

Izveštaj o stanju javnih finansija u Bosni i Hercegovini

Septembar 2014.

1. Uvod

Cilj ovog izvještaja/analize jeste da se utvrdi stanje u javnim finansijama u Bosni i Hercegovini (BiH) kroz analizu ključnih indikatora i aspekata sistema javnih finansija. Također je predviđeno poređenje ključnih indikatora za Bosnu i Hercegovinu sa indikatorima za Srbiju, Crnu Goru i Makedoniju.

Izvještaj/analiza se fokusira na sljedeće aspekte i indikatore:

- Kratak pregled projekata i programa koji su se bavili ili se bave reformom fiskalnog sektora, a u smjeru približavanja Bosne i Hercegovine zahtjevima Evropske unije (EU);
- Analizu institucionalnih kapaciteta ključnih institucija koje se bave javnim finansijama;
- Obim i strukturu javnih rashoda (ekonomska budžetska klasifikacija);
- Javne rashode prema funkcionalnoj budžetskoj klasifikaciji, sa posebnim osvrtom na rashode za opšte javne usluge;
- Budžet kao jedan od osnovnih instrumenata kojima se realizuju ekonomski i socijalni prioriteti vlada;
- Projekcije rashoda za više godina kao sastavni dio budžetskog procesa, koje eksplicitno uključuju troškove i implikacije novih politika i zakona;
- Razliku između predviđenih i ostvarenih prihoda u budžetu;
- Razliku između predviđenih i ostvarenih rashoda u budžetu;
- Budžet kao rezultat konsultacija sa institucijama koje su budžetski korisnici, kao i u skladu s konsultacijama s Parlamentom/Skupštinom, pridržavajući se fiksnog budžetskog kalendara;
- BMIS (Budget Management Information System) – informacioni sistem upravljanja budžetom;
- Rashode za plate koje se isplaćuju iz budžeta, te udio istih u bruto društvenom proizvodu (BDP) i u rashodima budžeta;
- Udio rashoda za robe i usluge u rashodima budžeta;
- Vertikalnu i horizontalnu kompresiju plata državnih službenika.

2. Projekti u fiskalnom sektoru¹

Budući da su ekonomski kriteriji za integraciju u Evropsku uniju propisani Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji, očekivano je da je jedan od najvećih donatora u reformi javne uprave, uključujući javne finansije i fiskalni sistem, upravo Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini, i to kroz IPA (instrument predpristupne pomoći) fondove. Pomoć je davana/daje se za sljedeće oblasti: razvoj i implementacija cjelokupne BiH strategije javne interne finansijske kontrole (PIFC – Public Internal Financial Control); jačanje kapaciteta za

¹ <http://www.usaid.gov/bosnia-herzegovina/partnership-opportunities> (Request for Proposal No.: SOL-168-14-000006 – Fiscal Sector Reform Activity in Bosnia and Herzegovina)

konsolidaciju podataka o javnim finansijama u skladu sa međunarodnim, posebno EU principima, standardima i praksama (ministarstva finansija na državnom nivou, entitetskim nivoima i nivou Brčko Distrikta); poboljšanje kapaciteta za donošenje kvalitetne fiskalne politike, kao i poboljšanje veze između onih koji kreiraju fiskalnu politiku i budžetskog procesa; jačanje trezorskog poslovanja u skladu sa EU standardima; pomoć pri reformi javnih nabavki; jačanje kapaciteta za upravljanje javnim dugom.

Tu su i mnogi donatori koji se javljaju kroz Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO – Public Administration Reform Coordinator's Office). Projekti u smislu dalje reforme javnih finansija su definisani kroz Akcioni plan (kasnije Revidirani akcioni plan – RAP1), a trebali bi se finansirati iz Fonda za reformu javne uprave (FRJU). Glavni donatori Fonda RJU su: Delegacija Evropske unije u BiH, Ministarstvo vanjskih poslova Velike Britanije, Švedska međunarodna razvojna agencija (SIDA), Ambasada Kraljevine Holandije i Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Oblasti od interesa su²: (1) Dimenzija politike sistema javnih finansija, (2) Povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom (uključujući uvođenje BMIS-a – Budget Management Information System – informacioni sistem upravljanja budžetom u skladu sa najboljim evropskim praksama), (3) Poboljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora, (4) Uvođenje PIFC-a u skladu sa relevantnim standardima EU, (5) Poboljšanje organizacijske strukture i investiranje u izgradnju kapaciteta, (6) Razvoj javno-privatnog partnerstva, (7) Sistem javnih nabavki, (8) Efikasnije upravljanje javnim dugom. Neke od ovih oblasti zaista se finansiraju/su finansirane od strane FRJU, ali se također uključuju i drugi donatori koji rade u koordinaciji sa PARCO uredom i Revidiranim akcionim planom (RAP1). Obzirom da period važenja Revidiranog akcionog plana ističe u decembru 2014. godine, postoji velika mogućnost da njegovi dijelovi ostanu neispunjeni. Obzirom da je zadnji dostupan/usvojen Izvještaj o napretku u implementaciji RAP1³ iz jula mjeseca 2013. godine (polugodišnji izvještaj za 2013.), utoliko trenutno nije poznato šta iz Revidiranog akcionog plana neće biti ispunjeno.

Međunarodni monetarni fond (MMF) ima veliku ulogu u davanju podrške reformi fiskalnog sektora. Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz svoje projekte i MMF imali su koordiniranu ulogu u oblasti Jedinstvenog sistema registracije, kontrole i naplate doprinosa, kao i kod pojednostavljenja procesa plaćanja poreza i doprinosa. MMF je u skorije vrijeme podržao usvajanje novog Zakona o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), kao i Zakona o javnim nabavkama na nivou Bosne i Hercegovine, koji je pripremljen uz pomoć Evropske unije. Novi Zakon o javnim nabavkama dalje harmonizira i uređuje lokalni okvir javnih nabavki sa standardima Evropske unije. Ovo će imati direktan uticaj na javne rashode. MMF

² <http://parco.gov.ba/latn/?page=456>

³ Informacija da je Izvještaj o napretku u implementaciji RAP1 za 2013. godinu usvojen od strane Vijeća ministara je objavljena na web stranici PARCO-a 10. septembra 2014. godine, ali Izvještaj još (16.9.2014) nije dostupan na web stranici PARCO-a.

također podržava rad sve četiri porezne uprave⁴ u Bosni i Hercegovini. Novi Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine je vrlo značajan za unapređenje fiskalne discipline.

USAID je proveo četiri projekta u oblasti reforme fiskalnog sektora (TAF, ELMO, TARA i TAMP), u trajanju od preko deset godina. Značajne reforme su napravljene u modernizaciji entitetskih poreznih uprava, zatim u oblasti direktnih poreza, jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa, pojednostavljenju plaćanja poreza i doprinosa, razvoju kapaciteta za fiskalne analize. USAID planira da nastavi svoju aktivnost u oblasti fiskalnog sektora kroz novi projekt (Fiscal Sector Reform Activity in Bosnia and Herzegovina), koji će biti u koordinaciji sa ostalim donatorima, te Koordinatorom ureda za reformu javne uprave, dokumentom Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, kao i Revidiranim akcionim planom, sa posebnim naglaskom na javne finansije, informacione tehnologije, te jačanje kapaciteta za donošenje politika i koordinacionih kapaciteta.

Također postoji stalna saradnja između vlada u Bosni i Hercegovini i GIZ projekata (Njemačko društvo za tehničku saradnju) za tehničku pomoć u reformi javne uprave. GIZ daje podršku kod uvođenja elektronskih alata u sistemu javnih nabavki Bosne i Hercegovine.

DFIDov (Britanska agencija za međunarodni razvoj) projekt SPEM (projekt jačanja upravljanja javnim rashodima u BiH), završen prije tri godine⁵, dao je podršku uvođenju srednjoročnog planiranja budžeta u BiH (proces izrade budžeta u 10 koraka).

3. Institucionalni kapaciteti

Revidirani akcioni plan (RAP1) Ureda koordinatora za reformu javne uprave, između ostalog, u oblasti javnih finansija predviđa i jačanje kapaciteta sa posebnim fokusom na ministarstva finansija, a posebno na jedinice koje su odgovorne za budžet i fiskalnu politiku. Na svim nivoima (Bosna i Hercegovina - BiH, Federacija Bosne i Hercegovine - FBiH, Republika Srpska - RS i Brčko Distrikt – BD) provodi se kontinuirana obuka zaposlenih kroz radionice, obuke, prezentacije i seminare. Međutim, osposobljavanje kadrova u jedinicama odgovornim za budžet i fiskalnu politiku je djelimično realizovano (Polugodišnji izvještaj 2013. o napretku u implementaciji RAP1). U Izvještaju o napretku u implementaciji Revidiranog akcionog plana (RAP1), fokus se stavlja na jačanje kapaciteta jedinica za budžet, dok su jedinice za fiskalnu politiku stavljene u drugi plan, te se eksplicitno ni ne spominju, iako su predviđene Revidiranim akcionim planom. Iako je USAID dao značajnu podršku u jačanju kapaciteta u razvijanju i izradi kvantitativnih modela entiteskih jedinica koje se bave fiskalnom politikom, još uvijek postoji značajan prostor za dalje jačanje entitetskih kapaciteta, kao i kapaciteta na državnom nivou i

⁴ Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine, Poreska uprava Republike Srpske, Porezna uprava Brčko Distrikta, Uprava za indirektno-neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine

⁵ http://www.mca.org.uk/library/documents/pkf_with_department_for_international_development.pdf

u Brčko Distriktu. Iako je dugi niz godina predlagano da se naprave posebne jedinice za fiskalnu analizu unutar entitetskih ministarstava finansija, to je samo uradilo Ministarstvo finansija RS, ali ne i Ministarstvo finansija FBiH. Federalno ministarstvo finansija donijelo je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, ali u njega nije uvrstilo jedinicu za fiskalne analize. Cilj takve jedinice je da se osobe zaposlene u njoj bave samo pravljenjem modela za projekcije prihoda i rashoda, simuliranje efekata različitih izmjena zakona i sl. kroz sofisticirane kvantitativne metode, kao što su mikrosimulacije i ekonometrija. Iako takva jedinica ne postoji u FBiH, zaposleni u Sektoru za poreznu politiku i javne prihode preuzimaju na sebe i modeliranja uz ostale poslove, te se ne mogu fokusirati na tako složene procese, iako ulažu maksimalne napore. Bez obzira na sve, zaposleni u jedinicama za fiskalnu politiku na svim nivoima trebaju dalje poboljšanje kapaciteta u modeliranju (mikrosimulacijskom i ekonometrijskom), kako bi bili u stanju da daju što preciznije projekcije prihoda i rashoda. USAID planira finansirati, između ostalog, ovakvo dalje poboljšanje kapaciteta kroz novi planirani projekt Reforme fiskalnog sektora u Bosni i Hercegovini u trajanju od pet godina. SIGMA⁶ Izvještaj za 2013. godinu također naglašava potrebu za poboljšanjem kapaciteta kako bi pouzdanost fiskalnih procjena bila poboljšana.

4. Obim i struktura javnih rashoda (ekonomska budžetska klasifikacija)

U ovom dijelu fokus će biti stavljen na strukturu javnih rashoda i izdataka prema ekonomskoj budžetskoj klasifikaciji⁷, te obim pojedinih stavki rashoda i izdataka u ukupnim rashodima i izdacima. Također, napraviti ćemo poređenje sa Srbijom, Crnom Gorom i Makedonijom. Prilikom izračuna rashoda i izdataka nije se uzimao u obzir opštinski nivo i vanbudžetski fondovi.

⁶ SIGMA je zajednička inicijativa EU i OECD-a.

⁷ Ekonomska budžetska klasifikacija je razvijena od strane MMF-a i poznata je kao GFS (Government Finance Statistics - Statistika vladinih finansija).

Tabela 1: Obim i struktura javnih rashoda i izdataka kao % učešće u ukupnim rashodima i izdacima i BDP-u, 2014. godina

Države i entiteti	Plate	Materijal i usluge	Transferi	Kapitalni izdaci i grantovi	Izdaci za kamate	Rezerve	Izdaci za finansijsku imovinu	Otplate dugova	Rashodi i izdaci kao % BDP-a
FBiH	10%	3%	42%	1%	4%	0%	1%	38%	N/A
FBiH (sa kantonima)	30%	6%	35%	5%	2%	0%	1%	20%	26%
RS	32%	5%	33%	1%	3%	0%	0%	25%	23%
BD	33%	20%	30%	16%	0%	0%	0%	1%	N/A
BiH (konsolidovano)	35%	8%	31%	5%	2%	0%	0%	19%	29%
Srbija	17%	6%	34%	3%	7%	0%	2%	29%	47%
Crna Gora	34%	11%	13%	11%	8%	1%	0%	19%	28%
Makedonija	16%	13%	44%	16%	3%	0%	0%	8%	30%

Izvor: kalkulacije autora na osnovu javno dostupnih budžeta na web stranicama ministarstava finansija (države, entiteti i kantoni); BDP – Centralna banka BiH; Agencija za statistiku BiH; Direkcija za ekonomsko planiranje BiH; Investicijsko-razvojna banka RS; Republički zavod za statistiku (Srbija); Narodna banka Srbije; Privredna komora Crne Gore; Ministarstvo finansija Crne Gore; Državen zavod za statistika (Makedonija);

www.izvoznookno.si

Kada se posmatraju rashodi i izdaci (konsolidovano za BiH uključujući sljedeće nivoe: FBiH s kantonima, RS, BD i BiH) kao učešće u BDP-u BiH, oni iznose oko 30%, što je slično kao u Makedoniji i Crnoj Gori. Najviše učešće rashoda i izdataka u BDP-u pokazuje Srbija, i to 47% (Tabela 1)⁸.

Ako se obrati pažnja na strukturu javnih rashoda i izdataka, može se uočiti osam podgrupa: plate, materijal i usluge, transferi, kapitalni izdaci i grantovi, kamate, rezerve, finansijska imovina, dugovi. Konsolidovani podaci za BiH pokazuju da najveći dio rashoda i izdataka odlazi na rashode za plate zaposlenih (35%). Procenat koji se odnosi na plate na ostalim nivoima (FBiH s kantonima, RS i BD) je sličan BiH (konsolidovano) i kreće se između 30% i 33%. Dakle, pojednostavljeno govoreći, oko trećina rashoda i izdataka u BiH (konsolidovano) odlazi na plate zaposlenih (bruto plate, naknade i doprinosi na teret poslodavca). Druga trećina svih rashoda i izdataka u BiH (konsolidovano) odlazi na različite transfere (31%), a oko 20% odlazi na otplate dugova. Na kapitalne izdatke odlazi samo 5% ukupnih rashoda i izdataka.

⁸ U ovom slučaju nije posebno posmatran nivo BiH, jer državni nivo ima veoma ograničene ovlasti.

Poredeći BiH sa ostalim zemljama u regionu, BiH (konsolidovano) izdvaja približno isti omjer budžeta za plate kao i Crna Gora, a više nego Srbija (17%) i Makedonija (16%). U Srbiji je procenat budžeta koji ide na otplate dugova viši nego u BiH (29%), dok je taj procenat u Crnoj Gori (19%) isti kao u BiH, a u Makedoniji (8%) znatno niži nego u BiH. Makedonija, u odnosu na druge zemlje u regionu, najviše izdvaja za kapitalne izdatke i to 16% od ukupnog budžeta.

Tabela 2: Obim i struktura javnih rashoda kao % učešće u rashodima, 2014. godina

Države i entiteti	Plate	Materijal i usluge	Transferi	Kapitalni izdaci i grantovi	Izdaci za kamate	Rezerve	Rashodi kao % BDP-a
FBiH	14%	5%	68%	3%	6%	0%	N/A
FBiH (sa kantonima)	38%	8%	44%	6%	3%	0%	21%
RS	43%	7%	44%	2%	3%	0%	17%
BD	33%	20%	31%	16%	0%	0%	N/A
BiH (konsolidovano)	44%	10%	38%	6%	3%	0%	24%
Srbija	25%	9%	50%	5%	10%	0%	32%
Crna Gora	42%	14%	16%	13%	10%	1%	23%
Makedonija	18%	14%	48%	17%	3%	0%	27%

Izvor: vidi izvor za Tabelu 1

Kod kreiranja Tabele 2, kao ukupni rashodi tretirano je šest grupa, tj. isključeni su izdaci za finansijsku imovinu i otplate dugova. U tom slučaju, ukupni rashodi kao procenat BDP-a u BiH (konsolidovano) su 24%, što je vrlo slično kao u Crnoj Gori (23%) i Makedoniji (27%). Međutim, raspodjela unutar samih rashoda se mijenja, tako da skoro polovina budžeta u BiH (konsolidovano) odlazi na plate zaposlenih. Taj procenat je sličan kao u Crnoj Gori (42%), ali je značajno manji u Srbiji (25%) i Makedoniji (18%). Procenat sredstava koji se izdvaja za nabavku materijala i usluga je sličan u BiH, Srbiji i Crnoj Gori, i iznosi oko 10%, dok je u Makedoniji i Crnoj Gori 14%. Kapitalni izdaci su i dalje najviši u Makedoniji i iznose 17%, dok u BiH iznose 6%, što je približno isto kao i u Srbiji (5%).

5. Rashodi za opšte javne usluge (funkcionalna budžetska klasifikacija)

Prema funkcionalnoj budžetskoj klasifikaciji⁹, u sljedećoj tabeli (Tabela 3) može se vidjeti koliki procenat ukupnih rashoda i izdataka odlazi na opšte javne usluge.

⁹ Funkcionalna budžetska klasifikacija je razvija od strane OECD-a i poznata je kao COFOG klasifikacija (Classification of the Functions of Government).

Tabela 3: Opšte javne usluge kao % učešće u rashodima i izdacima, 2014. godina

Nivoi u BiH	Opše javne usluge	Ostale opšte vladine usluge	Zajedničke i komunalne službe	Ekonomske usluge	Ostala potrošnja
FBiH (bez kantona)	51%	6%	36%	7%	0%
RS	6%	15%	36%	9%	33%
BD	21%	12%	53%	5%	9%
BiH	18%	69%	3%	6%	3%
BiH (konsolidovano za 4 nivoa)	29%	21%	31%	7%	12%

Izvor: kalkulacije autora na osnovu Dokumenta okvirnog budžeta za: FBiH (2015-2017), RS (2015-2017), BiH (2014-2016); Brčko Distrikt (Budžet 2014)

Iz Tabele 3. vidljivo je da oko 30% konsolidovanog budžeta za BiH odlazi na opšte javne usluge. Međutim, postoji nelogičnost u procentu koji pokazuje nivo Republike Srpske (izuzetno nizak) i nivo Federacije Bosne i Hercegovine (izuzetno visok). Naime, ako se posmatraju opšte javne usluge u RS-u, uočljivo je da samo 6% budžeta odlazi na iste, dok je ostala potrošnja 33% (u njoj je uključen i dug), dok u FBiH na opšte javne usluge odlazi 51%, dok ostale potrošnje praktično i nema. Naime, postoji različita statistička klasifikacija između različitih nivoa vlasti u BiH, te su uočljive velike razlike. Klasifikacije bi trebalo uskladiti i unaprijediti, kako bi bile uporedive.

6. Budžet kao odraz politika i prioriteta

Strategija reforme javne uprave¹⁰ predviđa unapređenje ciljeva politike i budžeta. U tom smislu, postoje dva aspekta. Prvi aspekt podrazumijeva da je budžet osnovno sredstvo kojim vlada provodi svoje strateške prioritete, a drugi da je provedba ciljeva politike ograničena budžetskim resursima. Upravo zbog toga, budžet treba da bude odraz ciljeva politike. U skladu s tim, moraju se definisati prioritete određenih politika, kako bi se na najefikasniji način iskoristili raspoloživi ograničeni resursi.

Strategija reforme javne uprave predviđa sljedeće:

- Pristupanje postavljenim strateškim prioritetima uz potpunu svijest o finansijskim utjecajima svakog postavljenog prioriteta, te o raspoloživim resursima za uspjeh u kratkoročnom i dugoročnom planiranju budžeta.
- Unapređenje komunikacije u okviru institucija, između interesnih grupa koje definišu politike i finansijskih jedinica.
- Jačanje komunikacije između institucija, ministarstava finansija i vlade, u cilju osiguranja uključenosti ciljeva politike u budžet.

¹⁰ <http://parco.gov.ba/latn/?page=110> (Strategija reforme javne uprave)

Kao dio Revidiranog akcionog plana (RAP1)¹¹ Ureda za koordinaciju reforme javne uprave je predviđeno (u oblasti koja se tiče javnih finansija) da se radi na povećanju efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom. U dijelu koji se tiče budžeta kao odraza vladinih politika i prioriteta, naročita pažnja posvećuje se jačanju komunikacije između menadžmenta institucija i jedinica za finansije. To znači intenzivnije uključivanje rukovodilaca u proces pripreme budžeta i konsultacije između sektora za budžet u ministarstvima finansija i budžetskih korisnika. Krajnji rezultat ovakog procesa bi trebao da bude poboljšani proces odlučivanja, identifikacije i rangiranja prioriteta politika, ciljeva i finansijskih potreba. Osim poboljšanja procesa, planirano je poboljšanje monitoringa planiranih ciljeva, procjene učinka, te poboljšano unutrašnje i vanjsko izvještavanje.

Jednostavno rečeno, krajnji cilj reforme treba da bude da budžeti odražavaju vladine ciljeve u skladu sa predviđenim makroekonomskim pokazateljima, socijalnim stanjem, te fiskalnim okvirom. Bitno je napomenuti da sve izmjene zakona koje imaju finansijske posljedice na budžet trebaju imati projicirane finansijske posljedice sa adekvatnim obrazloženjima istih. Bužet se ne planira samo za jednu godinu, već za tri naredne godine, a sve bi trebalo biti u skladu sa komunikacijom između ministarstava finansija i budžetskih korisnika.

6.1. Dokument okvirnog budžeta

Svi zakoni koji regulišu budžete¹² na sva četiri nivoa predviđaju izradu Dokumenta okvirnog budžeta (DOB-a), na osnovu kojeg se vrši izrada budžeta. DOB obuhvata sljedeće:

- Makroekonomske projekcije (procjena privrednog razvoja, procjena razvoja socijalnog sektora, procjena makroekonomskih indikatora, fiskalni okvir)
- Projekcije budžetskih sredstava i izdataka za naredne tri godine.

Dakle, DOB se donosi za period napr. 2015-2017. tokom 2014. godine i na osnovu njega se priprema i izrađuje budžet za 2015. godinu.

Zakonima koji regulišu budžete je također regulisano da svi prijedlozi zakona ili bilo kojih drugih pravnih akata koji imaju za posljedicu finansijske, odnosno fiskalne efekte, moraju kao podlogu sadržavati projekcije fiskalnih efekata na budžet, te obrazloženja istih, kao i način nadoknade gubitka prihoda kroz druge izvore. Projekcije se trebaju napraviti za tekuću i dvije naredne godine (tri godine sve skupa). Ovo je naročito detaljno propisano Zakonom o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske.

¹¹ <http://parco.gov.ba/latn/?page=453> (Revidirani akcioni plan)

¹² Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Zakon o budžetu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

Zakon o budžetu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine nalaže da se propisi koji imaju finansijske posljedice na budžet obrazlažu analizom troškova i koristi, ali bez bilo kakvih specifičnih odrednica.

U Zakonu o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine nema odredbi koje regulišu finansijske efekte novih ili izmjenjenih propisa, ali u odredbi o uravnoteženju budžeta jedino se spominje da Ministarstvo finansija može pristupiti uravnoteženju budžeta iznalaženjem novih prihoda ili sniženjem predviđenih rashoda.

Uvidom u DOB FBiH i RS za 2015-2017. pokazalo se da su dokumenti u skladu sa zakonskim odredbama i vremenskim okvirom donošenja istog. U oba entiteta DOB-ovi su transparentni, odnosno javno dostupni na web stranicama entitetskih ministarstava finansija.

Iako je zakonom propisano donošenje DOB-a na nivou BiH, isti još uvijek nije donesen ili nije transparentan za javnost, iako je zakonski rok za postavljanje DOB-a na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH bio 15.07. tekuće godine. Postavlja se pitanje - ukoliko DOB još uvijek nije usvojen, zašto nije usvojen, jer to predstavlja narušavanje budžetskog procesa, ili ako je usvojen, zašto nije postavljen na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH, jer se time DOB čini netransparentnim, a što je također narušavanje budžetskog procesa.

Slična situacija kao na nivou BiH je i u Brčko Distriktu, gdje je zadnji dostupan DOB za 2012-2014. godinu, što ovaj dokument čini netransparentnim.

6.2. Budžetski kalendar

DOB predstavlja dio budžetskog procesa, te se donosi u skladu sa budžetskim kalendarom. Budžetski kalendar je prikazan u sljedećoj tabeli (Tabela 4).

Tabela 4: Budžetski kalendar

	FBiH	RS	BD	BiH
Instrukcija 1; MF - Korisnici	15.02.	15.02.	31.01.	31.01.
Prijedlozi korisnika	15.04.	30.04.	15.04.	15.04.
MF prednacrt DOB-a				28.04.
MF – Vlada	15.06.		15.06.	15.06.
Usvajanje DOB-a	30.06.	30.06.	30.06.	30.06.
MF – DOB – općine, gradovi, fondovi		01.07.		
Web MF	15.07.		15.07.	15.07.
Dostava DOB-a skupštini (informacija)			15.07.	
Instrukcija 2 – Budžetska ograničenja	15.07.	01.07.	01.07.	01.07.
Budžetski zahtjevi korisnika	15.08.	01.09.	01.08.	01.08.
Konsultacija MF i korisnika	15.09.			01.10.
MF – Vlada nacrt budžeta	15.10.	15.10.	15.09.	01.10.
Vijeće ministara – Predsjedništvo nacrt budžeta				15.10.
Vlada utvrđuje nacrt budžeta	01.11.	05.11.	01.10.	
Premijer/Predsjedništvo/Gradonačelnik – Parlament nacrt budžeta	05.11.		01.10.	01.11.
Izjašnjavanje skupštine		15.11.		
Konačan prijedlog budžeta Vlada – skupština		01.12.		
Budžet	31.12.	15.12.	01.12.	31.12.

Izvor: Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Zakon o budžetu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

Proces donošenja budžeta na sva četiri nivoa se odvija na sličan način, sa nekoliko različitih koraka.

Prvi korak je Instrukcija br.1 koju ministarstva finansija dostavljaju budžetskim korisnicima o načinu i elementima izrade dokumenta okvirnog budžeta, a koja sadrži osnovne ekonomske pretpostavke i smjernice za pripremu DOB-a, tabele pregleda prioriteta budžetskih korisnika, te dinamiku i rokove pripreme DOB-a. Rokovi za upućivanje Instrukcije korisnicima se kreću od 31.01. do 15.02., zavisno od nivoa vlasti.

Sljedeći korak su prijedlozi budžetskih korisnika za izradu DOB-a, čiji rokovi za podnošenje su 15.04, izuzev RS-a gdje je rok za podnošenje 30.04.

Na BiH nivou, Ministarstvo finansija i trezora BiH obavezno je da sačini do 28.04. nacrt odjeljaka DOB-a koje sadrže makroekonomske i fiskalne projekcije za tekuću i naredne tri godine.

Nakon dostavljanja prijedloga prioriteta budžetskih korisnika za izradu DOB-a, ministarstva finansija pripremaju DOB i dostavljaju vladi do 15.06, izuzev u RS-u gdje taj rok nije naznačen.

Vlade usvajaju DOB do 30.06, gdje se nakon usvajanja u RS-u isti dostavlja gradovima, opštinama i fondovima, u BD-u i FBiH parlamentu kao informacija, a postavljanje DOB-a na web stranicama je obaveza svima do 15.07, izuzev RS-a, gdje se, iako nema zakonske obaveze, DOB stavlja na web stranicu.

Sljedeći korak je dostavljanje Instrukcije br.2 korisnicima od strane ministarstava finansija koja sadrži budžetska ograničenja, načine i rokove za izradu budžeta, koja se u FBiH dostavlja do 15.07, a na ostalim nivoima do 01.07.

Budžetski zahtjevi korisnika se dostavljaju ministarstvima finansija u rasponu od 01.08. do 01.09. Konsultacije između ministarstava finansija i korisnika su propisane zakonima FBiH i BiH, a krajnji rok za konsultacije je 15.09. u FBiH, a na nivou BiH 01.10. Konsultacije nisu propisane zakonom u BD-u, a u RS-u su propisane da se odvijaju samo po potrebi, odnosno nije propisano budžetskim kalendarom već se radi o subjektivnoj procjeni Ministarstva finansija. Takvim stavom se ne poboljšava komunikacija između Ministarstva finansija i korisnika.

Ministarstvo finansija dostavlja Vladi nacrt budžeta za sljedeću fiskalnu godinu do 15.09. u BD-u, do 01.10. u BiH, a do 15.10. u RS-u i FBiH.

Sljedeći koraci bit će razloženi po nivoima, iz razloga složenosti.

Na nivou BiH, nakon što Vijeće ministara utvrdi nacrt budžeta, isti prosljeđuje Predsjedništvu BiH do 15.10, gdje Predsjedništvo BiH utvrđuje prijedlog budžeta do 01.11, nakon čega isti upućuje Parlamentarnoj skupštini BiH, koja je dužna do 31.12. usvojiti budžet za narednu godinu.

Na nivou FBiH, Vlada utvrđuje nacrt budžeta do 01.11, nakon čega premijer do 05.11. dostavlja Parlamentu nacrt budžeta za sljedeću fiskalnu godinu. Parlament donosi budžet do 31.12. tekuće godine.

U BD-u, Vlada odobrava nacrt budžeta, a gradonačelnik dostavlja prijedlog budžeta Skupštini najkasnije do 01.10. tekuće godine za narednu fiskalnu godinu. Skupština usvaja budžet najkasnije do 01.12. tekuće godine.

U RS-u, Vlada utvrđuje nacrt budžeta za narednu fiskalnu godinu i prosljeđuje ga Skupštini na razmatranje do 05.11. Skupština se izjašnjava o nacrtu budžeta do 15.11. i isti dostavlja Vladi, čime se ovim procesom unapređuje komunikacija između zakonodavne i izvršne vlasti, kao i

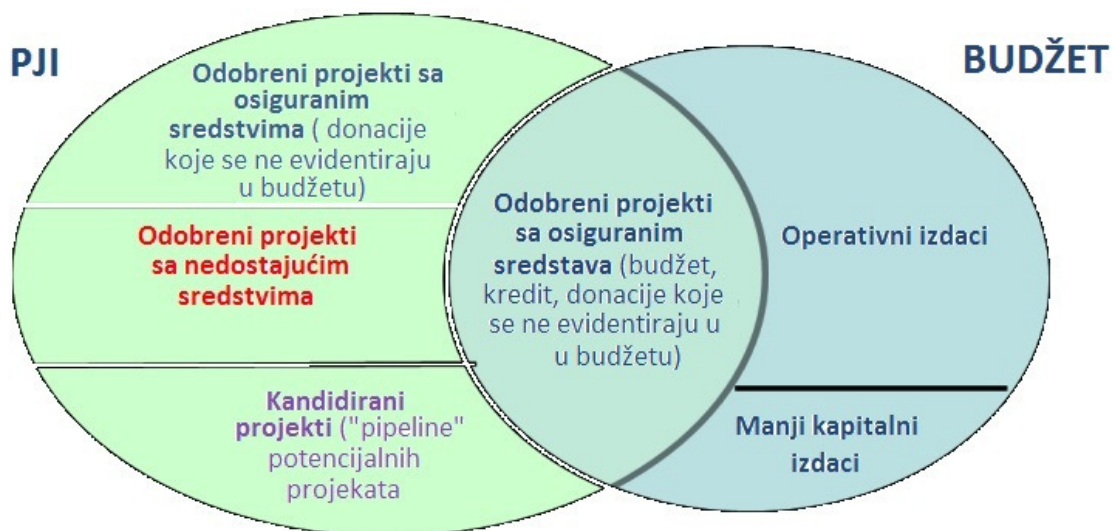
uključivanje Skupštine u proces pripreme i izrade budžeta, što nije slučaj na ostalim nivoima u BiH. Vlada utvrđuje prijedlog budžeta za narednu fiskalnu godinu i dostavlja ga Skupštini na razmatranje i usvajanje do 01.12. Do 15.12, Skupština je dužna donijeti odluku o usvajanju budžeta za narednu fiskalnu godinu.

Iz navedenog budžetskog kalendara može se vidjeti da je legislativa prilično usklađena na sva četiri nivoa vlasti. Vrlo je teško reći da li se poštuju svi rokovi iz budžetskog kalendara propisani zakonima koji regulišu budžete, jer je to istraživanje koje zahtijeva mnogo više vremena i veći tim istraživača. Ono što je očigledno, jeste da BD i BiH ne poštuju rokove o postavljanju DOB-a na web stranicama ministarstava finansija. Iako RS nije zakonski obavezna da DOB postavlja na web stranici Ministarstva finansija, isti je tamo dostupan. Bilo bi poželjno ukoliko bi se takva odredba unijela i u zakonsku regulativu. U RS-u i BD-u zakonom nije predviđena konsultacija između ministarstava finansija i budžetskih korisnika, što ne doprinosi poboljšanju saradnje između istih. U RS-u je uvedena Skupština u kariku konsultacija o budžetu, dok na drugim nivoima vlasti nije, što također ne poboljšava saradnju između istih. Dakle, trebalo bi dalje raditi na poboljšanju komunikacije i uključenosti budžetskih korisnika i parlamenta u pripremu i izradu budžeta. Rokovi za donošenje budžeta su u decembru, a svi budžeti za 2014. godinu su i doneseni u decembru 2013. godine, čime su ispoštovani zakonski rokovi.

7. Planirani budžet i izvršenje budžeta

Cilj ovog dijela izvještaja jeste da se utvrđivanje preciznosti projiciranih prihoda, odnosno rashoda u budžetu. Međutim, tokom traženje podataka, uočena je netransparentnost istih. Obzirom da je 9. mjesec 2014. godine, očekivano je da sva četiri nivoa (FBiH, RS, BD, BiH) vlasti već imaju uveliko dostupne podatke o izvršenju budžeta za 2013. godinu, što nije slučaj. Također je važno napomenuti da svi kapitalni izdaci i primici nisu obuhvaćeni glavnim budžetom. Tako na primjer, na BiH nivou, u DOB-u 2014-2016. mogu se vidjeti investicije koje su date na osnovu dokumenta Program javnih investicija (PJI) institucija BiH. Može se uočiti da postoje i investicije koje se ne evidentiraju u budžetima, tako da kapitalni izdaci predstavljeni u budžetu ne daju pravu sliku o investicijama (npr. neke investicije se finansiraju iz **donacija koje se ne evidentiraju u budžetu**, Slika 1). Što se tiče transparentnosti, dokument Program javnih investicija institucija BiH nije dostupan na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH, iako postoji rubrika pod nazivom Upravljanje javnim investicijama.

Slika 1: Veza između javnih investicija i budžeta



Izvor: Dokument okvirog budžeta institucija Bosne i Hercegovine za period od 2014. do 2016. godine, str. 144

7.1. Pristup podacima putem web-stranica

Federacija Bosne i Hercegovine

FBiH nivo vlasti je jedini nivo gdje se transparentno i bez puno traženja može pristupiti svim podacima koji se tiču budžeta (osim plana razvojnih programa).

Pri otvaranju web stranice Federalnog ministarstva finansija (www.fmf.gov.ba), jasno je naznačena rubrika *Proračun*. Kada se ista otvori, vidljivi su razvrstani podaci o budžetu, tj. dokumenti koji se tiču budžeta, prema godinama. U 2014. godini mogu se jednostavno naći svi dokumenti koji se tiču budžeta za 2014. godinu, ili koji su doneseni i usvojeni u 2014. godini.

Takvi dokumenti su:

- Izvještaj o izvršenju Proračuna FBiH za 2013. godinu
- Dokument okvirnog proračuna FBiH 2015 – 2017. godina
- Opći dio Izvještaja o izvršenju Proračuna FBiH za 2013. godinu
- Posebni dio Izvještaja o izvršenju Proračuna FBiH za 2013. godinu
- Dokument okvirnog budžeta 2014 – 2016
- Depozitni i transakcijski računi Budžeta FBiH
- Proračun FBiH za 2014.

- Opća
- Posebna
- Prihodi, primici i finansiranje
- Zakon o izvršavanju budžeta za 2014. godinu
- Smjernice ekonomske i fiskalne politike Federacije BiH za period 2015. – 2017,

te dokumenti koji se tiču Izmjena i dopuna Budžeta FBiH za 2014:

- Izmjene i dopune Budžeta FBiH za 2014.
- Prihodi, primici i financiranje
- Plan rashoda, opća
- Plan rashoda, posebna
- Član 4.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Budžeta FBiH za 2014.

Dakle, svi relevantni dokumenti su sadržani na jednom mjestu. Naravno, oni se mogu sistematizovati i preciznije nazvati (npr. naziv Opća ne govori mnogo o sadržaju dokumenta), tako da pristup i jasnoća svakog dokumenta bude olakšana, kao napr. po rubrikama za 2014. godinu: Proračun 2014, Izvršenje proračuna 2013, Dokumenti okvirnog proračuna, Ostalo, kako bi korisnicima podataka bilo još jednostavnije pristupiti istima.

Republika Srpska

Na web stranici Ministarstva finansija Republike Srpske nisu prikazani svi relevantni dokumenti koji se tiču Budžeta RS. Jedini dokument koji je prikazan jeste Budžet RS i arhiva Budžeta.

Obzirom da je potreban izvještaj o izvršenju budžeta za 2013.godinu, kako bi se uporedili realno ostvareni prihodi i rashodi sa planiranim, ispostavilo se da takav izvještaj nije javno dostupan, nego se informacija o njegovom usvajanju može dobiti samo iz medija, ali ne i njegov sadržaj.

Brčko Distrikt

Na web stranici Vlade Brčko distrikta (Važni akti – Budžet Brčko Distrikta) dostupni su i dokument budžeta, i izvršenje budžeta. Uočeno je da se u dokumentu o izvršenju budžeta, u kojem se osim ostvarenog budžeta javlja i planirani budžet za 2013. godinu, planirani budžet razlikuje od usvojenog budžeta za 2013. godinu. Nije poznato da li je bilo rebalansa budžeta za 2013. godinu.

Na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH u dijelu koji se tiče budžeta i izvršenja budžeta postavljeno je niz različitih dokumenata koji bi trebali biti razvrstani prema tome ko je njihov krajnji korisnik. Tako napr, u dijelu koji se tiče izvršenja, javljaju se dokumenti o izvršenju, kao i instrukcije za budžetske korisnike koje se ne tiču građana, analitičara i dr. Za njih bi trebao biti napravljen poseban dio na web stranici radi bolje preglednosti.

Također je uočeno da izvještaj o izvršenju budžeta za čitavu 2013. godinu za institucije BiH nije dostupan na web stranici. Ispostavilo se da isti još uvijek nije usvojen, iako je deveti mjesec 2014. godine.

Na web stranici Ministarstva i trezora BiH, u dijelu koji se tiče budžeta, potrebna je pristupna šifra Službenom glasniku BiH da bi se pristupilo budžetima za pojedine godine, a što budžet čini netransparentnim.

7.2. Preciznost projekcija

Ako se uporede usvojeni budžeti FBiH i Brčko Distrikta sa njihovim izvršenjem (Tabela 5; Tabela 6), tj. sa stvarno ostvarenim prihodima i rashodima, vidljivo je da se realno ostvareni i prihodi, i rashodi na pojedinim stavkama značajno razlikuju u odnosu na projicirani budžet. U oblasti rashoda može se primjetiti da su ostvarene značajne uštede, ali se također u oblasti prihoda može primjetiti da nije ostvareno onoliko prihoda koliko je planirano. Na to uticaj mogu imati i ekonomske prilike u zemlji, ali i slab inspekcijski nadzor nad sivom ekonomijom, kao i vrlo uobičajeno nerealno planiranje budžeta, gdje se svjesno planiraju viši prihodi (a samim tim i rashodi) od onog što se realno očekuje, a u svrhu zadovoljavanja političkih interesa. Ono što je također vrlo bitno napomenuti jest da su modeli za procjenu, kako prihoda, tako i rashoda neprecizni, te da treba raditi na unaprijeđenju istih, o čemu je već bilo govora u poglavlju koje se tiče institucionalnih kapaciteta ključnih institucija koje se bave javnim finansijama.

Tabela 5: Usvojeni budžet i izvršenje budžeta za 2013. godinu, FBiH i RS

	FBiH			RS		
	Budžet	Izvršenje	Odstupanje ¹³	Budžet	Izvršenje	Odstupanje
PRIHODI						
Porezni prihodi	1.344.781.036	1.262.367.000	-6%	1.404.235.000		
Neporezni prihodi	451.224.186	274.442.000	-39%	126.891.000		
PRIHODI	1.796.005.222	1.536.809.000	-14%	1.531.126.000		
Primici (finansiranje)	418.174.900	399.042.000	-5%	413.874.000		
PRIHODI I PRIMICI	2.214.180.122	1.935.851.000	-13%	1.945.000.000		
Višak prihoda nad rashodima		-65.265.179				
	FBiH			RS		
	Budžet	Izvršenje	Odstupanje	Budžet	Izvršenje	Odstupanje
RASHODI I IZDACI						
Plate	237.811.048	224.887.429	-5%	642.087.900		
Materijal i usluge	91.632.465	73.931.832	-20%	104.632.100		
Transferi	978.245.583	960.370.286	-2%	670.169.100		
Kapitalni izdaci i transferi	93.304.112	44.492.823	-52%	19.164.400		
Kamate	94.669.700	68.485.675	-28%	43.473.100		
Rezerve	6.310.000	0	-100%	1.920.500		
Finansijska imovina	15.458.214	12.555.356	-20%	150.000		
Otplata dugova	696.749.000	616.392.778	-11%	463.402.900		
RASHODI I IZDACI	2.214.180.122	2.001.116.179	-10%	1.945.000.000		
Rashodi¹⁴ bez transfera	523.727.325	411.797.759	-21%	811.278.000		
Rashodi¹⁵	1.501.972.908	1.372.168.045	-9%	1.481.447.100		

Izvor: Budžet FBiH za 2013, Izvršenje budžeta FBiH za 2013, Budžet RS za 2013.

¹³ Odstupanje se odnosi na izvršenje u odnosu na budžet.

¹⁴ Bez finansijske imovine i dugova.

¹⁵ Bez finansijske imovine i dugova, ali uključujući transfere.

Tabela 6: Usvojeni budžet i izvršenje budžeta za 2013. godinu, BD i BiH

	BD			BiH		
	Budžet	Izvršenje	Odstupanje	Budžet	Izvršenje	Odstupanje
PRIHODI						
Prihodi od poreza	173.110.000	169.089.573	-2%	750.000.000		
Neporezni prihodi	30.190.594	26.780.348	-11%	140.026.000		
Grantovi	2.195.993	2.087.206	-5%	7.216.000		
PRIHODI	205.496.587	197.957.127	-4%	897.242.000		
Primici (finansiranje)	29.688.942	33.447.557	13%	52.758.000		
PRIHODI I PRIMICI	235.185.529	231.404.684	-2%	950.000.000		
Višak prihoda nad rashodima		32.806.553				
Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH:				788.476.010		
FBiH				509.400.847		
RS				273.467.804		
BD				861.606		
BiH				4.745.753		
				1.738.476.010		
	BD			BiH		
	Budžet	Izvršenje	Odstupanje	Budžet	Izvršenje	Odstupanje
RASHODI I IZDACI						
Plate	80.712.501	74.855.063	-8%	636.215.000		
Materijal i usluge	46.705.270	44.993.785	-4%	190.477.000		
Transferi	67.573.297	70.613.961	-5%	36.911.000		
Kapitalni izdaci i transferi	38.615.482	7.727.148	-80%	76.995.000		
Kamate	493.574	411.174	-17%	450.000		
Rezerve				8.952.000		
Finansijska imovina						
Otplata dugova	1.075.403	1.101.790	2%	788.476.010		

UKUPNO RASHODI I IZDACI	235.185.527	199.699.921	-15%	1.738.476.010		
Rashodi bez transfera¹⁶	166.536.827	127.984.170	-23%	913.089.000		
Rashodi¹⁷	234.110.124	198.598.131	-15%	950.000.000		

Izvor: Budžet BD za 2013, Izvršenje budžeta BD za 2013, Budžet BiH za 2013

8. Trezorski sistem poslovanja i Informacioni sistem upravljanja budžetom (BMIS – Budget Management Information System)

U Federaciji Bosne i Hercegovine, trezorski sistem poslovanja uveden je na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i kantona. Međutim, trezorski sistem poslovanja još uvijek nije uveden u većini opština u Federaciji Bosne i Hercegovine, iako je rok za uvođenje istog pomjeran Zakonom o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine (stari Zakon) više puta. Osim opština, postoje i druge institucije na nivou FBiH koje ne koriste trezorski sistem poslovanja, te većina vanbudžetskih fondova, kao i neke institucije na nivou BiH. Oni još uvijek vode sve transakcije ručno, što predstavlja sistem koji je potpuno netransparentan i podložan greškama. Za adekvatno upravljanje javnim sredstvima, od izuzetne važnosti je da su sve budžetske institucije uključene u trezorski sistem poslovanja.

U Republici Srpskoj su sve entitetske institucije i opštine uvele trezorski sistem poslovanja, jedino zdravstveni sektor nema trezorski sistem poslovanja¹⁸. Uvezivanje zdravstvenog sektora u trezorski sistem bi povećalo efikasnost upravljanja fondom za zdravstvenu zaštitu.

Uz pomoć IPA fondova i Fonda za reformu javne uprave, BMIS je uveden na sva 4 nivoa vlasti (državnom nivou, entitetskim nivoima, te Brčko Distriktu). Međutim, problem predstavljaju kantoni i opštine u FBiH, za šta saglasnost nije dala Republika Srpska. Trebalo bi dalje raditi na uvođenju BMIS-a na niže nivoe vlasti u FBiH, barem da se BMIS uvede na kantonalnom nivou.

Uvođenjem BMIS-a se uvodi tehnička podloga za povećanje efikasnosti upravljanja budžetom. Cilj ovog projekta je da sve budžetske institucije pristupe pripremi budžeta preko centralizovane online baze podataka koja je smještena u ministarstvima finansija. Prije uvođenja BMIS-a, zahtjevi budžetskih korisnika su se unosili manuelno u Excel tabele. Uvođenjem BMIS-a se smanjuje mogućnost greške, povećava se transparentnost upravljanja novcem, te se poboljšava izvještavanje, kao i fiskalna disciplina.

BMIS sistem je proširen komponentom za rodno odgovorno budžetiranje.

¹⁶ Bez finansijske imovine i dugova.

¹⁷ Bez finansijske imovine i dugova, ali uključujući transfere.

¹⁸ <http://www.usaid.gov/bosnia-herzegovina/partnership-opportunities> (Request for Proposal No.: SOL-168-14-000006 – Fiscal Sector Reform Activity in Bosnia and Herzegovina)

Uvođenje trezorskog poslovanja i BMIS-a na svim nivoima će još više unaprijediti protok podataka/informacija, njihovu preciznost i transparentnost, kao i fiskalnu disciplinu.

Također, uvođenjem BMIS-a, daje se tehnička podloga za poboljšanje koordinacije između ministarstava finansija na svim nivoima vlasti i budžetskih korisnika. Budžet za 2014. godinu je planiran u BMIS sistemu.

Obzirom da je i jedan od ciljeva u Revidiranom akcionom planu (RAP1) uključivanje Parlamenta/Skupštine u proces donošenja budžeta, te prošireno izvještavanje prema parlamentu i javnosti, uvođenjem BMIS-a daje se tehnička podloga za jasnije i transparentnije praćenje mjera učinka i troškovne opravdanosti programa i aktivnosti budžetskih korisnika. To treba biti krajnji i očekivani rezultat uvođenja BMIS-a, što se treba pratiti kroz vrijeme da se vidi da li se ide ka implementaciji toga cilja.

9. Plate, budžet i kompresija

U ovom dijelu izvještaja fokus se stavlja na rashode za plate koje se isplaćuju iz budžeta, te udio istih u BDP-u i u rashodima budžeta. Osim toga, također se analizira udio rashoda za robe i usluge u rashodima budžeta. Analiza obuhvata i vertikalnu i horizontalnu kompresiju. Svi pokazatelji su komparativno prikazani za BiH, Srbiju, Crnu Goru i Makedoniju. Podaci za BiH su predstavljeni za državni nivo, nivo entiteta i Brčko Distrikta, kao i konsolidovano za čitavu državu (bez opština i vanbudžetskih fondova).

9.1. Opis pokazatelja

U ovoj dijelu izvještaja istražuje se šest pokazatelja kroz četiri države (BiH, Srbija, Crna Gora i Makedonija):

1. Rashodi za plate iz budžeta kroz petogodišnji period

Rashodi za plate predstavljaju bruto plate zaposlenih, bruto naknade troškova i ostalih ličnih primanja zaposlenih, te doprinose na teret poslodavca. Dakle, u ovoj studiji posmatra se ukupan trošak poslodavca za zaposlene. Uzima se period od pet godina, kao razuman srednjoročni period za posmatranje promjena u troškovima za zaposlene. Kao izvor podataka korišteni su dokumenti budžeta koji su javno dostupni na web stranicama ministarstava finansija i vlada. BiH je analizirana na više nivoa. Analiziran je budžet BiH, te entitetski budžeti i budžet BD-a. Budžetu Federacije Bosne i Hercegovina dodati su budžeti kantona za koje su bili javno dostupni podaci. Za one koje to nije bio slučaj, naavljena je procjena.

2. Rashodi za plate kao udio u BDP-u

Rashodi za plate spomenuti u pokazatelju 1. izražavaju se kao procenat BDP-a. Rashodi za plate za čitavu BiH dobijeni su tako što smo sabranjem rashoda iz budžeta BiH, iz entitetskih budžeta, budžeta BD-a, te kantona. Taj iznos stavljen je u odnos sa BDP-om BiH. Također su

posebno obrađeni rashodi za plate Republike Srpske, te ih stavljene u odnos sa dijelom BDP-a koji pripada RS-u. Isto je urađeno sa platama u FBiH - stavljene su u odnos sa dijelom BDP-a koji pripada FBiH.

3. Rashodi za plate kao udio u rashodima budžeta

Ovaj pokazatelj posmatran je iz dva dijela. U prvom dijelu rashode budžeta čine rashodi za zaposlene, rashodi za robe i usluge, izdaci za kamate, rezerve, te kapitalni rashodi (bez subvencija i transfera, izdataka za finansijsku imovinu i otplatu dugova). U drugom dijelu rashode budžeta čine i subvencije i transferi (bez izdataka za finansijsku imovinu i otplatu dugova).

4. Rashodi za robe i usluge kao udio u rashodima budžeta

Pokazatelj 4. također je posmatran iz dva dijela, tj. na isti način kao pokazatelj 3.

5. Vertikalna kompresija

Vertikalna kompresija predstavlja omjer između najviše i najniže plate na ljestvici pozicija državnih službenika (Mills et al., no date; Richardson & Thomas, 2013). Za informaciju o platama državnih službenika korišteni su zakoni o platama državnih službenika, izuzev u Makedoniji gdje ne postoji Zakon o platama državnih službenika, već su plate regulisane Zakonom o državnim službenicima.

6. Horizontalna kompresija

Za razliku od vertikalne kompresije koja posmatra plate državnih službenika na različitim pozicijama, horizontalna kompresija predstavlja omjer plata državnih službenika koji obavljaju iste ili slične poslove prema sistematizaciji radnih mjesta, a imaju različite visine plata (Richardson & Thomas, 2013).

9.2. Pokazatelji kroz brojeve

U ovom dijelu bit će predstavljeni rezultati istraživanja prema ranije navedenim pokazateljima (od 1. do 6.):

1. Rashodi za plate iz budžeta kroz petogodišnji period

Tabela 7 predstavlja rashode za plate kroz države, entitete i godine.

Tabela 7. Rashodi za plate (u KM)

Države i entitete	2014	2013	2012	2011	2010	2014/2013 % promjena	2013/2012 % promjena	2012/2011 % promjena	2011/2010 % promjena	2014/2010 % promjena
BiH	643.796.000	636.215.000	635.702.000	648.144.924	671.188.000	1	0	-2	-3	-4
FBiH (sa kantonima)	1.363.471.991	1.308.050.726	1.277.393.140	1.246.704.641	1.196.018.618	4	2	2	4	14
FBiH	251.943.154	237.811.048	232.463.098	237.258.129	229.828.773	6	2	-2	3	10
RS	656.609.000	642.087.900	698.610.200	627.672.200	627.331.100	2	-8	11	0	5
BD	72.005.808	80.712.501	85.283.194	75.601.347	84.329.520	-11	-5	13	-10	-15
BiH (konsolidovano)	2.735.882.799	2.667.066.127	2.696.988.534	2.598.123.112	2.578.867.238	3	-1	4	1	6
Srbija	4.599.381.693	4.541.896.554	3.763.508.152	3.675.106.957	3.384.002.953	1	21	2	9	36
Crna Gora	607.406.795	579.224.513	592.478.383	587.508.832	574.365.631	5	-2	1	2	6
Makedonija	726.932.227	710.157.053	694.354.594	713.069.902	701.854.764	2	2	-3	2	4

Izvor: Dokumenti budžeta javno dostupni na web stranicama ministarstva finansija i vlada

Iz Tabele 7. se može zapaziti da konsolidovani podaci za BiH pokazuju da nije bilo velikih oscilacija u rashodima za zaposlene tokom perioda od pet godina. Ako se poredi FBiH i RS, uočljivo je da su troškovi za zaposlene između 2010. godine i 2014. godine procentualno povećani više u FBiH nego u RS (FBiH – 14% (sa kantonima); RS – 5%). BiH nivo i BD su se suočili sa smanjenjem troškova plata od 2010. do 2014. godine (BiH – 4%; BD – 15%). Ako se BiH (konsolidovano) poredi sa ostalim zemljama regiona, vidljivo je da rast troškova plata od 6% u petogodišnjem periodu nije visok. To je procenat koji je viši od Makedonije (4%), isti kao u Crnoj Gori (6%), ali koji je i mnogo manji od Srbije (36%). U Srbiji su primjetni veliki skokovi troškova u pojedinim godinama, što nije slučaj u BiH (konsolidovano), Crnoj Gori i Makedoniji.

2. Rashodi za plate kao udio u BDP-u

Tabela 8 pokazuje rashode za plate kao udio u BDP-u kroz države, entitete i godine.

Tabela 8. Rashodi za plate kao udio u BDP-u

Države i entiteti	2014 %	2013 %	2012 %	2011 %	2010 %
FBiH (sa kantonima)	8	8	8	7	7
RS	7	7	8	7	7
BiH (konsolidovano)	10	10	10	10	10
Srbija	8	7	7	6	6
Crna Gora	10	9	10	9	9
Makedonija	5	5	5	5	5

Izvor: kalkulacije autora na osnovu: BDP – Centralna banka BiH; Agencija za statistiku BiH; Direkcija za ekonomsko planiranje BiH; Investicijsko-razvojna banka RS; Republički zavod za statistiku (Srbija); Narodna banka Srbije; Privredna komora Crne Gore; Ministarstvo finansija Crne Gore; Državen zavod za statistika (Makedonija); www.izvoznookno.si

Udio rashoda za plate u BDP-u se kreće od 5% u Makedoniji tokom svih pet godina do 10% u Bosni i Hercegovini (svih pet godina) i Crnoj Gori (u 2012. i 2014. godini). Učešće plata u BDP-u je uglavnom konstantno kroz godine u svim zemljama regiona.

3. Rashodi za plate kao udio u rashodima budžeta

Tabela 9. pokazuje rashode za plate kao udio u rashodima budžeta. Predstavljena su dva pokazatelja, jedan gdje rashodi ne uključuju transfere i subvencije (kao i izdatke za finansijsku imovinu i otplate dugova), a drugi gdje su subvencije i transferi uključeni (bez izdataka za finansijsku imovinu i otplate dugova).

Tabela 9. Rashodi za plate kao udio u rashodima budžeta

Države i entitete	2014		2013		2012		2011		2010	
	% (1)*	% (2)**	% (1)*	% (2)**	% (1)*	% (2)**	% (1)*	% (2)**	% (1)*	% (2)**
FBiH	54	14	45	12	50	13	54	13	46	11
FBiH (sa kantonima)	68	38	67	37	67	36	66	35	62	32
RS	78	43	79	43	86	48	84	46	82	44
BD	47	33	48	34	51	39	49	37	53	41
BiH (konsolidovano)	70	44	69	43	71	44	72	43	67	41
Srbija	50	25	53	25	61	25	59	24	61	25
Crna Gora	50	42	54	45	54	46	52	43	46	39
Makedonija	34	18	36	18	33	18	36	20	36	20

*(1) – učešće u rashodima bez transfera i subvencija (kao i izdataka za finansijsku imovinu i otplate dugova)

** (2) – učešće u rashodima sa transferima i subvencijama (bez izdataka za finansijsku imovinu i otplate dugova)

Ako se posmatraju rashodi za plate kao udio u rashodima budžeta isključujući transfere i subvencije (kao i izdatke za finansijsku imovinu i otplate dugova), vidljivo je da se kreću od 34% u Makedoniji (2014. godina) do visokih 78% u RS (2014. godina). Tokom svih pet godina, Makedonija ima najniži procenat koji je u 2010, 2011. i 2013. godini iznosio 36%, te se smanjio do 34% u 2014. godini. U Crnoj Gori, udio se povećao sa 46% u 2010. godini na 50% u 2014. godini, dok je u Srbiji iznosio 61% u 2010. godini, te se smanjio na 50% u 2014. godini. U BiH (konsolidovano) udio rashoda za plate u rashodima budžeta iznosi oko 70% tokom petogodišnjeg perioda.

Ako se uključe transferi i subvenciji u rashode budžeta, udio rashoda za plate se smanjuje (u poređenju sa rezultatima bez transfera i subvencija). Najniži udio i dalje ima Makedonija (između 18% i 20% u petogodišnjem periodu), a pridružuje joj se i FBiH (bez kantona; između 11% i 14% u petogodišnjem periodu). BiH (konsolidovano) ima udio koji se kreće oko nešto više od 40% kao i u Crnoj Gori, a u Srbiji je oko 25%.

Dakle, budžet Makedonije je više razvojni, a manje administrativni. Ukoliko su previsoki rashodi za plate, onda vlade imaju manje sredstava za rashode koji nisu plate, tj. robe i usluge, održavanje, te kapitalne rashode. To u stvarnosti znači da škole neće imati potrebnu opremu i sl.

4. Rashodi za robe i usluge kao udio u rashodima budžeta

Za ovaj pokazatelj se koristi ista metodologija kao i za pokazatelj 3. U Tabeli 10 su predstavljeni udjeli rashoda za robe i usluge u budžetu kroz države i entitete za petogodišnji period.

Tabela 10. Rashodi za robe i usluge kao udio u rashodima budžeta

Države i entiteti	2014		2013		2012		2011		2010	
	% (1)*	% (2)**	% (1)*	% (2)**	% (1)*	% (2)**	% (1)*	% (2)**	% (1)*	% (2)**
FBiH	16	5	17	6	14	4	18	6	22	7
FBiH (sa kantonima)	14	8	15	8	14	8	16	8	18	9
RS	12	7	13	7	12	7	14	7	13	7
BD	29	20	28	20	30	23	29	22	31	24
BiH (konsolidovano)	16	10	17	10	16	10	17	10	18	11
Srbija	18	9	17	8	13	5	14	6	14	5
Crna Gora	16	14	17	14	21	18	24	20	27	23
Makedonija	27	14	27	14	25	14	26	15	26	15

* (1) – učešće u rashodima bez transfera i subvencija (kao i izdataka za finansijsku imovinu i otplate dugova)

** (2) – učešće u rashodima sa transferima i subvencijama (bez izdataka za finansijsku imovinu i otplate dugova)

Tabela 10 pokazuje da Makedonija ima najviši udio rashoda za robe i usluge (budžet bez transfera i subvencija), koji iznosi između 25% i 27% kroz period od pet godina, što nije mnogo manje od udjela rashoda za plate (između 33% i 36%). Ako se posmatraju ostale zemlje i uzme kao primjer 2014. godina, vidljivo je da je velika razlika u učešću rashoda za plate i učešću rashoda za robe i usluge: BiH (konsolidovano; plate 70%, robe i usluge 16%), Srbija (plate 50%, robe i usluge 18%) i Crna Gora (plate 50%, robe i usluge 16%).

5. Vertikalna kompresija

Tabela 11. daje pregled omjera između najviših i najnižih plata državnih službenika (vertikalna kompresija), prema trenutno važećim propisima u pojedinim državama.

Tabela 11. Vertikalna kompresija

Države i entiteti	Najviša plata/najniža plata
RS	3,14
FBiH	1,76
BD	3,10
BiH	3,19
Kanton Sarajevo	1,76
BiH (konsolidovano)	6,72 ¹⁹
Srbija	6,43
Crna Gora	2,41
Makedonija	4,84

Izvor: kalkulacije autora na osnovu: plate – Zakoni o platama državnih službenika, izuzev u Makedoniji gdje su primanja regulisana Zakonom o državnim službenicima

Iz Tabele 11. se može vidjeti da FBiH i Kanton Sarajevo imaju najvišu vertikalnu kompresiju (1,76), dok RS, BD i BiH nivo imaju kompresiju oko 3. Kompresija u iznosu od 3 znači da je najviša plata državnog službenika tri puta viša od najniže plate državnog službenika, tj. ako je npr. najniža plata 1.000 KM, najviša je 3.000 KM. Potrebno je napomenuti da u razmatranje nisu uzeti svi kantoni, već samo Kanton Sarajevo kao primjer. Srbija ima vertikalnu kompresiju 6,43; Makedonija 4,84; a Crna Gora 2,42. Ako se posmatra BiH konsolidovano (svi nivoi vlasti zajedno), može se zapaziti da je kompresija u BiH 6,72. Kompresija u omjeru od 6,72 znači da je najviša plata koju može imati državni službenik za oko 7 puta viša od najniže plate državnog službenika. To znači da, ako je najniža plata državnog službenika 700 KM, onda je najviša plata 4.704 KM. Razlog zbog kojeg su prilikom mjerenja vertikalne kompresije uzeti u obzir različite nivoi vlasti u BiH jeste taj da i entiteti, kao i država i kantoni, imaju široke nadležnosti. Tako npr. postoje ministarstva pravde na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou. Opseg posla na svim nivoima ovih državnih službenika je sličan i to je razlog zašto su uzeti u obzir različiti nivoi vlasti. Dakle, postoje državni službenici koji imaju sličan nivo odgovornosti i obavljaju slične poslove, a u isto vrijeme imaju različite plate.

6. Horizontalna kompresija

Kroz ovaj pokazatelj će se pokazati primjeri horizontalne kompresije, tj. razlike u visini plata za iste pozicije. U Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji ne postoje takvi primjeri, jer postoji jedan Zakon koji reguliše primanja svih državnih službenika. U BiH svaki nivo vlasti ima svoj Zakon o platama državnih službenika. U RS-u postoji više zakona koji regulišu primanja državnih službenika.

¹⁹ Najviša plata je na BiH nivou, a najniža u RS-u.

Tabela 12. prikazuje dva primjera horizontalne kompresije u BiH, gdje je plata na BiH nivou prikazana u odnosu na platu na svakom nivou vlasti nižem od BiH.

Tabela 12. Horizontalna kompresija (BiH)

	RS (BiH plata/RS plata)	FBiH (BiH plata/FBiH plata)	BiH	Kanton Sarajevo (BiH plata/KS²⁰ plata)
Stručni saradnik	1,13	1,27	1,00	1,41
Sekretar tužilaštva	1,82	1,59	1,00	1,76

Tabela 12 se čita na sljedeći način: državni službenik na poziciji stručnog saradnika na nivou BiH ima 13% višu platu od višeg stručnog saradnika na nivou RS (omjer 1,13), 27% višu platu od stručnog saradnika na nivou FBiH (omjer 1,27), te 41% višu platu od stručnog saradnika na nivou Kantona Sarajevo (omjer 1,41).

U Republici Srpskoj postoje tri zakona koja regulišu plate državnih službenika: Zakon o platama uposlenika u organima uprave Republike Srpske, Zakon o platama uposlenika u institucijama pravosuđa Republike Srpske i Zakon o platama uposlenika u MUP-u Republike Srpske. Zapošljavanje svih državnih službenika se ne odvija preko Agencije za državnu službu Republike Srpske. Tako, npr. sekretari tužilaštava u RS-u se smatraju državnim službenicima, iako ih ne bira Agencija za državnu službu RS.

10. Zaključak

Ova studija/izvještaj je imala za cilj da prouči osnovne aspekte i kvantitativne pokazatelje stanja javnih finansija u BiH, te neke od njih uporedi sa zemljama regiona kao što su Srbija, Crna Gora i Makedonija.

Istraživanja pokazuju da su značajna sredstva i naponi, kako evropskih, tako i američkih donatora uložena u reformu fiskalnog sektora u BiH, te se i dalje ulažu. Napravljeni su značajni pomaci u oblasti oporezivanja, upravljanja budžetom, izvještavanjima, projekcijama i ostalim oblastima. Iako su izvršena poboljšanja u fiskalnom sektoru, još uvijek ima prostora za dalje reforme, te je potrebno još mnogo rada kako bi bili vidljivi efekti provedenih reformi.

Iako su uloženi značajni naponi na izgradnji ljudskih kapaciteta u ključnim institucijama koje se bave javnim finansijama, još uvijek je potrebno mnogo rada i truda, kako bi projekcije prihoda i rashoda, kao i simulacije efekata novih propisa bile što preciznije. Npr. nepreciznost se može vidjeti u dijelu u kojem se govori o razlikama između usvojenog i izvršenog budžeta.

²⁰KS je Kanton Sarajevo.

Ako se obrati pažnja na budžet koji se sastoji od osam elemenata (plate, materijal i usluge, transferi, kapitalni izdaci i grantovi, kamate, rezerve, finansijska imovina, dugovi), te isti stave u omjer sa BDP-om, dobija se rezultat prema kojem je učešće rashoda i izdataka u BiH (konsolidovano za 4 nivoa uključujući kantone, bez opština i vanbudžetskih fondova) u odnosu na BDP oko 30%, što nije više nego u ostalim zemljama regiona (Crna Gora i Makedonija, izuzev Srbije gdje je taj procenat mnogo viši). Do istih zaključaka dolazi se ako se iz ukupnih rashoda i izdataka izuzmu izdaci za finansijsku imovinu i otplatu dugova (izuzev što je u ovom slučaju Srbija mnogo bliža ostalim zemljama regiona).

Ono što je problem jeste struktura budžeta, gdje u slučaju posmatranja ukupnih rashoda i izdataka (svih 8 elemenata), oko trećina čitavog budžeta BiH (konsolidovano) odlazi na rashode za zaposlene. Ako se izuzmu dva elementa (finansijska imovina i otplata dugova), situacija je još gora, te oko polovine budžeta odlazi na rashode za plate. Takvi budžeti su više administrativni, a manje razvojni. Makedonija ima više razvojni budžet, a manje administrativni.

Kada se obrati pažnja na funkcionalnu budžetsku klasifikaciju, vidljivo je da oko 30% rashoda i izdataka (BiH, FBiH bez kantona, RS, BD) odlazi na opšte javne usluge.

Rezultati pokazuju da nije bilo velikih oscilacija u rashodima za plate u petogodišnjem periodu u BiH (konsolidovano; 6%, 2010 - 2014), za razliku od Srbije (36%).

Učešće rashoda za plate u BDP-u je konstantno kroz godine u čitavom regionu, sa procentima koji se kreću između 5% u Makedoniji do 10% u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini (konsolidovano).

Indikator koji mjeri učešće troškova za plate u rashodima budžeta (bez transfera i subvencija, kao i izdataka za finansijsku imovinu i otplate dugova) ukazuje na visoko učešće rashoda za plate, a nisko učešće rashoda za robe i usluge. Najniže učešće rashoda za plate ima Makedonija (34%), gdje u isto vrijeme nema mnogo manje rashode za robe i usluge (27%). U ostalim zemljama su procenti sljedeći: BiH (plate 70%, robe i usluge 16%), Srbija (plate 50%, robe i usluge 18%) i Crna Gora (plate 50%, robe i usluge 16%).

Indikator koji mjeri vertikalnu kompresiju pokazuje da FBiH i KS imaju visoku kompresiju (1,76), dok RS; BD i BiH nivo imaju oko 3 (omjer između najviše i najniže plate za pozicije državnih službenika). U Srbiji, taj pokazatelj je 6,43, a u BiH (konsolidovano) je 6,72. Razlog zbog kojeg su prilikom mjerenja vertikalne kompresije uzeti u obzir i različite nivoe vlasti u BiH jeste taj da i entiteti, kao i država i kantoni imaju široke nadležnosti. Opseg posla na svim nivoima ovih državnih službenika je sličan i to je razlog zašto su uzeti u obzir različite nivoe vlasti. Dakle, postoje državni službenici koji imaju sličan nivo odgovornosti i obavljaju slične poslove, a u isto vrijeme imaju različite plate.

Kada je riječ o horizontalnoj dekompresiji, ona nije prisutna kod državnih službenika u Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji, dok je u BiH prisutna između različitih nivoa vlasti.

Istraživanje pokazuje da je napravljen značajan napredak u usklađivanju regulative koja se odnosi na pripreme i izradu budžeta (budžetski kalendar). Dokumenti okvirnog budžeta koji su propisani zakonima koji regulišu budžete na svim nivoima vlasti obuhvataju: (1) makroekonomske projekcije (procjena privrednog razvoja, procjena razvoja socijalnog sektora, procjena makroekonomskih indikatora, fiskalni okvir), (2) projekcije budžetskih sredstava i izdataka za naredne tri godine.

Također, istraživanje je pokazalo da zakoni koji regulišu budžet na nivou FBiH i RS eksplicitno nalažu koji koraci treba da budu ispoštovani prilikom donošenja ili izmjene propisa koji imaju za posljedicu finansijske efekte na budžet. Takva odrednica se javlja i u Zakonu o budžetu Brčko Distrikta, ali bez eksplicitnih detalja, dok Zakon o finansiranju institucija BiH takve odrednice ne predviđa, jedino se spominje da Ministarstvo finansija i trezora može pristupiti uravnoteženju budžeta iznalaženjem novih prihoda ili sniženjem predviđenih rashoda.

U Republici Srpskoj, Zakon o budžetskim sistemima daje mogućnost subjektivne procjene Ministarstva finansija u vezi sa konsultacijama budžetskih korisnika, dok u BD takve odrednice uopšte nema. Ali, jedino je Zakonom o budžetskim sistemima RS-a definisana konsultacija Ministarstva finansija sa Skupštinom.

DOB za FBiH i RS za 2015-2017. je transparentan na web stranici ministarstava finansija, dok to nije slučaj na BiH nivou (prema dostupnim informacijama, još uvijek nije usvojen, što predstavlja narušavanje budžetskog procesa) i BD-u. Kada je riječ o transparentnosti, budžeti za pojedine godine na nivou BiH nisu dostupni na web stranici Ministarstva finansija bez pristupne šifre za Službeni glasnik BiH.

Uvođenjem Informacionog sistema upravljanja budžetom i trezorskim načinom poslovanja, daje se tehnička podloga za povećanje transparentnosti, kao i kontrolu trošenja sredstava, sa boljom uključenošću budžetskih korisnika i parlamenta/skupštine u proces pripreme i izrade budžeta, sa boljim praćenjem izvršenja i boljim izvještavanjem. Kroz naredni period treba pratiti da li se ide u očekivanom smjeru.

11. Preporuke za BiH

Iako je fiskalni sektor u Bosni i Hercegovini doživio značajne reforme, još uvijek ima prostora za daljnja poboljšanja. Također je potrebno uložiti još truda da se vide rezultati provedenih reformi.

Analiza pokazuje da je potrebno dalje jačanje ljudskih kapaciteta u ključnim institucijama koje se bave javnim finansijama, a naročito u oblasti izrade modela projekcija prihoda i rashoda, te simulacija efekata uvođenja novih ili izmjene postojećih propisa. Ovo je potrebno kako bi se povećala preciznost projekcija.

Kod funkcionalne budžetske klasifikacije treba raditi na usklađivanju različitih statističkih klasifikacija između različitih nivoa vlasti.

Zakon o budžetu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine bi trebali propisati eksplicitne odredbe koje regulišu korake koji trebaju biti ispoštovani prilikom donošenja ili izmjene propisa koji imaju za posljedicu finansijske efekte na budžet.

U oblasti transparentnosti, potrebno je uložiti napore kako bi svi relevantni dokumenti koji se tiču budžeta bili dostupni javnosti, odnosno njihovim korisnicima. Neophodno je omogućiti pristup budžetima putem web stranica ministarstava finansija za sve nivoe vlasti, uključujući i kantonalne budžete za barem pet prethodnih godina. Neophodno je povećati transparentnost izvještaja o izvršenju budžeta, kao i dokument okvirnog budžeta na pojedinim nivoima vlasti. BiH nivo treba da ažurnije usvaja izvještaj o izvršenju budžeta za prethodnu godinu, kao i DOB.

U oblasti izvještavanja učinjen je značajan napredak, ali i dalje treba raditi na ujednačenosti izvještaja na svim nivoima radi lakše uporedivosti fiskalnih podataka.

Potrebno je nastaviti rad na unapređenju komunikacije između ministarstava finansija i budžetskih korisnika, kao i ministarstava finansija i parlamenta/skupštine. Osim zakonske regulative, ovome poboljšanju bi trebalo doprinijeti i uvođenje informacionog sistema upravljanja budžetom, tako da treba raditi na uvođenju istog na nivou kantona i opština, kao i trezorskog načina poslovanja tamo gdje nije uvedeno.

Kao što je analiza pokazala, a poznato je i od ranije, BiH ima izuzetno visoke rashode za plate, gdje spadaju: bruto plate zaposlenih, bruto naknade troškova i ostalih ličnih primanja zaposlenih, te doprinosi na teret poslodavca. Ti rashodi kao udio u rashodima budžeta BiH (konsolidovano) su najviši u regionu. Postoje dva faktora koja utiču na to: prevelika administracija i visoka primanja određenih grupa dužnosnika. Takva primanja bi trebalo smanjiti, a kompletnu administraciju restrukturirati. Također, inspekcija bi trebala povećati svoje napore u suzbijanju sive ekonomije, te na taj način povećati prihode u budžetu i otvoriti prostor za više kapitalnih ulaganja. Bitno je napomenuti, iako se time već bave određeni projekti, da treba napraviti reviziju i reformu socijalnih davanja.

Također je uočeno da BiH (konsolidovano) ima visoku razliku između najviše i najniže plate predviđene za državne službenike (niska vertikalna kompresija). Inače, ta razlika ne treba ni

da je previsoka, a ni preniska. Ukoliko je previsoka, onda se kreira velika nejednakost u dohotku, dok ako je preniska, osobe na odgovornim pozicijama nisu adekvatno plaćene. U razvijenim OECD zemljama, najviše plate su dva do četiri puta više od najnižih (pojedinačni nivoi su u tom rangu, ali ne i konsolidovano, iako službenici imaju sličan opseg posla) (Mills et al, no date). Visoke plate u državnom sektoru čine državni sektor atraktivnijim za zapošljavanje od privatnog sektora, što ne bi trebao biti slučaj. Relativno visok raspon između plata državnih službenika u BiH se može umanjiti i kroz uvođenje više stopa u oporezivanju dohotka, što bi dovelo do smanjenja nejednakosti i redistribucije dohotka od onih koji imaju više ka onima koji imaju manje. Progresivne stope u oporezivanju mogu dati željene rezultate ukoliko se plate definisane u Zakonima o platama državnih službenika ne izražavaju u neto, nego u bruto iznosima. FBiH je to riješila kroz Zakon o porezu na dohodak gdje je definisala kako neto platu preračunati u bruto platu kao polaznu osnovicu za izračun doprinosa i poreza. Situacija u RS-u je takva da bez obzira kolika je stopa poreza na dohodak i koliko stopa ima, neto plata se ne mijenja, nego se samo mijenjaju troškovi poslodavca, te ne dolazi do redistribucije dohotka i smanjenja nejednakosti. Ovo bi trebalo razmotriti u smjeru izmjena u Zakonima o platama uposlenika u institucijama RS-a.

Trenutno, u RS-u postoji više Zakona o platama državnih službenika, koji regulišu plate u različitim institucijama. Trebalo bi razmotriti objedinjavanje više postojećih Zakona u jedan Zakon o platama državnih službenika RS-a.

12. Literatura

- Dokumenti okvirnog budžeta na nivou FBiH, RS, BD, BiH
 - Izvještaji Ureda koordinatora za reformu javne uprave
 - Mills, Z., Dahal, S., Garrity, C., i Manning, N. (no date). *Wage Bill and Pay Compression Summary Note*. PREM Public Sector & Governance, The World Bank.
 - Revidirani akcioni plan – RAP1 (Ured koordinatora za reformu javne uprave)
 - Richardson, P. i Thomas, S. (2013). Using an Equity/Performance Matrix to Address Salary Compression/Inversion and Performance Pay Issues. *Administrative Issues Journal: Education, Practice, and Research*, 3(1), 20-33.
 - SIGMA, Priorities, Bosnia and Herzegovina, May 2013
 - Strategija reforme javne uprave (Ured koordinatora za reformu javne uprave)
 - Zakoni koji regulišu budžete na nivou FBiH, RS, BD, BiH
 - Zakoni o platama državnih službenika (Kanton Sarajevo, FBiH, RS, BD, BiH, Srbija, Crna Gora) i Zakon o državnim službenicima (Makedonija)
 - Web stranice ministarstava finansija i vlada (kantoni, FBiH, RS, BD, BiH, Srbija, Crna Gora i Makedonija)
- www.usaid.gov/bosnia-herzegovina/partnership-opportunities (Request for Proposal No.: SOL-168-14-000006 Fiscal Sector Reform Activity in Bosnia and Herzegovina)
- www.parco.gov.ba

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20133435~menuPK:286310~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305~isCURL:Y,00.html>

www.izvoznookno.si

www.cbbh.ba

www.bhas.ba

www.dep.gov.ba

www.irbrs.net

www.stat.gov.rs

www.nbs.rs

www.privrednakomora.me

www.mf.gov.me

www.stat.gov.mk

[www.mca.org.uk/library/documents/pkf with department for international development .pdf](http://www.mca.org.uk/library/documents/pkf%20with%20department%20for%20international%20development.pdf)