koordinaciju i provedbu, kao i praćenje napretka ka učinkovitom korištenju raspoloživih javnih resursa, povećanje transparentnosti i funkcionalnosti upravljanja javnim financijama u skladu sa EU i međunarodnim standardima.

Cilj ove Strategije je da unaprijedi sustav javnih financija kako bi se osigurala veća funkcionalnost, transparentnost, odgovornost i učinkovitost u upravljanju javnim sredstvima i na taj način doprinijelo povećanju makroekonomske stabilnosti u BiH.

Slijedeći preporuke Europskog povjerenstva iz Izvješća o napretku BiH za 2015. godinu, ova Strategija i strategije nižih razina vlasti, objedinjene, predstavljaju jednu od ključnih oblasti i stubova reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i biće integrirane u novu strategiju reforme javne uprave u BiH. Priprema i usvajanje sveobuhvatne strategije reforme upravljanja javnih financija u BiH je ključna osnova za daljnju potporu iz sredstava Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) i jedan je od preduvjeta za korišćenje sektorske proračunske potpore iz IPA.

Strategija reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH je rezultat stalnih konsultacija i doprinosa ključnih institucija koje učestvuju u procesu. Pored ministarstva financija i trezora BiH (MFT BiH), svoj doprinos izradi ovog važnog dokumenta dali su Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine (SHJ) Uprava za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine (UNO BiH), Agencija za javne nabave u Bosni i Hercegovini (AJN BiH), Odjeljenje za makroekonomsku analizu pri Upravnom odboru Uprave za neizravno oporezivanje (OMA), Direkcija za ekonomsko planiranje Bosne i Hercegovine (DEP BiH) i Komisija za računovodstvo i reviziju Bosne i Hercegovine (Komisija).

Reformske mjere prezentirane u ovom dokumentu zasnovane su na Ocjeni javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) iz 2014. godine, Izvješću Europske komisije o napretku Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, SIGMA/OECD Izvješću o početnom mjerenju principa javne uprave za Bosnu i Hercegovinu iz travnja 2015. godine i Izvješću o praćenju napretka iz svibnja 2016. godine, Izvješću MMF-a za zemlju iz listopada/oktobra 2015. godine kao i Reformske agendi za BiH za razdoblje 2015.-2018. godine. Značajnu potporu izradi ovog dokumenta i poboljšanju njegovog kvaliteta, kroz komentare, dala je Delegacija Europske unije u BiH i SIGMA kao i tehnička pomoć MMF - Programa Fiskalne reforme u Jugoistočnoj Europi financiran od strane EU.

U skladu sa planom aktivnosti ova Strategija treba biti usvojena od strane Vijeća ministara u prosincu/decembru 2016. godine. Realizaciju strategije i njezinog plana aktivnosti će pratiti Radna skupina, dok će ostale zainteresirane strane biti redovito informirane o napretku u provedbi. Strategija reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine podržana je i dopunjuju je Strategija razvoja sustava internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za period 2016-2018

koja je također u pripremi, Strategija razvoja javnih nabava u BiH (2016 – 2020) usvojena 13.10.2016. godine i Strategija za borbu protiv korupcije u BiH 2015-2019.

Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH podjeljena je u šest stubova:

- I Fiskalni okvir
- II Mobilizacija prihoda
- III Priprema, sačinjavanje i praćenje proračuna
- IV Izvršenje proračuna
- V Unutarnja kontrola
- VI Vanjska revizija

Reformske mjere u okviru svakog stuba detaljno su opisane u Poglavlju 4 ove Strategije. Mjere koje su predviđene reformom vezane su za aktivnosti koje se poduzimaju ili se planiraju poduzeti u okviru IPA Akcionih dokumenata:

- IPA 2014, projekat „Unapređenje kapaciteta Uprave za neizravno oporezivanje BiH“;
- IPA 2015, projekat „Unapređenje javne interne finansijske kontrole (PIFC)“;
- IPA 2016, projekat „Jačanje sustava javnih nabava u BiH“, faza II - Razvoj kapaciteta ugovornih tijela;
- IPA višedržavni projekat 2014, „Potpora razvoju uprave“ (SIGMA)
- IPA višedržavni projekat 2015, „Poboljšanje ekonomskog upravljanja i konkurentnosti“ , Komponenta 3 - Potpora upravljanju javnim finansijama.

U drugoj polovini 2015. godine započeta je realizacija projekta „Jačanje kapaciteta za srednjoročno fiskalno planiranje i predviđanje u Bosni i Hercegovini“ koji je financiran sredstvima Svjetske banke. Ovim projektom je predviđen razvoj modela za analizu različitih fiskalnih scenarija i poboljšanje kvalitete obračuna strukturnog i ciklično prilagođenog deficita prilikom izrade Programa ekonomskih reformi za izvještavanje prema EU (ERP-a). U okviru projekta je predviđeno niz radionica i obuka osoblja ministarstava financija za srednjoročne fiskalne prognoze i korištenje modela i na taj način stvaranja solidne osnove za pripremanje Dokumenta okvirnog proračuna (DOP-ova) i mogućnosti procjene troškova određenih mjera i reformi.

2. Sumarna analiza glavnih prednosti i nedostataka (sadašnja situacija)

Sumarna analiza sadašnje situacije rezultat je rada institucija BiH, a oslanja se uglavnom na vanjske analize - PEFA ocjene javnih rashoda i finansijske odgovornosti iz 2014. godine, SIGMA Izvješće o početnom mjerenju principa javne uprave iz 2015. godine i Izvješću iz 2016. godine i iskustva u prethodnim reformama. Strategiju reforme upravljanja javnim finansijama podupiru detaljnije strategije i akcijski planovi u oblastima Javne unutarnje finansijske kontrole (PIFC) i javnim nabavama. Iako je vidljiv određen napredak postoji još mnogo prostora za poboljšanje u svim ovim oblastima.

U pogledu **fiskalne koordinacije, konsolidacije i fiskalnog izvješćivanja**, sva vanjska izvješća o ocjeni stanja (PEFA, SIGMA i EU) naglašavaju slabosti u pogledu srednjoročnog fiskalnog planiranja i konsolidacije fiskalnih podataka koji se odražava na kvalitet dokumenta Programa ekonomskih

reformi (ERP-a). Naglašeno je da su konsolidirana struktura prihoda i rashoda u okviru Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH(GOFBP) kao i razina i struktura javne potrošnje grubo aproksimirani i za ilustrativne namjene. GOFBP se ne objavljuje, nije sveobuhvatan i ne pruža jasnu srednjoročnu sliku budućih trendova, stanja upravljanja javnim financijama i fiskalne politike unutar makroekonomskog okvira na razini BiH. Također, ne priprema se konsolidirani Dokument okvirnog proračuna niti godišnji konsolidirani proračun.

Problem konsolidacije fiskalnih podataka, pored identificiranja institucije za pripremu konsolidiranih izvješća, opterećuju primjena različitih računovodstvenih standarda i različita metodologija u provedbi postupka konsolidacije. Podaci koji se dostavljaju u okviru Programa ekonomskih reformi za BiH (ERP) nisu u potpunosti u skladu sa ESA 95 odnosno ESA 2010 standardima.

Iako je u dosadašnjem razdoblju zabilježen značajan napredak u razvoju kapaciteta Uprave za neizravno oporezivanje (UNO), postoji potreba za daljnjim i stalnim unapređenjima u oblasti **mobiliziranja prihoda od indirektnih poreza** koji su najviši i najznačajniji porezni prihodi u BiH. Srednjoročnim planom rada UNO za 2016 - 2018 godina definirano je osiguranje suvremene i učinkovite naplate prihoda kao srednjoročni cilj. Pored čvršće suradnje sa ostalim poreznim upravama i aktivne razmjene podataka, naznačena je potreba mjera za poboljšanje sustava naplate prihoda, unapređenje informatičke potpore, osiguranje pune implementacije analize rizika i naknadne kontrole, naplate trošarina, daljnjeg razvoja pojednostavljenih procedura, unapređenja antikorupcijskih mjera, kao i mjera protiv carinskih i poreznih prekršaja.

U pogledu **pripreme i izrade godišnjeg proračuna** za institucije BiH poštiva se postojeći zakonski okvir kojim su regulirane procedure i obuhvat proračunske dokumentacije. Ipak, upitna je sveobuhvatnost informacija koje su uključene u proračunsku dokumentaciju. Podaci o ostvarenju za prethodnu godinu, prihodima/potrošnji za projekte koji se financiraju iz vanjskih izvora, procjena potrošnje za svakog proračunskog korisnika za kraj tekuće godine, podaci o svim izvoru financiranja su glavni nedostaci u procesu izrade proračuna institucija BiH koje su konstatirale eksterne analize. Pored toga, nacrt proračuna, usvojeni proračun te svi prateći dokumenti trebaju biti objavljeni na web stranici Ministarstva financija i trezora i na taj način transparentni za javnost.

Proračun institucija BiH usvaja se po ekonomskim kategorijama, dok se proračunski zahtjevi dostavljaju izvršnoj i zakonodavnoj vlasti u programskom formatu kao informacija u sastavu pripadajuće dokumentacije u fazi razmatranja i usvajanja proračuna. U skladu sa postojećim zakonskim i podzakonskim aktima izvješća o izvršenju proračuna sačinjavaju se prema organizacijskoj, ekonomskoj, fondovskoj, funkcionalnoj i projektnoj klasifikaciji. Programske klasifikacije nisu uključene u izvješćivanje o izvršenju proračuna institucija BiH. U dijelu izvješća koji se bavi pitanjem budžetiranja zasnovanog na politikama, između ostalog, navedeno je da godišnji proračunski prijedlog ne uključuje procjene za buduće godine, te da se procjena za buduće razdoblje ne koristi kao sidro za pripremanje proračunskih gornjih granica za narednu godinu.

Posebna slabost vezuje se za **srednjoročni proračunski okvir**. Proces budžetiranja u institucijama BiH započinje donošenjem Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH (GOFBP) kojim se utvrđuje iznos prihoda od neizravnih poreza za institucije BiH za naredne tri godine. Na temelju utvrđenih parametara radi se Dokument okvirnog proračuna (DOP) koji uglavnom služi kao prednacrt za naredni godišnji budžet. Nisu povezane politike i troškovi. DOP nije dovoljno povezan sa strateškim ciljevima i politikama i ne usvaja ga Parlamentarna skupština BiH.

U pogledu **izvršenja proračuna** ocjena sustava upravljanja javnim financijama iznesena u izvještaju PEFA za period 2009-2011 izmedju ostalih pokazatelja obuhvata i indikator „Kvalitet i

pravovremenost godišnjih finansijskih izvještaja“ ocjenjen je sa loše radi loše ocjene računovodstvenih standarda, uz napomenu da standardi koji se koriste za pripremanje finansijskih izvještaja primjenjuju konzistentno. Međutim, nacionalni računovodstveni standardi nisu u potpunosti u skladu sa IPSAS standardima. Pri procjeni PEFA indikatora „Djelotvornost kontrole platnih lista“ istaknuta je neophodnost obuhvata obračuna i kontrole plaća za Oružane snage BiH jedinstvenim sustavom obračuna i isplate plaća, kao i unapređenje internih kontrola koje se primjenjuju na evidencije osoblja i platne liste.

Određene slabosti u **upravljanju dugom** i potreba za poboljšanjem prepoznate su i od strane relevantnih međunarodnih finansijskih institucija (Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti PEFA 2014., SIGMA (2015) i uglavnom se odnose na nepostojanje strategije upravljanja dugom i analize održivosti duga te neredovnost izvješćivanja o dugu. U cilju realizacije aktivnosti definiranih Akcionim planom za provedbu Reformske agende, a koje su sadržane i u preporukama SIGMA-e (2015) i PEFA-e 2014, Ministarstvo financija i trezora je uz tehničku pomoć Svjetske banke u oblasti upravljanja dugom, pripremio, a Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo Srednjoročnu strategiju upravljanja dugom BiH.

Da bi se ispoštivalo pravilo održivog financiranja potrebno je uraditi analizu održivosti duga. Za njezinu izradu potrebno je, osim makroekonomskih pokazatelja i prihoda i rashoda proračuna opće vlade, imati potpune podatke o vanjskom i unutarnjem zaduživanju i garancijama, kao i projekcijama zaduživanja u budućem razdoblju.

Analiza održivosti duga će se raditi na osnovu metodologije koju su razvili MMF i Svjetska banka, a uz tehničku pomoć Svjetske banke, za što je potrebno osigurati kvalitetne i sveobuhvatne podatke.

Trenutna situacija u **oblasti javnih nabava** je ta da još uvijek postoji visok postotak dodjele ugovora na netransparentan način (u 2015. godini 21,38% ugovora dodjeljeno je putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti), da se za nabave male vrijednosti ne objavljuje obavijest o dodjeli ugovora, ukazuje na neučinkovitost sustava pravne zaštite u pogledu rokova za rješavanje po žalbama, nedosljednosti i nedovoljne transparentnosti odluka po žalbama, na nedovoljan stupanj educiranosti kadrova ugovornih tijela i ponuditelja, te u konačnici ukazuje na slabosti koje su posljedica nedovoljnog stupnja razvoja tržišta u BiH. Ta činjenica za rezultat ima nedovoljnu konkurenciju u postupcima javnih nabava - iz godine u godinu evidentan je mali broj ponuda u postupcima javnih nabava - u prosjeku 2 do 3 ponude po postupku.

Sustav javnih nabava počiva na osnovnim principima, što bi trebalo da rezultira najučinkovitijim korištenjem javnih sredstava. Međutim, u većini postupaka koristi se kriterij najniže cijene. Nespremnost za korištenje kriterija ekonomski najpovoljnije ponude u mnogim slučajevima prijeti da ugrozi djelotvornost i ekonomičnost javne nabave, zanemarujući kvalitet i dugoročne troškove. Vrlo često, čak i sa dobrom namjerom, slijede se pravila nabave samo kao procedure, a ne kao način da se traži najbolji mogući ishod, odnosno najbolji odnos uloženog i dobijenog. Zakon o javnim nabavama¹ predviđa moderne tehnike i metode nabava, ali se one u praksi vrlo rijetko koriste.

Administrativni kapaciteti ugovornih tijela i stručna osposobljenost za pravilnu implementaciju postupaka javnih nabava nije na zadovoljavajućoj razini. Ne posvećuje se pozornost cjelokupnom procesu nabave, planiranje je zanemareno, upravljanje ugovorom također. Kada je riječ o elektroničkim nabavama postoji potreba za razvojem elektroničke infrastrukture i dorada legislative koja će omogućiti potpunu funkcionalnost elektroničkih nabava.

¹ Službeni glasnik BiH broj 39/14

Dijagnoza sadašnjeg stanja u oblasti PIFC je detaljno obrađena u posebnoj „Strategiji javne unutarnje finansijske kontrole (PIFC) u institucijama BiH 2016-2018.

Vanjska revizija temelji svoj rad na Zakonu o reviziji institucija BiH i obavezna je pridržavati se INTOSAI standarda. Jedan od problema sa kojim se suočava Uredza reviziju institucija BiH je to što on, kao ni entiteski uredi, nisu ustavna kategorija kao u zemljama u okruženju i unutar INTOSAI zajednice. Vezano za rad VRI još uvijek postoji nedovoljno znanje i razumjevanje o ulozi i odgovornosti i načinu rada VRI. Certificiranje za ovlaštene revizore koja se obavlja pri nadležnim savezima računovođa i revizora ne odgovara u cijelosti potrebama revizora u javnom sektoru, iako VRI upošljava revizore sa takvim certifikatima, a praksa zemalja u okruženju ukazuje da se certificiranje revizora vrši putem ili u okviru same VRI. Tu je i pitanje certificiranja revizora učinka koji se ne mogu steći putem pomenutih saveza.

3. Ključni prioriteti reforme

Na osnovu prethodno izvršene analize sadašnjeg stanja i slabosti u pojedinim segmentima upravljanja javnim financijama moguće je definirati ključne prioritete reformi. Prioritetne reforme su, kao i analiza sadašnjeg stanja i slabosti, grupirani po definiranim stubovima.

U oblasti **koordinacija, konsolidacija i izvješćivanje o fiskalnim podacima** fokus je na razvijanju jedinstvene metodologije za konsolidaciju proračuna svih razina vlasti, razmjena podataka i poboljšanje kvaliteta Programa ekonomskih reformi (ERP-a). Pri tome je predviđena aktivnost pilot konsolidacije DOP-ova i usvojenog godišnjeg proračuna. Pored toga, predviđene su detaljne obuke o Europskom sustavu računa i njegovoj primjeni, o Europskom semestru kao i analiza spremnosti BiH za Europski semestar sa preporukama. Partnerske institucije u ovim aktivnostima biti će entitetska ministarstva financija i Direkcija za financije Brčko distrikta.

U cilju povećanja i unapređenja **naplate prihoda od indirektnih poreza** fokus je stavljen na uspostavu sustava razmjene informacija između četiri porezne uprave, izmjene i dopune poreznog zakonodavstva s ciljem poboljšanja porezne discipline i naplate poreza i tehničko jačanje kapaciteta UNO.

U pogledu **planiranja proračuna** institucija BiH prioritetne reforme odnose se na izmjenu i dopunu zakonskog okvira (zakonskih i podzakonskih akata) kojom se poboljšava sveobuhvatnost informacija koje su uključene u proračunsku dokumentaciju, uspostavlja programsko budžetiranje u institucijama BiH i unapređenje srednjoročno proračunsko planiranje u cilju boljeg povezivanja sektorskih strategija sa srednjoročnim finansijskim planiranjem. Poseban fokus je stavljen na kapitalno budžetiranje kroz unapređenje procedura procjene, utvrđivanja prioriteta i odabira projekata javnih investicija u institucijama BiH kao i izvješćivanje o provedbi kapitalnih projekata.

U oblasti **izvršenja proračuna** institucija BIH fokus je na jačanju kontrole obveza, okončanju provedbe projekta centraliziranog vođenja plaća, poboljšanju informatičkog sustava trezora kroz stavljanje u funkciju rezervne lokacije za slučaj elementarnih nepogoda te ažuriranju kontnog plana koji omogućuje izvješćivanje po statistici vladinih financija (GFS/Evropski sistem nacionalnih i regionalnih računa (ESA)). Poseban akcenat je stavljen na pripremu i provedbu standarda usaglašenih sa IPSAS standardima.

Kada je u pitanju **upravljanje dugom** prioriteti se odnose na jačanje kapaciteta za upravljanje dugom kroz unapređenje procedura za razmjenu podataka i tehničkih pretpostavki u vezi sa implementacijom

Strategije upravljanja dugom i izradom analize održivosti duga. Radi unapređenja kapaciteta za izvješćivanje u skladu sa ESA 2010 predviđena je obuka o mjerenju vladinog duga u skladu sa ESA 2010 i analiza o slabostima BiH u izvješćivanju o dugu u skladu sa ESA 2010 sa preporukama za prevazilaženje. I u ovom dijelu reforme partnerske institucije su entitetska ministarstva financija i Direkcija za financije Brčko distrikta.

Radi povećanja transparentnosti **javnih nabava** predviđeno je daljnje usklađivanje sa EU legislativom i praksom, nadogradnja portala javnih nabava radi boljeg praćenja, kontinuirana obuka ovlaštenih predavača i službenika za javne nabave. Uvođenje sustava elektroničkih nabava ima za cilj povećanja konkurencije, skraćivanja procedura i smanjenja troškova javnih nabavki.

Prioriteti reforme u oblasti PIFC i dinamika njihovog provođenja su detaljno obrađene u posebnoj „Strategiji javne unutarnje financijske kontrole (PIFC) u institucijama BiH 2016-2018 i akcionom planu provedbe ove strategije.

Prioriteti **vanjske revizije** odnose se na ažuriranje metodologije nakon Kongresa INTOSAI koji će se održati krajem 2016. godine, razvijanje svijesti o ulozi i odgovornosti VRI kod korisnika i javnosti, analiziranje i razmatranje mogućnosti certificiranja revizora putem ili u okviru VRI te razvoj svijesti i razumjevanja kod relevantnih aktera o potrebi ustavnog utemeljenja Ureda za reviziju institucija BiH.

3.1. Financiranje predviđenih mjera i aktivnosti

Veliki broj predviđenih mjera i aktivnosti u okviru ove Strategije bit će financiran iz sredstava Proračuna institucija BiH. U slučajevima kada sredstva za pojedine aktivnosti nisu osigurana na taj način, tražit će se donatorska sredstva iz IPA-e, uključujući i proračunsku podršku, ili drugih donatora.

U tabelarnim pregledima dati su samo troškovi koji prevazilaze budžet i biti će predmet donatorske potpore. Sukladno tome ukupno procijenjene potrebe za donatorskim sredstvima, izražene u KM su 32.740.000,- i prikazane su narednoj tablici:

Stup	Vrijednost u KM
I Fiskalni okvir	8.000.000,-
II Mobiliziranje prihoda	17.885.000,-
III Priprema, sačinjavanje i praćenje proračuna	4.100.000,-
IV Izvršenje proračuna	2.720.000,-
VI Vanjska revizija	35.000,-
Ukupno:	32.740.000,-

Napomena: Tablica ne obuhvata stup V internu kontrolu-posebna strategija

Komunikacija sa donatorima i praćenje realizacije će se obavljati u okviru redovitih kvartalnih sastanaka Forumu za koordinaciju donatora (DCF), kojim upravlja Ministarstvo financija i trezora, Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći.

4. Ciljevi i glavne reforme

I Fiskalni okvir

I 1. Unapređenje izrade projekcija

Vijeće ministara BiH je u oktobru 2006. godine osnovalo Direkciju za ekonomsko planiranje (DEP) kao stalno tijelo koje je zaduženo za planiranje razvojne politike države. Makroekonomske projekcije se izrađuju dva i više puta godišnje, kao prvi korak u izradi Dokumenta okvirnog proračuna (DOP), a revidiranjem istih postaju temelj za izradu prvog poglavlja Programa ekonomskih reformi (ERP), kao i za potrebe drugih strateških dokumenata za BiH. Izravni korisnici su Vijeće ministara BiH i entitetske vlade. Pored analiziranja postojećeg stanja u ovim izvješćima daju se projekcije kretanja makroekonomskih pokazatelja za naredno razdoblje od najmanje tri godine. DEP do sada uspijeva u realiziranju svog zadatka, uprkos nedovoljnom broju zaposlenih. Takođe, DEP blagovremeno i kvalitetno da izrađuje i ostale analize i publikacije, uz dodatno opterećenje postojećih zaposlenih. Problem nedovoljno razvijenog kapaciteta u Sektoru za ekonomska istraživanja, ali i cijelog DEP-a je identificiran još 2010. godine. Prema novom nacrtu pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, broj zaposlenih bi se značajnije povećao, uz proširivanje i broja oblasti (sektora) koji bi bili predmet analiza.

Cilj DEP-a u budućem razdoblju jeste nadogradnja postojećeg modela za izradu makroekonomskih projekcija, uz uvođenje novih modula i unapređenje postojećih, ali i proširenje kapaciteta zaposlenih i njihovom stalnom usavršavanju i educiranju. Uz dodatno zapošljavanje značajnije bi se rasteretio postojeći kadrovski kapacitet, što bi sa druge strane, doprinijelo jačem fokusiranju na pojedinačne zadatke i ostvarenju kvalitetnijih krajnjih rezultata. Navedena nadogradnja uz stalno unapređenje i proširenje modela za izradu makroprojekcija bi značajnije doprinijela kvalitetu postignutih rezultata DEP-a.

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizik</i>	<i>Razina</i>	<i>Mjere smanjenja rizika</i>
Neadekvatna ponuda konsultanata i nedovoljna saradnja konsultanata i korisnika	Srednja	Inicijativa za potrebom nadogradnje modela dolazi od korisnika pri čemu korisnik mora jasno i što detaljnije precizirati potrebu
Neodobranje potrebnih sredstava iz proračunu institucija BiH	Niska	Mogućnost eksternog premještanja državnih službenika u okviru institucija BiH

STUP I Fiskalni okvir					
Mjera1 Unapređenje izrade makroekonomskih prognoza					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori financiranja
Ojačan kapacitet Direkcije za ekonomsko planiranje za unapređenje makroekonomskih projekcija i poboljšani metodološki pristup	I 1.1. Definiranje potreba za jačanjem tehničkih kapaciteta za makro projekcije	Najmanje četiri modula dograđena na postojeći model makro projekcija	Q4 2020	2.000.000	Proračun institucija BiH/donatori
	I 1.2. Prijem novih uposlenika i njihova obuka	Zaposleno novih 10 ljudi	Q4 2020		Proračun institucija BiH

I 2. Koordinacija, konsolidacija i izvješćivanje o fiskalnim podacima

Bosna i Hercegovina je izrazito fiskalno decentralizirana zemlja u kojoj, prema Ustavu i zakonima, svaka razina vlasti donosi fiskalnu politiku pa su fiskalna koordinacija, konsolidacija fiskalnih podataka i izvješćivanje od esencijalne važnosti za planiranje i nadzor fiskalne politike u BiH. U eksternim izvješćima (Svjetska banka-PEFA, SIGMA/OECD, EU) srednjoročno fiskalno planiranje je jedna od najslabijih oblasti u sustavu upravljanja javnim financijama. Ministarstva financija svih razina vlasti nemaju kapaciteta niti alata potrebnih za srednjoročno makro-fiskalno predviđanje kao temelj stavljanja makroekonomske, fiskalne i sektorske politike u centar procesa planiranja i pripreme proračuna.

Proces budžetiranja u Bosni i Hercegovini započinje donošenjem Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH (GOFBP) za naredne tri godine koji, prema Zakonu o fiskalnom vijeću u BiH², predstavlja opći okvir za izradu Dokumenta okvirnih proračuna (DOP) i godišnjih proračuna svih razina vlasti. Konsolidirana struktura prihoda i rashoda u okviru GOFBP-a kao i razina i struktura javne potrošnje su grubo procijenjeni i za ilustrativne namjene³, a predstavljaju zbir okvira proračuna institucija BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta. Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH ne objavljuje se i nije sveobuhvatan dokument koji konsolidira podatke svih razina vlasti⁴, te ne pruža jasnu srednjoročnu sliku budućih trendova, stanja upravljanja javnim financijama i fiskalne politike unutar makroekonomskog okvira. S druge strane Dokumenti okvirnih proračuna uglavnom predstavljaju i služe kao prednacrt godišnjeg proračuna, a na razini BiH niti se prave konsolidirani DOP-ovi niti godišnji proračuni. Iako je Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine⁵ Ministarstvo financija i trezora BiH nadležno, između ostalog, za kompiliranje, distribuiranje i objavljivanje konsolidiranih općih vladinih fiskalnih podataka, ono još uvijek nema dovoljno razvijene kapacitete, pa je njihovo jačanje u ovoj oblasti neophodno u narednom periodu.

U pogledu izvješćivanja Centralna banka BiH i Odjel za makroekonomske analize (OMA) pri Upravnom odboru Uprave za neizravno oporezivanje u BiH (UNO) objavljuju istorijske podatke vezane za izvršenje proračuna. Centralna banka, koristeći metodologiju GFS (samo za izjavu o operacijama) zvanično konsolidira podatke o izvršenju proračuna za sve sektore na razini konsolidirane vlade i objavljuje izvješće o vladinim operacijama kvartalno i godišnje. Sa druge strane, OMA na osnovu odluke Fiskalnog vijeća priprema konsolidirane podatke za centralnu i opću vladu BiH u formatu koji je MMF pripremio u suradnji sa domaćim vlastima, a u cilju monitoringa Stand-by aranžmana.

Tehnička potpora MMF-a i osiguranje detaljnih tablica za premošćivanje između postojećih kontnih okvira koji se razlikuju na različitim razinama vlade, i izvješćivanja GFS, doprinijeli su značajnom napretku u fiskalnom izvješćivanju. Međutim još uvijek nije identificirana institucija kojoj će biti povjerena puna odgovornost za pripremanje konsolidiranih izvješća, zašto je neophodno uspostaviti jasan zakonski okvir.

² Službeni glasnik BiH broj 63/08

³ Svjetska banka: Bosna i Hercegovina-Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA), maj 2014

⁴ SIGMA/OECD Izvještaj o početnom stanju-Principi javne uprave- Bosna i Hercegovina, april 2015

⁵ Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br.5/03,42/03,26/04,42/04,45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13 i 19/16)

Problem konsolidacije fiskalnih podataka, obzirom na visok stupanj fiskalne decentralizacije, pored identificiranja institucije za pripremu konsolidiranih izvješća, opterećuju primjena različitih računovodstvenih standarda i različita metodologija u provedbi postupka konsolidacije, tako da konsolidirani računi nisu uporedivi i ne daju jasnu sliku javnih financija u BiH. Upravo ovaj problem podstakao je MMF da u suradnji sa domaćim vlastima kreira format za potrebe konsolidacije i monitoringa Stand-by aranžmana.

I Europska komisija je ukazala na nedostatke u izvješćivanju. Prije svega podaci koji se dostavljaju u okviru Programa ekonomskih reformi za BiH (ERP-u) nisu u potpunosti u skladu sa ESA 95 odnosno ESA 2010 standardima. Projekat izgradnje kapaciteta za kompilaciju računovodstvenih podataka u okviru opće vlade i statistike javnih financija, finansiran iz IPA, implementirao se tokom 2013. i 2014. godine, doprinijeo je određenom napretku kroz osiguranje osnovnih treninga u oblasti izvješćivanja prema ESA 95 i izradom, između ostalog, dokumenta „Metodološke smjernice za kompilaciju projiciranih fiskalnih podataka koji se nalaze u tablicama za ERP-a u skladu sa ESA 95 i međunarodnim standardima sa tablicama za povezivanje iz GFS 2001 u ESA 95 (ekonomska klasifikacija). Postoji velika potreba da se nastavi sa detaljnijom obukom u pogledu primjene ESA 95 odnosno ESA 2010.

U postupku izrade ERP-a Ministarstvo financija i trezora BiH prikuplja od entiteta, u vidu tabelarnog pregleda, podatke o projekcijama proračuna centralnih vlada i fondova socijalne sigurnosti, a prema dogovoru koriste se podaci iz harmoniziranih tablica koji su prevedeni sa entitetskih kontnih planova u GFS, a zatim sa GFS u ESA 95. MFT ove podatke objedinjuje i priprema tablice za opću vladu BiH. Projekcije proračuna centralnih vlada i fondova socijalne sigurnosti entiteta i institucija BiH pripremaju se na bazi harmoniziranih tablica za izvješćivanje prema MMF-u koje nisu pripremljene na bazi iste metodologije konsolidacije. Da bi se dobili uporedivi podaci u okviru BiH i kvalitetniji podaci uporedivi sa ostalim zemljama neophodno je konsolidaciju javnih prihoda i rashoda raditi po istoj metodologiji. U tom pogledu potreban je razvoj jedinstvene metodologije sa izradom uputstva za konsolidaciju koji bi se primjenjivao za izvješćivanje prema Fiskalnom vijeću i Europskoj komisiji. Uz uputstvo potrebno je uraditi „bridge“ tablice prijevoda kontnih planova entiteta, Brčko distrikta i institucija BiH na GFS 2014 i sa GFS 2014 u ESA 2010. Podloga za ovu aktivnost bi bile „bridge“ tablice iz ranijeg IPA projekta.

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizik</i>	<i>Razina</i>	<i>Mjere smanjenja</i>
Manjak spremnosti svih razina vlasti za predloženu mjeru razvoja jedinstvenih metodologija konsolidacije i izvješćivanja te izradi konsolidiranog DOP-a i godišnjeg proračuna	Srednja	Potrebno je jasno komunicirati da realizacija ove mjere predstavlja napredak u ispunjavanju europskih standarda sadržanih u EU direktivama. Pri tome riječ je o jačanju tehničkih kapaciteta MFT, entitetskih ministarstava financija i DB i poboljšanju izvješćivanja prema EU kroz postizanje uporedivosti podataka, pri čemu se ne vrši derogacija propisa niti dovodi u pitanje fiskalna samostalnost nijedne razine vlasti.
Nedovoljno razvijeni kadrovski kapaciteti (broj i obučenost) kada se	Srednja	Internim premještanjem državnih službenika i intenzivnim obukama stvoriće se uvjeti za

radi o pripremi DOP-ova i godišnjih proračuna te njihova opterećenost operativom		jačanje kapaciteta u ministarstvima financija svih razina vlasti
U vezi s primjenom modela makro-fiskalnih projekcija razvijenog od Svjetske banke postoji bojazan njegove slabe i ograničene primjene	Srednja	U okviru projekta Svjetske banke predviđena je izrada detaljnog uputstva za primjenu kao i serija obuka određene grupe državnih službenika svih razina vlasti koji učestvuju u izradi DOP-a i ERP-a

STUP 1 Fiskalni okvir					
Mjera 2 Koordinacija, konsolidacija i izvješćivanje o fiskalnim podacima					
Rezultati	Aktivnosti	Pokazatelji (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori finansiranja
Poboljšano fiskalno izvješćivanje prema Fiskalnom vijeću i EU zasnovano na istim inputima	I 2.1. Razvoj modela za srednjoročne fiskalne projekcije i obračun strukturnog i ciklično prilagođenog fiskalnog bilansa (projekat Svjetske banke)	Model instaliran u MFT i ministarstvima financija FBiH i RS	4Q 2017	400.000	Svjetska banka
	I 2.2. Obuke: - primjenu ESA 95 i ESA 2010; - Europski semestar i analiza spremnosti BiH za Europski semestar	Uputstvo za konsolidaciju i izvješćivanje prema Fiskalnom vijeću i EU usvojen na svim razinama vlasti čime se osigurava harmonizirana metodologija konsolidacije.	4Q 2019	3.500.000	Donatorska sredstva i IPA
	I 2.3. Razvoj jedinstvene metodologije za konsolidaciju proračuna i izvješćivanje prema Fiskalnom Vijeću i EU	Održana serija seminara na temu Europskog semestra ; Analiza spremnosti BiH za Europski semestar sa preporukama objavljen na web stranici MFT			
Unaprijeđeno fiskalno planiranje i koordinacija	I 2.4. Odrediti procedure za razmjenu podataka, opseg i vremenski plan za izradu konsolidiranih srednjoročnih proračuna i godišnjeg proračuna	Usuglašen i usvojen - potpisan dokument kojim se definiraju procedure, opseg i vremenski plan za razmjenu podataka i izradu konsolidiranog DOP-a i godišnjeg proračuna između MFT i ministarstava financija entiteta i DB	4Q 2019	1.000.000	Donatorska sredstva i IPA

	I 2.5. Pilot projekat - Izrada konsolidiranog srednjoročnog fiskalnog okvira i godišnjeg proračuna uz istovremenu analizu neophodnih procedura, opsega podataka, formata tablica i vremenski plan sa preporukama za poboljšanje	Konsolidirani fiskalni okvir na razini BiH i godišnji proračun objavljeni na web stranicama ministarstva finansija u BiH	4Q 2020	1.100.000	Donatorska sredstva i IPA
--	---	--	---------	-----------	---------------------------

II Mobiliziranje prihoda

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Strateški pravac razvoja Uprave za neizravno oporezivanje BIH (u daljnjem tekstu UNO) uređen je u skladu sa zakonskim propisima koji reguliraju oblast neizravnih poreza i strateškim ciljevima UNO-a definiranim od Upravnog odbora.

Srednjoročnim planom rada UNO-a za razdoblje 2016.-2018. godine definirano je osiguranje suvremene i učinkovite naplate prihoda kao srednjoročni cilj. Provodeći aktivnosti na realizaciji tog cilja UNO stalno poduzima mjere za poboljšanje sustava naplate prihoda, unapređenje informatičke potpore; osiguranje pune implementacije analize rizika i naknadne kontrole, naplatu trošarina, daljnjeg razvoja pojednostavljenih procedura, unapređenja antikorupcijskih mjera, kao i mjera protiv carinskih i poreznih prekršaja.

Postoji neiskorišten potencijal za povećanje naplate prihoda, koji bi se mogao ostvariti ako bi se osigurala razmjena svih podataka o poreznim obveznicima između poreznih uprava u BiH. Tri porezne uprave imaju tehničke kapacitete za izdvajanje i međusobnu razmjenu svih podataka. Ovi podaci omogućuju upravama da analiziraju trendove u disciplini i ponašanju poreznih obveznika.

Zaključen je Memorandum o institucionalnoj suradnji, razmjeni i ustupanju podataka o poreznim obveznicima između Uprave za neizravno oporezivanje, Porezne uprave Republike Srpske, Porezne uprave Federacije BiH, Porezne uprave Brčko Distrikta BiH, Agencije za posredničke, informatičke i financijske usluge Republike Srpske i Financijsko-informatičke agencije. Podaci se razmjenjuju između poreznih uprava odnosno ustupaju na korištenje od strane APIF RS i FIA poreznim upravama, ali ima još dosta prostora za unaprijeđenje ovoga procesa ulaganjem u komunikacije i softver.

Mjere, rezultati, aktivnosti

Uvođenjem sveobuhvatne IT konfiguracije omogućila bi se razmjena svih podataka. To znači da bi svaka porezna uprava imala bazu podataka sa svim podacima o poreznim obveznicima s posebnim korisničkim pristupima za svaku upravu koja je uključena. Na ovaj način, svaka bi uprava izravno i automatski mogla da iz zajedničke baze podataka izvlači podatke koji su joj potrebni. UNO je spremna i u mogućnosti da čuva središnju bazu podataka sa konsolidiranim podacima o poreznim obveznicima na svojim serverima.

U cilju daljnjeg napretka u uvođenju strateškog pristupa upravljanju rizikom porezne discipline, u narednom razdoblju biće ostvarena tijesna suradnja Sektora za poreze sa Odjelom za analizu i upravljanje rizicima i biće utvrđeni adekvatni indikatori za identificiranje i smanjenje rizika. Potrebno je osigurati sustav povratnih informacija sa ciljem evaluacije i stalnog unapređenja rezultata analize rizika.

Odjel za analizu i upravljanje rizicima će imati mnogo značajniju ulogu u idućem razdoblju u odnosu na dosadašnji način rada gdje je njegov zadatak pretežno bio utvrđivanje visokorizičnih predmeta za potrebe kontrole. U cilju jačanja uloge Odjela za analizu i upravljanje rizicima potrebno je pripremiti i donijeti strategiju kojom bi se definirao sveobuhvatan pristup na unapređenju porezne discipline kao i plan unapređenja kojim bi ovaj Odjel postao središte analize rizika.

Prihvatanjem činjenice da kontrola nije uvijek pravi ili jedini način rada na saniranju nediscipline i da se disciplina može unaprijediti i na druge načine, potrebno je usvojiti pristup kontroli registracije koja počiva na riziku tako što će se ukinuti zakonski uvjet da se kontrola obvezno vrši prilikom deregistracije PDV obveznika i smanjiti broj neposrednih kontrola u tijeku registracije.

U pravcu unapređenja postupka prinudne naplate UNO će se usmjeriti na usvajanje proaktivnijeg pristupa ka poreznim dužnicima i angažiranje kod poreznog dužnika u najranijoj fazi, te otpočinjanje procesa naplate neizmirenih obveza. Implementacija nove porezne aplikacije početkom 2018. godine trebala bi omogućiti da se unaprijedi funkcija prinudne naplate u ovom pravcu. Postoji potreba da se proces naplate neizmirenih obveza preformulira tako što će se veći naglasak staviti na tehnike dobrovoljne naplate, kao što je plaćanje duga u ratama.

UNO je osigurala informatičku potporu za elektroničko podnošenje PDV prijave, te osigurala neophodnu opremu i edukaciju kadra za registraciju UNO-a kao certifikacijskog tijela. Međutim, dok god se ne donesu relevantni podzakonski akti u vezi sa Zakonom o elektroničkom potpisu od strane Vijeća ministara ove aktivnosti se ne mogu okončati i neće doći do realizacije.

U cilju daljnjeg podizanja kvalitete u pružanju usluga poreznim obveznicima i poslovnoj zajednici, UNO je implementirala novu carinsku aplikaciju te osigurala sredstva iz proračuna za izradu nove porezne aplikacije. Istim će se unaprijediti procesi rada kroz poboljšanje operativne učinkovitosti i automatizacijom osnovnih poslovnih funkcija. Nova porezna aplikacija bi trebala biti implementirana u prvom kvartalu 2018. godine.

Osim toga, krajem 2013. godine UNO je započela aktivnosti na uvođenju novog kompjuteriziranog sustava provoza roba (NCTS), a koje su nastavljene i u idućim godinama. Očekujemo da će novi sustav provoza biti implementiran na nacionalnoj i na internacionalnoj razini do kraja 2019. godine. Sredstva su osigurana iz proračuna i jedan dio iz IPA fondova.

I pored svega, potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se ojačali administrativni kapaciteti i osigurala puna usuglašenost s acquisom i standardima EU-a, kao što je sustav obrade carinskih deklaracija i drugi relevantni podsustavi kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje svih sustava u UNO-u. Potrebno je investirati dodatne resurse u informacijsku infrastrukturu, hardver i komunikacije kako bi UNO mogla ispunjavati sve zahtjeve europskih integracija.

Kad su u pitanju ljudski resursi na ključnim funkcijama u UNO-u, nema dovoljno zaposlenih. To je osobito slučaj u sferi analize rizika gdje su potrebni dodatni kadrovi, u Sektoru za poreze i u Odjelu za analizu i upravljanje rizicima, a cilj je da se osigura napredak na reformama koje su već započete. Isto se odnosi i na Sektor za informacijske tehnologije, gdje su potrebni dodatni kadrovi da bi se osigurali napredak u radu na novom informacijskom sustavu za PDV, potpora razmjeni podataka, razvoj alati za upravljanje rizicima i potpora širem informatičkom razvoju, kao što je digitalni potpis, te Sektoru za carine gdje su potrebna dodatna zapošljavanja u slučajevima prekategorizacije postojećih graničnih prijelaza i određivanje novih graničnih prijelaza, implementacija NCTS i dr.

Iz navedenih razloga u UNO je potrebno dodatno zapošljavanje odgovarajućeg profila službenika u 2016. i 2017. godini, što su i preporuke dane u oblasti analize rizika, poreza i IT u Izvješću MMF-a iz lipnja 2016. godine.

Kada su u pitanju granični prijelazi, do sada je izvršena rekonstrukcija postojećeg GP Gradiška i završena izgradnja Graničnog prijelaza Bijača i Graničnog prijelaza Gorica, sanirani su granični prijelazi Šamac i Izačić, u tijeku je izgradnja novog Graničnog prijelaza Gradiška i Graničnog prijelaza Ivanjica. Pored ovih graničnih prijelaza u idućem razdoblju UNO je osigurala sredstva za izgradnju i opremanje Graničnog prijelaza Svilaj, te izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih objekata na Graničnom prijelazu Vardište i u zračnim lukama Mostar i Tuzla za potrebe smještaja zaposlenih u jedinicama Granične policije, carinskim ispostavama UNO i zaposlenih u inspekcijskim službama.

Izgradnju prioritetnih objekata na graničnim prijelazima sa Republikom Hrvatskom, Gradiška i Svilaj UNO će osigurati, pored proračunskih sredstava, i dijelom iz sredstava UMTS (Univerzalni mobilni telekomunikacijski sustavi) a prema odlukama Vijeća ministara.

Pored navedenog, određena kapitalna ulaganja financirat će i Europska komisija kroz IPA projekte kao što je opremanje modernog carinskog laboratorija.

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizik</i>	<i>Razina</i>	<i>Mjere smanjenja rizika</i>
Neadekvatna provedba mehanizma razmjene podataka ukoliko se ne ostvare svi potrebni uvjeti, tehnički, normativni, funkcionalni	Srednja	Osiguranje sveobuhvatne aplikacije (hardver i softver) za koju bi zajednički aplicirali svi učesnici ili iz IPA fondova ili iz donatorskih sredstava
Nedovoljan broj zaposlenih na ključnim radnim mjestima u Sektoru za poreze, Odjelu za analizu i upravljanje rizicima, Sektoru za informacijske tehnologije, Sektoru za carine	Visoka	Popunjavanje sistematiziranih radnih mjesta i obuka zaposlenih
Donošenje relevantnih zakonskih ili podzakonskih akata - podzakonski akti o elektroničkom potpisu, kašnjenje u donošenju rješenja ili spor postupak eksproprijacije zemljišta za izgradnju graničnih prijelaza i sl.	Visoka	Vlasti u BiH prepoznaju UNO kao jedinu instituciju BiH čijim radom se osigurava makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost svih razina vlasti u BiH i daju joj prioritet u osiguranju kadrovskih i financijskih resursa te donose potrebne podzakonske akte

STUP II Mobiliziranje prihoda					
<i>Mjera 1 Uspostavljanje sustava razmjene informacija između četiri porezne uprave</i>					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori financiranja
Uspostavljen efikasan sustav razmjene podataka i redovito izvješćivanje	II 1.1. Strane potpisnice u svrhu provođenja Memoranduma treba da osiguraju potrebne normativne, funkcionalne, tehničke i druge pretpostavke, neophodne za institucionalnu suradnju, razmjenu i ustupanje podataka o poreznim obveznicima	Osigurani svi potrebni uvjeti normativni, funkcionalni, tehnički i dr. (npr. poseban sustav komunikacija, server za mogućnost izvješćivanja i dr.) od strane svih potpisnica Memoranduma u cilju unapređenja naplate izravnih i neizravnih poreza	4Q 2019	750.000	Za značajnija poboljšanja sustava razmjene potrebno je aplicirati za donatorska sredstva kako bi se osigurao hardver i softver.
	II 1.2. Pratiti i ocjenjivati provedbu mehanizma razmjene	Broj slučajeva kontrola izvršenih na osnovu indikatora dobivenih kroz razmjenu podataka	4Q 2019		Proračun institucija BiH
<i>Mjera 2 Izmjene i dopune poreznog zakonodavstva s ciljem poboljšanja porezne discipline i naplate poreza</i>					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori financiranja
Veće dobrovoljno poštovanje poreznih propisa, smjernica i procedura i naplata poreza	II 2.1. Izraditi Strategiju poštovanja poreznih propisa kojom bi se definirao sveobuhvatan pristup na unapređenju poreske discipline, npr. kroz informiranje, educiranje, ciljane kontrole zasnovane na analizi rizika, pojednostavljenja procedura, unapređenje prinudne naplate i	Usvojen strateški pristup upravljanju rizikom porezne discipline	4Q 2017		Proračun institucija BiH

	izmjene zakona				
	II 2.2. Izmijeniti i dopuniti podzakonska akta (pravilnike, napatke, smjernice, instrukcije) kako bi odražavali promjene, s ciljem razvijanja svijesti kod poreznih tijela i poreznih obveznika o promjenama u zakonu	Podzakonski akti izmijenjeni, dopunjeni i usvojeni	4Q 2018		Proračun institucija BiH
	II 2.3. Unaprijediti i ojačati funkciju usluga poreznim obveznicima kako bi postala ključni instrument intervencije s ciljem saniranja rizika discipline	Objavljene detaljne smjernice i obvezujuća pravila; Ukinuti nepotrebni zahtjevi prije donošenja rješenja o kontroli; Uvedeni savjetodavni obilasci	4Q 2018		Proračun institucija BiH
Mjera 3: Jačanje kapaciteta UINO					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori finansiranja

Kapaciteti UNO-a ojačani, unaprijeđeni i modernizirani	II 3.1. Proširiti ulogu Odjela za analizu i upravljanje rizicima, te pristup kontrolama i inspekcijskom nadzoru zasnovan na riziku	% kontrola zasnovan na odabiru Odjela za analizu rizika povećan u odnosu na inicijalnu godinu; Nova porezna aplikacija u funkciji	4Q 2018		Proračun institucija BiH
	II 3.2. Unaprijediti funkciju prinudne naplate kako bi u najranijoj fazi prepoznali potencijalne dužnike	% povećanja dobrovoljne naplate (u ratama) u odnosu na inicijalnu godinu	1Q 2018		Proračun institucija BiH
	II 3.3. Osigurati/nabaviti i implementirati novi softver za PDV	Novi softver za PDV testiran i u funkciji	1Q 2018		Proračun institucija BiH
	II 3.4. Uspostaviti e-usluge za PDV i druge neizravne poreze sa UNO-m kao certifikacijskim tijelom	UNO kao certifikacijsko tijelo obavlja e-usluge	1Q 2018		Proračun institucija BiH
	II 3.5. Završiti i implementirati novi kompjutorizirani sustav za provoz roba (NCTS)	Novi kompjutorizirani sustav za provoz roba (NCTS) u funkciji	4Q 2019	3.350.000	Proračun institucija BiH i IPA
	II 3.6. Podizanje kvaliteta administrativnih, tehničkih i kadrovskih kapaciteta UNO-a na višu razinu	Izvršeno dodatno zapošljavanje u ključnim oblastima (IT, porezi, analiza rizika i carine)	1Q 2017		Proračun institucija BiH
		Izvršen tehnički prijem objekata (infrastrukturni projekti) i smještaj zaposlenih	4Q 2017		Proračun institucija BiH
		Završeni i pušteni u rad prioritetni granični prijelazi sa Republikom Hrvatskom i Srbijom	4Q 2020	13.000.000	Proračun institucija BiH i IPA

		Izgrađen i operativan (pušten u rad) moderan carinski laboratorij	1Q 2019	785.000	Proračun institucija BiH i IPA (IPA za carinski laboratorij)
--	--	---	---------	---------	--

III Planiranje i izrada budžeta

III 1. Proširivanje obuhvata proračunskih dokumenata u skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Pravni osnov za pripremu proračunskih dokumenata sadržan je u Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine⁶ kao temeljnom zakonu kojim je regulirana ova oblast. Proces budžetiranja institucija BiH započinje usvajanjem Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u Bosni i Hercegovini (GOFBP) za naredno trogodišnje razdoblje, koji shodno Zakonu o fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine predstavlja osnovu za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna za isto trogodišnje razdoblje, kao i godišnjeg proračuna.

Proračun institucija BiH usvaja se i dalje po ekonomskim kategorijama, dok se proračunski zahtjevi u programskom formatu dostavljaju izvršnoj i zakonodavnoj vlasti kao informacija u sastavu dokumentacije u fazi razmatranja i usvajanja proračuna.

U skladu sa postojećim zakonskim i podzakonskim aktima izvješća o izvršenju proračuna se sačinjavaju prema organizacijskoj, ekonomskoj, fondovskoj, funkcionalnoj i projektnoj klasifikaciji. Programske klasifikacije nisu uključene u izvješćivanje o izvršenju proračuna institucija BiH.

U PEFA izvještaju u dijelu koji se odnosi na sveobuhvatnost informacija koje su uključene u proračunsku dokumentaciju naglašeno je da proračun institucija Bosne i Hercegovine ne sadrži i podatke o ostvarenju za prethodnu godinu (prihodovne i rashodovne strane). Nadalje, navedeno je da nisu uključene informacije o prihodima/potrošnji za projekte koji se finansiraju iz vanjskih izvora, odnosno evidentirani su samo elementi sufinansiranja, a što je slučaj kod IPA projekata. U dijelu Izvješća koji se bavi pitanjem budžetiranja zasnovanog na politikama između ostalog navedeno je da godišnji proračunski prijedlog ne uključuje procjene za buduće godine, te da se procjena za budući period ne koristi kao sidro za pripremanje proračunskih gornjih granica za sljedeću godinu.

U izvještaju SIGMA-e za 2015. godinu navedeno je da proračun ne sadrži procjenu potrošnje za svakog korisnika za kraj tekuće godine, te sve izvore finansiranja. Nadalje, navedeno je i da se nacrt proračuna, usvojeni proračun te svi prateći dokumenti trebaju objavljivati na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH nakon što se usvoje. Po pitanju obuhvata proračunskih dokumenata i u ovom izvješću data je preporuka da se troškovi IPA projekata evidentiraju kako u DOP-u tako i u godišnjem proračunu u punom iznosu.

Mjere, rezultati, aktivnosti

U skladu sa preporukama iz navedenih eksternih evaluacija, težište aktivnosti u narednom razdoblju biti će na osiguranju sveobuhvatnosti proračunskih dokumenata (Dokument okvirnog proračuna institucija BiH, godišnji proračun), kao i ažuriranju registra proračunskih korisnika i poduzeća u državnom vlasništvu. U tom smislu, ključne aktivnosti kojima bi se unaprijedilo postojeće stanje u pravcu ispunjenja preporuka uključivale bi prije svega izmjene i dopune Zakona o finansiranju

⁶ „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

institucija BiH na način da se definiraju odredbe u vezi pripreme, izrade i usvajanja proračunskih dokumenata. Proračunski dokumenti uključivati će sve izvore sredstava - IPA sredstva (nakon dodjele ovlaštenja BiH da upravlja istim), donacije i ostalo uključujući i rashode koji iz tih izvora proističu, klasifikacije (COFOG, programska klasifikacija i dr.), podatke o izvršenju proračuna prethodne godine, procjenu potrošnje za svakog proračunskog korisnika za kraj tekuće godine i projekciju potrošnje za naredne dvije godine. U okviru ovih izmjena zakona bile bi obuhvaćene i odredbe o usvajanju i praćenju proračuna i u programskom formatu, ali su detaljne aktivnosti obrazložene kroz narednu mjeru. Također, zakonom će biti definiran sektor opće vlade na temelju utvrđenih kriterija i važećih drugih propisa, što će biti osnov za uspostavu Registra proračunskih korisnika BiH i javnih poduzeća u državnom vlasništvu.

Ministarstvo financija i trezora pripremiti će odgovarajuće podzakonske akte koji bi bili usklađeni sa izmjenama zakona. Ovi akti bi obuhvatali, između ostalog, pravilnik za pripremu DOP-a i godišnjeg proračuna, ažurirane instrukcije sa procedurama za pripremu DOP-a i godišnjeg proračuna, ažurirani pravilnik o proračunskim klasifikacijama i dr. U skladu sa prethodno izmjenjenim zakonskim i podzakonskim aktima, novi proračunski dokumenti raspolagaće sa svim relevantnim podacima.

Također, u cilju osiguranja sveobuhvatnosti proračunskih dokumenata potrebno je uspostaviti međusobnu povezanost planiranja i praćenja realizacije projekata javnih investicija sa procesom budžetiranja po svim izvorima financiranja.

Nadalje, potrebno je Registrom proračunskih korisnika obuhvatiti i javna poduzeća u vlasništvu Bosne i Hercegovine, što će biti realizirano donošenjem Odluke o uspostavi Registra proračunskih korisnika i poduzeća u državnom vlasništvu i odgovarajućeg naputka o sadržaju i načinu vođenja registra. Ovaj registar biće redovito ažuriran i objavljen na web stranici Ministarstva financija i trezora BiH.

Za razvoj i uspostavu novih sveobuhvatnih proračunskih dokumenata, podizanje svijesti zakonodavne i izvršne vlasti o značaju ove reforme kao i povećanju transparentnosti proračuna, bit će tražena ekspertna tehnička pomoć.

III 2. Unapređenje planiranja sredstava u srednjoročnim i godišnjim budžetskim dokumentima u skladu sa strateškim dokumentima

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Shodno odredbama zakona, Proračun institucija Bosne i Hercegovine usvaja se i dalje po ekonomskim kategorijama, dok se proračunski zahtjevi u programskom formatu, dostavljeni od proračunskih korisnika, upućuju izvršnoj i zakonodavnoj vlasti kao informacija u sastavu dokumentacije u fazi razmatranja i usvajanja proračuna.

Izvješća o izvršenju proračuna se sačinjavaju prema organizacijskoj, ekonomskoj, fondovskoj, funkcionalnoj i projektnoj klasifikaciji. Programske klasifikacije nisu uključene u izvješćivanje o izvršenju proračuna institucija BiH.

U Dokumentu okvirnog proračuna iznosi odobrenog budžeta tekuće godine i izvršenja budžeta prethodne godine po programima unose se na osnovu podataka korisnika.

Planiranje proračuna i Dokumenta okvirnog proračuna vrši se kroz Informatički sustav za planiranje i upravljanje proračunom (BPMIS), koji podržava ekonomsku, organizacijsku, programsku, projektnu, funkcionalnu i fondovsku klasifikaciju.

Odlukom Vijeća ministara iz 2014. godine o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH određeni su nositelji i rokovi za provedbu procesa srednjoročnog planiranja i izvješćivanja u institucijama BiH i povezivanje politika i prioriteta sa budžetskim dokumentima.

Vijeće ministara je u 2015. godini usvojilo Strateški okvir za BiH koji je pripremljen u skladu sa ovom odlukom, koji služi kao usmjeravajući portfolio strateških ciljeva za pripremu srednjoročnog programa rada Vijeća ministara i srednjoročnih planova rada institucija BiH.

U PEFA izvješću naglašeno je da proračun institucija BiH ne sadrži objašnjenje implikacija novih inicijativa vezanih za politike sa procjenama efekata na prihode odnosno rashode. U Izvješću o napretku Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, između ostalog konstatirano je da Bosna i Hercegovina još uvijek nije dostigla dovoljnu transparentnost proračuna. Također, novom Strategijom reforme javne uprave u BiH biće preuzeta obveza uvođenja programskog budžetiranja u javnoj upravi.

Mjere, rezultati, aktivnosti

Po pitanju uspostave programskog budžetiranja i osiguranja bolje povezanosti ciljeva iskazanih u strateškim dokumentima sa planiranim sredstvima u proračunskim dokumentima, potrebno je realizirati niz opsežnih aktivnosti uključujući: stvaranje zakonskih uvjeta, jačanje kapaciteta Ministarstva financija i trezora BiH kao i institucija BiH, osiguranje pravnih i tehničkih pretpostavki za implementaciju planiranja i praćenja proračuna u programskom formatu, te donošenje seta podzakonskih akata i operativnih uputstava za provedbu programskog budžetiranja.

Aktivnosti bi započele pripremom projektnog zadatka u cilju osiguranja tehničke pomoći za uspostavu programskog budžetiranja u institucijama BiH i planiranja i dodjele sredstava sukladno utvrđenim prioritetima. Projektni zadatak bi trebalo da uključuje obuku zaposlenih u Ministarstvu financija i trezora kao i odgovarajućih službenika u institucijama BiH za unapređenje srednjoročnog i godišnjeg planiranja, praćenja i izvješćivanja o izvršenju proračuna u programskom formatu, kao i tehničku pomoć Sektoru za proračun pri kreiranju programske strukture, definiranju i praćenju indikatora uspješnosti, provedbi analiza plana i izvršenja proračuna po programima, te pripremi podzakonskih akata.

Programski pristup podrazumjevat će istovremeno uvođenje programskog budžetiranja u institucije Bosne i Hercegovine, u institucije oba entiteta i Brčko distrikta do proračuna za 2020. godinu, što će zahtijevati usklađen pristup potpomognut tehničkom pomoći iz vanjskih izvora.

Planirana je također i provedba aktivnosti na ostvarivanju međusobne kompatibilnosti i usklađenosti procesa srednjoročnog planiranja sa proračunskim procesom i uspostavi jasne veze programskog proračuna sa strateškim dokumentima i srednjoročnim planovima rada institucija, koje će realizirati Ministarstvo financija i trezora BiH u suradnji sa Direkcijom za ekonomsko planiranje BiH i proračunskim korisnicima.

Donošenje seta podzakonskih akata i operativnih uputstava za provedbu programskog budžetiranja uključivalo bi između ostalog Pravilnik o planiranju proračuna u programskom formatu, Pravilnik o

računovodstvu sa računovodstvenim politikama, uputstva, instrukcije kako za planiranje tako i za praćenje izvršenja proračuna institucija BiH i dr.

Uvođenjem programskog budžetiranja znatno će se doprinijeti povećanju transparentnosti proračuna, a jedna od planiranih aktivnosti je svakako i sačinjavanje proračuna za građane i objava istog na web stranici Ministarstva financija i trezora.

Kao potpora cjelokupnom procesu neophodno je uz postojeće osigurati informatički sustav za praćenje indikatora uspješnosti iskazanih u programima proračunskih korisnika.

Na temelju iskustava drugih zemalja, a imajući u vidu da se radi o opsežnom reformskom procesu, koji je i u razvijenim zemljama trajao po deceniju, neophodno je nakon trogodišnjeg perioda uz tehničku pomoć napraviti analizu stanja. Analiza bi obuhvatala i mapu puta sa definiranim narednim koracima za nastavak reforme, sa posebnim akcentom na definiranje i praćenje indikatora uspješnosti.

Imajući u vidu da će se sa ovom reformom opseg i složenost poslova u Sektoru za proračun značajno povećati, pored postojećih ljudskih resursa, biće potrebno dodatno zapošljavanje pet državnih službenika. Provođenje reformskih procesa u dijelu sticanja dodatnih znanja i vještina kako za postojeće tako i za novozaposlene državne službenike, podrazumjevat će provedbu stručnih obuka, posebno u dijelu praćenja proračuna u programskom formatu.

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizik</i>	<i>Razina rizika</i>	<i>Mjere smanjenja</i>
Nedostatak i neblagovremenost tehničke pomoći za nastavak provedbe planiranih aktivnosti	Srednja	Blagovremeno apliciranje za sredstvima tehničke pomoći prema više donatora
Nedostatak kadrovskih kapaciteta u Sektoru za proračun kao i ograničeno novo zapošljavanje uslovljeno odlukama Vijeća ministara	Srednja	Mogućnost internog i eksternog premještanja u okviru institucije odnosno između institucija BiH
Nedovoljno razvijeni kadrovski kapaciteti finansijskih odjeljenja u institucijama BiH koji bi mogli odgovoriti zahtjevima uvedenih reformi.	Srednja	Provedbom obuka i treninga za zaposlene u finansijskim odjeljenjima institucija BiH stvaraju se uvjeti za jačanje njihovih kadrovskih kapaciteta.

STUP III Priprema, sačinjavanje i praćenje proračuna					
Mjera 1: Proširivanje obuhvata proračunskih dokumenata u skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori finansiranja
Proširen obuhvat proračuna i poboljšana sveobuhvatnost informacija koje su uključene u proračunsku dokumentaciju	III1.1. Pripremiti izmjene i dopune Zakona o financiranju institucija BiH u cilju proširenja obuhvatnosti proračuna za sve izvore financiranja uključujući i rashode koji iz njih proističu	Zakon usvojen i objavljen u Službenom glasniku BiH	4 Q 2016. . – 4Q 2017		Proračun institucija BIH
	III1.2. Pripremiti nacrt odluke o uspostavi registra proračunskih korisnika i poduzeća u državnom vlasništvu	Odluka usvojena i objavljena u Službenom glasniku BiH	1Q 2018		Proračun institucija BIH
	III1.3. Donijeti uputstvo o sadržaju i načinu vođenja registra	Uputstvo objavljeno na web stranici ministarstva financija i trezora	2Q 2018		Proračun institucija BIH
	III1.4. Donijeti podzakonske akte (pravilnici, instrukcije, uputstva i sl.) u skladu sa izmjenama Zakona o financiranju institucija BiH	Sva podzakonsk aakta objavljena na web stranici Ministarstva financija i trezora	1 - 2Q 2018		Proračun institucija BIH
	III1.5. Provesti obuku zaposlenih u Ministarstvu financija i trezora i proračunskih korisnika u vezi primjene zakonskih i podzakonskih akata	Osposobljeni i obučeni službenici za financije u 75 proračunskih korisnika i 20 službenika Ministarstvu financija i trezora	2Q 2018		Proračun institucija BIH

	III1.6.Pripremiti zakon o proračunu institucija BiH u skladu sa izmjenjenim Zakonom o financiranju institucija BiH i podzakonskim aktima	Zakon o proračunu institucija BiH usvojen i objavljen u Službenom glasniku BiH	1 - 4Q 2018		Proračun institucija BIH
Mjera 2 Unapređenje planiranja sredstava u srednjoročnim i godišnjim proračunskim dokumentima u skladu sa strateškim dokumentima					
Uspostavljeno programsko budžetiranje u institucijama BiH	III 2.1. Pripremiti izmjene i dopune Zakona financiranju institucija BiH u cilju osiguranja pretpostavki za usvajanje i praćenje proračuna institucija BiH i u programskom formatu	Zakon usvojen i objavljen u Službenom glasniku BiH	4 Q 2017. . – 4Q 2018		Proračun institucija BIH
	III 2.2. Provesti obuku zaposlenih u MFT o programskom budžetiranju i proračunskih korisnika	Osposobljeni i obučeni državni službenici za provođenje reformi	1Q 2019 – 4Q 2020	500.000	Donatorska sredstva, IPA
	III 2.3. Pripremiti i usvojiti proračunske dokumente i dokumente o izvršenju proračuna u programskom formatu za sve institucije BiH	Zakon o proračunu za 2019 usvojen i objavljen u Službenom glasniku BiH, objavljeni podzakonski akti	1Q 2019 – 2Q2020		Proračun institucija BIH
	III 2.4. Pripremiti i objaviti proračun za građane	Proračun za građane objavljen na web stranici MFT	4Q 2018	100.000	Donatorska sredstva, IPA
	III 2.5. Analiza potreba za definiranje narednih koraka za praćenje proračuna u	Pripremljena i Ministarstvu financija i trezora BiH predložena mapa puta.	3-4 Q 2020	100.000	Donatorska sredstva, IPA

	programskom formatu uz angažiranje tehničke pomoći				
	III 2.6. Jačanje kadrovskih kapaciteta Sektora za proračun	Zaposleno i obučeno 5 državnih službenika koji će raditi na poslovima plana, analize i praćenja izvršenja programskog proračuna.	1Q 2019 – 4Q2020		Proračun institucija BIH

III 3. Unapređenje upravljanja i izvješćivanja o javnim investicijama

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Program javnih investicija je trogodišnji instrument planiranja koji omogućava bolje korištenje proračunskih sredstava i pruža bolji pristup stranim izvorima financiranja, obzirom da raspoloživa proračunska sredstva nisu uvijek dostatna za višegodišnje financiranje projekata.

Program javnih investicija služi i kao osnova za izradu kapitalnog proračuna i za mobilizaciju i praćenje sredstava utrošenih za implementaciju kapitalnih projekata.

Projekti u Programu javnih investicija institucija BiH su klasificirani po razvojnom kriteriju na osnovu kojeg je izdvojen Razvojno-investicijski program institucija BiH, koji obuhvaća projekte koji direktno doprinose socijalnom ili ekonomskom razvoju Bosne i Hercegovine. Svi projekti su klasificirani i po DAC i COFOG nomenklaturi.

Razvojno-investicijski program dio je Programa javnih investicija kojim se definiraju razvojni projekti za realizaciju općih i strateških ciljeva definiranih u Strateškom okviru za Bosnu i Hercegovinu. Strateški okvir za Bosnu i Hercegovinu služi kao usmjeravajući portfolio strateških ciljeva za pripremu Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i srednjoročnih planova rada institucija Bosne i Hercegovine.

Povezivanjem projekata iz Programa javnih investicija/Razvojno-investicijskog programa institucija BiH (PJI/RIP IBIH) sa strateškim ciljevima razvoja omogućena je i izrada preliminarog Financijskog okvira, a time je i stvorena osnova za finansijsko praćenje realizacije strategija, kada započne njihova realizacija.

Također, povezivanje projekata iz PJI/RIP IBIH sa srednjoročnim planovima rada institucija BIH doprinosi i izgradnji kriterija za odlučivanje o budućim projektima i alokaciji razvojnih sredstava na prioritetne projekte javnih investicija.

U Srednjoročnom programu rada Vijeća ministara prikazani su razvojno-investicijski projekti institucija BiH koje usuglašavaju svoj Srednjoročni plan rada sa Srednjoročnim programom rada Vijeća ministara. Razvojno-investicijski program institucija BiH predstavlja širi dokument, jer obuhvaća razvojno-investicijske projekte svih institucija BiH, neovisno da li institucija BiH usuglašava ili ne usuglašava svoj Srednjoročni plan rada sa Srednjoročnim programom rada Vijeća ministara.

Mjere, rezultati, aktivnosti

Jedan od osnovnih preduvjeta za ostvarenje ovog cilja je dalje unapređenje procesa strateškog planiranja i programskog proračuna na državnoj razini i na razini entiteta, Brčko distrikta BiH kao i kapaciteta institucija za kvalitetno utvrđivanje i formulaciju razvojnih projekata i planiranje rashoda.

Doprinos ovom procesu u domenu odgovornosti tri ministarstva financija i Direkcije za financije Brčko distrikta BiH uključuje: (1) daljnje unapređenje strateških smjernica za planiranje ulaganja i

donošenje investicijskih odluka; (2) izradu detaljnog pregleda projekata po strateškim ciljevima svih razina vlasti u BiH i analize dosadašnjih investicijskih odluka (u suradnji s nadležnim institucijama na razini BiH i u entitetima); (3) analizu nedostajućih sredstava za realizaciju strateških ciljeva (u suradnji sa Sektorima za proračun ministarstava financija); (4) razvijanje sustava za prioritizaciju projektnih ideja u okviru koordinacije izrade srednjoročnih planova institucija na razini institucija BiH i entiteta; (5) dalje usuglašavanje procesa planiranja javne potrošnje s procesom pripreme proračuna (u suradnji sa sektorima za proračun ministarstava financija); (6) financijsko praćenje realizacije projekata iz srednjoročnog programa rada Vijeća ministara, vlada entiteta i plana rada institucija; (7) prilagođavanje informacijskog osnova i mehanizama za upravljanje procesom identifikacije, prioritizacije i praćenja projekata iz oblasti Europskih integracija (u suradnji s Direkcijom za europske integracije); (8) daljnji razvoj kapaciteta ministarstava financija za upravljanje javnim investicijama; (9) daljnja koordinacija razvoja Programa javnih investicija s entitetima i Brčko distriktom BiH, zasnovanog na zajednički razvijenim metodologijama.

Značaj razvoja Programa javnih investicija prepoznat je od razvojnih partnera u BiH koji su do sada pružili potporu kroz projekte tehničke pomoći. Austrijska agencija za razvoj (ADA) je u okviru Projekta “Nastavak unapređenja Programa javnih investicija u efikasan instrument za razvojno planiranje i implementaciju strategije razvoja” (2011.-2012. godina) omogućila usklađivanje procesa planiranja investicija s procesom strateškog planiranja na razini institucija BiH, Federacije BiH, Republike Srpske, i Brčko distrikta BiH.

U okviru Projekta “Razvoj integrisanog, funkcionalnog i transparentnog javnog informacijskog sustava za upravljanje javnim investicijama (PIMIS)” koji je financirala Kraljevina Nizozemska (2011.- 2013. godina) razvijen je informatički sustav za upravljanje javnim investicijama (PIMIS) koji je omogućio uspostavu jedinstvenog sustava planiranja javnih investicija u Bosni i Hercegovini. PIMIS je operativan od svibnja 2013. godine i omogućava svim proračunskim korisnicima mrežni pristup za planiranje i praćenje svih projekata/programa koji su definirani strateškim okvirom i srednjoročnim i godišnjim planovima rada i doprinose realiziranju razvojnih ciljeva.

U Ministarstvu financija i trezora se nalazi i centralni server na koji se prepisuju podaci o projektima s primarnih servera koji se nalaze u Ministarstvu financija i trezora BiH, Ministarstvu financija Republike Srpske i Federalnom ministarstvu financija. Podaci sa centralnog servera služe za pripremu konsolidiranog programa javnih investicija Bosne i Hercegovine i za javno publiciranje.

Značajan napredak u upravljanju javnim investicijama je ostvaren uz pomoć projekta „Razvoj kapaciteta u ministarstvima financija na državnoj i na entitetskoj razini za učinkovito upravljanje javnim investicijama“, koju je financirala Švedska agencija za razvojnu suradnju Sida (2013. - 2015. godina). Projektom je omogućen simultan i sinkroniziran razvoj Programa javnih investicija u ministarstvima financija u entitetima i na državnoj razini i povezivanje Programa javnih investicija s procesom srednjoročnog planiranja. Uz tehničku pomoć Projekta je unaprijeđena metodologija i alati za pripremu i izradu Programa javnih investicija, pripremljen je Kapitalni proračun zasnovan na Programu javnih investicija, svi projekti javnih investicija su usuglašeni s razvojnim ciljevima, uspostavljen je Program javnih investicija/Razvojno investicijski program kao institucionalni programski alat, koji obuhvaća razvojne prioritete države. Da bi se podigla svijesti o konceptu PJI razvoja u širem kontekstu planiranja razvoja i pripreme proračuna temeljenog na programima, izrađena je brošura „Strateško planiranje i praćenje javnih rashoda - Metodologija, izrada i provedba Programa javnih investicija“. Projekt je pomogao uvođenju PIMIS-a na razinu županija u Federaciji BiH i općina u Republici Srpskoj.

Ministarstvo financija i trezora BiH u narednom razdoblju planira urediti oblast javnih investicija kroz izmjenu i dopunu Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine i donošenje Odluke o načinu i kriterijima za pripremu, izradu i praćenje realizacije Programa javnih investicija.

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizik</i>	<i>Razina</i>	<i>Mjere smanjenja rizika</i>
Nedostatak tehničke pomoći za nastavak provedbe planiranih aktivnosti	Visoka	Pronalaženje (vanjskih) izvora financiranja za planirane aktivnosti
Nedovoljan broj zaposlenih u Sektoru za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći/Odsjeku za pripremu i realizaciju programa javnih investicija	Visoka	Interno raspoređivanje zaposlenih i popunjavanje sistematiziranih radnih mjesta
Fluktuacija obučanih državnih službenika	Srednja	Intenzivne obuke i proširenje ciljane skupine državnih službenika za obuke

STUP III Priprema, sačinjavanje i praćenje proračuna					
Mjera 3 Unapređenje upravljanja i izvješćivanja o javnim investicijama					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori financiranja
Unaprijeđene procedure, procjene, utvrđivanja prioriteta i odabira projekata javnih investicija u institucijama BiH	III 3.1. Unaprijediti procedure procjene, utvrđivanja prioriteta i odabira projekata javnih investicija u institucijama BiH	Izmjenjen, dopunjen Zakon o financiranju institucija BiH (sa odredbama za javne investicije) i usvojen od strane Parlamentarne skupštine BiH	4Q 2017		Proračun institucija BiH
		Pripremljena i usvojena Odluka o načinu i kriterijima za pripremu, izradu i praćenje realizacije Programa javnih investicija/Razvojno investicijskog programa	4Q 2017		Proračun institucija BiH
		Razvijen sustav za prioritiziranje projektnih ideja na razini institucija BiH i entiteta	4Q 2020	3.200.000	Potrebno je aplicirati za donatorska sredstva
Unaprijeđeno izvješćivanje o provedbi projekata javnih investicija u institucijama BiH, sa posebnim naglaskom na izvješćivanje o provedbi kapitalnih projekata	III 3.2. Unaprijediti izvješćivanje o provedbi projekata javnih investicija u institucijama BiH, sa posebnim naglaskom na izvješćivanje o provedbi kapitalnih projekata	Sačinjeno detaljno uputstvo za praćenje i izvješćivanje o provedbi projekata, s posebnim naglaskom na kapitalne projekte	4Q 2018		Proračun institucija BiH
		PIMIS uvezan s BPMIS-om	4Q 2020	200.000	Potrebno je aplicirati za donatorska sredstva

III 4. Unapređenje procesa srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Pravni i metodološki okvir strateškog planiranja za institucije Bosne i Hercegovine sadržan je u Odluci o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH⁷ i Napatku o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama Bosne i Hercegovine⁸. Pripremljen je i Priručnik za izradu srednjoročnih planova rada institucija Bosne i Hercegovine, kao komplementaran materijal za podršku korisnicima. Oko 400 državnih službenika je prošlo kroz obuke za srednjoročno planiranje. Pružena je stručna potpora institucijama BiH za pripremu njihovih srednjoročnih planova.

Usvajanjem Odluke o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvješćivanja o radu u institucijama BiH⁹, metodološki je zaokružen proces planiranja u institucijama BiH. Fokus budućih napora odnosit će se na dalju edukaciju službenika za njihovu realizaciju, kroz projekte donatorske pomoći i/ili suradnju s Agencijom za državnu službu BiH.

Nadalje, donošenjem Zakona o izmjenama i dopuni zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine¹⁰ uspostavljen je sustav srednjoročnog i godišnjeg planiranja te osigurana osnova za kvalitetno upravljanje finansijskim razvojem u skladu s nadležnostima Vijeće ministara BiH. Za poslove finansijskog planiranja razvoja u institucijama Bosne i Hercegovine odgovorno je Ministarstvo financija i trezora BiH/Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći/Odsjek za pripremu i realizaciju programa javnih investicija. Između ostalog, dopunom Zakona je definirano da Vijeće ministara BiH usvaja Srednjoročni program rada koji je osnov za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna za trogodišnje razdoblje i srednjoročnih planova rada institucija BiH. Ovako uspostavljen sustav planiranja neophodan je za povlačenje sredstava iz fondova EU i drugih razvojnih partnera, ali i za stvaranje okvira za druge oblike međunarodne suradnje.

Mjere, rezultati, aktivnosti

Projekt "Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika – faza II (SPPD II)", se implementira od svibnja/maja 2016. godine i za opći cilj ima jačanje procesa strateškog planiranja i donošenja javnih politika u organima javne uprave. Opći cilj kako je definirano Strategijom reforme javne uprave jeste unaprijediti strukturu, metodologiju i kapacitete za razvoj i donošenje politika, strateško planiranje i koordinaciju u centralnim vladinim organima i pojedinačnim ministarstvima. U segmentu strateškog planiranja realizirat će se aktivnosti koje imaju za cilj uspostavu funkcionalnog sustava za strateško planiranje u Bosni i Hercegovini. Najznačajniji elementi uspostave sustava za strateško planiranje je uspostava pravnog i metodološkog okvira za strateško planiranje, uspostavljanje organizacione strukture i realizacija obuka za osoblje u institucijama koje su uključene u proces, a vodeći računa o već ostvarenim rezultatima na različitim razinama vlasti.

⁷ Službeni glasnik BiH br. 62/14

⁸ Službeni glasnik BiH br. 44/15

⁹ Službeni glasnik BiH br. 94/14

¹⁰ Službeni glasnik BiH br.19/16

Kako bi se PIMIS mogao koristiti kao informatički sustav za potporu srednjoročnom planiranju, praćenju i izvješćivanja u institucijama BiH, u studenom/novembru 2015. godine nadograđen je Modulom za srednjoročno planiranje. Financijska sredstva za ovu namjenu osigurana su iz projekta „Razvoj kapaciteta u ministarstvima financija na državnoj i na entitetskoj razini za učinkovito upravljanje javnim investicijama“ koji je financirala Švedska agencija za međunarodnu suradnju - SIDA. Nadogradnjom PIMIS-a uvezan je proces upravljanja javnim investicijama i proces srednjoročnog planiranja.

U cilju poboljšanja kvaliteta srednjoročnih planova rada institucija BiH za razdoblje 2017.-2019. godine., početkom 2016. godine organizirane su i održane individualne konzultacije i pružena je stručna pomoć institucijama BiH.

U tekućoj godini poduzete su daljnje aktivnosti na harmoniziranju procesa srednjoročnog planiranja i programskog budžetiranja u institucijama BiH. Izrađena je kontrolna lista za definiranje programa, čime se osigurava kompatibilnost programa u proračunu i programa u srednjoročnim planovima rada institucija BiH. Biti će potrebno izmijeniti podzakonske akte, unaprijediti metodologiju za praćenje i izvješćivanje, ustrojiti mehanizam monitoringa i izvješćivanja, organizirati dodatne obuke za glavne nositelje procesa srednjoročnog planiranja u institucijama BiH sa naglaskom na definiranje i praćenje ciljeva i pokazatelja, te pripremiti projektni zadatak za uvezivanje informacijskih sustava (PIMIS-BPMIS). Planirano je da se ove aktivnosti pokušaju realizirati kroz projekt ”Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika – faza II (SPPD II)”.

Procjena rizika i mjere smanjenja

<i>Rizik</i>	<i>Razina</i>	<i>Mjere smanjenja rizika</i>
Nedovoljan broj uposlenih u Sektoru za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći/Odsjeku za pripremu i realizaciju programa javnih investicija	Visoka	Interno raspoređivanje zaposlenih i popunjavanje sistematiziranih radnih mjesta
Nedostatak tehničke pomoći za nastavak provedbe planiranih aktivnosti	Srednja	Sudjelovanje u projektu „Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika - faza II (SPPD II)“ kroz koji će biti osigurana tehnička pomoć za dio planiranih aktivnosti
Fluktuacija obučanih državnih službenika	Srednja	Intenzivne obuke i proširenje ciljne skupine državnih službenika za obuke

STUP III Priprema, sačinjavanje i praćenje proračuna					
Mjera 4 Unapređenje procesa srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori financiranja
Sinhronizirani procesi srednjoročnog planiranja, planiranja proračuna i planiranja javnih investicija	III 4.1. Sinhronizirati proces srednjoročnog planiranja, planiranja proračuna i planiranja javnih investicija	Usuglašeni ciljevi, programi i pokazatelji u programskom proračunu i srednjoročnom planu rada	2Q 2017		Proračun institucija BiH
		Izmjenjeni podzakonski akti	2Q 2018		Proračun institucija BiH
Uspostavljen sustav monitoringa i evaluacije	III 4.2. Unaprijediti definiranje pokazatelja (indikatora) u procesu srednjoročnog planiranja, kao i uspostaviti sustav monitoringa i evaluacije	Glavni nositelji procesa srednjoročnog planiranja u institucijama BiH dodatno obučeni za definiranje i praćenje ciljeva i pokazatelja	2Q 2018		Projekt "SPPD II"
		Unaprijeđena metodologija za praćenje i izvješćivanje	2Q 2018		Projekt "SPPD II"
		Ustrojen mehanizam monitoringa i izvješćivanja	4Q 2020		Projekt "SPPD II"
Uspostavljena razmjena podataka između informacijskih sustava PIMIS i BPMIS	III 4.3. Uspostaviti razmjenu podataka između informacijskih sustava PIMIS i BPMIS	PIMIS uvezan sa BPMIS	4Q 2020	U sklopu projekta/ sredstava za III 3.2.	Potrebno je aplicirati za donatorska sredstva

Stub IV Izvršenje proračuna

IV 1. Jačanje kontrole obaveza, računovodstvo i izvješćivanje

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine nadležno je za osiguranje funkcioniranja sustava za donošenje i primjenu računovodstvenih procedura, pripremu izvješća o izvršenju Proračuna institucija BiH izvješćivanje proračunskih korisnika, upravljanje Jedinstvenim računom trezora i sustavom Glavne knjige Trezora. Ministarstvo je nadležno za uspostavu računovodstvenih operacija institucija BiH putem Informatičkog sustava financijskog upravljanja.

Zakonom o finansiranju institucija BiH utvrđena je modificirana računovodstvena osnova kao osnova za evidentiranje prihoda i rashoda Proračuna institucija BiH. Modificirana računovodstvena osnova podrazumijeva računovodstveno evidentiranje prihoda u razdoblju kada postaju raspoloživi i mjerljivi a rashoda u momentu nastanka obaveze.

Izvješća o izvršenju Proračuna institucija BiH pripremaju se u skladu sa Pravilnikom o financijskom izvješćivanju za institucije BiH, dok se računovodstvena evidentiranja u sustavu Glavne knjige trezora vrše u skladu s Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike Proračuna institucija BiH.

Mjere, rezultati, aktivnosti

Ocjena sustava upravljanja javnim financijama na razini institucija BIH iznesena u PEFA izvješću za period 2009-201, između ostalih pokazatelja sadrži indikator „Kvalitet i pravovremenost godišnjih finansijskih izvještaja“. U okviru ovoga indikatora kompletnost finansijskih izvješća je ocijenjena najviše kao i pravovremenost dostavljanja finansijskih izvješća. Međutim računovodstveni standardi su ocijenjeni loše uz napomenu da se standardi koji se koriste ipak primjenjuju konzistentno. Standardi koji se koriste nisu u potpunosti u skladu sa međunarodnim IPSAS standardima.

Zakonom o financiranju institucija BiH propisana je računovodstvena metodologija kojom je predviđeno da će se do usvajanja međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor primjenjivati Pravilnik o računovodstvu i računovodstvenim politikama kao i Pravilnik o financijskom izvješćivanju u institucijama BiH. Usvajanjem i primjenom međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor za čije je prevodjenje, objavljivanje i praćenje u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH¹¹ zaduženo Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju BiH, ispuniti će se uvjeti za usklađen obuhvat i obradu računovodstvenih podataka kao i uporedivost finansijskih izvješća za javni sektor u BIH. Ovim će biti omogućena sveobuhvatna i ispravna konsolidacija finansijskih pokazatelja za javni sektor u BiH.

¹¹ Službeni glasnik BIH broj 42/04

IV 2. Unapređenje informatičkog sustava trezora

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Informatički sustav financijskog upravljanja u institucijama BiH temelji se na ORACLE platformi i postoji povezanost “u realnom vremenu” sa korisnicima Proračuna institucija BiH. Sustav ima dvije generalne funkcije – prva je osiguranje financiranja proračunskih korisnika prema utvrđenoj alokaciji tokom perioda i druga je vezana za upravljanje gotovinom te dnevno poravnanje bankovnih računa.

Postojanjem trezorskog sustava i pravila vezanih za informatički sustav osigurava se stroga kontrola gotovinskih tokova. Ova pravila podrazumijevaju postojanje zahtjeva za autoriziranim osobama koje mogu pristupiti sustavu i postojanje procedura odobravanja koje se moraju slijediti. Međutim, funkcioniranje trezorskog sustava sa jakom financijskom kontrolom ne znači da će upravljanje javnim financijama biti dobro organizirano niti potvrđuje kvalitet javne potrošnje u skladu sa principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Uspostava i razvoj trezorskog poslovanja u institucijama BiH rađena je u fazama sukcesivnim proširivanjem funkcionalnosti sustava. Do sada su implementirani slijedeći podsustavi:

- A) - Oracle eBS MFT-a - pomoćne knjige za evidenciju i praćenje (izvještavanje) o finansijskim aktivnostima i poslovnim procesima budžetskih korisnika:
 - Purchasing orders - PO (Nabave)
 - Accounting Payables – AP (Plaćanja obveza prema dobavljačima)
 - Cash Management – CM (Platni promet)
 - Accounting Receivables – AR (Potraživanja)
 - Fixed Assets – FA (Stalna sredstva)
 - Oracle Treasury (Modul za upravljanje javnim dugom)
 - Inventory – INV (Zaliha)
 - iExpenses – (Modul za upravljanje blagajničkim poslovanjem) i
- B) Oracle eBS MFT-a- Glavna knjiga Trezora (General Ledger – GL).

Podsustavi koji nisu dio ORACLE eBS-a:

- C) Budget Planning Management Information Sistem (BPMIS).
- D) Informacioni sustav za koordinaciju i praćenje međunarodne ekonomske pomoći (PIMIS sustav)
- E) Informacioni sustav za evidenciju i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora (SOFI sustav)
- F) Informacioni sustav za Centralizovani obračun plata i naknada institucija Bosne i Hercegovine (COIP).

Mjere, rezultati, aktivnosti

Slijedeći element razvitka trezorskog sustava u institucijama BiH odnosi se na uspostavu DRS-a (Disaster and Recovery System) kojim se osigurava sigurnost i stabilnost informatičkog sustava. Uvođenjem DRS-a osigurati će se zaštita podataka iz trezorskog sustava u slučaju katastrofe, povećati nivo spremnosti i operabilnosti DRS-a kao i vremena odgovora na katastrofalne situacije, odnosno

smanjenje vremena nedostupnosti, mogućnost otkaza ili gubitka podataka na sustavu. Za formiranje sigurnog i stabilnog trezorskog sustava izradjen je Plan oporavka u slučaju katastrofa (Disaster Recovery Plan), kojim je detaljnije definirana implementacija DRS.

Planom kontinuiteta funkcioniranja u slučaju katastrofe, kojim bi redoviti radni procesi bili prekinuti, osigurava se kontinuitet glavnih procesa u vremenu dok se ne izvrši restauracija cjelovitog IT sustava.

Uspostavljanjem Plana oporavka (DR plana) osigurava se nastavak funkcioniranja trezora poslije prekida uzrokovanog "katastrofom", što doprinosi povećanju pouzdanost rada IT sistema Ministarstva i osigurava pouzdano i neprekidno funkcioniranje poslovnih procesa.

Ministarstvo je kroz projekat IPA 2011 osiguralo sredstva da zaštiti poslovne procese od efekata većih grešaka ili prekida rada informatičkih sustava uzrokovanih "katastrofom", i da osigura pravovremeni nastavak poslovanja Ministarstva u tom slučaju, kroz implementaciju Plana oporavka.

Ministarstvo je u okviru projekta IPA 2011 pripremlilo dokument "Projekat za nastavak poslovanja IT sustava nakon pada uzrokovanog "katastrofom" - DR plan".

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizik</i>	<i>Razina</i>	<i>Mjere smanjenja rizika</i>
Neuspjeh osiguravanja vanjske potpore (tehnička pomoć)	Srednja	Izrada više prijedloga prema mogućim financijerima tehničke pomoći u cilju blagovremenog početka rada na projektu

STUP IV Izvršenje proračuna					
<i>Mjera1 Jačanje kontrole obaveza</i>					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori finansiranja
Provedne procedure za višegodišnje obaveze	IV 1.1. Preispitati i ažurirati procedure za višegodišnje obaveze	Procedure za višegodišnje obaveze u primjeni od 2019	2018		Proračun institucija BiH
<i>Mjera2 Poboljšanje informatičkih sistema trezora</i>					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori finansiranja
Unaprijedjen Informatički sustav finansijskog upravljanja	IV 2.1. Nabavka i instalacija hardvera i softvera potrebnog za uspostavljanje DR sistema	Rezervna lokacija stavljena u funkciju	2020		Proračun institucija BiH
Obračun plaća za sve zaposlene u institucijama BiH obavlja se centralizirano	IV 2.2. Završiti provedbu projekta centraliziranog obračuna plaća	Procenat zaposlenih za koje se vrši centralizirani obračun plaća	2017		Proračun institucija BiH
<i>Mjera3 Računovodstvo i izvještavanje</i>					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori finansiranja
Ažuriran kontni plan koji omogućuje izvješćivanje po statistici vladinih financija (GFS/Europski sistem nacionalnih i regionalnih računa (ESA))	IV 3. 1. Priprema, usvajanje i primjena ažuriranog kontnog plana	Ažurirani kontni plan u primjeni	2020	100.000	Proračun institucija BiH, donatorska sredstva tehničke pomoći
Računovodstveni standardi uskladjeni sa IPSAS standardima	IV 3.2. Priprema plana za provedbu standarda	Broj pripremljenih standarda	2020	600.000	
Transparentno fiskalno izvješćivanje	IV 3.3. Priprema odgovarajućih standarde za fiskalno izvješćivanje	Broj pripremljenih standarda	2020	300.000	

IV 4. Jačanje upravljanja dugom

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Zakonom o zaduživanju, dugu i jamstvima Bosne i Hercegovine¹² utvrđena je nadležnost Ministarstva financija i trezora BiH (MFT) u pogledu zaduživanja, tj. provođenja procedura zaduživanja i upravljanja državnim dugom.

Odgovornost za upravljanje vanjskim dugom ima MFT na državnoj razini uz neznatan dio vanjskog duga koji su ugovorili izravno entiteti. Trenutni unutarnji (domaći) dug u ingerenciji je entiteta s tim da je MFT također ovlašten da prikuplja informacije o dugu i jamstvima u entitetima i Brčko Distriktu, uključujući općine, gradove i županije na kvartalnoj osnovi.

Podaci o vanjskom dugu i jamstvima objavljuju se svake godine u Službenom glasniku BiH. Ministarstvo objavljuje i podatke o stanju javnog duga u BiH u Dokumentu okvirnog proračuna za institucije BiH (DOP-u) i u Programu ekonomskih reformi (ERP-u). Sastavni dio Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH je i Informacija o izvršenom servisu vanjskog duga BiH, koja sadržajno obuhvaća detaljne podatke o osiguranim sredstvima za servisiranje vanjskog duga, te podatke o realiziranim isplatama, uz usporedbu izvršenja u odnosu na proračunski plan otplate, kao i stanje vanjske zaduženosti i izdatih jamstava Bosne i Hercegovine na krajnji datum izvještajnog razdoblja.

Vanjski dug se redovito servisira. Postojeća zakonska regulativa osigurava uvjete koji ne dovode u pitanje redovito servisiranje vanjskog duga u potrebnom iznosu i zadatim rokovima. Obveznost i prioritet osiguranja sredstava za plaćanje vanjskog duga utvrđena je Zakonom o zaduživanju dugu i jamstvima BiH, kojim je, između ostalog, definirano da vanjski državni dug predstavlja apsolutnu i bezuvjetnu obvezu države (članak 42. Zakona), dok se u članku 44. istog Zakona navodi da su potraživanja, u smislu otplate glavnice i plaćanja kamate, prva potraživanja svih prihoda države, bez obzira na njihov izvor. Pored Zakona o zaduživanju dugu i garancijama BiH, prioritet plaćanja vanjskog duga definiran je i u Zakonu o finansiranju institucija BiH (članak 18.), kojim se u slučaju smanjenja planiranih mjesečnih gotovinskih priliva prioritet plaćanja daje servisiranju programiranog duga ispred ostalih obveza.

Pored činjenice da je oblast upravljanja dugom Bosne i Hercegovine u dosadašnjem razdoblju bilježila određene napretke, ostaju izazovi i potrebe za poboljšanjem u ovoj oblasti.

Mjere, rezultati, aktivnosti

Određene slabosti u upravljanju dugom i potreba za poboljšanjem prepoznate su i od strane relevantnih međunarodnih financijskih institucija (Ocjena javnih rashoda i financijske odgovornosti PEFA 2014., SIGMA (2015), i uglavnom se odnose na nepostojanje strategije upravljanja dugom i analize održivosti duga i neredovitost izvještavanja o dugu. Akcijskim planom za provedbu Reformske agende na razini Vijeća ministara, u okviru stabilnosti javnih financija, definirana je aktivnost - usvajanje kalendara razmjene podataka potrebnih za pripremu Srednjoročne strategije

¹² Službeni glasnik BiH broj 52/05, 103/09

upravljanja dugom BiH, te aktivnost - odrediti, održavati i objaviti strategije javnog duga i analize održivosti duga na državnom i entitetskom nivou.

U cilju realizacije aktivnosti definiranih Akcionim planom za provedbu Reformske agende, a koje su sadržane i u preporukama SIGME (2015) i PEFE 2014 Ministarstvo finansija i trezora je uz tehničku pomoć Svjetske banke, u oblasti upravljanja dugom, pripremilo, a Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo Srednjoročnu strategiju upravljanja dugom BiH.

Strategija prezentira strukturu duga i procjenu stanja zaduženosti, te definira srednjoročne ciljeve upravljanja dugom i smjernice za dostizanje postavljenih ciljeva. U cilju kvalitetnijeg upravljanja dugom u BiH potrebno je vršiti godišnje revidiranje i ažuriranje Srednjoročne strategije upravljanja dugom BiH, a za šta je neophodno definirati rokove i aktivnosti entitetskih i državnih institucija u smislu razmjene svih potrebnih podataka o dugu, kao i podataka o makropokazateljima.

Makroekonomske varijable i projekcije daju se u Globalnom okviru fiskalne bilance i politika, srednjoročnom okviru fiskalnih politika za BiH koji donosi Fiskalno vijeće. U projekcijama se vrše pretpostavke o globalnim ekonomskim parametrima, ekonomskim izgledima EU-a i glavnim domaćim ekonomskim varijablama.

Da bi se ispoštovalo pravilo održivog financiranja, potrebno je uraditi analizu održivosti duga. Za izradu analize potrebno je, osim makroekonomskih pokazatelja i prihoda i rashoda proračuna opće vlade i projekcija istih, imati potpune podatke o vanjskom i unutarnjem zaduživanju i jamstvima, kao i projekcijama zaduživanja u idućem razdoblju. Analiza održivosti duga radit će se na temelju metodologije koju su razvili MMF i Svjetska banka, a uz tehničku pomoć Svjetske banke, za što je potrebno osigurati kvalitetne i sveobuhvatne podatke.

Slijedom navednog, ostaje potreba za unapređenjem procesa pripreme redovitih strateških dokumenata o javnom dugu. Najizraženiji problem u vezi s pripremom redovitih strateških dokumenata o javnom dugu odnosi se na nepravodobnost i obuhvat razmjene podataka o portfelju duga. Naime, procedure, opseg, formati i odgovornosti nisu jasno definirani. Praćenje podataka provodi se na neučinkovitim i zastarjelim platformama, a razmjena podataka je formalna i nedovoljno redovita. To dovodi do nemogućnosti održavanja redovitosti pripreme strateških dokumenata (održavanje strategije upravljanja dugom, analiza održivosti duga).

Usuglašavanjem procedura za razmjenu podataka između MFT i ministarstava financija entiteta i Distrikta Brčko, određivanje opsega i vremenskog plana za razmjenu podataka, te potpisivanje dokumenta u kojem su precizirani ovi elementi trebalo bi da omoguće održavanje redovnosti pripreme strateških dokumenata.

U cilju učinkovitijeg upravljanja dugom potrebna su dodatna unapređenja, između ostalog, i u oblasti informatičke potpore. Naime, MFT BiH je 2016. godine implementiralo novi softver za analizu, praćenje i evidenciju javne zaduženosti Bosne i Hercegovine, čime je baza podataka o dugu povezana sa Glavnom knjigom trezora. Međutim, ostaje potreba da se usuglasi opseg i vrijeme razmjene podataka o dugu između države i entiteta/Brčko distrikta, u cilju prilagođavanja ili instaliranja novog softvera koji bi podržao razmjenu podataka o dugu između države i entiteta/Brčko distrikta, a prije svega potrebno je definirati oblik i sadržaj baze podataka, te odgovornosti sudionika i uspostaviti redovito izvješćivanje. Na ovaj način bili bi stvoreni uvjeti za učinkovitije usuglašavanje evidencija i ažurnom izvješćivanju o dugu.

Evidentiranje i izvješćivanje o dugu još uvijek se ne vodi po Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa (ESA). Planirano je izvršiti obuku i jačati analitički kapacitet i kapacitet izvješćivanja o dugu u skladu sa ESA 2010.

Kao što je već navedeno, pravni okvir za zaduživanje i izdavanje jamstva za kredite i vrijednosne papire uglavnom je predviđen Zakonom o zaduživanju, dugu i jamstvima BiH. Pored navedenog Zakona, entiteti i Brčko distrikt imaju svoje zakone koji reguliraju navedenu oblast, a koji u pojedinim segmentima, nakon izmjena i dopuna, nisu potpuno u skladu s državnim Zakonom. S obzirom na to da su uočene neusklađenosti, a u cilju točnog, pravodobnog i potpunog izvješćivanja o stanju i kretanju duga, kao i izračunavanja indikatora duga, smatra se značajnim izvršiti analizu Zakona o zaduživanju, dugu i jamstvima na državnim i entitetskom/Brčko distrikt razini, te definirati smjernice u cilju harmonizacije propisa iz oblasti duga.

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizik</i>	<i>Razina</i>	<i>Mjere smanjenja rizika</i>
Nepoštivanje procedura i roka dostave podataka za izradu Strategije upravljanja dugom BiH	Srednja	Utvrđen kalendar razmjene podataka Prezentiranje problema koordinirajućim tijelima (Vijeće ministara, Fiskalno vijeće)
Različiti softveri za evidenciju, praćenje i analizu javnog duga (država – entiteti /DB)	Srednja	Zajedničko apliciranje za IPA fondove ili druga donatorska sredstva Mogućnost razmjene podataka između različitih softverskih rješenja
Nedovoljan broj uposlenih za evidenciju duga i izvješćivanje u skladu sa ESA 2010	Srednja	Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta koristeći mogućnost internog i eksternog premještanja Obuka uposlenih u Sektoru

STUP IV Izvršenje proračuna
Mjera 4 Jačanje upravljanja dugom

Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori financiranja
Unaprijeđen kapacitet za upravljanje dugom	IV 4.1. Odrediti procedure za ramjenu podataka, obim (format) i vremenski plan za: a) pripremu, revidiranje i ažuriranje Srednjoročne strategije upravljanja dugom BiH; b) pripremu Analize održivosti duga BiH	Usuglašen i usvojen - potpisan dokument kojim se definiraju procedure, opseg, format i odgovornost za razmjenu podataka između MFT i MF entiteta i DB u svrhu pripreme: a) Srednjoročne strategije upravljanja dugom BiH, b) Analize održivosti duga BiH	3Q 2017		Proračuni institucija BiH, FBiH, RS i DB
	IV 4. 2. Odrediti opseg razmjene podataka između MFT i MF entiteta /Brčko distrikta u cilju prilagođavanja/ažuriranja ili instaliranja novog softvera za dug koji podržava razmjenu podataka sa entitetima i Brčko distriktom	Usuglašen i potpisan dokument kojim se definira razmjena podataka između MFT i MF entiteta/DB	4Q 2018	500.000	Donatorska sredstva (IPA i drugi fondovi)
	IV 4. 3. Prilagoditi/ažurirati ili instalirati novi softver za dug kako bi mogao podržati razmjenu podataka sa entitetima i Brčko distriktom	Nove aplikacije testirane i u upotrebi	4Q 2020	100.000	
	IV 4. 4. Analizirati zakonodavstvo iz oblasti duga	Definirane smjernice za harmonizaciju propisa iz oblasti duga na razini države, entiteta/ Brčko distrikta	2Q 2018		Proračuni institucija BiH, FBiH, RS i DB
Unaprijeđen kapacitet za izvješćivanje u skladu sa ESA 2010	IV 4. 5. Obuka o mjerenju vladinog duga u skladu sa ESA 2010 sa primjerima iz EU i okruženja	Primjena preporuka	4Q 2018	600.000	IPA fondovi
	IV 4. 6. Analiza slabosti BiH u izvješćivanju o dugu u skladu sa ESA 2010 sa preporukama za prevazilaženje		2Q 2019		

IV 5. Jačanje javnih nabava

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Važeći Zakon o javnim nabavama BiH¹³ (ZJN) usvojen je u travnju 2014. godine a njegova primjena počela je šest mjeseci kasnije.

U međuvremenu usvojene su nove direktive EU-a, a zemlje članice su ih trebale transponirati u svoje zakonodavstvo u iduće dvije godine. (Direktiva 2014/24/EZ (koja mijenja direktivu 2004/18/EZ); Direktiva 2014/25/EZ (koja mijenja direktivu 2004/17/EZ)). Obzirom da je važeći ZJN temeljen na direktivama EU-a iz 2004. godine, neophodna je daljnja harmonizacija sa acguisem.

Trenutna situacija u oblasti javnih nabavki ukazuje da još uvijek postoji visok postotak dodjele ugovora na netransparentan način (u 2015. godini 21,38% ugovora dodjeljeno je putem pregovaračkog postupka bez objave obavjesti), da se za nabave male vrijednosti ne objavljuje obavijest o dodjeli ugovora, ukazuje na neučinkovitost sustava pravne zaštite u pogledu rokova za rješavanje po žalbama, nedosljednosti i nedovoljne transparentnosti odluka po žalbama, na nedovoljan stupanj educiranosti kadrova ugovornih tijela i ponuđača, te u konačnici ukazuje na slabosti koje su posljedica nedovoljnog stupnja razvoja tržišta u BiH (što za rezultat ima nedovoljnu konkurenciju u postupcima javnih nabava i - iz godine u godinu evidentan je mali broj ponuda u postupcima javnih nabava, u prosjeku 2 do 3 ponude po postupku).

Sustav javnih nabava počiva na temeljnim načelima, što bi trebalo da rezultira najučinkovitijim korištenjem javnih sredstava. Međutim, u većini postupaka koristi se kriterij najniže cijene. Nespremnost za korištenje kriterija ekonomski najpovoljnije ponude u mnogim slučajevima prijeti da ugrozi djelotvornost i ekonomičnost javne nabavke, zanemarujući kvalitet i dugoročne troškove. Vrlo često, čak i sa dobrom namjerom, slijede se pravila nabavke samo kao procedure, a ne kao načina da se traži najbolji mogući ishod, odnosno najbolji odnos uloženog i dobijenog. ZJN predviđa moderne tehnike i metode javnih nabavki, ali se one u praksi vrlo rijetko koriste.

Administrativni kapaciteti ugovornih tijela i stručna osposobljenost za pravilnu implementaciju postupaka javnih nabava nije na zadovoljavajućoj razini. Ne posvećuje se pažnja cjelokupnom procesu nabave, planiranje je zanemareno, upravljanje ugovorom također. Većina ugovornih tijela, osim onih većih, u svom organizacionom ustroju nemaju sistematizirana radna mjesta službenika za javne nabave ili osoba kojima su javne nabave u opisu radnog mjesta, zbog čega se javne nabave obavljaju kao dodatni zadatak kojem se pristupa vrlo površno, bez jasno utvrđenih pravila i prioriteta, što dovodi do neučinkovitosti same organizacije.

Nasuprot opsegu datih joj nadležnosti, Agencija za javne nabavke BiH (AJN) je mala institucija u kojoj na poslovima sustava javnih nabava radi nedovoljan broj zaposlenih. Važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji AJN nisu predviđeni svi poslovi koji su joj ZJN-om dati u nadležnost, te je pripremljen novi pravilnik. U izvještajima EK i SIGMA-e naznačena je potreba za jačanjem kapaciteta AJN.

Ured za žalbe (URŽ) ima ulogu kada je u pitanju preispitivanje sustava javnih nabava, kao i primjene ZJN i postizanja pravne sigurnosti. Ideja o podjeli nadležnosti u stvari predstavlja najjednostavniji

¹³ Službeni glasnik BiH broj 39/14

način rada jer se predmeti ne preklapaju. Međutim, ovaj sustav ima mnogo nedostataka, a o mogućim rješenjima ovih problema će detaljnije biti riječi poslije.

AJN je u suradnji sa Njemačkim društvom za međunarodnu suradnju - razvila potpuno novi informacijski sustav za objavu obavijesti u postupcima javnih nabava i dostavu izvješća o provedenim postupcima (informacijski sustav e-Nabave – Portal javnih nabava) koji je pušten u produkciju krajem 2014. godine (zajedno sa početkom primjene novog ZJN). Od 01.07.2015. godine u produkciju je puštena i funkcionalnost objave tenderske dokumentacije i postavljanja pitanja i odgovora u vezi sa pojašnjenjem tenderske dokumentacije. Razvijen je i modul e-Aukcije. U idućoj fazi sustav e-Nabave bit će nadograđen s modulom e-Tendering (elektronička dostava ponuda) i e-Awarding (elektronička ocjena ponuda i dodjela ugovora).

Mjere, rezultati i aktivnosti

AJN će izvršiti analizu sadašnje primjene ZJN i odabrati članove koje je potrebno izmijeniti u pogledu tehničkih nedostataka i daljnje primjene i u skladu s legislativom EU-a. Usklađivanje bi se trebalo izvršiti postupno vodeći računa o sadašnjim kapacitetima ugovornih tijela i privrednih subjekata u zemlji. Posebnu pažnju treba posvetiti položaju malih i srednjih poduzeća, kao i definiranju elemenata koji će podrazumijevati njihovo veće sudjelovanje u postupcima javnih nabava. Krajnji cilj je da ZJN bude postepeno usklađivan s direktivama EU iz 2014. godine, gdje će prve izmjene ZJN biti pripremljene, odnosno upućene u proceduru usvajanja do kraja 2017. godine.

Razvojni cilj sustava javnih nabava u BiH bi trebao biti usmjeren i na poboljšanje učinkovitosti monitoringa nabava. Stoga bi se informacijske i telekomunikacijske tehnologije (IT tehnologije) u postupcima javnih nabava trebale koristiti i u procesu monitoringa. Sadašnje funkcionalnosti Portala javnih nabavki trebale bi se iskoristiti u najvećoj mogućoj mjeri. Naredno ažuriranje Portala, pored nadogradnje dosadašnjih funkcionalnosti i uvođenja novih, za cilj trebalo imati učinkovitiji proces monitoringa. Imajući u vidu veliki broj obavijesti koja se objavljuju na Portalu, ova funkcionalnost bi, između ostalog, omogućila jednostavno pretraživanje "kritičnih točaka" u obavijestima tako da bi Portal generirao ciljne i određene obavijesti za monitoring. „Kritične točke“ su povezane s kriterijima monitoringa i usmjerene su na postupke nabava gdje se može smatrati da nepravilnosti imaju veći utjecaj (procijenjena vrijednost ugovora, kvalifikacijski kriteriji, kriteriji za dodjelu ugovora, razlozi za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja, itd.). Buduće objavljivanje planova nabava i realizacije ugovora na Portalu javnih nabavki trebalo bi dodati izvorima za monitoring.

Organizacijsko uređenje AJN-a trebalo bi se usmjeriti na precizno definiranje njenih nadležnosti da priprema, obrađuje i evidentira podatke koji se odnose na proces monitoringa, definiranje procedura za potpuno, točno, redovito i ažurno evidentiranje podataka, definiranje pravila koja se odnose na dokumentiranje procesa monitoringa, te, konačno, izvješćivanje.

Nadalje, DMS (Sustav za upravljanje dokumentima) koji AJN koristi trebao bi se ažurirati na dva načina. Prvo, trebalo bi uspostaviti sustavne evidencije podataka koji se odnose na provedene postupke monitoringa radi omogućavanja pristupa odgovarajućim podacima dovodeći do njihove bolje analize, pretraživanja i pregleda. Statistički podaci sadržavali bi, na primjer, koliko je grešaka otkriveno u pogledu određenih članova ZJN-a, koliko je bilo propuštanja ugovornih tijela da se prilagode preporuci AJN-a, koji članovi ZJN-a su najčešće predmet monitoringa, u koliko slučajeva je pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti bio zloupotrijebljen, itd. U tom bi pogledu protokol trebao imati funkcionalnost generiranja određenih izvješća koji se odnose na monitoring, imajući u

vidu da je AJN obavezna dostavljati godišnje izvještaje o monitoringu Vijeću ministara BiH. Drugo, protokol bi trebao uključivati automatizaciju postupka u pogledu obavijesti o greškama koje se šalju ugovornim tijelima. Po isteku roka od 7 dana u kojem su ugovorna tijela obavezna da odgovore AJN na ukazanu nepravilnost, predmet se automatski arhivira ako joj se ugovorno tijelo prilagodilo ili pokrene aktivnosti ako se ugovorno tijelo nije pridržavao preporuke AJN-a. Treba nastaviti sa dostavljanjem gore navedenog godišnjeg izvješća o monitoringu postupaka nabavki s najčešćim greškama i preporukama za njihovo otklanjanje. Program obuke bi trebao sadržavati obvezni modul "Monitoring postupaka nabavki" koji će obuhvatiti najčešće greške ugovornih tijela. Informacije i brošure trebale bi se objavljivati periodično ili po potrebi, ukazujući na nepravilnosti. Potrebno je održavati redovite sastanke sa URŽ – om jer on ima svu dokumentaciju koja se odnosi na dati postupak javne nabave, kao i s drugim zainteresiranim stranama.

U sklopu projekta "Jačanje sistema javnih nabava", koji je financiran sredstvima iz IPA fondova, održano je mnoštvo obuka u razdoblju od 2014.-2016. godine o novoj legislativi. Međutim, fokus aktivnosti bio je na obuci predavača (recertifikacija). Naime, BiH je u tom momentu raspolagala sa 91 predavačem. U sklopu regionalnog projekta „Obuka u javnim nabavkama za zemlje Zapadnog Balkana i Tursku“, certificirano je dodatnih 25 predavača.

Obuke usmjerene na službenike za javne nabave biće standardizirane i zasnivaće se na materijalima pripremljenim od strane AJN u suradnji s predavačima. Materijali za obuku za druge ciljne grupe će biti posebno pripremljeni i u suradnji s AJN, predavačima i URŽ-om. Naime, u cilju jačanja kontrolnih institucija, obuka treba obuhvatiti ciljne teme koje će kontrolne institucije primjenjivati neposredno u svom radu.

Nakon uspostave filijala URŽ-a u Banja Luci i Mostaru, obzirom na činjenicu da se odluke donose na različitim lokacijama, postoji visoka razina rizika u pogledu pravne nesigurnosti za učesnike u postupcima javnih nabava. Pravna nesigurnost se ogleda u različitim pristupima URŽ-a na različitim lokacijama po identičnim ili sličnim pitanjima. URŽ bi trebao pripremiti i usvojiti dopune Poslovnika kojim će se definirati procedure u suradnji s filijalama, u cilju osiguranja jedinstvenog pristupa i tumačenja ZJN bez obzira na mjesto gdje se donosi odluka.

Razina koordinacije i saradnje između URŽ-a i njegovih filijala neposredno se ogleda u kvalitetu odluka. Trebala bi se osigurati jednoobraznost odluka i u smislu strukture svake odluke. Stoga bi se trebala uvesti svakodnevna komunikacija, te bi se najmanje jednom sedmično trebale održavati sjednice svih članova URŽ-a u cilju definiranja identičnih stavova ili ažuriranja prethodnih stavova ako to praksa zahtijeva, kao i rješavanja pitanja koja neposredno utiču na sustav javnih nabava.

Saradnji i koordinaciji u radu URŽ-a, doprinijelo bi osiguranje finansijskih preduvjeta za uspostavu linka (audio link ili link za videokonferencije) i intraneta kojima se može pristupiti sa svih lokacija. Uspostavom intraneta osigurati će se razmjena svih prijedloga odluka među članovima URŽ-a kako bi se usuglasili njihovi stavovi prije donošenja konačne odluke. Osim toga, uvođenje DMS-a (sustava za upravljanje dokumentima) u rad URŽ-a bi u velikoj mjeri olakšalo interni pristup svim dokumentima i omogućilo neometanu cirkulaciju informacija u URŽ-u.

Tijekom 2015. godine odluke URŽ-a su se objavljivale na Portalu javnih nabava, čime su stvoreni preduvjeti za kvalitetan korak naprijed u sustavu javnih nabava. Međutim, kašnjenja u rješavanju žalbi i objavi odluka u 2015. godini spriječila su postizanje očekivanih efekata. U 2016. godini odluke se

više ne objavljuju, što opet dovodi u pitanje transparentnost u sustavu pravne zaštite. Nedostatak transparentnosti povećava rizik od korupcije. Stoga bi se trebali hitno osigurati svi preduvjeti za objavu odluka odmah po njihovom uručenju strankama u postupku.

Informacijski sustav e-Nabavke koji je pušten u produkciju zajedno sa početkom primjene novog ZJN u međuvremenu je objedinio postojeće sustave GO-PROCURE, WisPPA i Registar ugovornih tijela i privrednih subjekata, te predstavlja osnovu platforme za e-Nabavke.

E-Nabave podrazumijevaju poboljšanje dostupnosti javnih nabava što je moguće većem broju privrednih subjekata. U kontekstu uvođenja i daljnjeg razvoja i poboljšanja cjelokupnog sustava javnih nabava, e-Nabave bi se trebale prilagoditi malim i srednjim poduzećima. Elektroničko dostavljanje ponuda/zahtjeva za učešće je najveći izazov jer zahtijeva prilagođeno tehničko rješenje, dogovoreni skup protokola i pravila za razmjenu dokumenata i međusobne suradnje između ugovornih tijela i privrednih subjekata. U ovome području potreba da se osigura autentifikacija je ključna jer ona omogućava korištenje elektronskog potpisa ili nekog drugog načina osiguranja vjerodostojnosti i integriteta dostavljenih dokumenata.

AJN je izvršila sistemsku analizu i pripremila projektni zadatak za uvođenje elektroničkih nabavki, tj. mnoštvo modula koje je potrebno kreirati. Potpuno uvođenje elektroničkih nabava zavisiti će od raspoloživosti sredstava u budućnosti.

Prioritetni moduli e-Nabavki koje je potrebno razviti u narednom periodu:

Modul za dostavljanje ponuda (e-Tendering),

Modul za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora (e-Awarding).

Pored navedenog, Portal javnih nabava omogućivati će i objavu planova nabava za sva ugovorna tijela (planovi na jednom mjestu), objavu forme realizacije ugovora i eventualnih izmjena ugovora, unapređenje pretrage, te funkcionalniju tehničku pomoć korisnicima Portala.

Krajnji cilj je uspostava jedinstvene, sveobuhvatne platforme e-Nabavki koja bi sadržavala sve ključne funkcionalnosti. Uspostava platforme bila bi postepena, počevši s uvođenjem pojedinačnih modula (koje je već počelo) do uspostave potpuno operativnog sustava. Prilikom provođenja svih gore navedenih analiza i definiranja optimalnih rješenja, naročito je važno imati u vidu sve specifičnosti domaćeg okruženja, naročito stepen korištenja IT tehnologija.

Potrebno je neprekidno raditi na podizanju svijesti javnosti o svim prednostima (i potencijalnim rizicima) uvođenja e-Nabava. Osim toga, uvođenje e-Nabava znači isključivo korištenje IT tehnologija koje bi trebale biti široko dostupne svim subjektima i u tom pogledu ne smije biti nikakvih ograničenja konkurencije, tj. bilo kakve vrste diskriminacije učesnika. Za razvoj i uvođenje, te održivost tako složenog i sveobuhvatnog sustava e-Nabava, od suštinskog je značaja potpora nadležnih organa kao što je Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH i dr.

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizici</i>	<i>Razina rizika</i>	<i>Mjere smanjenja</i>
Neusvajanje nove legislative u Parlamentu BiH/Vijeću ministara	Srednja	- Javne rasprave - Promocije - Okrugli stolovi (Uključujući poslaničke klubove, NGO, medije,...)
Proračunska ograničenja	Srednja	Osiguranje donatorske pomoći Dijalog sa MFT
Nedostatak kadrovskih kapaciteta	Srednja	Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta u skladu Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji Interno raspoređivanje zaposlenih (kad je to moguće)

STUP IV Izvršenje budžeta					
Mjera 5 Jačanje javnih nabavki					
Rezultati	Akcije	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori finansiranja
Efikasan i transparentan sustav javnih nabava usklađen sa Direktivama EU	IV.5.1.Daljnje usklađivanje pravnog okvira sa zakonodavstvom EU	Usvojene izmjena i dopuna ZJN (ili novog ZJN) i objavljene u Sl. Glasniku	4Q 2017 (Kontinuirano) 4Q 2020 (potpuno usklađivanje)		Proračun institucija BiH
	IV.5.2.Unapređenje sustava za praćenje postupaka javnih nabava	Nadograđen Portal javnih nabavai i elektronski protokol (i praćenje primjene ZJN)	3Q 2017 (Kontinuirano)	20.000	Proračun institucija BiH/donatorska sredstva
	IV.5.3.Osigurati obuku ovlaštenih predavača i službenika za javne nabave	Usvojen podzakonski akt (i provedba obuka)	1Q 2017 (Kontinuirano)		Proračun institucija BiH
	IV.5.4.Pravna zaštita- Rješavanje žalbi u zakonskim rokovima, dosljednost i transparentnost odluka po žalbama	% povećanja rješavanja žalbi u roku u odnosu na inicijalni period;	2Q 2017 (Kontinuirano)		Proračun institucija BiH
	IV.5.5.Daljnji razvoj E-nabava	Razvijeni, testirani i pušteni u produkciju moduli e-Nabavki	4Q 2017 (Kontinuirano) 4Q 2020 (kompletne e-Nabavke)	500.000	Proračun institucija BiH/donatorska sredstva

IV 6. Proračunska inspekcija

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Po preporukama SIGMA-e iznimno je važno da se funkcija inspekcije (bez obzira kako se ona zove – proračunska, finansijska ...) jasno razdvoji od funkcija interene revizije i finansijskog upravljanja i kontrole, odnosno od Sustava javne interne finansijske kontrole (PIFC sustava), kako bi se izbjeglo njihovo poistovjećivanje.

Naime, inspekcija, po prirodi stvari, podrazumijeva provedbu nekog postupka utvrđivanja zakonitosti (bilo kaznenog ili prekršajnog) postupanja odgovorne osobe, za koje postoji indikacija ili prijava neke stranke i, također, podrazumijeva jasno zakonsko reguliranje ovlasti i pravila postupka za osobe koja provode takve postupke. U biti, jedna od osnovnih odrednica inspekcije je da mora postojati nezavisnost od upravljačke strukture proračunskog korisnika - institucije BiH.

Nasuprot navedenom, sustav PIFC-a upravo se veže za rukovoditelja institucije i podrazumijeva korištenje funkcionalno osposobljene i neovisne interne revizije (IR) i uspostavljenog sustava finansijskog upravljanja i kontrola (FUK) zasnovanog na COSO okviru, kao alata za unapređenje upravljačke odgovornosti.

S obzirom na to da postoje usporedna iskustva vezano za uspostavu i funkcioniranje funkcije proračunske inspekcije smatramo da je postojeći pravni okvir potrebno doraditi i preciznije urediti kako bi se mogla uspostaviti ova funkcija u institucijama BiH. Svakako, pri tome moraju se uvažavati opće odredbe o inspektoratima propisane Zakonom u upravi¹⁴ ali i odredbe Zakona o financiranju institucija BiH¹⁵, te ostalih zakona kojima se regulira prikupljanje i trošenje javnih sredstava u institucijama BiH. Sadašnje stanje je takvo da u navedenim zakonima postoje propisane prekršajne sankcije ali ne postoji regulativa koja propisuje kako se provode postupci, donose rješenja o otklanjanju utvrđenih nepravilnosti i konačno podnošenje prekršajnih naloga nadležnim sudovima za prekršaje.

Također, važno je da se osigura i jasan model postupanja po prijavama za nepravilnosti i potencijalne zloupotrebe u vezi sa zakonodavstvom kojim se regulira unapređenje prevencije u borbi protiv korupcije, a koja je, prema usporednim iskustvima, najčešće vezana za finansijske zloupotrebe. Jednostavno rečeno, mora postojati sustav provjere prijava za potencijalne nepravilnosti koji se zasniva na provedbi postupka od strane ovlaštene osobe (inspektora) koji je nezavisan pri tom postupku i koji postupna na temelju jasnog zakonodavnog okvira.

Mjere, rezultati, aktivnosti

Proračunski inspektorat u okviru Ministarstva financija i trezora bio bi uspostavljen kao osnovna organizacijska jedinica (sektor) sa viskom razinom operativne samostalnosti i sa relativno malim brojem izvršitelja.

¹⁴ Službeni glasnik BiH broj 32/02, 102/09

¹⁵ Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13

Daljnje, potrebna je provedba procedura izmjena i dopuna Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine s ciljem uspostave posebnog organizacijskog dijela kojem bi se dodijelile nadležnosti proračunske inspekcije. Nakon toga bi se stvorile pretpostavke za dopune Pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva kako bi se mogao vršiti prijem osoblja za vršenje ove funkcije.

Proračunska inspekcija imala bi nadležnost provedbe inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem Zakona o financiranju institucija BiH, te ostalih propisa kojima se regulira zakonito trošenje proračunskih sredstava, kao što je vršenje nadzora nad primjenom propisa o plaćama i drugim primanjima zaposlenih u institucijama BiH.

Također, zakonski i organizacijski uspostavljanje proračunske inspekcije u okviru Ministarstva financija i trezora BiH otklonilo bi postojeće nerazumijevanje uloge interne revizije u oblasti postupanja po prijavama za nepravilnosti i prevare, jer bi se za tu oblast vezalo postupanje proračunske inspekcije.

Postojeće zakonodavstvo koje regulira oblast interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH uz stvaranje zakonodavnog okvira za uspostavu i funkcioniranje proračunske inspekcije, predstavljaće okvir u kojem će se jasno razlučiti nadležnosti i odgovornosti funkcije interne revizije i funkcije proračunske inspekcije u skladu sa dobrim praksama u Bosni i Hercegovini, okruženju i Europi.

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizik</i>	<i>Razina</i>	<i>Mjere smanjenja rizika</i>
Moguće neusvajanje Zakona od strane Parlamentarne skupštine BiH	srednja	Pripremiti Zakon u što kraćem roku, kako bi se pravovremeno izvršile potrebne konzultacije, što bi dovelo do kvalitetnog prijedloga
Odobranje sredstava za upošljavanje inspektora	srednja	U narednom srednjoročnom proračunu planirati sredstva za ove namjene i pravovremeno provesti potrebne procedure odobravanja novog upošljavanja od strane Vijeća ministara BiH

STUP IV Izvršenje proračuna					
Mjera 6 Uspostava proračunske inspekcije					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori finansiranja
Uspostavljena proračunska inspekcija	VI 1.1. Priprema zakonskih i podzakonskih akata za uspostavu i funkcioniranje proračunske inspekcije	Dokumenta usvojena i objavljena u Službenom glasniku BiH i web stranici MFT	2017		Sredstva proračuna institucija BIH
	VI 1.2 . Prijem osoblja u skladu sa izmjenjenim Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji	Proračunska inspekcija kadrovski popunjena (4 izvršitelja, inspektora)	2018		Sredstva proračuna institucija BIH
	VI 1.3. Obuka osoblja u suradnji sa Upravnim inspektoratom	Inspekcija operativna	2018		Sredstva proračuna institucija BIH

V Interna kontrola

Unutarnje kontrole u institucijama BiH regulisane su kroz dva zakona i to Zakon o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine. Oba Zakona su pitanje izrade, usvajanja i provođenja strateških dokumenta iz oblasti interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrola regulisala na način da se obezbijedi horizontalna koordinacija institucija BiH sa entitetskim institucijama koje su resorno nadležne za ovu oblast. Koordinacija se ostvaruje preko Koordinacionog odbora centralnih jedinica za harmonizaciju (KO CJH) shodno odredbama člana 28. Zakona o internoj reviziji institucija BiH i odredbama člana 33h. Zakona o finansiranju institucija BiH.

Na pripremnim sastancima informisali smo vas da je CHJ pripremila prvi nacrt dokumenta „Strategija razvoja internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za period 2016-2018“ i da je taj materijal dostavljen SIGMA-i i Generalnoj direkciji za budžet EK kako bi oni dali svoje preporuke i sugestije. Inače, dokument je u metodološkom smislu pripremljen na osnovu dokumenta koji je Federacija BiH na prijedlog Federalnog ministarstva finansija usvojila 2015. godine, a na takav dokument Generalna direkcija za budžet EK dala je saglasnost. Takođe, KO CJH je postigao saglasnost da strateški dokument PIFC-a u institucijama BiH i u Republici Srpskoj okvirno sadrži elemente koji čine sadržaj već usvojenog dokumenta u Federaciji BiH.

Predstavnici SIGMA-e i Generalne direkcije za budžet EK dali su svoje preporuke i sugestije na dostavljeni prvi nacrt teksta Strategije. Nakon toga CHJ je izvršila analizu sugestija i preporuka, pa je sa predstavnicima SIGMA-e održan cjelodnevni radno-konsultativni sastanak na kojem su data dodatna pojašnjenja jedne i druge strane i dogovorena buduća dinamika vezana za izradu finalnog teksta Strategije.

U vezi sa izradom dokumenta kojim se obuhvata cjelovita reforma javnih finansija u institucijama BiH, pa i u entitetskim institucijama, a koji sadrži i dio koji se odnosi na oblast unutrašnje kontrole, postignut je usaglašen stav. Uvažavajući činjenice da je zakonska obaveza izrade Strategije unutrašnje finansije kontrole u institucijama BiH, da postoje jasni zaključci Savjeta ministara i sugestije i preporuke nadležne direkcije EK (GD za budžet), da je obaveza izrade Strategije navedena u Izvještaju o napretku za 2015. i Akcionom planu za postupanje, te uvažavajući preporuke Kancelarije za reviziju institucija BiH, kao i zaključke Parlamentarne skupštine BiH, ova oblast će biti detaljno obrađena u dokumentu koji je već u završnoj fazi izrade. Pri tome će svakako biti uvažene i sugestije i preporuke koje je SIGMA dostavila na prvi nacrt dokumenta.

VI Vanjska revizija

Glavna dešavanja i postojeće stanje

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine osnovan je 2000. godine kao vanjski revizor javnog sektora na razini institucija BiH. Svoj rad temelji na Zakonu o reviziji institucija BiH¹⁶. Provodi financijsku, reviziju usklađenosti te reviziju učinka. Razvoj Ureda za reviziju od samog njegovog osnutka pa sve do 2016. odvijao se kroz razvojnu suradnju sa Švedskim državnim uredom za reviziju, koji je pružao podršku aktivnostima Ureda najprije u domeni financijske, a potom i revizije učinka i revizije usklađenosti. Zakonom o reviziji institucija BiH propisano je i djelovanje Koordinacijskog odbora institucija za reviziju u BiH, kojeg čine državni i entitetski uredi za reviziju, a kojim predsjedava glavni revizor Ureda za reviziju institucija BiH.

Ured za reviziju institucija Zakonom je obavezan primjenjivati i pridržavati se standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) – tzv. ISSAI okvira. Za usvajanje ovoga okvira i njegove izmjene na razini BiH zadužen je Koordinacijski odbor, kao i za usvajanje odgovarajućih vodiča koji se na istim temelje, dok konkretnu metodologiju prilagođenu potrebama svake revizijske institucije u BiH institucije razrađuju svaka za sebe. I Princip 16 OECD-SIGMA Principa javne uprave nalaže da vrhovne revizijske institucije primjenjuju radne i revizijske standarde koje je izdao INTOSAI i u tom smislu se u okviru procjena koje radi SIGMA, provjerava i ocjenjuje ovaj aspekt rada Ureda za reviziju institucija BiH. Ured je kroz svoj Strateški plan razvoja za period 2014.-2020. kao strateški cilj (Strateški cilj 3) postavio jačanje institucionalnih (profesionalnih i organizacionih) kapaciteta i to u smislu praćenja i usklađivanja svoga rada sa važećim profesionalnim standardima – ISSAI okvirom, unapređenja sistema upravljanja kvalitetom revizije, aktivnog praćenja promjena i ažuriranje internih vodiča, implementaciju preporuka iz Izvještaja o kolegijalnom pregledu (SIGMA), razvoj i upravljanje ljudskim i materijalnim resursima i unapređenje informacionih tehnologija. S obzirom da će na Kongresu INTOSAI koji će se održati krajem 2016. doći do određenih izmjena ovog Okvira, iste će potom trebati preuzeti i uvesti u revizijsku metodologiju Ureda za reviziju institucija BiH.

Mjere, rezultati i aktivnosti

Revizija javnog sektora koju vrše vrhovne revizijske institucije (VRI) ima pozitivan uticaj na povjerenje u društvu jer fokusira pozornost korisnika javnog novca da paze na način na koji troše javna sredstva. Ovakva svijest potiče poželjne vrijednosti i podržava mehanizme odgovornosti. Nakon što se objave rezultati revizije, građani imaju pravo da traže odgovornost javnih zvaničnika. Bitno je da VRI vode smislen dijalog sa sudionicima o načinu na koji njihov rad može doprinijeti razvoju javnog sektora. VRI trebaju uspostaviti mehanizme komuniciranja sa relevantnim akterima na način koji povećava znanje i razumijevanje sudionika uloge i odgovornosti VRI kao neovisnog revizora javnog sektora. Komunikacija koju vrše VRI treba doprinijeti svijesti sudionika o potrebi za transparentnošću i odgovornošću u javnom sektoru. VRI trebaju komunicirati sa sudionicima s ciljem osiguranja razumijevanja rada i rezultata revizije kao i uspostaviti odgovarajuću interakciju sa medijima kako bi se osigurala komunikacija sa građanima.

Glavna adresa na koju VRI upućuje svoje izvještaje je Parlamentarna skupština BiH, a kako se radi o reizbornom tijelu, nove članove Parlamenta potrebno ja nanovo upoznati sa ulogom i načinom rada

¹⁶ Službeni glasnik BIH broj 12/06

Ureda. Vidljiva je percepcija ureda u javnosti kao represivnog organa koji bi trebao da kažnjava i sankcionira neodgovorno ponašanje javnih zvaničnika. Na reviziji je da dijagnosticira i ukaže na problem, pozove na realizaciju svojih preporuka, a na institucijama sustava, predvođenim Parlamentarnom skupštinom BiH, je da pokrenu pitanja odgovornosti za nerealizirane preporuke. Usko grlo predstavljaju institucije izvršne vlasti koje izvještaje i preporuke revizije ne tretiraju sa odgovarajućom dozom ozbiljnosti. Vijeće ministara još uvijek nema razvijene mehanizme za aktivno praćenje i analizu realizacije preporuka, kako onih direktno upućenih Vijeću ministara tako i onih koje su upućene institucijama BiH koje su u njegovoj nadležnosti.

Ured za reviziju upošljava revizore finansijske i revizije učinka. Određena vrsta certifikacije revizora za finansijsku reviziju odvija se kroz stjecanje certifikata za certificirane računovođe i ovlaštene revizore pri nadležnim savezima računovođa i revizora, ali se smatra da ona ne odgovara u cijelosti potrebama revizora u javnom sektoru. Tu je također i pitanje organiziranja certifikacije revizora učinka koji odgovarajuća znanja i certifikate ne mogu steći kroz obuke koje nude ovi savezi. Praksa iz zemalja u okruženju ukazuje da je većina VRI u regiji odabrala da certifikaciju eksternih revizora u javnom sektoru vrši putem ili u organizaciji same VRI. Potrebno je analizirati i razmotriti mogućnosti za ovakvu certifikaciju u okviru KO ili Ureda za reviziju institucija BiH, kao i potrebe u smislu eventualnih izmjena u zakonu potrebnih da bi se takva vrsta edukacije i certifikacije uvela.

Ured za reviziju institucija BiH (kao ni entitetski uredi) nisu ustavna kategorija, što je rijedak primjer kako u zemljama u okruženju tako i unutar INTOSAI zajednice, s obzirom da i temeljna načela za funkcioniranje vrhovnih revizijskih institucija koje su dijelom ISSAI okvira (Limska deklaracija (ISSAI 1) i Meksička deklaracija (ISSAI 10)) pozivaju na ustavno utemeljenje vrhovnih revizijskih institucija. Na ovo već dugi niz godina kroz izvješća ukazuje kako SIGMA – s obzirom da je ovaj aspekt obuhvaćen Principom 15 OECD-SIGMA Principa javne uprave koji govori u tome da neovisnost, mandat i organizacija vrhovne revizijske institucije trebaju biti utvrđeni i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom te se u praksi poštivati, tako i Europska komisija u svojim godišnjim izvješćima o napretku. Ured za reviziju je, a što je u skladu sa Ciljem 1 iz postojećeg Strateškog plana razvoja Ureda, podnio odgovarajuću inicijativu Parlamentarnoj skupštini BiH prije više godina, ali i pored načelne suglasnosti da se ovo pitanje razmotri kao dio ustavnih reformi, do danas po ovom pitanju nije postignut nikakav pomak.

Rizici i mjere smanjenja

<i>Rizici</i>	<i>Razina rizika</i>	<i>Mjere smanjenja rizika</i>
Nedovoljni kapaciteti za prevođenje i usuglašavanje metodologije sa ISSAI okvirom	Srednja	Interna preraspodjela zadataka i eventualni angažman dodatnih resursa
Odsustvo političke volje za uvrštavanje Ureda kao ustavne kategorije	Visoka	Aktivnosti na komuniciranju i edukaciji o ulozi revizije javnog sektora
Reakcije tijela koje trenutno vrše certifikaciju revizora, premda njihovi programi nisu prilagođeni potrebama revizora u javnom sektoru	Srednja	Unaprijediti komunikaciju i suradnju po ovom pitanju s ciljem boljeg razumijevanja potreba revizije javnog sektora

STUP VI Vanjska revizija					
Mjera 1 Razvoj vanjske revizije u institucijama BiH					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi u KM	Izvori finansiranja
Ažurirana metodologija koju primjenjuje Ured za reviziju institucija BiH prati razvoj Okvira međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI)	VI 1.1. Ažurirati metodologiju u skladu sa izmjenama okvira sa 22. Kongresa INTOSAI iz 2016.	Dijelovi ISSAI okvira usvojeni na 22. Kongresu INTOSAI prevedeni i ugrađeni u vodiče, metodologije i radne dokumente Ureda.	Q3Q4 2017	10.000	Proračun Ureda, donatorska sredstva
Relevantni akteri i korisnici izvješća revizije informirani/educirani o ulozi Ureda za reviziju institucija BiH	VI 1.2. Provesti aktivnosti edukacije/komunikacije o ulozi Ureda za reviziju institucija BiH među relevantnim akterima i korisnicima izvješća o reviziji - novi saziv parlamenta, mediji, NVO, subjekti revizije	Najmanje 4 sesije edukacije/komunikacije provedena u tokom 2018 i 2019 godine ; % povećanja razine implementacije preporuka revizije u odnosu na bazni period	Q4 2018, Q1 2019, Q2 2019, Q3 2019	20.000	
Mjera 2 Jačanje kapaciteta za reviziju					
Utvrđene mogućnosti i opcije certificiranja eksternih revizora javnog sektora za institucije BiH	VI 2.1. Izvršiti analizu i pripremiti opcije (modalitete) obuke i certificiranja eksternih revizora javnog sektora za institucije BiH	Provedena analiza i utvrđeni modaliteti	Q1-Q4 2017	5.000	Proračun Ureda, donatorska sredstva

Mjera 3 Razvijanje svijesti o potrebi ustavnog utemeljenja Ureda za reviziju institucija BiH					
Rezultati	Aktivnosti	Indikatori (za rezultate)	Rok završetka	Troškovi	Izvori finansiranja
Razvijena svijest i razumijevanje kod relevantnih aktera o potrebi ustavnog utemeljenja Ureda za reviziju institucija BiH	VI 3.1. Aktivnosti edukacije/komunikacije potrebi ustavnog utemeljenja Ureda za reviziju institucija BiH u novom sazivu Parlamentarne skupštine BiH i mjerodavnog povjerenstva	Održani informativni sastanci/prezentacije i pismena korespondencija po pitanju ustavnog utemeljenja Ureda za reviziju institucija BiH	Q4 2018, Q1 2019, Q2 2019, Q3 2019		Proračun Ureda

5. Upravljanje i praćenje

Preporuka sadržana u Izvješću Europske komisije o napretku za 2015. godinu je izrada programa reformi upravljanja javnim financijama u sklopu strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. Ista obaveza sadržana je Reformskoj agendi i njezinom pripadajućem Akcionom planu provedbe.

Vijeće ministara je, u lipnju 2016. godine razmatrajući Informaciju Direkcije za europske integracije o mogućnostima korištenja sektorske proračunske potpore u okviru IPA II i sektorskim strateškim dokumentima potrebnim za korištenje IPA II, zadužilo Ministarstvo financija i trezora BIH da poduzme neophodne mjere za pripremu strategije upravljanja javnim financijama kako bi ista bila usvojena u 2016. godini što će omogućiti korištenje dodatnih IPA sredstava kroz instrument proračunske potpore.

Ministarstvo financija i trezora u skladu sa svojim nadležnostima može samo izraditi strategiju reformi za institucije BIH. Ministarstvo je predložilo i Vijeće ministara je usvojilo Odluku o formiranju radne skupine za izradu strategije unaprijeđenja upravljanja javnim financijama u institucijama BIH 2017-2020 (Strategija). U sastav radne skupine uključeni su članovi iz Ministarstva, Direkcije za ekonomsko planiranje BIH, Uprave za neizravno oporezivanje, Odjeljenja za makroekonomsku analizu Upravnog odbora UNO, Agencije za javne nabave i Komisije za računovodstvo i reviziju BIH. Uz odluku usvojene je i plan aktivnosti za pripremu dokumenta.

Da bi Bosna i Hercegovina ispunila obavezu usvajanja strateškog okvira reformi u oblasti javnih financija potrebno je da i entitetske vlade i Vlada BD izrade i usvoje svoje odgovarajuće dokumente do kraja 2016. godine te da se svi raspoloživi dokumenti kompiliraju u jedan koherentan okvir reformi.

Značajnu potporu u ovome pravcu dala je tehnička pomoć MMF Programa Fiskalne reforme u Jugoistočnoj Evropi finansiran od strane EU. Tijekom lipnja i srpnja 2016. godine održani su konsultacijski sastanci u ministarstvima financija na državnoj i entitetskoj razini na kojima su usuglašeni ciljevi, mjere i aktivnosti reformi u skladu sa, s jedne strane, 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 i Izvještaja o praćenju napretka iz maja 2016. godine, MMF Izvještaja za zemlju iz oktobra 2015. godine, i sa druge strane stvarnim nadležnostima institucija.

Radna skupina za izradu strategije unaprijeđenja upravljanja javnim financijama u institucijama BIH 2017-2020 bit će, prilikom usvajanja Strategije od strane Vijeća ministara, dodatno zadužena za praćenje provedbe Akcionog plana u odnosu na ciljeve i rezultate kao i izvještavanje o istom. Radi praćenja napretka u implementaciji Strategije Radna skupina je razvila set indikatora na razini ciljeva svakog stupa i mjera koje su prikazane u Dodatku 1 Strategije.

Na inicijativu i u organizaciji Ministarstva financija i trezora Radna skupina će održavati polugodišnje sastanke na kojima će biti, na temelju izvješća članova, razmotren napredak u provedbi Akcijskog plana Strategije o čemu će Ministarstvo sačiniti izvješće. Na ovim će sastancima biti razmotreni i rizici za postizanje ciljeva reformi koji mogu biti političke, administrativne, institucionalne ili

financijske prirode. U slučaju nastalih poteškoća ili zastoja u provedbi bit će usuglašene i mjere za postupanje.

Kako će Strategija biti integrirana u opću Strategiju unaprijeđenja javne uprave u BIH (PAR), Ministarstvo će dostavljati polugodišnja izvješća Uredu koordinatora za reformu javne uprave, dok će svake godine u veljači, počevši od 2018. godine, dostaviti godišnje izvješće o provedbi Akcijskog plana Strategije Vijeću ministara.

Radna skupina utvrdiće datum za ocjenu provedbe Strategije koja će rezultirati srednjoročnom analizom ostvarenoga, daljnjeg razvoja pokazatelja i izmjene aktivnosti po potrebi.

DODATAK 1

Indikatori učinka za praćenje implementacije Strategije unaprijeđenja upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH

Naziv indikatora	Početno stanje 2017	2018	2019	2020
Stub I: Fiskalni okvir, koordinacija i konsolidacija				
Broj modula nadograđenih u okviru postojećeg modela za izradu makro-projekcija	1	1	1	1
Broj dodatno zaposlenih u DEP-u na godišnjoj razini	1	3	3	3
Stepen integriranosti fiskalnog okvira sa srednjoročnim makroekonomskim okvirom i sveukupnim ciljevima i politikama	Fiskalni okvir je slabo integrisan sa srednjoročnim makroekonomskim okvirom i sveukupnim ciljevima politika	Fiskalni okvir je nedovoljno integrisan sa srednjoročnim makroekonomskim okvirom i sveukupnim ciljevima politika	Fiskalni okvir je dovoljno sveobuhvatan i integrisan sa makroekonomskim okvirom i sveukupnim ciljevima politika	Fiskalni okvir je detaljan i dobro integriran sa ciljevima politika.
Stub II: Mobiliziranje prihoda				
Poboljšanje naplate prihoda od indirektnih poreza ¹⁷	3,3%	3,6%	3,8%	3,8%
Stub III: Planiranje i izrada budžeta				
Stepen unaprijeđenja povezanosti programskog budžeta sa srednjoročnim planovima rada institucija BiH (programska struktura budžetskih jedinica) i javnih investicija	0%	30%	55%	70%
Stepen unapređenja upravljanja i izvještavanja o javnim investicijama	30%	50%	70%	90%
Stub IV: Izvršenje budžeta				
Pripremljen plan za provedbu IPSAS standarda	Računovodstveni standardi odnosno računovodstvene politike nisu u	Uporedna analiza računovodstvenih politika i IPSAS standarda	50 % plana za provedbu IPSAS standarda pripremljeno	Pripremljen plan za provedbu IPSAS standarda

¹⁷ Izvor: Projekcija OMA za ERP do 2019 a za 2020 preuzet postotak iz 2019 godine

	skladu sa IPSAS	pripremljena		
Izmjenjen kontni okvir institucija BiH	Ekonomska klasifikacija budžeta institucija BiH nije u potpunosti usklađena sa IPSAS standardima	Ekonomska klasifikacija budžeta institucija BiH usklađena sa IPSAS standardima	Budžetski proces se realizuje shodno izmjenjenom kontnom okviru	Pilot faza ažuriranja kontnog okvira sa programskim budžetom
Stabilnost upravljanja vanjskim izvorima finansiranja – Odnos vanjskog duga i BDP	29%	27%	25%	25%
Unaprijeđen sistem javnih nabavki	Integracija novih modula e-nabavki sa postojećim sistemom e-nabavki (što čini 40% ključnih funkcionalnosti procesa e-nabavki)	Integracija novih modula e-nabavki sa postojećim sistemom e-nabavki (što čini 70% ključnih funkcionalnosti procesa e-nabavki)	Integracija novih modula e-nabavki sa postojećim sistemom e-nabavki (što čini 90% ključnih funkcionalnosti procesa e-nabavki)	U sistem e-nabavki integrisane sve ključne funkcionalnosti procesa e-nabavki
Stepen uspostave proračunske inspekcije	80%	100%		
Stub VI: Eksterna revizija				
Usklađenost eksterne revizije sa međunarodnim standardima i osigurana komunikacija s relevantnim akterima	Metodologija usaglašena sa ISSAI okvirom	Dvije edukacijsko/komunikacijske aktivnosti Ureda za reviziju	Dvije edukacijsko/komunikacijske aktivnosti Ureda za reviziju	Metodologija usaglašena sa ISSAI okvirom
Jačanje kapaciteta eksterne revizije	Rezultati provedene analize i utvrđene opcije za certifikaciju revizora javnog sektora na razini BiH			
Stupanj realizacije aktivnosti na razvijanju svijesti o potrebi uvrštavanju Ureda za reviziju institucija BiH kao ustavne kategorije	30%	50%	100%	

