



# Da li želimo znati kako se troši novac poreskih obveznika u BiH?

Naida Trkić

## Uporište reforme javne uprave u BiH

Prije nešto više od četiri godine, vlade Bosne i Hercegovine (BiH) su dale obećanje Vijeću za implementaciju mira, koje predstavlja pedeset i pet zemlja i međunarodnih organizacija, da će sprovesti reformu koja će od javne administracije napraviti strukturu koja će funkcionisati u skladu sa načelima efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti. Došlo je vrijeme da se sagleda do sada učinjeni napredak i da se daju preporuke o zadaći koju vlasti u BiH moraju uraditi ako su se ozbiljno opredijelile za poboljšanje javne uprave.

Iako su problemi vezani za reformu javne uprave (RJU) poznati već niz godina i bezbroj studija, analiza, projekata, radnih grupa i akcionih planova je oformljeno tim povodom, njihov stvarni učinak je bio gotovo neznan.

Jedan od glavnih razloga za ovako sporu dinamiku je bila (i još uvijek je) kompleksna administrativna struktura BiH i činjenica da svaki nivo snosi odgovornost za svoju upravu. Iz tog razloga su više od dvije godine prošle prije nego je oformljen Ured koordinatora reforme javne uprave, sa zadatkom da pripremi sveobuhvatnu strategiju reforme za BiH (vidi dijagram na dnu stranice).

Obzirom da je krenula u tranziciju ka tržišnoj ekonomiji dosta kasnije nego druge zemlje u regiji i pod iznimno teškim okolnostima, BiH se nalazi pod velikim pritiskom da uskladi svoje procese i procedure sa međunarodnom praksom. Višestruki nivoi vlasti su rezultirali vrlo nepovoljnom fiskalnom pozicijom, gdje javni rashodni prevazilaze rashode u drugim zemljama regije i zemljama sa sličnim BDP-om po glavi stanovnika. Istovremeno, kvalitet usluga koje se pružaju stanovništvu je znatno niži, što je razlog zašto **BiH mora podići kvalitet javnog sektora i podržati pozitivne primjere, uz istovremeno smanjenje troškova i broja zaposlenih u javnom sektoru i jaku fiskalnu disciplinu**. Mnoge naprednije zemlje su spoznale da planiranje i priprema budžeta na osnovu učinka može biti koristan instrument u procesu ostvarivanja ovih ciljeva (*osnovne karakteristike ovog metoda su date na slijedećoj stranici*).

## Uporište programskog budžetiranja

Pored toga što omogućavaju finansiranje javne uprave, javne finansije igraju bitnu ulogu u BiH radi svoje centralne uloge u procesu pristupanja

## Sažetak

Reforma javne uprave, koja se trenutno sprovodi u BiH, nastoji da poboljša učinkovitost i djelotvornost usluga javnog sektora na svim nivoima vlasti u BiH. Ključna komponenta ove reforme je uvođenje planiranja i pripreme budžeta na osnovu učinka uloženi sredstava. Ovakav metod planiranja i pripreme budžeta zahtjeva širok spektar promjena, od načina donošenja odluka i rukovođenja, do pristupa informacijama od strane svih grupa koje su uključene u proces, ako je cilj da reforma bude sprovedena u potpunosti i da građani dobiju usluge koje zaslužuju.

Ova analiza praktičnih politika sagledava širok spektar aktivnosti koje se moraju poduzeti ako BiH namjerava preći iz trenutnog stanja u stanje gdje građani mogu očekivati veću vrijednost za novac koji plaćaju kroz poreze.

## HRONOLOGIJA PRIPREME STRATEGIJE RJU



### Osnovne karakteristike programskog budžetiranja

Fokus planiranja i pripreme budžeta na osnovu učinka je na efikasnosti i pružanju odgovora na pitanja kao što su (1) čime se neka radna jedinica bavi, (2) koliko se česte bavi time i (3) koliko to košta. Najjednostavniji način pripreme budžeta na osnovu učinaka je ako se polazi od programa organizacione jedinice, koji se mjere kroz vrijeme i porede sa programima drugih jedinica. Prednosti ovog pristupa su da rezultira informacijama koje mogu biti vrlo korisne u svrhe analize/donošenja zakona i donosiocima odluka i da povezuje troškove sa ciljevima programa, potrebama društva i politikama Vlade. Osim toga, informacije koje su sadržane u ovakvim budžetima su predočene na opšteprihvaćen način podjele po ekonomskim kategorijama, a troškovi pripreme su između skupog ali korektnog budžetiranja po nultom osnovu i manje zahtjevne ali i manje efektivne metode inkrementalnog budžetiranja. Međutim, prikupljanje informacija o učinku i poređenje istih iziskuje dosta vremena, i, da bi bilo maksimalno efektivno, objektivnu i nezavisnu evaluaciju (kontrolu).

Evropskoj uniji. Međunarodna praksa je pokazala da su budžeti najkorisniji (tj. najefektniji) ako se odnose na srednji vremenski rok, ako su sveobuhvatni, ako objašnjavaju odstupanja od prijašnjih projekcija i ako su pripremljeni na administrativnoj, ekonomskoj i sektorskoj osnovi, kako bi se omogućila direktna uporedba različitih opcija. Ako je suditi po postojećoj legislativi, budžeti u BiH bi se trebali pripremati u skladu sa ovim načelima. **Ali, zašto je onda javna uprava još uvijek neefikasna, neodgovorna i netransparentna? Odgovor na ovo pitanje leži u velikoj mjeri u načinu na koji se budžetske informacije prikupljaju, bilježe i predočavaju.**

U većini slučajeva, budžeti se u BiH ne smatraju instrumentom koji bi mogao potpomoći donošenje odluka na najvišem nivou. Budžetski korisnici često dostavljaju svoje zahtjeve ne uzimajući u obzir sredstva koja ukupno stoje na raspolaganju i ne pružajući informacije o tome na koji način namjeravaju utrošiti sredstva koja zahtijevaju, tj. na koje se prioritete odnose njihovi zahtjevi. Ukoliko je cilj da se upravljanje javnim finansijama u BiH ojača i da uznapreduje, ova praksa mora se ukinuti i **BiH mora preusmjeriti pažnju sa finansijskih in-puta (tj. ulaznih elemenata) na programske efekte (tj. krajnje rezultate). Isto tako, rukovodioci moraju početi formulisati operativne ciljeve za svoje institucije u skladu sa osnovnim politikama društva i moraju početi pratiti učinke programa na koje su utrošili budžetska sredstva.**

### Uvođenje programskog budžetiranja u BiH

Imajući u vidu prednosti programskog budžetiranja, Ministarstva finansija (MF) u BiH su se opredijelila na uvođenje ovakvog vida planiranja i pripreme budžeta. U 2005. godini, MF su odabrala po dva budžetska korisnika na svakom nivou na kojima je testiran ovaj pristup i vrlo brzo se pokazalo da su svi korisnici koji su bili uključeni u ovaj pilot projekat imali dovoljno kapaciteta da pripreme potrebne informacije, tako da je 2006. godine reforma proširena na sve budžetske korisnike. Neposredno nakon

toga, uslijedio je i slijedeći korak - programsko budžetiranje je uvedeno kao obaveza u sistemskog Zakonu o budžetima u FBiH. Osim toga, oformljena je Koordinaciona grupa za budžet, koja predstavlja stručno savjetodavno tijelo Fiskalnog vijeća, koja se složila da bi svi zakoni koji regulišu ovu oblast trebali sadržati istovjetne odredbe, kako bi programsko budžetiranje i zvanično postalo praksa u BiH. **Međutim, uvođenje ovog ključnog elementa reforme javne uprave, koji, ukoliko sproveden ispravno, vodi do efikasnijeg finansiranja, kadra, procedura i kvaliteta usluga, je u velikoj mjeri ovisno od spremnosti na promjene, stava i kapaciteta svih koji su uključeni u ovu reformu.** Ukoliko budžetski korisnici (i Ministarstva finansija, koja su neposredni korisnik informacija na osnovu kojih Vladi predlažu podjelu budžeta po korisnicima) nemaju dovoljno zaposlenih da analiziraju ove informacije, upitno je koliko mogu potpomoći kvalitetnije donošenje odluka.

### Spremnost na programsko budžetiranje

Izjave Ministarstava finansija u BiH svjedoče da programsko budžetiranje smatraju korisnim instrumentom izvještavanja i određivanja budžetske alokacije. Činjenica da su sva MF u BiH prihvatila ovu praksu je bila signal i za budžetske korisnike, vanbudžetske fondove i opštine da priprema programskih informacija i podrška cjelokupne reforme može imati kratkoročnu i dugoročnu korist.

Međutim, budžetski korisnici ovo prihvataju sa nešto više rezerve nego Ministarstva finansija. Glavni razlog je nedostatak iskustva u prikupljanju i sortiranju podataka o učinku kao i druga ograničenja sa kojima se susreću (npr. u broju ili znanju zaposlenih koji rade na ovim pitanjima, obzirom da se nerijetko dešava da samo jedna ili najviše par osoba radi na budžetu). Osim toga, fiskalna disciplina je poprilično slaba i još uvijek je moguće dobiti sredstva iz budžeta bez detaljnog pravdanja. Iako su svi budžetski korisnici trenirani da pripremaju svoje budžete na programskoj osnovi, još uvijek ima onih koji ne primjenjuju ovaj metod.



Uprkos činjenici da je planirano da nacrt plana budžeta za 2007. godinu sadrži i aneks o programima, to se nije desilo, između ostalog radi zakašnjenja u formiranju novih vlada i usvajanju budžeta. Međutim, brojni članovi vlada i skupština su prisustvovali treninzima, kako bi razumjeli programske informacije kada ih dobiju. Građani bi također imali koristi od ovakvih informacija i budžetske prakse, obzirom da se novac poreskih obveznika troši efikasnije i transparentnije kada se budžet planira po tom osnovu. Kvalitetnije rasprave i odluke o budžetu bi trebale rezultirati nižim oportunitetnim troškovima, što bi značilo da bi istovremeno više novca stajalo na raspolaganju za glavne prioritete zemlje (npr. socijalnu zaštitu, boračku populaciju, infrastrukturu itd.).

### Šta BiH vlasti još uvijek moraju uraditi

Imajući u vidu vrlo pozitivne rezultate iz prve faze uvođenja ove prakse, neophodno je se s reformom nastaviti na promišljen način.

Treniranje i lobiranje kod svih relevantnih grupa će igrati ključnu ulogu. Osim toga, biće potrebne kvalitetno urađene izmjene i dopune legislative. Vlade i skupštine će morati usvojiti ove izmjene i dopune čim prije i u formi koja će omogućiti djelotvorno budžetiranje. Kada se svi formalni uslovi ispune, moraće doći do izmjena i u načinu na koji se kontroliše učinak, zbog čega će biti potrebne izmjene u računovodstvenim sistemima i praksi. Sve gore navedeno će zahtijevati značajna sredstva (u smislu novca, vještina, treninga, vremena, kadra itd.), a, uzimajući u obzir fiskalne pritiske u kojima se BiH nalazi, pitanje je koliko će reforma napredovati kada se donatorska podrška smanji. Zbog toga će vlasti u BiH morati pokazati značajan napredak ukoliko žele da se podrška donatora nastavi.

### Preporuke

Uzimajući u obzir sve gore navedeno, reforma javnih finansija u BiH se mora nastaviti. Godine su izgubljene razmišljajući kako bi javna uprava

trebala izgledati, a novac poreskih obveznika je nepovratno izgubljen, i to pod izuzetno visokim oportunitetnim troškovima. Međutim, kamen temeljac je postavljen - programsko budžetiranje je uvedeno u 2006. godini na svim nivoima vlasti i sve potrošačke jedinice (uključujući budžetske korisnike, fondove i opštine) su uvele ovu praksu.

No, da bi se iskoristili maksimalni efekti ove metode, BiH vlasti još uvijek moraju:

- Preusmjeriti fokus sa ulaznih elemenata na efekte
- Lobirati kod vlada i skupština da zahtijevaju i koriste informacije u učinku
- Insistirati na operativnim ciljevima za svakog budžetskog korisnika koji će se zasnivati na zvaničnim praktičnim politikama
- Povećati broj zaposlenih u odjelima za budžet i stručno ih usavršiti kako bi mogli upravljati reformom
- Ograničiti potrošnju iskazanu u zahtjevima budžetskih korisnika
- Prihvatiti izmjene i dopune zakona koje bi ozvaničile praksu programskog budžetiranja na svim nivoima
- Pripremiti se za promjene u internim i eksternim kontrolama učinka i finansija i za promjene u računovodstvu
- Dokazati donatorima da bi se dalja finansijska i tehnička podrška u ovoj oblasti isplatila.

### BIBLIOGRAFIJA

#### Knjige i publikacije:

- BiH Vijeće ministara (2004). Srednjoročna razvojna strategija, Sarajevo
- Dan Elssas (2003). Udžbenik o osnovnim pristupima budžetiranju u jednoj zemlji. UW-Extension Local Government Center.
- EC (2003). Studija izvodljivosti, Sarajevo
- Harvey S. Rosen (2001). Javne finansije (6th ed.), McGraw-Hill/Irwin
- IMF (2001). Priručnik o fiskalnoj transparentnosti, Washington DC
- IMF (2001). GFS Priručnik, Washington DC



**Naida Trkić** je po zanimanju ekonomista i savjetnik za reformu finansijskog upravljanja, sa dugogodišnjim iskustvom na projektima finansiranim i sprovedenim od strane međunarodne zajednice u BiH, koji su imali za cilj da ojačaju razvoj bosansko-hercegovačke ekonomije i finansijsko upravljanje javnim sektorom. Pomenuti projekti su uključivali, između ostalog, projekat podrške malim i srednjim preduzećima, uspostavljanje poslovnih inkubatora, regionalni ekonomski razvoj, jačanje korporativnog upravljanja, jačanje sindikata, a radila je i nekoliko evaluacija projekata. Na ovim pozicijama, gđica. Trkić je stekla obilno iskustvo u ekonomskom istraživanju i analizi, kao i u stručnom usavršavanju rukovodilaca u javnom sektoru. Od 2004. godine, Naida Trkić je zaposlena kao Savjetnik za budžete i Koordinator donatorskih inicijativa na projektu Jačanje upravljanja javnim finansijama u BiH, koji finansira DFID. U sklopu ovog angažmana, uključena je u pružanje tehničke pomoći Ministarstvima finansija i budžetskim korisnicima na svim nivoima vlasti u BiH tokom pripreme njihovih budžeta. Naida Trkić ima zvanje Magistra ekonomije (finansijski smjer) sa Univerziteta Maastricht u Nizozemskoj.

OECD (2001). OECD Najbolje prakse budžetske transparentnosti, OECD Paris

<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

Osborne, David and Ted Gaebler (1993). Ponovno spoznavanje vlade: Kako poduzetnički duh mijenja javni sektor, Plume

PAR Koordinator – Ured (2005). Sistemski pregled javne uprave u BiH, Sarajevo

PAR Koordinator – Ured (2006). BiH Strategija reforme javne uprave, Sarajevo

PAR Koordinator – Ured (2006). BiH Strategija reforme javne uprave - Sažetak, Sarajevo

The World Bank (2006). Obračun sa fiskalnim izazovima i jačanje perspektiva za rast – Pregled javne potrošnje i institucija, Sarajevo

#### Legislativa:

Zakon o finansiranju BiH Institucija (2004).

Službeni list BiH br. 61/04

Zakon o budžetima u FBiH (2006). Službene novine FBiH br. 19/06

#### Projektna dokumentacija:

EU Podrška Uredu PAR Koordinator (2005). Početni izvještaj, Sarajevo

OECD (n.d.), Kapaciteti javne uprave, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/34958160.pdf>.

#### Web-stranice:

DFID. DFID-ov program u BiH, Sarajevo, [www.britishembassy.gov.uk/servlet/ServletFront?pagename=OpenMarket/Xcelerate/S](http://www.britishembassy.gov.uk/servlet/ServletFront?pagename=OpenMarket/Xcelerate/S)

OHR (2002). Naša reformaska agenda – Agenda reformi dogovorena između Vlade BiH i međunarodne zajednice, [http://www.ohr.int/dwnld/dwnld.html?content\\_id=27579](http://www.ohr.int/dwnld/dwnld.html?content_id=27579)

OHR, Opšte informacije o OHR-u, <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/#pic>

OSCE. Učinkovita i troškovno-efektivna javna uprava, Sarajevo, [www.oscebih.org/democratization/municipal.asp?d=3](http://www.oscebih.org/democratization/municipal.asp?d=3)

The World Bank (2006). Kratki opis BiH, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BOSNIAHERZEXTN/0,,menuPK:362036~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:362026,00.html>.

UNDP. Reforma javne uprave (PAR), Sarajevo



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 27 istraživača. Sva istraživanja su dostupna na [www.soros.org.ba](http://www.soros.org.ba).