



Kvalitetna i pravovremena fiskalna statistika kao ključni instrument za postizanje fiskalne odgovornosti vlada u Bosni i Hercegovini

Mirela Kadić

Sadržaj

Sažetak

1. Uvod	3
2. Šta se mjeri, to biva i urađeno!	4
3. Uporedivost kao „žrtva“ integracija	7
4. Gdje se sad nalazimo?	12
4.1. Ko je ko u sistemu fiskalnog izvještavanja?	12
4.2. Konsolidacija zahtijeva komunikaciju	18
5. Koja rješenja su moguća?	19
6. Dodaci	21
7. Bibliografija	27

Sažetak

Bosna i Hercegovina nema instituciju zaduženu za prikupljanje fiskalnih podataka, konsolidaciju opće i centralne vlade niti jednoobrazne fiskalne izvještaje harmonizovane sa međunarodnim standardima. Legislativa ne predviđa obavezu dostavljanja mjesecnih fiskalnih podataka fiskalnim vlastima, kao što sugerira IMF-ov GFS 2001 i ESA 95, a što je praksa većine europskih zemalja. Kvartalni i godišnji fiskalni podaci pripremaju se i dostavljaju nadležnim entitetskim ministarstvima finansija, ali često sa zakašnjnjem signalizacije alarmu nedovoljnim za ranu intervenciju. Mjesечni izvještaji, s druge strane, kao i konsolidacija centralne i opće vlade, sačinjeni su u ad hoc maniru i trenutno se nalaze u slijepoj ulici. Zahvaljujući svemu navedenom, tačnost i pouzdanost postojećih fiskalnih izvještaja kontinuirano se provjeravaju. Tema ovog rada je stvarna i rastuća potreba za pouzdanom, kvalitetnom i pravovremenom fiskalnom statistikom u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi, pitanje koje se postavlja je koje je najbolje, odnosno drugo najbolje rješenje kojim bi se mogla institucionalizirati fiskalna statistika, uzimajući u obzir decentralizovani i kompleksni okvir fiskalne arhitekture, veliki broj vladinih operacija i konstantni pritisak međunarodne zajednice i civilnog društva.

Rad istovremeno predstavlja i pregled zahtjeva u standardima koje međunarodne organizacije stavljuju pred nas, pregled postojećeg domaćeg zakonodavstva,

ali i uvid u postojeće stanje s aspekta različitih kontnih planova i spremnosti za promjene, kao i tehnologije i ljudskih resursa. Bez sistematskog pristupa i jakog fiskalnog autoriteta na nivou države, postojeći pritisci dodatno opterećuju izvještajne jedinice potražnjom za brojnim izvještajima sličnog sadržaja, ali različitog formata.

Dok se reforma sistema fiskalnog izvještavanja u Bosni i Hercegovini kreće vrlo sporo, globalna ekonomska kriza naglašava potrebu za jakim sidrenjem fiskalnih odluka i pouzdanim i tačnim uvidom u fiskalna kretanja, jer „ako ne možete nešto da mjerite, ne možete tim ni da upravljate!“

Lista akronima

BD	Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
ESA	Europski Sistem Računa (engl. <i>European System of Accounts</i>)
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FV	Fiskalno Vijeće
UO UIO	Upravni Odbor Uprave za Indirektno Oporezivanje
GKFP	Grupa za Koordinaciju Fiskalnih Podataka
GFS	Statistika Vladinih Finansija (engl. <i>Government Finance Statistics</i>)
MMF	Međunarodni Monetarni Fond
MF	Ministarstvo finansija
MFT	Ministarstvo Finansija i Trezora
RS	Republika Srpska
SSP	Sporazum o Stabilizaciji i Pridruživanju
SNA	Sistem Nacionalnih Računa (engl. <i>System of National Accounts</i>)
SBA	Stand By Aranžman



1. Uvod

Ovako ide...

Posljednjih nekoliko godina prekomjerni dugovi i deficiti u Evropskoj uniji i ostatku svijeta koji su pratili recesiju skrenuli su pažnju na važnost vjerodostojnih fiskalnih politika i pravilno fiskalno upravljanje. Fiskalne odluke trebalo bi da budu predvidive, lako razumljive i pouzdane. U tom smislu Vladine finansije nam trebaju pomoći da steknemo uvid u fiskalne trendove i omogućiti davanje ranih signala upozorenja radi održavanja javnih finansija na pravoj stazi.

Bosna i Hercegovina nema razvijen sistem fiskalnog izvještavanja na državnom nivou niti zakonski zaduženu instituciju za konsolidaciju centralne i opće vlade. S druge strane, ona ima veliki broj vladinih operacija. Centralna vlada u BiH uključuje državu, dva entiteta – Federaciju BiH (F BiH) i Republiku Srpsku (RS), Brčko Distrikt (BD) i deset kantona, dok opća vlada uključuje centralne vlade, 143 općine (80 u FBiH i 63 u RS) i 29 vanbudžetskih fondova (23 u Federaciji BiH, četiri u Republici Srpskoj i dva u BD). Situacija se dodatno usložnjava sa „off-budget“ fiskalnim operacijama, odnosno projektima koje finansiraju strani donatori.

...međutim nije sasvim jasno ko je zadužen za šta...

Iako Centralna Banka Bosne i Hercegovine (CB BiH) objavljuje izvještaje koji su službeno proglašeni u skladu sa GFS standardima, ostaje upitno koliko kvalitetno konsolidacija centralne i opće vlade može biti urađena ukoliko pojedinačni finansijski izvještaji nižih nivoa vlasti nisu rađeni u skladu sa međunarodnim standardima. Imajući u vidu činjenicu da izvještaji o izvršenju budžeta trebaju biti korišteni za fiskalne analize i projekcije, te da se izvještaji CB BiH objavljuju sa signifikantnim vremenskim zakašnjenjem, treba razmisliti o tome da li je autonomnost ove jedinice, koja nije dio budžetskog procesa, prednost ili mana. Odjeljenju za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje (OMA UO UIO), kao dijelu najvećeg fiskalnog autoriteta u zemlji, pripala je svojevrsna uloga „ljepeka“ ključnih fiskalnih autoriteta i uloga institucije koja bi trebala dostavljati mjesecne izvještaje o izvršenju budžeta. Međutim, zakonska potpora ovoj ideji na državnom nivou je izostala.

E pur si muove...

Godine 2009. Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine (VM BiH) donijelo je odluku o osnivanju Grupe za Koordinaciju Fiskalnih Podataka (GKFP). Ova odluka donekle je bila potaknuta *stand-by* aranžmanom (SBA), što znači da su podaci trebali biti usklađeni s metodologijom Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i „Government Finance Statistics 2001“ (GFS), ali je prepostavila i usklađivanje sa EUROSTAT metodologijom u kasnijoj fazi. Grupa je okupila 11 eksperata iz 6 različitih institucija uključenih u diseminaciju fiskalnih podataka i njome je koordinirala OMA UO UIO.

Tehnički memorandum postignut između članova GKFP nametnuo je obavezu dostavljanja podataka na mjesecnoj, kvartalnoj i godišnjoj osnovi OMA-i, a to tijelo opet je imalo obavezu da pet sedmica po završetku perioda MMF-u dostavi izvještaje konsolidovane centralne i opće vlade. Inicijalno, u vrijeme „puštanja u opticaj“ prve i druge tranše SBA, MMF-ov Tehnički memorandum imao je svoju težinu i mogao poslužiti kao „policajac“ za „neposlušne“ izvještajne jedinice.

...ili smo to samo mislili na trenutak...

Kada je kasnije došlo do diskontinuiteta u isporuci MMF-ovih tranši i kada je sve postignuto Tehničkim memorandumom izgubilo svoju težinu, stvari su se počele vraćati na staro. Podrška domaćih vlasti i fiskalnih autoriteta cijelom procesu u vidu odgovarajuće legislative je izostala i cjelokupna reforma zapela je u slijepoj ulici.

Čekajući Godoa?

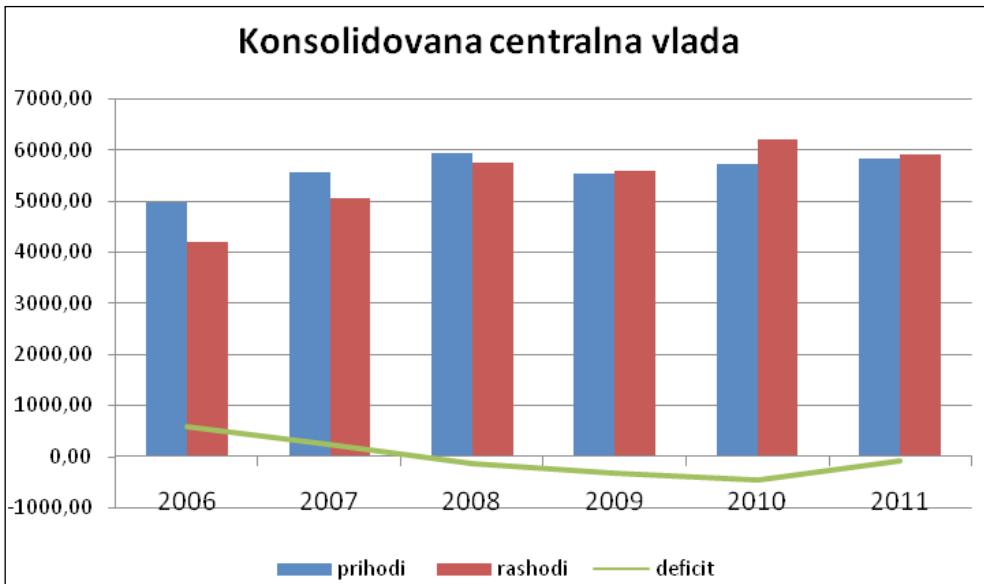
Pitanje koje se nameće je šta će se desiti sljedeće. Globalna recesija i mogućnost tzv. „krize sa dvostrukim dnom“ neće zaobići BiH, a bez kvalitetnog i pravovremenog uvida u fiskalne trendove, fiskalne odluke ne mogu biti napravljene. To nas ostavlja bez kormila u uzburkanom moru. Studija preispituje cjelokupnu arhitekturu sistema fiskalnog izvještavanja u BiH, kao i kritične tačke kod izvještavanja, a u potrazi je za odgovorom gdje bi trebala biti ultimativna fiskalna odgovornost za diseminaciju fiskalnih podataka.

Studija počinje drugim dijelom u kojem su nabrojane interesne grupe i u kojem je objašnjeno ko bi imao koristi od reforme sistema fiskalnog izvještavanja. Treći dio donosi uvid u strukturu međunarodnih standarda čije ispunjavanje je zadatak BiH u procesu euroatlantskih integracija. Četvrti dio donosi pregled postojeće legislative i izvještajnih procedura, zajedno sa osnovnim razlikama u kontnim planovima. U petom dijelu razmatraju se moguća rješenja, uzimajući u obzir činjenicu da se usvajanje nove legislative čini dalekom mogućnošću.

2. Šta se mjeri, to biva i urađeno!

Činjenica je (i to očita) da postoji veliki broj interesnih grupa koje bi se direktno i indirektno okoristile implementacijom standarda fiskalne transparentnosti u Bosni i Hercegovini. Fiskalna transparentnost doprinosi međunarodnoj uporedivosti nacionalnih fiskalnih statistika i fiskalnih indikatora, te povećava učinkovitost domaćih makroekonomskih mjera politike. Kvalitet vladine ekonomske politike ovisi o tome da li su prošle, sadašnje i buduće informacije o učinkovitosti vlade transparentne, razumljive i pouzdane. Primjena međunarodnih standarda fiskalne statističke postaje preduvjet za kreiranje povoljnog ambijenta za investiranje, pokretanje i vođenje biznisa. Fiskalna transparentnost smanjuje negativne efekte asimetrične informacije na investitore u državne obveznice i olakšava izlazak određene zemlje na domaća ili inozemna finansijska tržišta. Strani investitori se često vode kreditnim rejtingom vlade i njihovim indikatorima deriviranim iz izvještaja o konsolidiranoj općoj vladi. Transparentnost javnih finansija i viši kreditni rejting zemlje također su indikatori višeg nivoa odgovornosti vlade, kao i pravne i ekonomske sigurnosti međunarodne zajednice u vlast jedne zemlje. Primjena međunarodnih standarda vezana za izvještavanje opće vlade i transparentnost pri prikupljanju i trošenju javnih sredstava pozitivno utiču na fiskalnu disciplinu, sprečavajući autonomne akcije nižih nivoa vlasti i jačanje fiskalne koordinacije u zemlji.

Tokom godina MMF je razvio principe i smjernice za vlade koje su uključivale najbolje prakse o ocjeni fiskalne transparentnosti u razvijenim zemljama. U nastavku je naveden pregled Kodeksa fiskalne transparentnosti uz osrvt na Bosnu i Hercegovinu.



Izvor¹: Odjeljenje za makroekonomsku analizu, www.oma.uino.gov.ba

Međunarodno priznate klasifikacije ESA95 i GFS jasno definišu i razgraničavaju javni sektor od ostalih sektora ekonomije. Javni sektor je širi pojam od pojma opći državni sektor i uključuje širok dijapazon institucionalnih jedinica, uključujući javne korporacije. Utvrđivanje jasnih granica između horizontalnih i vertikalnih nadležnosti neophodno je radi formalizacije nadležnosti i odgovornosti pojedinih institucionalnih jedinica vladinog sektora i kreiranja adekvatnog pravnog okvira za prikupljanje i trošenje javnih sredstava i fondova. Kompleksnost fiskalne arhitekture BiH nalaže hitno utvrđivanje ovih granica jer one trenutno nisu precizne.

Jasan zakonodavni i administrativni okvir podrazumijeva: donošenje sveobuhvatnih zakona, pravilnika i administrativnih postulata potrebnih za naplatu prihoda, stvaranje obaveza i trošenja javnih sredstava i fondova, provođenje javnih rasprava u procesu donošenja zakona iz fiskalne sfere, izbjegavanje nepotrebne kompleksnosti i dodjeljivanje diskrecionih prava vladama.

Da bi se efikasno primijenili propisani standardi za srednjoročno planiranje budžeta, potrebno je osigurati institucionalnu podršku i kvalitetan mehanizam koordinacije između njih. Potrebno je da postoji bliska saradnja između ministarstva finansija i agencija koje se bave ekonomskim planiranjem na državnom nivou (makro-nivo za izradu makroekonomskih i fiskalnih projekcija), ministarstva finansija i ostalih budžetskih korisnika (za izradu srednjoročnih okvira rashoda), ministarstva finansija centralne (državne) vlade i lokalnih vlada (za izradu srednjoročnog fiskalnog okvira)².

Osnov za ovaj stub fiskalne transparentnosti je postojanje kvalitetne fiskalne dokumentacije. Zakonodavnom tijelu tako treba sredinom godine podnijeti izvještaj o kretanju budžeta. Barem tromjesečno treba javno objavljivati budžetske izvještaje.

Standardi nalažu objavu budžeta, izvještaje o izvršenju kao i ostale fiskalne izvještaje za vlade nižih nivoa uprave, te konsolidirane izvještaje za opću vladu. Konsolidacija fiskalnih operacija nižih nivoa vlade postaje značajnija za ukupnu fiskalnu poziciju zemlje ukoliko je ona u većem stupnju decentralizirana, ukoliko postoje snažne vertikalne veze između nivoa (transfери prihoda, podjela prihoda, grantovi), ukoliko niži nivoi vlasti imaju značajne fiskalne ovlasti nad porezima, izdacima i zaduživanju, te snažne javne korporacije. U nekim složenim zemljama fiskalno ne-

¹ Grafikon napravljen na osnovu izvještaja koji sadrži: prihode i rashode budžeta BiH, prihode i rashode budžeta RS, FBiH i BD te prihode i rashode deset kantona.

1. JASNOĆA ULOGA I ODGOVORNOSTI

- a. Državni sektor je nužno razlikovati od ostatka javnog sektora, kao i od ostatka ekonomije.
- b. Fiskalno upravljanje treba se provoditi u jasnom zakonodavnom i administrativnom okviru.

2. OTVORENI BUDŽETSKI PROCES

- a. Priprema budžeta mora pratiti utvrđeni vremenski okvir i biti vođena dobro definiranim ciljevima makroekonomске i fiskalne politike.
- b. Moraju postojati jasne procedure za izvršenje i monitoring budžeta, kao i za izvještavanja

² Više o 10 koraka u budžetiranju u BiH dostupno na: http://www.oma.uino.gov.ba/bilteni/Oma_Bilten_bos_6.pdf

ovisni niži nivoi uprave koriste iste standarde fiskalne transparentnosti kao i centralne vlade. Centralne vlade vrlo često nameću jedinstvene standarde fiskalnog izještavanja za sve nivoe uprave u cilju olakšavanja izrade konsolidiranih fiskalnih izještaja opće vlade. U većini zemalja pouzdane informacije o općoj vladi objavljaju se u roku od šest mjeseci po isteku fiskalne godine, uključujući objavu izještaja vlada nižih nivoa. Poželjno je konsolidirane izještaje opće vlade objavljivati na kvartalnoj osnovi kako bi se osiguralo praćenje izvršenja projektiranih fiskalnih ciljeva i blagovremeno reagiralo u slučaju ozbiljnih odstupanja. Za blagovremeno i frekventnije izještavanje opće vlade potrebno je da se niži nivoi obavežu na izještavanje prema višem nivou vlasti, te da se unificiraju računovodstvene klasifikacije, pravila i procedure na svim nivoima. Glavni cilj objave fiskalnih informacija jeste prikaz fiskalnog bilansa vladinih operacija. Sveukupni fiskalni bilans pokazuje neto poziciju transakcija vladinih operacija – suficit ili deficit (u stručnoj literaturi poznat je izraz „iznad linije“). Potrebno je objaviti i transakcije „ispod linije“ koje pokazuju izvore finansiranja deficita, a obje linije značajne su za vođenje makroekonomske politike.

Tabela 1.

Vrsta fiskalne dokumentacije,
izvor: Međunarodni računovod-
stveni standardi

Vrsta dokumentacije	Dokument	Obuhvat
Budžetska dokumentacija	Predstavljanje godišnjeg budžeta	Uključuje detaljne projekcije prihoda, rashoda, bilance i zaduživanja, predložene fiskalne mjere i pregled rashoda koji je odobren ili koji treba biti odobren od zakonodavnog tijela sukladno zakonu o budžetu. Prezentacija transakcija vrši se prema administrativnim jedinicama i po vrstama rashoda.
	Ostali budžetski dokumenti	Uključuju različite izještaje (npr. o vanbudžetskim fondovima, autonomnim agencijama, kvazifiskalnim aktivnostima i fiskalnim rizicima) i podloge za npr. fiskalni i ekonomski okvir.
	Periodični izještaji o izvršenju budžeta	Izještaji o izvršenju, mjesечni ili barem kvartalni, uključujući vanbudžetske fondove i dug.
	Godišnji izještaji	Godišnji revidirani izještaji se podnose zakonodavnom tijelu na koncu godine u cilju osiguranja regularnosti i konzistentnosti sa planiranom raspodjelom rashoda.
Ostali izještaji	Financijski izještaji	Izještaji o finansijskoj poziciji i učincima vlada, aktualna osnova.
	GFS izještaji	Izještaji koji osiguravaju analitičke informacije o vladinim financijama sačinjeni u skladu sa GFS standardima MMF-a.

3. DOSTUPNOST INFORMACIJA JAVNOSTI

a. Javnost mora biti upoznata sa razumljivim informacijama o prošlim, tekućim i projiciranim (budućim) fiskalnim aktivnostima, kao i o glavnim fiskalnim rizicima.

b. Fiskalne informacije moraju biti prezentovane na način da olakšavaju analize politika i promovišu odgovornost.

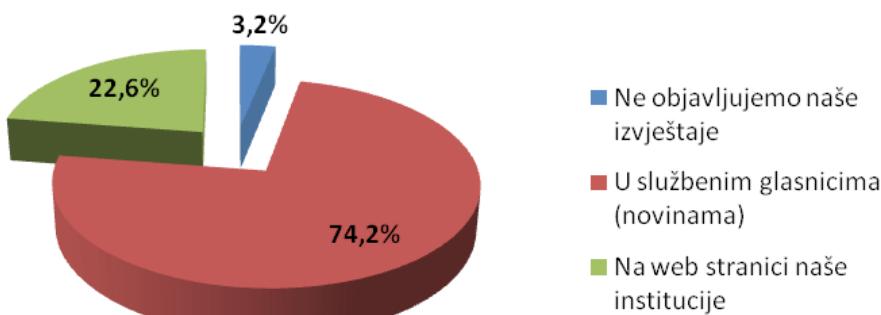
c. Treba tačno utvrditi obavezu vremenskog rasporeda objave fiskalnih informacija.

Za potrebe ove studije, urađena je anketa koja je uključila sve općine u BiH. Link za anketni upitnik poslan je općinama putem e-maila. Anketa je bila anonimna. Za potrebe istraživanja bilo je neophodno prikupiti sve e-mail adrese općina utipkavanjem pojedinačnih naziva općina u internet pretraživač, jer ne postoji vladina stranica koja na jednom mjestu ima pregled kontakata lokalne vlade³. Površnjim pregledom postojećih web-stranica pojedinih općina, koje ni unutar jednog kantona nisu bile jednoobrazne, utvrdili smo da je veliki broj stranica neazuriran, te da ne posjeduje informacije o planiranim budžetima za tekuću, ali ni o izvršenim budžetima za prethodne godine.

³ Od ogromne pomoći bile su web-stranice: <http://www.sogfbih.ba/> i <http://www.alvrs.com/>, no öak i neki e-mailovi prikupljeni sa tih stranica su bili nevažeći



Izvještaje Vaše institucije o izvršenju budžeta objavljujete:



Budžetski podaci moraju odražavati minule trendove javnih prihoda i javnih rashoda, te se moraju zasnivati na makroekonomskim indikatorima i jasno definisanoj ekonomskoj politici. U godišnjem budžetu treba naglasiti na kojoj su računovodstvenoj osnovi rađeni budžeti i prema kojem standardu su podaci prikupljeni i prikazani. Treba postojati garancija kvalitete fiskalnih podataka i uvid u to jesu li podaci u fiskalnim izvještajima međusobno konzistentni te usklađeni s drugim izvorima. Npr. fiskalni podaci trebaju biti uvezani sa nacionalnim računima, odnosno izračunom društvenog proizvoda i sl. Uvjeti i način izrade fiskalnih podataka i njihove diseminacije moraju biti jasni i moraju se objaviti. Najbolja praksa⁴ nalaže primjenu temeljnih principa UN-a za službenu statistiku (engl. *UN Fundamental Principles of Official Statistics*) i standarda MMF-a za integritet podataka (SDDS/GDDS).

Građani mogu imati višestruku korist od fiskalne transparentnosti vladinih operacija jer na taj način mogu kontrolisati vladine operacije, što u krajnjoj liniji, kroz demokratski izborni mehanizam i smjenu vlade, može doprinijeti jačanju odgovornosti vlade i povećati učinkovitost alokacije javnih izvora u smislu harmonizacije) vladinih aktivnosti i potreba građana. Uzimajući u obzir znacaj transparentnosti javnih finansija za demokratizaciju društva, proces reforme fiskalne statistike ne bi trebalo posmatrati samo kroz fiskalnu konsolidaciju, zatvaranje budžetskih deficitova, prevazilaženje loših fiskalnih ciklusa, nego i kao priliku za ubrzani razvoj demokratije i svijesti o civilnom društvu. To bi, u krajnjoj liniji, trebalo relaksirati političke odnose unutar Bosne i Hercegovine.

3. Uporedivost kao „žrtva“ integracija

Usljed povećane izloženosti vlada međunarodnim finansijskim tržištima, potreba za fiskalnom transparentnosti postaje naglašenija.

Međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine vezane za fiskalnu statistiku su:

- Obaveze vezane za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju⁵ (SSP),
- Obaveze prema Europskom partnerstvu,
- Obaveze prema Međunarodnom monetarnom fondu.

4. OSIGURANJE INTEGRITETA FISKALNIH PODATAKA

- a. Fiskalni podaci moraju zadovoljavati utvrđene standarde kvalitete.
- b. Fiskalne aktivnosti trebaju biti predmet efektivnog internog nadzora i mjera zaštite.
- b. Fiskalne informacije trebaju biti predmet neovisne revizije.

⁴ OECD, Best Practice for Budget Transparency, 2002.

⁵ „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europske zajednice i njenih članica s jedne i Bosne i Hercegovine s druge strane“, Službene novine BiH-međunarodnih ugovori, br.10, novembar 2008., član 88.

U skladu s **obavezama prema SSP-u**, naglasak je stavljen na saradnju na području statistike, tj. na stvaranje efikasnog i održivog statističkog sistema koji može osigurati uporedive, pouzdane, objektivne i tačne podatke potrebne za planiranje i monitoring tranzicijskih reformi u BiH, kao i na harmonizaciju statističkog sistema u smislu njegove potpune usklađenosti sa *acquis communautaire*.

Srednjoročne **obaveze prema Europskom partnerstvu** trebale bi: „*razviti pouzdanu ekonomsku statistiku i izgraditi institucionalne kapacitete koji će biti spremni da proizvedu i objave osnovne statističke podatke harmonizirane sa europskim standardima, posebno u području nacionalnih računa, poljoprivrede, makroekonomske i poslovne statistike, te socijalne statistike, uključujući obrazovanje, statistiku radne snage i zdravstva*⁶“.

⁶ Odluka Vijeća od 18. 2. 2008. o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Europskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom i ukidajuća odluka 2006/55/EC, OJ L 80, 19.3. 2008.

Kada BiH postane zemlja kandidat za ulazak u EU, njene obaveze vezane za fiskalni nadzor povećat će se aritmetičkom progresijom. Cilj provođenja procedure pretpriступnog fiskalnog nadzora je priprema kandidatskih zemalja za učešće u multilateralnom nadzoru i procedurama koordiniranja ekonomske politike koje su trenutno na snazi u EU, kao dijelu ekonomske i monetarne unije (EMU). Zemlje koje se nalaze u pretpriступnom postupku pripremaju tzv. Pretpriступni ekonomski program (engl. *Pre-Accession Economic Programmes*⁷ ili PEP), koji opisuje odgovarajući srednjoročni okvir politika, uključujući ciljeve javnih finansija i prioritete strukturalnih reformi, neophodnih za pristup EU. To pruža priliku za razvoj institucionalnih i analitičkih kapaciteta neophodnih za učešće u EMU, posebno u oblasti multilateralnog nadzora i koordinacija ekonomske politike. PEP-ove pregledava i evaluira Europska komisija (nadalje: EK). Evaluacija Europske komisije prvo se razmatra na Ekonomskom i Finansijskom odboru (EFO) sa predstvincima iz drugih zemalja kandidata. Zaključke zajedničkog vijeća zatim usvajaju ministri finansija na ministarskom sastanku Ekonomskog i finansijskog vijeća EU (poznatiji kao ECOFIN) i ministara kandidatskih zemalja. Glavni elementi PEP-a i njihova ocjena od EK također se razmatraju među zemljama kandidatima i u redovnim bilateralnim ekonomskim dijalozima. Nešto jednostavnija procedura (bez ministarskih sastanaka) provedena je 2006. g. sa potencijalnim kandidatima iz Zapadnog Balkana. Prema njoj, svaka od ovih zemalja do 1. decembra podnijela je prvi srednjoročni ekonomski i fiskalni program.

Također, svake godine zemlje kandidatkinje podnose tzv. fiskalno obavještenje (engl. *fiscal notification*), set fiskalnih podataka, uključujući dug opće vlade, kao i bilans opće vlade. Opća Uprava za ekonomska i finansijska pitanja (engl. *Directorate General for Economic and Financial Affairs-DG ECFIN*) i EUROSTAT prave evaluaciju fiskalnih obavještenja koja se prezentiraju. Ova evaluacija tiče se kvalitete i pouzdanosti dostavljenih deficit (ili suficita) i cifara o dugu, te stepena usklađenosti dostavljenih podataka sa ESA95 računovodstvenim zahtjevima.

Da bismo potpomogli argumente iznesene u ovoj studiji, među izvještajnim jedinicama u Bosni i Hercegovini, tačnije izvještajnim jedinicama na lokalnim nivou (općinama), provedeno je istraživanje u obliku ankete. Jedno od pitanja je bilo: „Koliko ste upoznati s međunarodnim metodologijama za prikupljanje podataka o vladinim finansijama?“

Pitanje: Koliko ste upoznati s međunarodnim metodologijama za prikupljanje podataka o vladinim finansijama?				
	Nikad nisam čuo / čula	Čuo sam/čula sam, ali slabo sam upoznat/upoznata	Dobro sam upoznat/upoznata, poznajem osnove pomenute metodologije	Odlično sam upoznat/upoznata, koristim pomenute meto- dologije u svakodnevnom radu
GFS2001	25,0%	65,6%	9,4%	0%
ESA95	29,6%	59,3%	11,1%	0%



Anketa je pokazala da skoro 30% ispitanika nikad nije čulo za ESA95, skoro 60% ispitanika čulo je za nju, a samo 11,1% poznaje osnove. Neosporna je činjenica da će Bosna i Hercegovina vrlo brzo postati zemlja kandidatkinja za pristup EU. Kao što smo već napomenuli, obaveze BiH vezane za fiskalni nadzor progresivno će rasti, a od države kandidata tražit će se spremnost za izvršenje fiskalne konsolidacije te usklajivanje podataka s ESA95 računovodstvenim standardima. Proces uspostavljanja kvalitetnog sistema fiskalnog izvještavanja prilagođenog europskim standardima u Sloveniji je trajao i do deset godina. Posmatramo li rezultate ankete, jasno je da se Bosna i Hercegovina nalazi na samom početku.

U kontekstu zahtjeva za stand-by aranžmanom kod MMF-a, Bosna i Hercegovina je bila u obavezi da ispunji određene zahtjeve⁸. Vlasti Bosne i Hercegovine su se obavezale da će Fond izvještavati o određenim makroekonomskim i fiskalnim kretanjima u određenim vremenskim okvirima. Obaveze izvještavanja i vremenski okviri sadržani su u Tehničkom memorandumu o izvještavanju, koji se nalazi u Dodatku B ove studije.

Obaveze BiH prema MMF-u u sklopu stand-by aranžmana u području fiskalne statistike sadržane su u Pismu namjere, član 27. U skladu s ovim članom osnovana je Grupa za koordinaciju fiskalnih podataka Vijeća ministara, čija uloga je prikupljanje i konsolidacija fiskalne statistike svih nivoa vlasti, blagovremeno i sa što većom pokrivenošću podataka, odnosno sa što manjim procjenjivanjem. Grupa se sastoji od predstavnika državnog i entitetskih ministarstava finansija, predstavnika Centralne banke, Direkcije za finansije Brčko Distrikta i predstavnika OMA. Zadatak Grupe je da Odjeljenju za makroekonomsku analizu dostavi podatke o izvršenju budžeta za dati kvartal, a da Odjeljenje najkasnije pet sedmica po isteku datog kvartala objavi konsolidiran izvještaj za opću i centralnu vladu.

Iskustva MMF-a pokazala su da je u velikom broju zemalja kompilacija fiskalne statistike sa standardima GFS-a predstavljala prvi korak prema kompilaciji nacionalne fiskalne statistike sa standardima EU. U slučaju Bosne i Hercegovine nameće se drugačija dinamika, odnosno nameće se potreba paralelnog usklajivanja sa GFS i ESA, i provođenje sveobuhvatne reforme fiskalne statistike. Iako se nakon uključivanja u program europskog partnerstva i potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), te usvajanja Zakona o Fiskalnom vijeću, očekivalo da će fiskalne vlasti poduzeti potrebne reforme fiskalne statistike, to se nije desilo. Tek je, uslijed svjetske ekonomske krize, padanje u sve veće fiskalne dubioze i potreba za stand-by aranžmanom MMF-a, u prvi plan vratilo aktivnosti vezane za fiskalnu statistiku. Suočavanje s ovom temom kroz ovu perspektivu nameće zaključak da je MMF-ov aranžman skoro isključivi katalizator reforme u sferi fiskalne statistike u BiH.

MMF je tokom godina razvio principe i smjernice za vlade koje su uključivale najbolje prakse o ocjeni fiskalne transparentnosti u razvijenim zemljama. Danas se ovi principi nazivaju MMF-ov priručnik o fiskalnoj transparentnosti. O zahtjevima tih standarda govorit ćemo više u drugom dijelu.

Standardi fiskalne transparentnosti uključeni su u listu 12 obaveznih finansijskih standarda, kodeksa i principa, i oni su predmet redovnog izvještaja o poštivanju koji izrađuje MMF, odnosno MMF-ovi izvještaji o poštivanju standarda i kodeksa (engl. *IMFs Reports on the Observance of Standards and Codes ROSC*). ROSC prikazuje u kojoj mjeri određena zemlja uzima u obzir međunarodno priznate standarde i kodekse, a oni se koriste da bi se potaknula oštrelja diskusija o institucionalnim politikama sa nacionalnim vlastima i privatnim sektorom, uključujući reiting agencije za procjenu rizika. To uključuje računovodstvo, reviziju, pranje novca, supervizije banaka, fiskalnu transparentnost itd.

⁸ Više o tome na: <http://www.imf.org/external/lang/bosnian/pubs/ft/scr/2009/cr09226b.pdf>

Odjeljenje za fiskalne poslove provelo je analizu izvršenih fiskalnih ROSC-ova na kraju oktobra 2002. g. Neki od glavnih nalaza bili su:

Tekstni okvir 1. Ključni nalazi u fiskalnom ROSC-u⁹

ROSC je identificirao brojne zajedničke probleme koji se pojavljuju u širokom rasponu kod zemalja u razvoju, tržišta u nastajanju i tranzicionih ekonomija, a najizraženiji su:

- Loš kvalitet fiskalnih podataka (loš obuhvat i konzistentnost fiskalnih podataka, slaba interna kontrola i revizija te nerealni budžeti);
- Korištenje vanbudžetskih mehanizama (kao što su contingent obaveze i kvazi-fiskalne aktivnosti);
- Nejasna porezna politika i pretjerana diskrecija u poreznoj administraciji; i
- Loše definisani međuvladini fiskalni odnosi

Mnoga od ovih pitanja vezana su za temeljne institucionalne slabosti koji mogu voditi budućoj fiskalnoj i finansijskoj ranjivosti pa ih treba rješavati na održiv način.

Međutim, trenutačno poboljšanje transparentnosti može se postići objavljivanjem informacija koje već postoje unutar vlade.

S obzirom na dobrovoljnu prirodu ROSC-a, ne iznenađuje da su mnoge zemlje koje učestvuju u fiskalnom ROSC-u poduzele ili poduzimaju značajne reforme koje povećavaju transparentnost.

Zemlje koje pristupaju EU napravile su značajan napredak, posebno u povećavanju fiskalne transparentnosti.

Čak i među industrijski razvijenim zemljama postoji značajan prostor gdje bi fiskalna transparentnost mogla biti unaprijeđena.

⁹ Dostupno na: International Monetary Fund, 2003, *Assessing and Promoting Fiscal Transparency - A Report on Progress*, SM/03/86, Supplement 2, March 5, 2003. Vidi: <http://www.imf.org/external/np/pdr/sac/2003/030503s2.htm>



Dvadeset i jedan analitičar u Odjeljenju za suvereni rizik Standard&Poors, Moody's i Fitch odgovorio je na anketu (stopa odgovora 50%). Rezultati su sljedeći:

- 71 % anketiranih pročitalo je fiskalni ROSC ili neke dijelove fiskalnog ROSC-a;
- 93 % reklo je da bolje razumije fiskalne pozicije jedne zemlje i fiskalni rizik nakon čitanja fiskalnog ROSC-a. Polovina anketiranih upotrijebilo je informaciju iz fiskalnog ROSC-a kao direktni input u svoje procjene rejtinga;
- Kao odgovor na pitanje koliko je značajan uticaj ROSC-a na procjenu rizika jedne zemlje, na skali od 1-5 (1 znači da nema uticaja, 5 znači veliki uticaj) prosjek odgovora bio je 2,3. Šest ispitanika reklo je da je fiskalni ROSC imao veliki uticaj na procjenu (ocjena 5), dok je šest ispitanika dalo ocjenu 4;
- Analitičari su rangirali kao najvažniju osobinu fiskalnog ROSC-a jednostavnost pristupa; konzistentnost i uporedivost po zemljama; izvor informacija o fiskalnom upravljanju, institucijama i praksama; inkluzije preporuka MMF-ovog osoblja o neophodnim reformama.
- Analitičari žele vidjeli više kvantitativnih podataka u fiskalnom ROSC-u i, u nešto manjoj mjeri, kvantitativno rangiranje fiskalne transparentnosti. Oni ne smatraju da ROSC treba biti predug, da mu ne smije nedostajati iskrenosti, niti da se ažurira rijetko;
- Analitičari smatraju da su fiskalni podaci o vladama koje oni nadziru adekvatni i da su se popravili donekle u posljednjih 1-2 godine. Nekoliko ih je napomenulo da se pristup popravio uslijed postavljanja podataka na vladine web-stranice.
- Kada su upitani o tome da li bi rasprostranjenija primjena akrualne osnove pri izvještavanju poboljšala njihovu sposobnost da procijene suvereni rizik, na skali od 1-5 (1 znači bez uticaja, 5 znači veliki uticaj) prosjek je iznosio 3,4. Mnogi ispitanici su više brinuli o tome da raspoložu podacima koji su međunarodno uporedivi, nego o tome koja računovodstvena osnova je korištena. Nekoliko ih je također naglasilo potrebu za potpunim usklajivanjem akrualnih i cash- iznosa.
- Analitičari daju prioritet posjedovanju podataka o vanbudžetskim rashodima, kontingenat obavezama, javnom dugu neto finansijske imovine, kvazifiskalnoj aktivnosti, srednjoročnim fiskalnim izgledima i osjetljivosti budžeta na promjene u makroekonomskim prepostavkama. Najmanje interesa pokazano je za informacije o nefinansijskim performansama. Samo 33% ispitanika bili su svjesni procjene fiskalne transparentnosti od strane privatnog sektora. Većina onih koji su odgovorili na pitanje o uporedbi fiskalnog ROSC-a sa procjenom privatnog sektora smatraju da su oni prije komplementarni fiskalnom ROSC-u, nego što su potencijalno supstituti.
- Oko 90% ispitanika naznačilo je da bi im u budućnosti više koristilo objavljivanje materijala o fiskalnoj transparentnosti od strane MMF-a ili dr.

Tekstni okvir 2. Anketa rejting agencija: Ključni rezultati

U intervjuima s nekim rejting analitičarima utvrđeno je da oni u fiskalnim ROSC-ovima naročito traže informacije o vanbudžetskim i kvazifiskalnim aktivnostima te o potencijalnim obavezama, dok se u svojim diskusijama sa vlastima oslanjaju na dobijanje informacija o srednjoročnim fiskalnim izgledima i makrofiskalnoj osjetljivosti.

U ovom dijelu također donosimo viđenje fiskalne transparentnosti sa stanovišta organizacija civilnog društva.

Tekstni okvir 3. Pregled stava o civilnog društva¹⁰

Ankete su provedene u dvije grupe – u grupi koja učestvuje u CBPP International Budget projektu i u grupi međunarodnih razvijenih CSO-ova.

Ključni nalazi iz ankete sa međunarodnim razvijenim CSO bili su:

- Od deset ispitanika, tri su bila upoznata s Kodeksom fiskalne transparentnosti, dva su bila upoznata s fiskalnim ROSC-om, i jedan je pročitao i koristio dijelove fiskalnog ROSC-a.
- Od deset ispitanika, tri su bila upoznata sa NVO studijama o budžetskoj transparentnosti, a dva su pročitala neke dijelove studije.
- Svih deset ispitanika naznačili su da očekuju veću korist od informacija koje o fiskalnoj transparentnosti objavljuje MMF.

Ključni nalazi CBPP ankete bili su:

- Od pet ispitanika, četiri su znala za Kodeks fiskalne transparentnosti i fiskalni ROSC, a jedan ga je čitao i koristio dijelove ROSC-a.
- Ispitanici su izjavili da je primjetno neznatno poboljšanje u sferi budžeta, objavljivanja podataka i izdataka vlade, te da je to nedovoljno za njihove potrebe.
- Upitani o tome kako MMF može bolje publikovati i diseminirati svoju inicijativu o fiskalnoj transparentnosti, najveći interes (prosjek 4,4 od 5) pokazan je za prezentacije grupama civilnog društva i izdavanje press-obavijesti u zemlji.

¹⁰ Ibid

4. Gdje se sad nalazimo?

4.1. Ko je ko u sistemu fiskalnog izvještavanja?

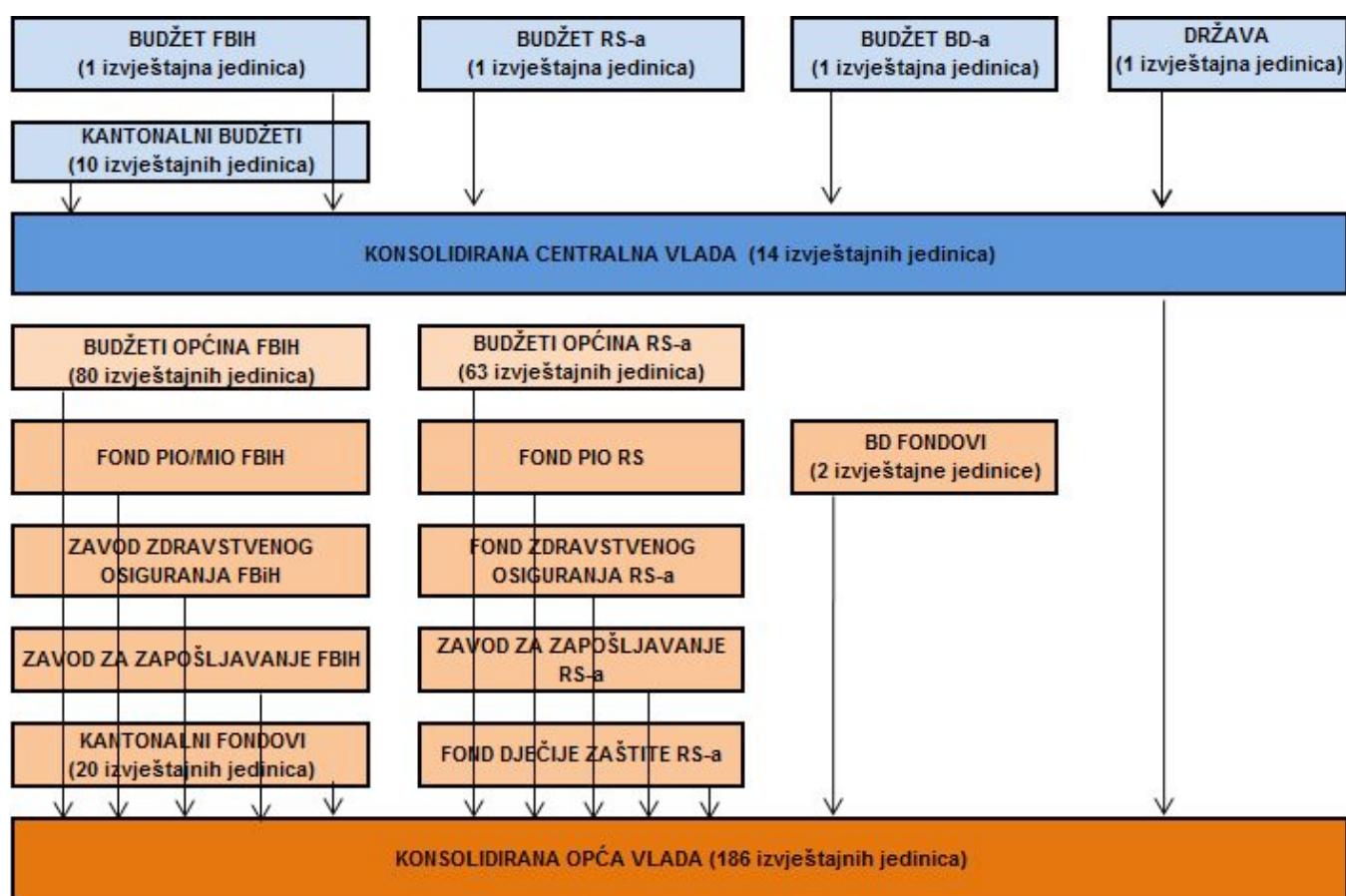
U ovisnosti o administrativnom i pravnom uređenju može postojati više od jednog nivoa vlasti unutar neke zemlje, a statistika bi trebala biti sastavljena za svaki nivo. U sistemu GFS-a napravljena je odredba za tri nivoa vlasti: centralni ili državni, provincijalni ili regionalni i lokalni nivo vlasti. Nemaju sve zemlje sva tri nivoa - neke mogu imati samo centralnu vlast ili centralnu vlast i jedan niži nivo. Druge zemlje mogu imati više od tri nivoa. U tom slučaju, različite jedinice bi trebale biti klasifikovane kao jedan od tri nivoa koji je ovdje predložen. Kao dodatak nivoima vlasti, postojanje fondova socijalnog osiguranja i njihova uloga u fiskalnoj politici može zahtijevati sastavljanje statistike za sve fondove socijalnog osiguranja kao posebnog podsektora općeg državnog sektora.



Problemi u klasifikacijama i u konsolidaciji mogu se pojaviti kada se državne operacije sprovode od strane opće državne jedinice koja je istovremeno odgovorna naspram dva nivoa vlasti. Ovakva klasifikaciona odluka može biti posebno teška ako agencija ima vlastite izvore finansiranja, kao što su rezervisane takse.

Prema MMF-ovom GFS priručniku¹¹ opća vlada se sastoji od centralne i lokalne vlade i fondova socijalnog osiguranja. U Bosni i Hercegovini centralna vlada uključuje budžete države, Brčko Distrikta, Republike Srpske, Federacije BiH i deset kantona. Opća vlada, s druge strane, uključuje konsolidovanu centralnu vladu, lokalnu vladu (80 općina u FBiH i 63 općine u RS) i vanbudžetske fondove (3 federalna, 20 kantonalnih, 4 fonda u RS-u i dva fonda u Brčko Distriktu).

¹¹ Dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>



Treba napomenuti da, za razliku od ove strukture, neke zemlje sve fondove socijalnog osiguranja sjedinjuju u poseban podsektor. Odluka o tome koji metod više odgovara određenoj zemlji ovisi od toga koliko su dobro organizovani i važni fondovi socijalnog osiguranja, kao i od nivoa s kojeg su fondovi neovisno upravljeni u odnosu na državne jedinice s kojima su povezani. Upravljanje fondovima socijalnog osiguranja blisko je povezano sa kratkoročnim ili srednjoročnim zahtjevima općih ekonomskih mjera državne politike pa su doprinosi i davanja namjerno prilagođeni interesima ukupne ekonomske politike.

Slika 1. Fiskalna arhitektura Bosne i Hercegovine (autor)

Sastavljanje statistike od posebnog je značaja za centralnu vladu i njenu specijalnu ulogu u monetarnim i ekonomskim analizama. Fiskalna politika u okviru jedne privrede vrši uticaj na inflatorne ili deflatorne pritiske uglavnom kroz centralne državne finansije. Jedino je na centralnom državnom nivou moguće da tijelo koje je zaduženo za donošenje odluka može formulisati i provoditi mjere politike usmjerene prema općim državnim ekonomskim ciljevima.

S druge strane, značaj sastavljanja statistike za lokalnu vladu također je velik. Kako su lokalne jedinice (općine) najbliže građanima, od izuzetnog je značaja za socijalni mir i sigurnost da porezni obveznici vide vezu između prihoda i rashoda lokalne vlade.

Slika 1. Izrađena je na osnovu dosadašnjih saznanja autora, međutim ne predstavlja nužno i tačnu sliku. Pojava novih fondova u Brčko Distriktu, ali i u FBiH i RS-u, upućuje na problem sektorizacije vlade u Bosni i Hercegovini. Naime, ni danas nije jasno koje to jedinice čine opći državni sektor, a koje javni, a kako je nejasan udio države u pojedinim javnim preduzećima, ostaje otvoreno pitanje koja od njih bi se trebala uključiti u fiskalno izvještavanje. Na primjer, javna preduzeća mogu provoditi državne operacije po nalogu državnih jedinica koje su im nadređene. Takve aktivnosti mogu se odvijati na razne načine. Konkretno, javna preduzeća se mogu upuštati u specifične transakcije u izvršavanju državnih operacija, kao što su kreditiranje određenih strana po kamatnim stopama nižim od tržišnih ili prodaja električne energije određenim kupcima po umanjenim cijenama. Također, javno preduzeće može provoditi fiskalnu politiku zapošljavanjem većeg broja radnika, kupovinom dodatnih sredstava za proizvodnju, plaćanjem cijene sredstava veće od tržišne ili prodajući veliki dio svojih proizvoda po cijenama koje su manje od onih koje bi bile tržišne, čak i kad bi samo privatni proizvođači bili uključeni u proces. Statistika o javnim preduzećima je također potrebna u sastavljanju sveobuhvatne statistike općeg državnog sektora. Na primjer, promjene u neto vrijednosti javnih preduzeća ogledaju se u vrijednosti osnivačkog uloga u tim preduzećima koja su u vlasništvu općih vladinih jedinica. Računi javnih preduzeća pomoći će u objašnjenju izvora promjena u tim sredstvima, a ta informacija će biti korisna za analizu održivosti, kao i za ostale fiskalne analize. Međutim, u Bosni i Hercegovini takva statistika ne postoji.

Sadašnji kreatori fiskalne statistike u BiH su:

a. Odjeljenje za makroekonomsku analizu

Krajem 2004. g. pokrenuta je inicijativa u kojoj je naglasak stavljen na mjesечni nadzor fiskalnih operacija svih nivoa vlasti. Inicijativa se zasnivala na ideji osnivanja odjeljenja koje će postati svojevrsno „ljepilo“ za ključne fiskalne autoritete u Bosni i Hercegovini. Kako se u to vrijeme izvršio prijenos indirektnih poreza na državni nivo, a Uprava za indirektno oporezivanje (UIO) postala najviša državna fiskalna instanca koja je osigurala fiskalnu povezanost svih nivoa vlasti, uloga tog odjeljenja pripala je Odjeljenju za makroekonomsku analizu (OMA) kao dijelu Upravnog odbora UIO. Odjeljenje je počelo funkcionirati polovinom 2005. g. i, poredeći ga s drugim institucijama, ostvarilo veoma visok nivo transparentnosti, budući da se konsolidirani mjesечni izvještaji dostavljaju elektronski i objavljaju u mjesечnim elektronskim biltenima dostupnim na OMA web-stranici¹². Iako ne postoji zakonska obaveza dostavljanja mjesечnih izvještaja izvršenja budžeta, Odjeljenje je uspjelo u sistemu mjesecnog izvještavanja uključiti sve nivo vlasti. Prednosti fiskalnog izvještavanja Odjeljenja ogledaju se u sljedećem:

- Mjesечni izvještaji mnogo su korisniji za nadzor izvršenja budžeta od kvartalnih izvještaja¹³,
- Konsolidiranje se vrši po istom principu za sve nivoe, uključujući i lokalne zajednice, dok Centralna banka prilikom uključivanja lokalnih zajednica koristi konsolidirane izvještaje kan-tona i RS,
- Odjeljenja održava direktni kontakt s izvještajnim jedinicama,
- Odjeljenje održava i bazu podataka budžeta koja omogućava izradu izvještaja o izvršenju budžeta u odnosu na planirano.

¹² OMA sistem fiskalnog izvještavanja uspostavljen je 2005. Sistem uključuje bazu podataka Odjeljenja formiranu s ciljem prikupljanja mjesecnih podataka za različite nivoe vlasti. Izvještaji su dostupni na: http://www.oma.uino.gov.ba/04_izvjestaji.asp?l=b

¹³ Koristi mjesecnog izvještavanja elaborirane u Hallet A.H, Kuhn M, Warmedinger T, „The gains from the early interventions in Europe: Fiscal Surveillance and Fiscal Planning Using Cash Data“, European Central Bank, Working Paper Series No.1220, July 2010.



ADMINISTRACIJA / АДМИНИСТРАЦИЈА

Izlaz / Излаз

	Uneseni i mijenjani podaci	Greške												Adresar															
		2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012																											
PREGLED PODATAKA / ПРЕГЛЕД ПОДАТАКА 2011																													
FBiH																													
1. Sve opštine u FBiH	80	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12																
2. Svi kantoni u FBiH	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	6																
3. Svi fondovi u FBiH	3	1	1	1	1	1	1	1																					
4. Svi kantonalni Fondovi u FBiH	20	11	11	11	11	11	11	6	6	6	1	1																	
Opštine u kantonima																													
1. Bosansko Podrinjski kanton	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2																
2. Posavski kanton	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2																	
3. Hercegovačko Neretvanski kanton	9	7	7	7	7	7	7	7	5	3	1																		
4. Zapadnohercegovački kanton	4	4	4	4	4	4	4	4	3	2	2	1																	
5. Srednjobosanski kanton	12	12	12	12	12	12	12	12	11	9	6																		
6. Herceg-Bosanski kanton	6	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1																		
7. Unsko-Sanski kanton	8	8	8	8	9	7	8	8	8	7	5	3																	
8. Zeničko-Dobojski kanton	12	12	12	12	12	12	12	12	12	11	6																		
9. Tuzlanski kanton	13	13	13	13	13	13	13	13	13	12	11	8																	
10. Sarajevski kanton	10	10	10	10	10	10	10	10	9	6	3																		
1 . Bosansko-Podrinjski kanton																													
2 . Goražde	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-																	
3 . Foča/Ustikolina	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-																	
4 . Pale-Prača	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-																	
5 . Posavski kanton	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-																	
6 . Domaljevac (Bos. Šamac)	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-																	
7 . Odžak	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-																	
8 . Orašje	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-																	
9 . Hercegovačko-Neretvanski kanton	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-																	

**OMA internet baza podataka
(screenshot)**

b. Centralna banka

Centralna banka na svojoj internet-stranici objavljuje konsolidirane izvještaje opće vlade primjenjujući Priručnik o statistici vladinih finansijskih MMF-a. U svom izvještaju o poštivanju standarda i kodeksa MMF-a (engl. **Report on the Observance of Standards and Codes-ROSC**)¹⁴ MMF navodi da Centralna banka BiH u pogledu periodičnosti i blagovremenosti zadovoljava ili prevaziđa GDDS smjernice¹⁵. ROSC pozitivno ocjenjuje mogućnost pristupa javnosti fiskalnoj statistici objavljivanjem potrebnih informacija, publikacija, izvještaja i metodoloških objašnjenja na web-stranici, no postoje izvjesne suštinske metodološke neuskladenosti sa standardima GFS, a primijećeno je i kašnjenje u prikupljanju izvještaja, što je prolongiralo objavu izvan predviđenih rokova. Iako Centralna banka objavljuje izvještaje koji se zvanično rade u skladu sa GFS standardima, pitanje je da li je moguće napraviti „krovni“ izvještaj, odnosno da li je moguće konsolidirati opću vladu kada se pojedinačni finansijski izvještaji nižih nivoa vlasti ne izrađuju u skladu s pomenutim standardima.

Još jedan nedostatak izvještaja koje sačinjava Centralna banka je njihova (ne)blagovremenosnost. Naime, kvartalni izvještaji konsolidirane opće vlade objavljaju se tri mjeseca nakon isteka perioda, a godišnji izvještaji do 30. juna za prethodnu godinu

Kako smo već napomenuli, fiskalni izvještaji bi trebali biti korišteni za analize, fiskalne projekcije i mjere fiskalne politike, a fiskalna statistika ne bi trebala biti primarni zadatok Centralne banke.

¹⁴ IMF, Bosnia and Herzegovina: Report on the Observance of Standards and Codes, Response by the Authorities and Detailed Assessment Using the Data Quality Assessment Framework (DQAF), IMF Country Report No.08/43, February 2008, p.62

¹⁵ IMF je razvio dva seta standarda za dijsemenciju fiskalnih podataka: General Data Dissemination Standard (GDDS) and Special Data Dissemination Standard (SDDS)

c. Ministarstva finansija na entitetskom nivou

Kada govorimo o ministarstvima finansija na entitetskom nivou, tu postoji određena asimetrija. Ministarstvo finansija RS-a formiralo je i zadržalo centralizirani sistem izvještavanja, u kojem centralna vlada RS-a, općine i vanbudžetski fondovi dostavljaju svoje izvještaje nadležnom entitetskom ministarstvu finansija. Spomenuto ministarstvo zatim sačinjava kvartalne konsolidovane izvještaje za Republiku Srpsku te dostavlja OMA-i na dalju konsolidaciju¹⁶. Ovi izvještaji uključuju podatke o rashodima, prihodima i finansiranju na entitetskom nivou, te direkcije za ceste i strane projekte.

¹⁶ Procedure uspostavljene MMF-ovim Tehničkim memorandumom (Dodatak BI), ne postoji zakonska osnova.

S druge strane, ministarstvo finansija FBiH ne proizvodi konsolidovane izvještaje niti u njih uključuje direkciju za ceste i strane projekte. Oni dostavljaju kvartalne izvještaje o federalnoj centralnoj vladi, kantonima, vanbudžetskim fondovima i općinama OMA-i, a onda OMA kreira konsolidovane izvještaje za Federaciju Bosne i Hercegovine. Proces je ponešto izmijenjen novim Pravilnikom o budžetskom izvještavanju iz marta 2012.g.

Pravni okvir za budžetsko računovodstvo i izvještavanje u FBiH:

- Zakon o proračunima/budžetima u Federaciji BiH (Sl. novine FBiH 20/98);
- Zakon o trezoru (Sl. novine FBiH 58/02);
- Zakon o računovodstvu FBiH (Sl. novine 2/95 i 12/98);
- Uredba o knjigovodstvu budžeta u FBiH (Sl. novine 47/98);
- Pravilnik o knjigovodstvu budžeta u FBiH (Sl. novine 56/02);
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem finansijskom izvještaju za budžet u FBiH (Sl. novine 30/99, 54/99, 17/05);
- Pravilnik o računovodstvu budžeta u FBiH (Sl. novine 56/02);
- Računovodstveni standardi u FBiH (Sl. novine 50/98; 52/99; 54/00);
- Međunarodni računovodstveni standardi br. 27 (pošto BiH nije usvojila računovodstvene standarde za računovodstvo budžetskih korisnika, pravni okvir za ovo pitanje su međunarodni standardi);
- Uputstvo o uspostavljanju i jačanju interne kontrole budžetskih korisnika, Sl. novine FBiH 19/05 (interne knjigovodstvene politike za budžetske korisnike)

Pravni okvir za budžetsko računovodstvo u RS:

- Zakon o budžetskom sistemu RS (SG RS 96/03; 14/04;/05);
- Zakon o trezoru (SG RS 16/05);
- Zakon o računovodstvu (SG RS 18/99 i 62/02);
- Pravilnik o sadržini pojedinih računa u kontnom okviru za korisnike prihoda budžeta (Republike, općina i gradova, budžetskih fondova i fondova) (Sl. glasnik RS br.86/02, 1/04 i 90/10);
- Pravilnik o računovodstvenoj politici za korisnike budžeta RS (Sl. glasnik RS br.109/03 i 07/05);
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju za korisnike prihoda budžeta Republike, općina, gradova i fondova (Sl. glasnik RS br 56/04;62/04, 11/05, 16/11 i 126/11);
- Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor;
- Računovodstveni standardi RS (Sl. glasnik RS 18/99);
- Pravilnik o implementaciji međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (Sl. glasnik RS 06/05);
- Pravilnik o modelima i vremenskim rokovima za inventuru i usklađivanje računovodstvenih evidencija sa stvarnim evidencijama (Sl. glasnik RS 37/00).



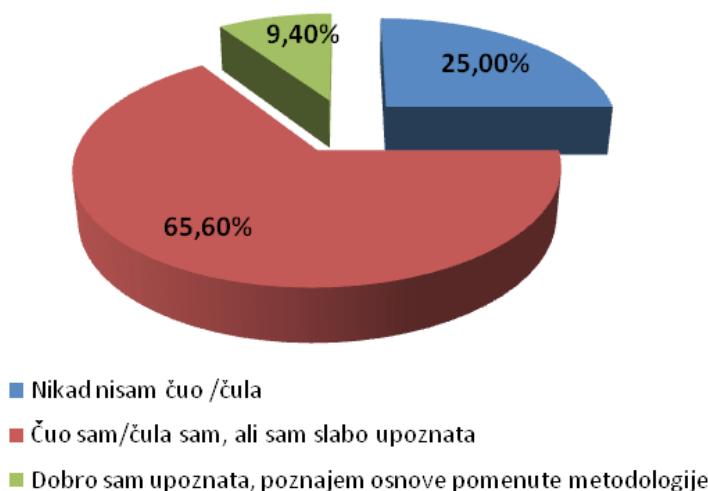
d. Kantoni i općine

Kantoni i općine u FBiH dostavljaju kvartalne i godišnje podatke o izvršenju budžeta nadležnom ministarstvu finansija i njihova mjesečna izvršenja budžeta OMA-i.

Najvažnija karika u izvještajnom sistemu je najniži nivo, odnosno općine i kantonalni nivo. Zbog činjenice da ovi nivoi čine značajan udio ukupnih budžetskih rashoda, jasno je da su njihovi izveštaji pouzdani i proizvedeni na način na koji računovodstveni standardi zahtijevaju. Međutim, obično se stvari odvijaju drugačije. U istraživanju provedenom uz potporu „Fonda Otvoreno Društvo“ u općinama u BiH, došli smo do sljedećih nalaza:

- Većina izvještajnih jedinica preopterećeni su različitim izvještajima.** Uprkos ovom nalazu veliki broj izvještajnih jedinica vrlo često radi interne izvještaje o izvršenju budžeta. Tako je 19,4% ispitanika u anketi provedenoj među općinama BiH izjavilo da kvartalno radi interne izvještaje, 51,6% ispitanika mjesečno izrađuje interne izvještaje, a 22,6% ispitanika izrađuje izvještaje nekoliko puta mjesečno.
- Udio uposlenika u općinskim odjelima za finansije koji nikad nisu čuli za međunarodne standarde fiskalnog izvještavanja i transparentnosti je visok (od 25 do 30%).**

Pitanje: Koliko ste upoznati s međunarodnim metodologijama za prikupljanje podataka o vladinim finansijama GFS2001?



- Tokom posjete nekim izvještajnim jedinicama otkrilo se (slučajno) da je značajan novčani iznos knjižen na pogrešnom ekonomskom kodu (umjesto da se transfer novca softverskoj firmi knjiži kao materijalni trošak, iznos je knjižen na nepovratnim transferima privatnom sektoru).
- Kašnjenje u izvještavanju bilo je zabilježeno u većini izvještajnih jedinica, prvenstveno zbog njihovog straha da preliminarni izvještaji neće odgovarati konačnim izvještajima i činjenice da nema pravilnika o mjesečnom fiskalnom izvještavanju. Tako je 45,2% ispitanika (općine) odgovorilo da je za kvalitetan preliminarni izvještaj potrebno 15 dana, 22,6% izjavilo je da im je potrebno 7 dana, dok je 22,6% izjavilo da im je potrebno do mjesec dana za kvalitetan preliminarni izvještaj.
- Zamoljeni da rangiraju najznačajnije poteškoće s kojima se susreću kod izvještavanja, najveći prosječni rang imalo je „Akrualno računovodstvo (obračunska osnova rashoda)“ u iznosu 3.5, dok je „Neadekvatna tehnička opremljenost odjela za finansijsko izvještavanje (odjel finansija)“ imala prosječan rang u iznosu 3.35.

"Prije samog izvještavanja, prilikom knjiženja dolazi do poteškoća određivanja na koje konto knjižiti pojedine finansijske transakcije s obzirom da nema objašnjenja sadržaja analitičkih konta (Pravilnik o knjigovodstvu budžeta u FBiH pojašnjava sadržaj konta maksimalno do glavne grupe - nema pojašnjenja podgrupe, odnosno analitičkog konta). Objavljeni obrasci izvještavanja se ne usklađuju sa promjenama zakonskih propisa, pogotovo promjenama analitičkog kontnog plana (Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH ne objavljuje izmjenjene obrasce zbog tih promjena). Tako npr. uvođenjem zakona o porezu na dohodak ukinut je porez na plaću, a Obrazac 5. (Posebni podaci o plaćama i broju zaposlenih) nije usaglašen s navedenim promjenama. Tromjesečno izvještavanje za Međunarodni Monetarni Fond nije prilagođeno našem analitičkom kontnom planu: nedostaju pojedina naša konta, koja onda moramo svrstavati pod stavke "ostalog" iako se radi o značajnim iznosima, pojedina konta navedena u izvještaju se po tekstuallnom opisu razlikuju od tekstuallnog opisa konta našeg kontnog plana - po čemu popunjavati izvještaj - po ekonomskom kodu ili tekstuallnom opisu koda, MMF-ov izvještaj nema doznaka nižim potrošačkim jedinicama, takođe postoji i problem prikazivanja prenesenih obaveza iz prethodne godine kao rashoda tekuće godine u MMF-ovom izvještaju koje su inače sadržane u budžetu tekuće godine.'

Komentar jednog ispitanika, koji je upitan da navede najznačajnije poteškoće kod izvještavanja

Najveće razlike između kontnih planova nalaze se između FBiH i RS. BD i Državno ministarstvo finansija i trezora koriste federalne kontne planove, kao i federalni vanbudžetski fondovi, kantoni i općine. RS kontni plan se koristi u općinama RS i kod vanbudžetskih fondova RS-a. U Dodatku A donosimo kratak pregled razlika između RS i FBiH kontnih planova

e. Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (BHAS)

U mnogim zemljama EU agencije za statistiku imaju mnogo značajniju ulogu u diseminaciji fiskalnih podataka. Kako se statistika brine za ostale nacionalne račune, isključivanje ovog tijela iz cijelog procesa fiskalnog izvještavanja nije prirodno. Nacionalni statistički ured treba biti neovisna agencija koja će verificirati kvalitet i integritet fiskalne statistike. Njene aktivnosti i neovisnost trebaju biti propisane i zagarantirane zakonom. Statistički ured treba biti centralna tačka prikupljanja fiskalnih podataka i njihove diseminacije. To međutim nije slučaj u Bosni i Hercegovini. Štaviše, u GKFP nije uključen nijedan predstavnik iz BHAS-a.

4.2. Konsolidacija zahtjeva komunikaciju

S željom ispunjenja obaveza navedenih u Pismu namjere na području fiskalne statistike, Fiskalno vijeće je donijelo nekoliko odluka:

19. 10. 2009. g. formirana je grupa za koordinaciju fiskalnih podataka sačinjena od predstavnika ministarstava finansija na državnom i entitetskom nivou, te BD, CB i OMA UO UIO.

1. 4. 2010. g. OMA je zadužena da koordinira rad GKFP, da prikuplja podatke od nižih nivoa vlasti i proizvodi konsolidovane fiskalne izvještaje o općoj vladi BiH u skladu s obrascima izvještavanja koje je zahtjevao MMF. Opća vlada je uključivala fiskalne operacije institucija BiH, BD, kantona, općina, vanbudžetskih fondova i direkcija za ceste.



1. 4. 2010. g. također je odlučeno da konsolidirani izvještaji opće vlade, pripremljeni od OMA-e, budu stavljeni na raspolaganje na OMA-inoj web-stranici u roku od 7 dana po završetku izvještajnog perioda. Članovi GKFP su se sa MMF-om također složili o uvjetima MMF-ovog Tehničkog memoranduma. Pregled uvjeta, rokova i zadatka pojedinih institucija nalazi se u prilogu (u Aneksu I). Međutim, Tehnički memorandum ne predstavlja zakonski dokument jedne zemlje, nego sporazum sa trenutnim važenjem.

5. Koja rješenja su moguća?

Sve interesne grupe slažu se da postoji nedostatak pravne podrške izvještajnom sistemu. Postalo je jasno da se u prošlosti, ali i trenutno, koriste međunarodni pritisci da bi se provele reforme. Pitanje je šta će se desiti sljedeće. Globalna recesija sa dvostrukim dnom neće zaobići BiH, ali bez kvalitetnog i pravovremenog uvida u fiskalne trendove, fiskalne odluke ne mogu biti napravljene.

Nije u potpunosti jasno kako to može biti napravljeno, uvezši u obzir činjenicu da je politička volja za rješavanjem ovog pitanja upitna. Imajući na umu otpor delegiranju fiskalnog suvereniteta na državni nivo i sveukupnu asimetričnost izvještajnog sistema u BiH, jasno je da idealno rješenje ne postoji. Bazirajući se na prethodno razrađenoj situaciji u BiH, sljedeće opcije mogu biti izolirane:

Opcije:		Status Quo	Decentralizirani sistem	Centralizirani sistem
Kvalitet		Različiti kontni planovi, neuporedivi	Premostiti kontne planove	Unificirati kontne planove za sve nivoe
Vrijeme	Mjesečni izvještaji	Nisu raspoloživi	Nadležnom MF, zatim instituciji na državnom nivou	Izvještavanje prema instituciji na državnom nivou
	Kvartalni izvještaji	Nadležnom MF, NVOima, OMA, CB (preopterećenje)	Nadležnom MF, zatim instituciji na državnom nivou	Izvještavanje prema instituciji na državnom nivou
	Godišnji izvještaji	Nadležnom MF, NVOima, OMA, CB (preopterećenje)	Nadležnom MF, zatim instituciji na državnom nivou	Izvještavanje prema instituciji na državnom nivou

Intervencije Fiskalnog vijeća kod izrade, usvajanja i čvrste implementacije legislative potrebne za podršku reformi izvještajnog procesa. MMF-ov Tehnički memorandum već je odredio okvir rokova izvještavanja prihvaćen od izvještajnih jedinica. Namatanje nove discipline iziskuje podršku u obliku legislative u sljedećim sferama:

- određivanje institucije (institucija) koje će biti zadužene za proizvodnju zvaničnog fiskalnog statističkog podatka i koje će, u skladu s tim, uspostaviti instituciju vlasništva nad podatkom;
- usklajivanje kontnih planova sa zahtjevima međunarodnih računovodstvenih standarda i sa zahtjevima GFS2001 i ESA95 na svim nivoima;
- izvršavanje sektorizacije vlade i, u skladu s tim, kreiranje novog obuhvata izvještajnih jedinica.

Potrebno je jačanje tehnoloških kapaciteta i obrazovanje ljudskih resursa kod svih izvještajnih jedinica.

To znači upoznavanje izvještajnih jedinica sa međunarodnim standardima i upućivanje istih u važnost njihove uloge u cijelokupnom procesu fiskalnog izvještavanja. Ovaj proces zahtijeva bi jačanje mreže ljudi uključene u mrežu izvještavanja, jer „konsolidacija znači komunikaciju“. Važna uloga pripala bi Grupi za konsolidaciju fiskalnih podataka Vijeća ministara. Za potrebe jačanja kapaciteta svakako bi se trebala razmotriti mogućnost korištenja različitih pretpriступnih fondova i projekata podrške reformi fiskalne statistike.

U GKFP uključiti i Agenciju za statistiku BiH, koja će u skorijoj budućnosti biti agent naše zemlje pri EUROSTAT-u.

Iзвještavanje na uniformnom obrascu za sve nivoe vlade je nemoguća misija.

Iz tog razloga ne treba insistirati na savršenom rješenju, nego na prevazilaženju situacionih varijabli i na tzv. Bridging izvještajima, makar za skoriju budućnost. Napredak koji je RS osvarila u prethodnoj godini trebao bi nametnuti Federalnom ministarstvu finansija obavezu „hvatanja koraka“ u ovoj godini.

Krajnja odgovornost za izradu konsolidiranih fiskalnih izvještaja treba pripasti OMA UOUINO. OMA je već uspostavila internet bazu podataka za sve izvještajne jedinice i gdje im se omogućava daunesu svoje budžete koje i izvještaje o izvršenju budžeta, što pojednostavljuje izradu mjesečnih konsolidiranih izvještaja. Ovi mjesečni izvještaji bi bili preliminarni i bili bi korigirani kvartalnim i godišnjim izvještajima koje bi OMA dobila od države i entiteta, BD.

Prije pet godina BiH je pokrenula značajne reforme u sferi indirektnog oporezivanja koje su uključivale implementaciju poreza na dodanu vrijednost. U isto vrijeme bila je pokrenuta reforma javne administracije i proces budžetiranja na državnom i entitetском nivou. Uzimajući u obzir kompleksnu decentraliziranu fiskalnu i političku strukturu Bosne i Hercegovine, ove reforme su imale ograničeni uspjeh. Izbor tzv. „Europskog puta“, prihvatanje uslova Europskog partnerstva i implementacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU nametnuo je nove standarde i novi tempo reforme fiskalnog izvještavanja u BiH. Nova šansa za ubrzavanjem fundamentalnih reformi u fiskalnom sektoru i u javnoj administraciji potpisivanje je stand-by aranžmana sa MMF-om.

Uspostavljanje pouzdanog sistema izvještavanja u BiH moglo bi poboljšati upravljanje, pravovremeni uvid u fiskalne trendove i tako pomoći proces donošenja odluka. Obaveze u sklopu Europskog partnerstva, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i SBA obavezuju vlasti na punu implementaciju međunarodnih fiskalnih i finansijskih standarda u skorijoj budućnost, što uključuje i standarde fiskalne transparentnosti.

S obzirom na važnost transparentnosti javnih finansija za demokratizaciju civilnog društva u BiH, javne finansije ne bi smjele biti posmatrane samo kroz prizmu zatvaranja budžetskih deficitova i kao instrument za prevazilaženje fiskalnih padova, nego i kao mogućnost ubrzanja razvoja demokratije i veće odgovornosti vlada na svim nivoima. To bi, u krajnjoj liniji, trebalo relaksirati političke odnose i olakšati proces ustavnih promjena.



6. Dodaci

Dodatak A Osnovne razlike između kontnih planova u primjeni u RS-u i FBiH

GFS kod	KATEGORIJA	FBiH KONTNI PLAN	RS KONTNI PLAN
1	UKUPNO PRIHODI		
11	Porezi	710000	71
	Direktni porezi		
111	Porezi na dohodak i dobit		
112	Porezi na platu i radnu snagu	713000	
113	Porez na imovinu	714000	714
114; 115	Indirektni porezi	717000	716; 717
	PDV		
	Akcize		
	Putarine za ceste i autoputeve		
	Carine i druge uvozne dadžbine		
	Ostali indirektni porezi		
116	Ostali porezi	715000; 719000	715; 719;
12	Doprinosi za socijalno osiguranje	712000	712
	Zaposlenih i samozaposlenih	712110; 712130	
	koje plaća centralna vlada u ime pojedinca		
	Poslodavaca	712120	
	Ostali doprinosi	712190	
13	Grantovi		
	Domaći	733110; 722751	7312; 731119; 731129
131; 132	Inostrani	733120; 731110; 812110; 731120; 812120	731111; 731112; 731121; 731122
14	Ostali neporezni prihodi		
141	Prihod od imovine	721110 (except 721111); 721200; 721300	721
142	Prihode od prodaje dobara i usluga	721120; 722000 except 722700;	722
143	Novčane kazne	723000	723
142	Naknade od korištenja GSM licence	721214	
1412	Dividende	721111	
145	Ostali neporezni prihodi (uklj.novčane kazne)	721400; 721500; 721700; 722700 (except 722731); 7770	729
133	Transferi od ostalih nivoa vlasti	732100; 812200	781; 782
	Država	732111; 812211	7811
	Centralna vlada	732112; 812212	7812
	Kantoni	732114; 812114	
	Općine	732115; 732116; 812215; 812216	7813; 7814
	Fondovi socijalnog osiguranja	732130; 732140	
	Penzioni fond	732140	781511
	Transfer za penzije ostvarene po posebnim propisima		
	Transfer za redovne penzije		
	Fond zdravstva	732132	781512
	Zavod za zaposljavanje	732131	781514
	Fond djecije zastite		781513
	Direkcije za ceste i autoceste		
	Ostalo		781515; 7819; 782

Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2011-2012

GFS kod	KATEGORIJA	FBiH KONTNI PLAN	RS KONTNI PLAN
	UKUPNI RASHODI		
2	Tekući rashodi		
21	Plate, druge naknade i doprinosi zaposlenih (211+212)		
211	Plate	611000	4111(without 41119)
211	Naknade	611200	4112(without 41129)
212	Doprinosi na platu	612000	41119; 41129
212	Doprinosi iz plate	611130	
22	Izdaci za materijal i usluge	613000	412
27	Dozvane na ime socijalne zaštite koje se isplaćuju iz budžeta	6142	
271	Dozvane na ime socijalne zaštite koje isplaćuju institucije obaveznog socijalnog osiguranja		417
272	Dozvane na ime socijalne zaštite koje se isplaćuju iz budžeta		416
	Transferi pojedincima na području invalidskog osiguranja	614242	
	Transferi za civilne zrtve rata	614239	
	Transferi za ratne vojne invalide, nosioce ratnih priznanja i demobilisane borce	614232	
	Ostali	614231	
	Drugi transferi pojedincima	614233; 614234; 614239; 614241 614243	
24	Izdaci za kamate	616000	
241	Izdaci po osnovu kamata u inostranstvu	616200	41312; 41322; 4134; 41352; 413612; 4137; 4138; 4139
242	Izdaci po osnovu kamata u zemlji	616300; 616500	41311; 41321; 4133; 41351; 413611
25	Subvencije		414
251	Subvencije javnim preduzećima	614400	
252	Subvencije privatnim preduzećima i poduzetnicima	614500	
26	Grantovi		
	Domaći		41522; 41524
261; 262	Inostrani	614700; 615700	4151
263	Transferi drugim nivoima vlasti		481; 482
	Država	614111; 615111	4811
	Centralna vlada	614112; 615112	4812
	Kantoni		
	Transferi za finansiranje deficit-a	614114	
	Ostali transferi (namjenski)	61412; 61413; 61414	
	Opštine	614115; 614116; 615115; 615116	4813; 4814
	Socijalni fondovi		
	Penzioni fond	614115	481511
	Transferi za penzije ostvarene po povoljnijim uslovima		
	Transferi za redovne penzije		
	Fond zdravstva	614170; 615120	481512
	Zavod za zapošljavanje	614160; 615130	481514
	Fond dječije zaštite		481513
	Direkcije za ceste i autoceste		
	Ostalo	614180;	481519; 4819; 482

23	Korištenje stalnih sredstava		
282	Other expense		
2821	Current		
	Tekuća budžetska rezerva	600000	
	Tekući transferi finansijskim institucijama i neprofitnim organizacijama	614300; 614600	41521;
	Drugi tekući rashodi	614800	41522
2822	Kapitalni transferi		
	Kapitalni transferi pojedincima, preduzećima, finansijskim institucijama, neprofitnim organizacijama	615200; 615300; 615400; 615500; 615600;	41523
	Troškovi po osnovu sudskih tužbi-sudskih presuda		
	Ostali kapitalni rashodi	615113; 615117	41524
31	Neto izdaci za nefinansijsku imovinu		
31,2	Izdaci za nefinansijsku imovinu	821000	511; 512; 513; 514; 515; 516; 517
	Kapitalni rashodi finansirani iz inostranstva		
	Kapitalni rashodi finansirani iz domaćih sredstava		
	Escrow račun		
31,1	Primici od nefinansijske imovine		811; 812; 813; 814; 815; 816; 817
	Sredstva od sukcesije	811126	
	Ostali primici od nefinansijske imovine	811100 (except 811122; 811123 and 811126); 811900; 811200	

Dodatak B

Zahtjevi po Tehničkom memorandumu o razumijevanju između BiH i MMF-a

Podaci	Frekventnost podataka	Periodičnost podataka	Rokovi izvještavanja	Izvor podataka
Dnevno izvještavanje o podacima				
(i) Depoziti, po bankama	dnevno	Sedmično	Najkasnije 14 radnih dana po isteku svake sedmice	CBBH
(ii) Bruto devizne rezerve	dnevno	Sedmično	Najkasnije 14 radnih dana po isteku svake sedmice	CBBH
(iii) Stanje kupovine i prodaje KM na racunima rezervi	dnevno	Sedmično	Najkasnije 14 radnih dana po isteku svake sedmice	CBBH
Mjesečno izvještavanje o podacima				
(i) Bilans stanja CBBH	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	CBBH
(ii) Pregled komercijalnih banaka i monetarni pregled	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	CBBH
(iii) Indikatori finansijske stabilnosti Agencija za bankarstvo, uključujući omjer adekvatnosti kapitala, podatke o rezerviranju za pokriće kreditnih gubitaka, podatke o lošim zajmovima.	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	CBBH
(iv) Ponderirane prosječne kamatne stope po bankama i po vrsti zajma	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	CBBH
(v) Neto devizne pozicije, po bankama	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	
a) Agencija za bankarstvo FBIH	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	FBA
b) Agencija za bankarstvo RS	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	RSBA
(vi) Izloženost strane matične banke njenoj filijali (filijalama) u BiH (iznos depozita, zajmova i podređenih zajmova iz stranih matičnih banaka)	Mjesečno	Mjesečno	Na zahtjev	CBBH
(vii) Podaci o direktnim bankovnim prekograničnim potraživanjima od korporacija i domaćinstava u BiH (na način na koji izvještava Banka za međunarodna poravnanje [Bank for International Settlements] u svojoj Tabeli 9C: Konsolidovana bankarska statistika	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	CBBH
(viii) Detaljne informacije o:	Mjesečno	Mjesečno		
(a) kreditu bankarskog sektora generalnoj vladi (po nivou vlasti),	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	CBBH
(b) depozitima vlade u bankarskom sektoru (Tabela 1)	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	CBBH
(ix) Podaci o prihodima, rashodima i finansiranju za centralne vlade (Države, i vlada Entiteta). Rashodi će uključivati rashode koji se finansiraju iz depozita na eskrou računima.	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	Ministries of finance; MAU data could be used for Mjesečno monitoring
(x) Prihod od indirektnih poreza - JR UIO	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	Indirect taxation Authority
(xi) Nove vanjske zajmove koje su vlade ugovorile ili garantirale	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	MFT

(xii) Nove domaće zajmove koje su vlade ugovorile ili garantirale	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	Ministries of Finance of FBiH and RS, Debt offices of RS and FBiH
(xiii) Otplate domaćeg duga (kamata, amortizacija) po nivou vlasti	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	Ministries of Finance of FBiH and RS, Debt offices of RS and FBiH
(xiv) Izvještaj o prilivima na eskrow račune i odljevima sa njih	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	
a) FBIH	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	CBBH
b) RS	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	
(xv) Transferi entitetskim razvojnim bankama iz centralnih vlada Entiteta	Mjesečno	Mjesečno	Najkasnije 3 sedmice po isteku svakog mjeseca	
Kvartalno izvještavanje o podacima				
(i) Bankarska supervizija: pokazatelji finansijske stabilnosti, kvartalno	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	CBBH
(ii) Bankarska supervizija: bilanse stanja komercijalnih banaka (po bankama)	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	Banking Agencies
(iii) Bankarska supervizija: bilans uspjeha komercijalnih banaka (po bankama)	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	Banking Agencies
(iv) Podaci o prihodima, rashodima i finansiranju za opštine (u oba entiteta), i kantone (u Federaciji).	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	Usually FBIH and RS MoFs; some data also available from MAU
(v) Podaci o prihodima, rashodima i finansiranju za Brčko Distrikt.	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	Brčko District Finance Directorate
(vi) Podaci o prihodima, rashodima i finansiranju za direkcije za ceste i JP „Putevi RS“.	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	FBIH and RS Road Funds
(vii) Podaci o prihodima, rashodima i finansiranju za vanbudžetske fondove (penzionate fondove, zdravstvene fondove, fondove za zapošljavanje i (u RS) fond za dječiju zaštitu).	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	Usually FBIH and RS MoFs; some data also available from MAU and CBBH GFS
(viii) Finansijske izvještaje:	Kvartalno	Kvartalno		
(a) Investiciono-razvojne banke RS,	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	IRBRS
(b) Razvojne banke Federacije BiH.	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	
(iv) Projekcije servisiranja vanjskog duga za tekuću godinu; ukupno, po kreditoru, po nivou vlasti, i u originalnoj valuti	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	MFT
(x) Pregled vladinih garancija.			Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	
(xi) Pregled vladinih stranih zajmova i stupanj povlaštenosti (element granta); ukupno, po kreditoru, po namjeni (projekt/podrška budžetu) i originalnoj valuti	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	državno MFT
(xii) Pregled kratkoročnih zajmova po vlasti, po kreditoru.	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	
(xiii) Otplate servisiranja vanjskog duga (kamata, amortizacija) po nivou vlasti	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	MFT

Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2011-2012

(xiv) Pregled isplata stranih zajmova, po kreditoru, po nivou vlasti, po namjeni (projekt/podrška budžetu) i originalnoj valuti	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	MFT
(xv) Ukupni iznos vanjskog duga za	Kvartalno	Kvartalno		
(a) javni sektor;	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	MFT
(b) privatni nebankarski sektor	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	CBBH
(c) bankarski sektor.	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	
(xvi) Pregled isplata domaćih zajmova, po kreditoru, i po nivou vlasti.	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	
(xvii) Ukupni iznos neotplaćenog unutrašnjeg duga, po nivou vlasti; i projektovane otplate za servisiranje unutrašnjeg duga (kamata, amortizacija).	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	
(xviii) Izvještaj o grantovima za podršku projekata i budžeta za generalnu vladu koji priprema Jedinica za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći MF BIH. Jedinica će također koordinirati dotok podataka od vlasti Federacije, RS i lokalnih vlasti. Izvje	Kvartalno	Kvartalno	Najkasnije 5 sedmice po isteku svakog kvartala	MFT



7. Bibliografija

Afonso, Antonio; Furceri, Davide "Fiscal Policy Responsiveness, Persistence and Discretion", Working Paper Series No.954, European Central Bank, October 2008

Afonso, Antonio; Gruener, Hans P. "Fiscal Policy and Growth: Do Financial Crises Make a Difference?", Working Paper Series No.1217, European Central Bank, June 2010

Afonso, Antonio; Hauptmeier, Sebastian "Fiscal behaviour in the European union rules: Fiscal decentralization and government indebtedness", Working Paper Series No.1054, European Central Bank, May 2009

Afonso, Antonio; Sousa, Ricardo "The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy", Working Paper Series No.991, European Central Bank, January 2009

Allan, William; Parry, Taryn (2003), Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges", Working Paper No.03/163, IMF, Washington

Antić, Dinka (2009), „Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini“ (Ph.D. thesis), Fircon d.o.o, Mostar

Antić, Dinka (2010), „Objava fiskalnih informacija u skladu s međunarodnim standardima fiskalne statistike, zbornik radova“, 13 International Symposium „Računovodstvena profesija u BiH, stanje, potrebe, perspektive“, Udruženje računovođa i revizora FB&H Sarajevo, Neum

Antić, Dinka (2010), „Preuzimanje međunarodnih standarda fiskalne transparentnosti u BiH, zbornik radova“, 5th International Symposium „Institucionalni okvir i realne prepostavke za reformu finansijskog sustava BiH sukladno standardima Europske komisije, Fircon d.o.o. Mostar, Međugorje

Balassone, Fabrizio; Cunha, Jorge; Langenus, Geert et al."Fiscal Sustainability and Policy Implications for the Euro Area", Working Paper Series No.994, European Central Bank, January 2009

Bruemmerhoff, D "Javne finansije", Naklada MATE, Zagreb, 2000

Greuning, H.van "Međunarodni standardi finansijskog izvješćivanja", Naklada MATE, Zagreb, 2006

Hallet, Andrew H; Kuhn, Moritz; Warmedinger, Thomas "The Gains from Early Intervention in Europe: Fiscal Surveillance and Fiscal Planning Using Cash Data", Working Paper Series No. 1220, European Central Bank, July 2010

Hauptmeier, Sebastian; Fuentes, Sanchez; Schuknecht, Ludger "Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area", Working Paper Series No. 1266, European Central Bank, November 2010

IMF, GFS Manual 2001, Washington

IMF, Manual on Fiscal Transparency, Washington, 2007

International Accounting Standards in Public Sector

International Financial Reporting Standards

Jusić, Mirna (2011), „Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini”, Analitika – Centre for Social Research, Sarajevo

Klikovac, Ana “Finansijsko izvještavanje u EU”, Naklada MATE, Zagreb, 2009

Kopits, George (1998), „Transparency in Government Operations”, IMF Occasional Paper No.158, Washington

Meigs, R.F; Meigs, W.B “Računovodstvo”, Naklada MATE, Zagreb, 1999

Mintas-Hodak, Ljerka “Europska Unija”, Naklada MATE, Zagreb 2011

Newbold, P; Carlson, W.L.; Thorne, B.M. “Statistika”, Naklada MATE, Zagreb 2010

OECD, Best Practices for Budget Transparency, 2002

Official Gazette of BiH, 1996-2011

Official Gazette of Brcko District, 2003-2011

Official Gazette of FB&H, 1996-2011

Official Gazette of RS, 1992-2011

Pedregal, Diego J; Perez, Javier “Should Quarterly Government Finance Statistics Be Used for Fiscal Surveillance in Europe?”, Working Paper Series No.937, European Central Bank, September 2008

Petrie Murray (2003), „Promoting Fiscal Transparency, The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets and Civil Society”, Working Paper No.03/199, IMF, Washington
Swedberg, Richard “Načela ekonomske sociologije”, Naklada MATE, Zagreb 2006





Mirela Kadić rođena je u Bihaću, 15. oktobra 1980. godine, gdje je završila osnovnu i srednju školu. Diplomirala je na Ekonomskom fakultetu na smjeru "Računovodstvo i finansije", a trenutno je u fazi izrade magistarskog rada na Ekonomskom fakultetu u Banjoj Luci na temu 'Utjecaj poreskog sistema na konkurenost Bosne i Hercegovine'. Bila je zaposlena u poduzeću 'Riz Krajina' iz Bihaća, Odjeljenju za makroekonomsku analizu UO Uprave za indirektno oporezivanje, a trenutno radi u Sektoru statistike industrije u Agenciji za statistiku Bosne i Hercegovine gdje radi na poslovima izrade i analize indeksa industrijske proizvodnje u BiH. Kao član Grupe za koordinaciju fiskalnih podataka Vijeća ministara BiH učestvovala je u seriji seminara, konferencija, okruglih stolova na temu reforme sistema budžetskog izvještavanja u BiH.



Bosna i Hercegovina