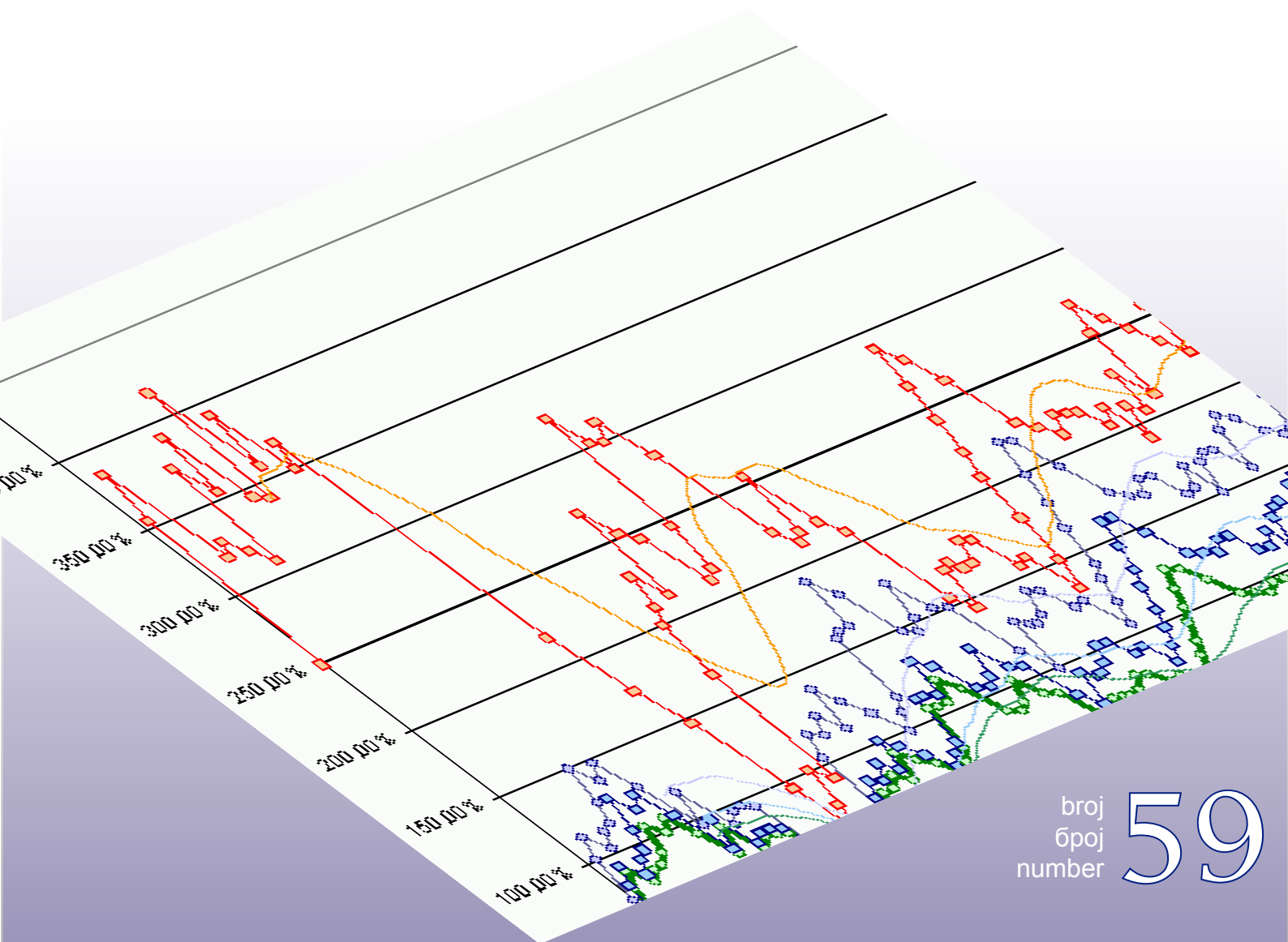




Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

Oma Bilten



broj
број
number **59**

Uz ovaj broj

Visok porast naplaćenih prihoda od neizravnih poreza u svibnju dobar je signal da gospodarstvo BiH polako izlazi iz recesije. Promatrano na razini pet mjeseci porast naplaćenih prihoda od 7,8% odgovara projekcijama naplate prihoda za 2010.godinu koje su osnov za izradu globalnog makroekonomskog okvira BiH. Međutim, dublja analiza strukture naplaćenih prihoda pokazuje da je porast prihoda rezultat promjene politike oporezivanja cigareta i naftnih derivata. Nakon što se odbije naplaćeni PDV na razliku u prihodima koja potječe od povećanih trošarina na cigarete i namjenske putarine iz cijene naftnih derivata, može se zaključiti da je efekat porasta potrošnje i ekonomskih aktivnosti na prihode neznatan i, uglavnom, vezan za niže povrate PDV-a. Očekivano, dodatno oporezivanje je utjecalo na smanjenje registrirane potrošnje cigareta, a, u kombinaciji sa djelovanjem globalne krize na dohodak građana i rast gospodarstva, i na smanjenje potrošnje derivata nafte. S obzirom na sporiji rast prihoda od neizravnih poreza aktivnosti fiskalnih vlasti u BiH trebaju se fokusirati na restrukturiranje rashoda, kako bi se stvorio prostor za financiranje dugova po stand-by i ostalim aranžmanima. Međutim, ograničeni resursi ne moraju nužno ograničiti obujam aktivnosti koje se financiraju iz tih resursa. Studija ACIPS o financijskim efektima javne uprave, koju smo prezentirali u posljednja dva broja biltena, je pokazala da je u uvjetima ograničenih resursa, tehničko-materijalnih, ljudskih i financijskih, za aktivnosti javne uprave moguće postići bolje rezultate efektivnom alokacijom resursa, usmjeravajući ih na prepoznate prioritete, i njihovom efikasnijom upotrebom.

dr.sc. Dinka Antić
šef Odjeljenja

Sadržaj:

Naplata prihoda od neizravnih poreza: siječanj – svibanj 2010	2
Reforma javne uprave, pregled, efekti – II dio	8
Iz aktivnosti Odjeljenja	14
Konsolidirani izvještaji: JR, entiteti, I-V 2010.g.	16
Konsolidirani izvještaji: Županije	17

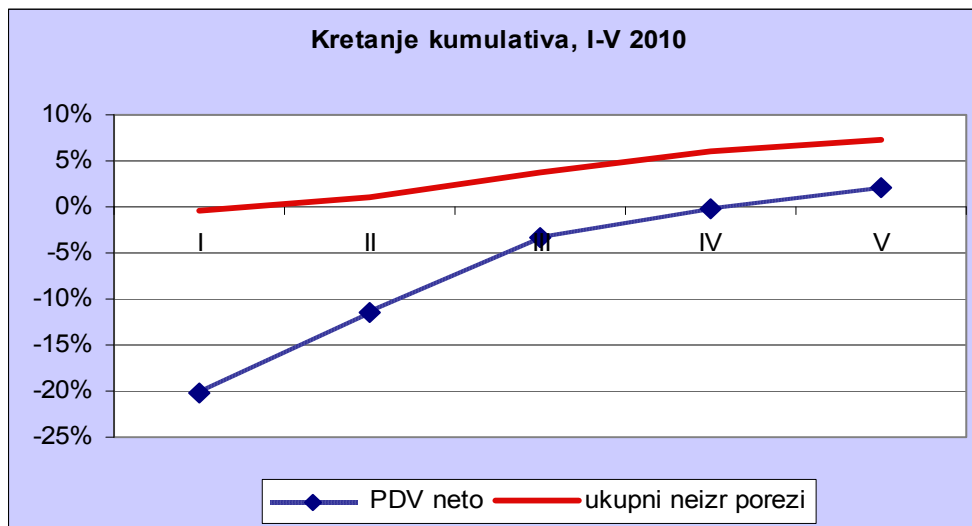
tehnička obrada : Sulejman Hasanović, IT suradnik

Naplata prihoda od neizravnih poreza: siječanj – svibanj 2010

(pripremila: dr.sc. Dinka Antić)

UKUPNI PRIHODI

Prema preliminarnom izvještaju UNO naplata prihoda u prvih pet mjeseci u odnosu na isto razdoblje 2009. je veća za 7,82%. Rast naplaćenih prihoda od neizravnih poreza u svibnju 2010. u odnosu na svibanj 2009. iznosio je 14,24%. U ukupne neizravne poreze uključeni su i prihodi od dodatne putarine i neusklađeni prihodi¹ u iznosu od 21,128 mil KM.



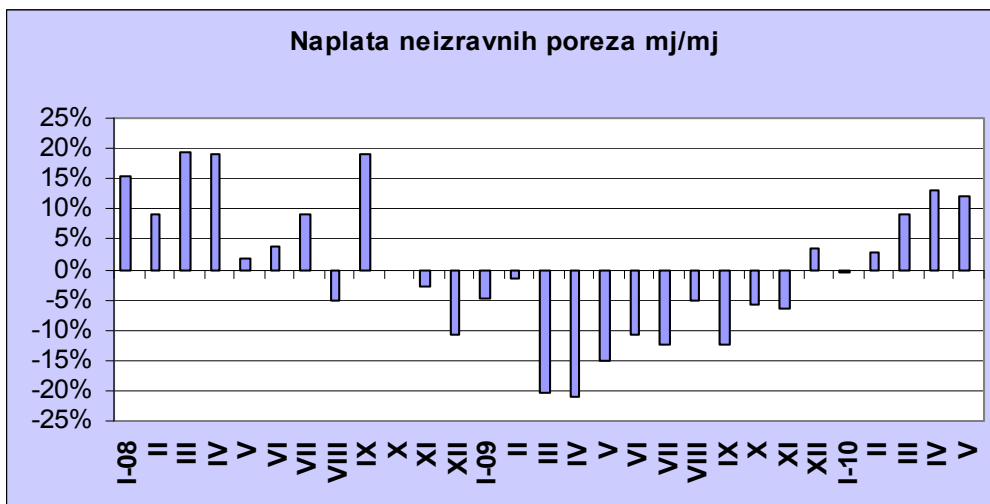
Grafikon 1

Kretanje prihoda od poreza na potrošnju pokazatelj je kretanja potrošnje i ekonomske aktivnosti. S obzirom da nije bilo promjena u politici PDV usporedba naplate neto PDV-a u razdoblju 2007-2009 su najpouzdanije za procjene mogućeg oporavka potrošnje i rasta ekonomije BiH. Poredeći sa kretanjem kumulativa naplaćenih neizravnih poreza i neto PDV-a u odnosu na prvih pet mjeseci 2009.g. primjećujemo pozitivni trend i izlazak iz negativne zone (Grafikon 1). Iz usporedbe mjesečnih iznosa naplate prihoda dane na Grafikonu 2 implicira da je negativna zona naplate prihoda od neizravnih poreza trajala pet kvartala. Započela je u četvrtom kvartalu 2008.g., eskalirala u prvoj polovici 2009.godine, da bi koncem godine došlo do zaustavljanja negativnog trenda i blagog oporavka. Ovaj šablon se podudara sa šablonom efekata krize u velikom broju zemalja svijeta.

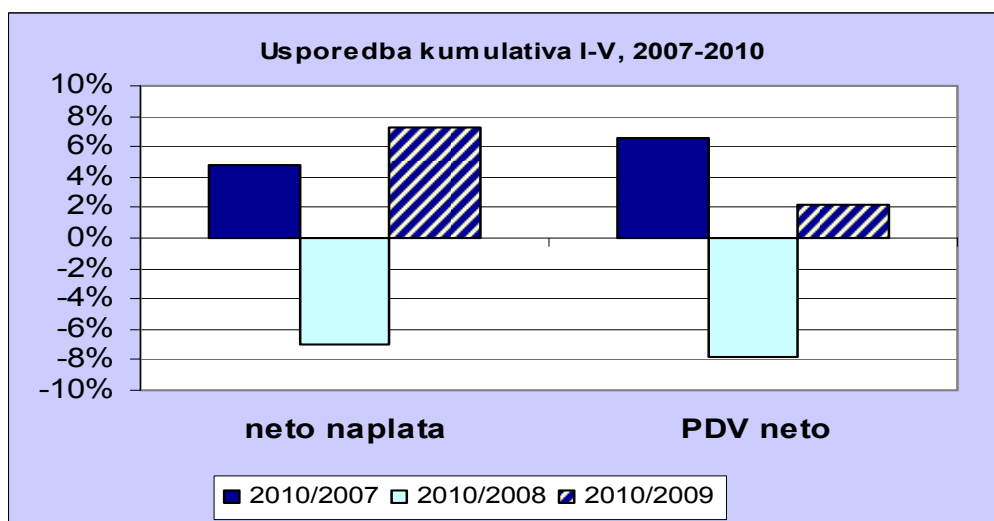
Međutim, bez obzira na trend rasta osnovica za poređenje naplate prihoda (2009.g) je jako niska i ne osigurava potreban stupanj pouzdanosti zaključka o postupnom oporavku potrošnje u BiH. Na Grafikonu 3 dana je usporedba kumulativne ukupne naplate i naplate PDV-a za pet mjeseci sa istim razdobljem 2007 i 2008.godine. Poredeći sa godinama koje su prethodile svjetskoj ekonomskoj krizi možemo zaključiti da je je tekuća naplata neto PDV-a iznad naplate u prvih pet mjeseci 2007.g., ali je još uvijek značajno ispod naplate u 2008.g. Porast naplate ukupnih neizravnih poreza u odnosu na 2007.g. nije mnogo viši od porasta neto PDV-a iz razloga što su efekti primjene novog Zakona o trošarinama djelimično neutralizirani odlaganjem primjene

¹ Neusklađeni prihodi podrazumijevaju naplaćene prihode koji nisu mogli biti „upareni“ sa odgovarajućim prijavama i deklaracijama koje su evidentirane u ostalim modulima IT sustava UNO (PDV, trošarine,...).

Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU sve do 1.7.2008., što je donijelo veće prihode u 2007 i dijelu 2008, ali i povećalo osnovicu kod usporedbe sa 2010.godinom.



Grafikon 2



Grafikon 3

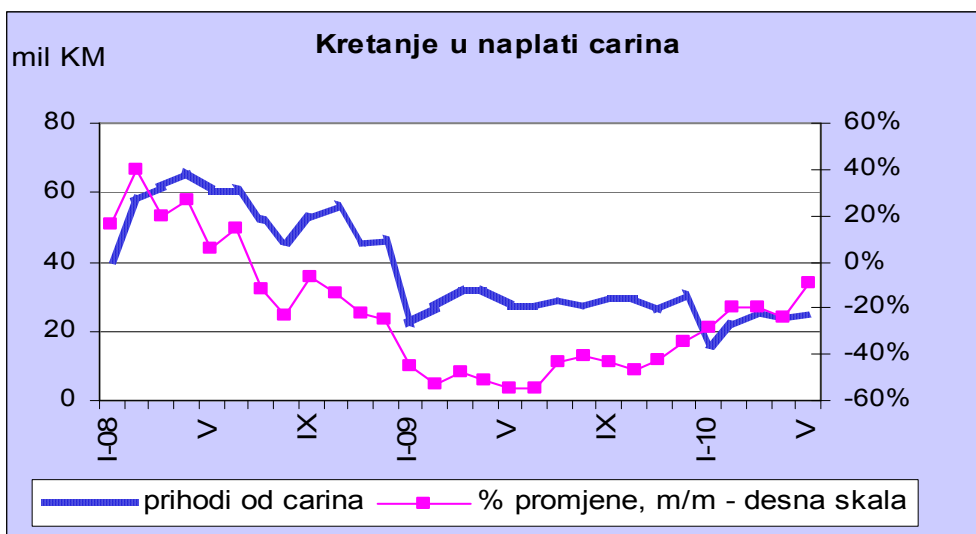
PRIHODI PO VRSTAMA²

Prihodi od carina

Za prvih pet mjeseci naplaćno je prihoda od carina i carinskih pristojbi za 20,05% manje nego u istom razdoblju 2009.godine. Ulaskom u treću godinu implementacije dinamičkog plana ukidanja carina i carinskih pristojbi na robu porijeklom iz EU dolazi do usporenijeg pada prihoda, s obzirom da su carine na uvoz velikog dijela proizvoda iz EU djelimično ili u cijelosti ukinute u prethodnoj godini implementacije SSP (Grafikon 4). Pored toga došlo je i do blagog povećanja udjela uvoza dobara čije porijeklo nije iz EU ili CEFTA u ukupnom uvozu. Ovi trendovi su utjecali i na usporeni pad prosječne ponderirane carinske stope u prva četiri mjeseca 2008-2010:

² Napominjemo da su iz analize po vrstama prihoda isključeni neusklađeni prihodi.

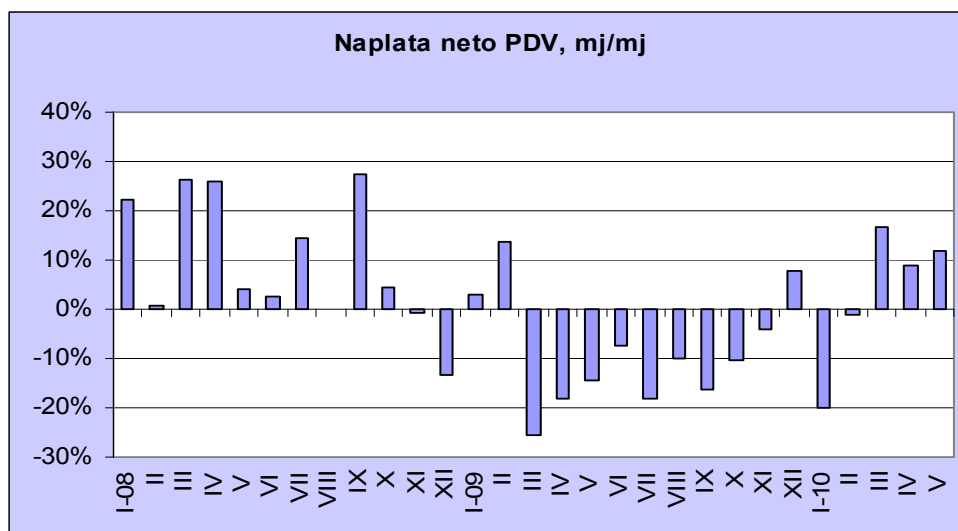
	I-IV 2008	I-IV 2009	I-IV 2010
Prosječna ponderirana stopa carine	4,41%	2,91%	2,26%



Grafikon 4

PDV

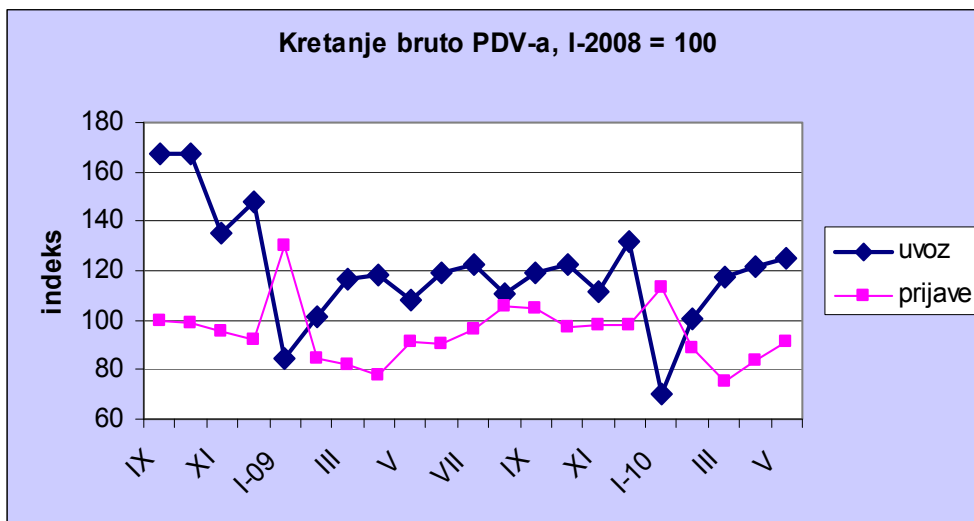
Treći mjesec zaredom neto prihodi od PDV-a su veći nego u istom mjesecu 2009.g. (Grafikon 5).



Grafikon 5

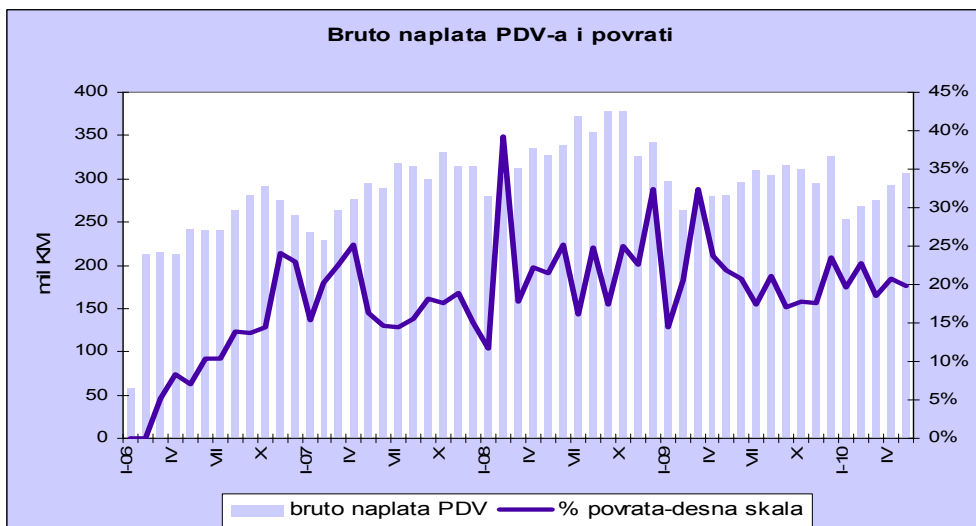
Međutim, tek u svibnju je kumulativ neto prihoda od PDV je prešao u pozitivnu zonu (vid. Grafikon 1). Nekoliko faktora je utjecalo na porast neto PDV-a. Blagi rast uvoza je doveo do povećane naplate bruto PDV-a. Istodobno je blago porasla naplata PDV-a. To su indikatori koji ukazuju na porast potrošnje, ali i na rast ekonomskih aktivnosti u zemlji. Pored toga, evidentan je i porast izvoza, koji sa malom zadržkom dovodi do rasta poslovanja u kompanijama u zemlji koje su povezane sa izvoznicima. Kako bi stekli realnu sliku veličine rasta naplatu bruto PDV-a smo uporedili sa kretanjima prije izbijanja globalne krize. Kao referentnu tačku uzeli smo strukturu PDV-a iz siječanja 2008.g. Napominjemo da je to mjesec u kojem je naplaćen najmanji iznos

bruto PDV-a u 2008.g. Kako se vidi iz Grafikona 6 početkom četvrtog kvartala 2008.g. naplaćeno je za 80% više PDV-a na uvozu nego u siječnju 2008., a PDV-a u zemlji na razini siječnja 2008.g. U svibnju 2010.g. naplaćeno je tek 20% više PDV-a na uvozu, a po prijavama u zemlji oko 5% ispod siječnja 2008.g. Ovo nam pokazuje da je obujam potrošnje, iskazan povećanim uvozom ili porastom domaće proizvodnje, značajno ispod kretanja u 2008.g. (Grafikon 6).



Grafikon 6

Osim ovih faktora na porast neto naplate PDV-a su utjecali niži povrati PDV-a. Nakon značajnih oscilacija koncem 2008.g. i početkom 2009.g., uzrokovani nelikvidnošću i opredjeljenjem obveznika za povrate u gotovini umjesto poreznih kredita, od polovice 2010.g. nastupila je stabilizacija. Postotak povrata u odnosu na bruto PDV-a je stabilan i iznosi oko 20% bruto PDV-a. (Grafikon 7).



Grafikon 7

Podaci o obradi zahtjeva za povrate i porezne kredite iskazanih na PDV prijavama ukazuju na tempo i dinamiku odljeva sa jedinstvenog računa UNO u narednim mjesecima. Očekivano, porast izvoza u 2010.g. je doveo do porasta zahtjeva za povrat i porezne kredite (Grafikon 8). Porast

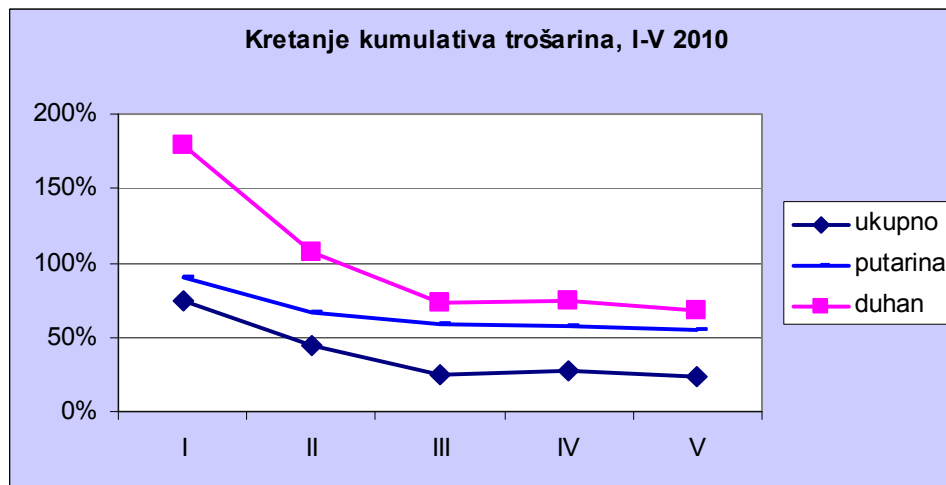
izvoza, kao i porast ekonomskih aktivnosti u zemlji, s obzirom na rokove isplate povrata PDV-a od 30 i 60 dana od momenta podnošenja PDV prijave, odraziće se na povećane isplate povrata u narednim mjesecima.



Grafikon 8

Prihodi od trošarina

Promatrano kumulativno prihodi od trošarina i putarina su stabilni. Međutim, u mjesecu svibnju 2010.g. došlo je do pada prihoda od akcize na energente, što je pokazatelj smanjenja količine derivata, uvezanih ili u zemlji proizvedenih. Jedan od mogućih uzroka toj pojavi jeste i porast cijena energenata na svjetskom tržištu u odnosu na početak godine³.

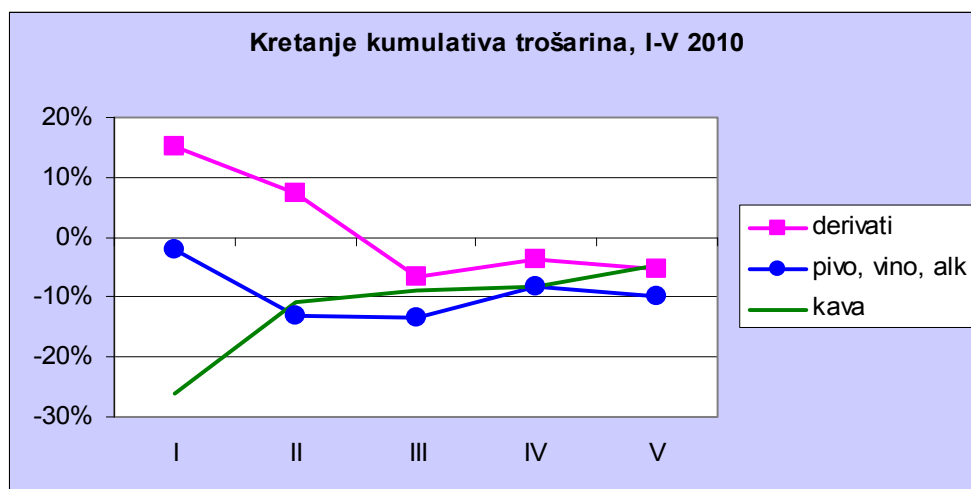


Grafikon 9

Pored toga, zabilježen je i ozbiljan pad u naplati trošarina na grupaciju proizvoda koje čine pivo, vino, alkohol, alkoholna i bezalkoholna pića, što je iznenađujuće s obzirom na sezonu i istraživanja potrošnje ovih proizvoda kod stanovništva i mladih. Nasuprot tomu, u svibnju je zabilježen značajan porast prihoda od trošarina na kavu, te je zaostajanje za prošlogodišnjom naplatom

³ Prema podacima UNO o uvozu derivata prosječni porast cijene dizela na granici u svibnju je iznosio 10%.
 Banja Luka: Bana Lazarevića, 78 000 Banja Luka, Tel/fax: +387 51 335 350, E-mail: oma@uino.gov.ba
 Sarajevo:Đoke Mazalića 5, 71 000 Sarajevo, Tel:+387 33 279 553, Fax:+387 33 279 625, Web: www.oma.uino.gov.ba

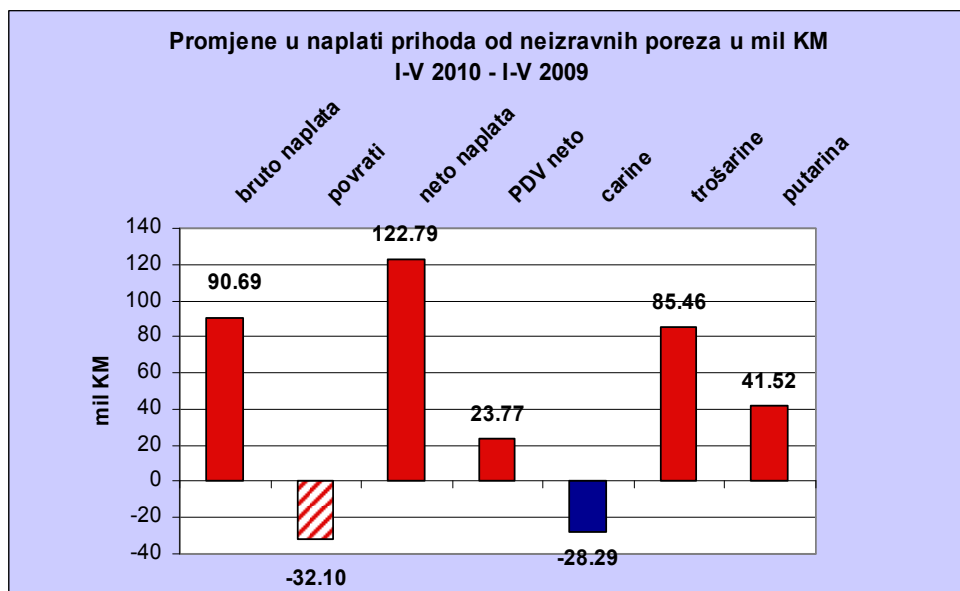
nešto umanjeno. Prihodi od trošarina na cigarete su stabilni i visoki, iako je uvođenje posebne trošarine i njeno povećanje 1.1.2010. očekivano dovelo do smanjenja potrošnje.



Grafikon 10

ZAKLJUČAK

Promatrajući strukturu prihoda od neizravnih poreza može se zaključiti da je na rast prihoda od neizravnih poreza u prvih pet mjeseci najviše utjecao porast prihoda od trošarina na cigarete (cca +100 mil KM) i prihoda od dodatne putarine iz cijene naftnih derivata (cca +41 mil KM). Na porast prihoda od neizravnih poreza pozitivno je utjecao i blagi rast neto prihoda od PDV-a zbog smanjenja povrata PDV-a. S druge strane, ukupan neto efekat je umanjilo planirano smanjenje prihoda od carina (-28,29 mil KM), te manji pad u naplati određenih vrsta trošarina (cca - 12,5 mil KM).



Grafikon 11

Reforma javne uprave, pregled, efekti – II dio

(Autor: Aleksandar Eskić, makroekonomista u Odjeljenju)

UVOD

U okviru Programa "Forum za europske integracije- FEI", ACIPS-ov istraživački tim izradio je studiju pod naslovom "Quo vadis, upravo?" o procjeni ostvarenog napretka u sprovođenju reforme javne uprave u BiH. Studija je rađena tijekom posljednjeg kvartala 2009. i početkom 2010. godine da bi konačno bila predstavljena 25.02.2010. godine u ACIPS-ovim prostorijama⁴. Ovim putem vam predstavljamo drugi dio članka koji upućuje na glavne izvode te studije, dok kompletnu studiju možete pogledati na ACIPS-ovoj internet stranici⁵.

IMAMO LI NOVCA?

Vrlo često se može čuti od najviših dužnosnika da institucije vlasti Bosne i Hercegovine kronično pate od nedostatka novca. Tako u razgovoru sa njima možemo čuti kako im za implementaciju bilo koje reformske mjere trebaju isključivo financijska sredstva te da upravo nedostatak novca uzrokuje da se postojeći zadaci i dalje obavljaju na stari način, ali i nemogućnost izvršavanja potpuno novih funkcija i uloga koje su imanentne svakoj reformi. Pa tako ovo pravilo važi kada govorimo o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini. Argumenti koji se najčešće mogu čuti su:

- Državni službenici nisu dovoljno plaćeni za postojeći obujam poslova koje obavljaju, dok istodobno ti isti državni službenici stalno ističu da rade stvari koje nisu u opisu njihovog radnog mjesta i za koje nisu plaćeni,
- Nepostojanje materijalnih pretpostavki za njihov efikasniji rad,
- Unutar same javne uprave ne rade dovoljno obučeni ljudi, te da postojeći kadrovi nisu adekvatno raspoređeni koji bi mogli preuzeti na sebe teret reforme.

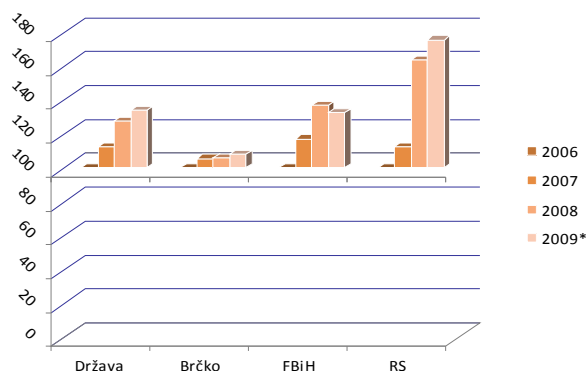
Korištena metodologija podrazumijeva poređenje izvršenja odabrane grupe rashoda u protekle tri godine sa istom grupom rashoda iz 2006. godine, kao bazne godine. Na taj način stječe se jasnija slika o dinamici kretanja ovih vrsta rashoda u promatranom razdoblju po upravnim razinama. Isto tako možemo vidjeti koliko je javna uprava opravdala investicije gospodarstva i građana tj. koliko je javna uprava uz prikazanu razinu rashoda doprinijela stvaranju novog, reformiranog ambijenta koji bi bio usklađen sa istima u referentnim demokratskim društvima kojima težimo.

Time se dolazi do zaključka da, unatoč povećanom izdvajanju za plaće i naknade uposlenih u javnoj upravi nismo dobili očekivani efekt u oblasti reforme javne uprave. Iako je povećan broj uposlenih u javnoj upravi, u nadi da ćemo na taj način doći do potrebnih novih znanja i vještina koje su potrebne za uspješnu tranziciju sustava javne uprave, i pored enormnog povećanja plaća i naknada kao novčanog stimulansa državnih službenika, što se sve može promatrati i kao povećan napor poreznih obveznika da dođu do suvremene javne uprave dorasle izazovima novog vremena, zaključujemo da je željeni rezultat izostao. Ovaj zaključak se može izvesti upravo na bazi izvještaja svih relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija koje prate i ocjenjuju napredak u reformi javne uprave. Ako se tome doda i konačan cilj sustava javne uprave koji se ogleda u povećanju bogatstva i blagostanja zajednice, onda tek ne postoji razlog za zadovoljstvo. Ovo tim prije ako se uporedi povećano izdvajanje za plaće i naknade javnih djelatnika sa velikim padom društvenog bruto proizvoda kao mjere bogatstva i novostvorenim proračunskim deficitima i zaduženjima u 2009. godini koje će dodatno ugroziti stabilnost javnih financija u danima koji dolaze.

⁴ Autor članka je sudjelovao u ovom istraživanju u segmentu analize financijskog aspekta procesa reforme javne uprave.

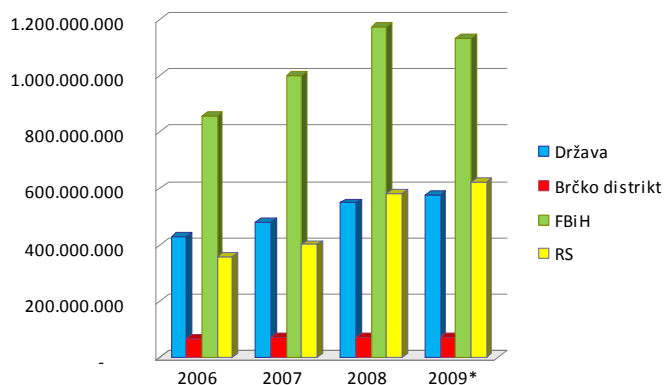
⁵ Prvi dio članka objavljen je u Biltenu br. 58.

Slika 1. Kretanje rashoda za plaće i naknade po upravnim nivoima za period 2006 - 2009*



Iz gornjih grafikona može se zaključiti da upravne razine država i RS imaju najveći tempo rasta analiziranih grupa rashoda u promatranom razdoblju. Međutim, ako se želi analizirati visina ovih vrsta rashoda i vršiti usporedbe između upravnih razina onda se u analizu mora uključiti i županijska razina vlasti. Tek tada entitetske upravne razine postaju uporedive jer su funkcije sudstva, sigurnosti, obrazovanja, zdravstvene zaštite itd. u nadležnosti županija u okviru entiteta FBiH odnosno entiteta Republike Srpske.

Slika 2. Kretanje rashoda na ime plaća i naknada sva 4 upravna nivoa + kantoni



Tek na slici 2. uočavamo stvarnu dominaciju Federacije BiH u pogledu rashoda na ime plaća i naknada u odnosu na ostale upravne razine u BiH. Ako se pođe od činjenice da upravne razine FBiH uključujući županije i imaju skoro identične upravne nadležnosti i zadaće kao RS, onda se postavlja pitanje opravdanosti u smislu veličine i troškova FBiH. Ako ovu pojavu stavimo u odnos sa rezultatima Izvještaja o napretku u provođenju Strategije javne uprave, vidimo da upravna razina FBiH ne odstupa značajnije od rezultata ostalih upravnih razina. Može se zaključiti da se registrirani napredak mogao ostvariti i sa manje ulaganja u masivan upravni aparat u FBiH. Poznata je činjenica da je javna potrošnja u FBiH izuzetno visoka, uvjerljivo najviša u cijelom regionu, te ispada da je za ubrzanje reforme javne uprave potrebno angažirati još ljudskih resursa. Time bi se obesmisllilo postojanje ove upravne razine i upravnog aparata koji bi postao sam sebi svrha. Istovremeno ova razina rashoda uzrokuje nedostatak resursa za aktivnosti koje bi dovele do harmonizacije upravnih struktura sa onima u EU. To znači da sve upravne razine, a

posebice FBiH, moraju sveobuhvatno analizirati postojeću razinu rashoda i rezultata koje im donosi veoma skup upravni aparat.

Postavlja se pitanje koja su očekivanja u vremenu koje dolazi kada govorimo o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini. Nepobitna činjenica je da je gospodarski sustav Bosne i Hercegovine imao veoma dobre performance do IV kvartala 2008. godine. Bruto društveni proizvod (BDP), kao mjera uspješnosti ekonomije, rastao je prosječno po stopi od skoro 6% u posljednjih 5-6 godina⁶. Reforma fiskalnog sustava, posebno u oblasti neizravnih poreza, rezultirala je enormnim prilivom sredstava u proračune svih upravnih razina. Proračuni su se skoro udvostručili tijekom svega nekoliko godina. To znači da su vlade Bosne i Hercegovine bile u prilici da iniciraju i sprovedu mnogobrojne reforme uključujući reformu javne uprave. Rezultati, kao što možemo vidjeti najbolje iz Izvještaja o sprovođenju mjera iz AP 1, su veoma skromni. Pitanje koje se postavlja je šta možemo očekivati u vremenu koje je pred nama po pitanju reforme javne uprave kada ocjenjujemo pad aktivnosti u 2009. godini za 6.1% (podatak se odnosi na region jugoistočne Europe u cjelini) i potom neutralan rast u narednim godinama. Sve upravne razine se ubrzano zadužuju što znači da ćemo teret ovih poteza aktuelne vlasti osjetiti ubrzo te da će isti trajati još dugo godina.

Prema već spomenutom *Transition Report 2009* sve se više uviđa činjenica da uspješna tranzicija uključuje ne samo tržišne mehanizme i aktivnost privatnog sektora, već isto tako i efektivnu interakciju javnog i privatnog sektora i **visokokvalitetne državne institucije**. Prema posljednjem izvještaju Svjetske Banke⁷, Bosna i Hercegovina se nalazi na posljednjem mjestu prema lakoći poslovanja odnosno atraktivnosti poslovnog ambijenta. I tu nije kraj po čemu se nalazimo na začelju u poređenju sa ostalim zemljama regiona. Tu su još i indeks percepcije korupcije koju obično vežemo za javni sektor, približavanje Europskoj uniji kao i ocjenu dinamike tranzicije. Dakle, postoji realna opasnost da ekonomska kriza snažno utječe i na sam proces tranzicije tj. reformskih aktivnosti u zemlji, uključujući i reformu javne uprave. Posebice ako imamo u vidu da je do sada postignut veoma mali napredak u svakom pogledu kada su strukturalne reforme u pitanju.

Prema zaključcima iz Studije urgentno treba uraditi sljedeće:

- insistirati na sprovođenju Strategije reforme javne uprave i reformskih mjera postavljenih Akcionim planom 1 definiranom dinamikom
- rashode na ime plaća i naknada, kao i izdatke za materijal i usluge, treba promatrati kao investiciju i ukoliko oni ne daju željene efekte, potrebno ih je hitno analizirati i redefinirati
- ove rashode promatrati kao porezni napor gospodarstva i građanstva, te se i društveno odgovorno ponašati u skladu sa tim
- unaprijediti ekonomičnosti i produktivnost javne uprave, te uvesti sustav de/stimuliranja za ne/postignute rezultate
- rashode državne uprave uskladiti sa ekonomskim rastom tj. ne dozvoliti da oni i dalje rastu, što znači da relativno raste i porezno opterećenje građana dok gospodarstvo trpi

Nepobitna činjenica je da je BiH propustila šansu da reformira sustav javne uprave uz mnogo manje napore i u daleko boljim ekonomskim uvjetima od onih koji nam predstoje. Borba za svaku marku iz proračuna biće žestoka i da ćemo, ukoliko reforma javne uprave ne bude postavljena visoko na listi prioriteta, imati stanje kojim objektivno ne možemo biti zadovoljni.

⁶ Transition Report 2009, European Bank for Reconstruction and Development

⁷ Doing Business 2009, World Bank

Banja Luka: Bana Lazarevića, 78 000 Banja Luka, Tel/fax: +387 51 335 350, E-mail: oma@uino.gov.ba
Sarajevo:Đoke Mazalića 5, 71 000 Sarajevo, Tel:+387 33 279 553, Fax:+387 33 279 625, Web: www.oma.uino.gov.ba

PREPORUKE

Analizom svih gore navedenih izvora nametnuo se zaključak da su Bosna i Hercegovina i njena javna uprava i dalje suočene sa brojnim problemima u ispunjavanju svojih domaćih i međunarodnih obveza. Ključni problemi koji su u Studiji identifikovani, a odnose se na suviše spor i neefikasan proces provođenja reforme javne uprave, su: nedostatak političke volje, nedostatak potrebnih znanja i vještina samih reformatora, kao i nezadovoljavajući način alokacije i korištenja raspoloživih financijskih resursa.

Analizirajući dosadašnji tijek reforme javne uprave u BiH iz perspektive (ne)postojanja političke volje uočen je jedan od ključnih problema: **u BiH ne postoji politička volja za koordiniranom reformom javne uprave**. Dakle, na različitim upravnim razinama može se govoriti o više ili manje političke volje da se provede reforma javne uprave, dok ulaskom u sferu potrebe za njenom koordinacijom, politička volja se "topi". Stoga i nije iznenađujući drugi bitan zaključak istraživanja koji se odnosi na činjenicu da, gledano u cjelini, **proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini usporava**.

Isto tako, uspjeh reforme javne uprave podrazumijeva odgovarajuće upravno obrazovanje i posjedovanje upravnih vještina, barem kod one kritične mase državnih službenika koji jesu i biće glavni nositelji reformskih napora. Javna uprava u BiH na svim upravnim razinama nema sistemski riješeno pitanje upravnog obrazovanja i obuke. Postojeći institucionalni i regulatorni okviri nemaju dovoljno kapaciteta da zadovolje stvarne potrebe za upravnim obrazovanjem i obukom što se mora smatrati strateškom greškom. Drugim riječima, sa reformom javne uprave se počelo bez odgovarajuće pripreme u pogledu obrazovanja i obuke njenih ključnih aktera.

Kada se analizira financijski aspekt procesa reforme javne uprave, polazi se od toga da svaka reforma na bolje zahtijeva određena financijska sredstva. Ako se pođe od toga da je **proračun zapravo odraz prioriteta i politika onih koji ga kreiraju i usvajaju**, ne možemo biti zadovoljni sa mjestom na kojem se nalazi reforma javne uprave. Ovo nije, niti može biti subjektivan stav bilo koga, već se mora promatrati u svjetlu obveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela stupivši u ugovorne odnose sa Europskom unijom prvenstveno. Može se zaključiti da Bosna i Hercegovina ne izdvaja dovoljno sredstava, niti ta skromna sredstva troši na produktivan i ekonomičan način kako bi pojačala tempo i prilagodila svoj upravni sustav zahtjevima vremena, svojeg gospodarstva i građana. Isto tako, sredstva u okviru Fonda za reformu javne uprave pri Uredu koordinatora za reformu javne uprave BiH su, i nakon skoro tri godine od uspostavljanja ovog Fonda, još uvijek skoro u potpunosti neiskorištena i ne doprinose svrsi za koju su namijenjena. Zbog toga se gospodarstvenici i građani susreću sa istim problemima sa kojima su se suočavali i ranije dok država gubi i ono malo reputacije i ugleda što uživa u međunarodnim odnosima, i svi zajedno trpimo tiraniju statusa quo. Poznato je da sociološka nauka stagnaciju tretira kao jedan oblik nazadovanja što građani ove zemlje najbolje osjete na svojoj koži. Od javnog sektora se traži rezultat jer se reformski proces ne može mjeriti riječima nego djelima. Na tragu toga, aktivnosti javne uprave moraju biti u skladu sa političkim ciljevima i odlukama, uz puni respekt korisnika. Iako su učinjeni značajni reformski koraci, još uvijek predstoje veliki izazovi u pogledu stvaranja administrativnog kapaciteta na svim razinama vlasti u cilju dostignuća standarda koja mora ispuniti svaka država prije poziva za punopravno članstvo u Europskoj uniji.

Nalazi do kojih su istraživači na Studiji došli, analizirajući faktore političke volje, upravnog znanja i vještina, te neophodnih financijskih sredstava, ne pružaju razloge za optimizam kada se radi o uspjehu procesa reforme javne uprave u BiH. Opći zaključak se može svesti na jednu rečenicu u kojoj će se ustvrditi kako nema političke volje za koordiniranom reformom javne uprave, kao ni potrebnih suvremenih upravnih znanja i vještina kod ključnih reformskih snaga odgovornih za provođenje reformskih mjera i aktivnosti, dok je glavni problem financija, ne njihova oskudnost,

nego neadekvatne procedure alokacije i njihova distribucija. U nastavku predstavljamo glavne preporuke Studije usmjerene na rješavanje postojećih problema i dostizanje željenih ciljeva.

UČITI, UČITI I SAMO UČITI!

U nastavku procesa reforme javne uprave, upravnom obrazovanju i obuci se mora posvetiti dodatna pažnja, što se može postići redefiniranjem pozicije obrazovanja i obuke u postojećem strateškom okviru reforme javne uprave. U tom smislu, aktualna priprema Akcionog plana 2 Strategije RJU se čini kao odgovarajući, ali i jedini mogući, prostor za izvođenje pomenutog zahvata. Na samom početku potrebno je razmišljati o formiranju Radne grupe za upravno obrazovanje i obuku čiji bi osnovni zadatak bila izrada Strategije obrazovanja i obuke za reformu javne uprave. Pored izrade pomenutog strateškog dokumenta, Radna grupa bi imala zadatak da:

- 1) Omogućiti komunikaciju i suradnju između svih institucija uključenih u upravno obrazovanje i obuku (agencije za državnu službu, međunarodne agencije, univerziteti i fakulteti, NVO-i);
- 2) Osigura komunikaciju i suradnju između svih institucija koje se bave upravnim obrazovanjem i obukom sa vladama u BiH sa Uredom koordinatora za reformu javne uprave.

Strategija treba podrazumijevati i aktivnije uključivanje akademske zajednice u proces reforme javne uprave i to prvenstveno putem pokretanja interdisciplinarnog postdiplomskog programa u oblasti javne uprave. Njegov osnovni mandat bi bio da utemelji centralnu tačku unutar sustava visokog obrazovanja u BiH namijenjenu akademskom studiju javne uprave, u potpunosti usklađenom sa potrebama procesa reforme javne uprave. Osnivanjem nevladine organizacije koja bi se nazvala "Centar za javnu upravu" ili "Upravna akademija" i sl., bila bi omogućena efikasna koncentracija znanja i vještina iz nevladinog sektora koje su potrebne javnom sektoru i utvrdili bi se modeli saradnje sa institucionalnim okvirom reforme javne uprave.

ULAGATI NA SIGURNO!

Izdvajanja za obuku državnih službenika su pokazatelj ozbiljnosti pristupa u pronalaženju rješenja za unaprjeđenje upravnih struktura. Isto tako, rashode na ime plaća i naknada, kao i izdatke za materijal i usluge, treba promatrati kao investiciju i, ukoliko ona ne daje željene efekte, potrebno ih je hitno analizirati i redefinirati. Rashode državne uprave treba uskladiti sa ekonomskim rastom tj. ne dozvoliti da oni i dalje rastu, što znači da relativno raste i porezno opterećenje građana dok gospodarstvo trpi. Istovremeno, potrebno je dodatno ulagati u kadrove koji su u stanju da iznesu teret reforme. **Rad i radni rezultati moraju postati jedino mjerilo nagrađivanja.** To se odnosi kako na razinu pojedinca, tako i na razinu organizacijske jedinice i organizacije u cjelini. Uvođenje takmičarskog duha može biti način oslobađanja "uspavanog" radnog i kreativnog potencijala u javnoj administraciji.

Upostavom Fonda za javnu upravu stvorena su osnovna pravila i procedure rada, ali oni nisu dali očekivane rezultate do sada. Korisno bi bilo da se prilikom odabira projekata i dobijanja sredstava za njihovo financiranje uzmu u obzir realne okolnosti, poput različitih početnih pozicija kada se zajednički krenulo u reformu javne uprave, kao i trenutno različiti stupanj razvitka, ali i postojećih i budućih potreba kako bi ovaj instrument odgovorio svojoj svrsi. Obzirom na različite početne pozicije upravnih razina, kao i trenutno različita postignuta razina u reformi javne uprave bilo bi korisno izdvojiti dio sredstava Fonda za reformu javne uprave, koji bi bio namijenjen upravnim razinama pojedinačno za realizaciju odabranih aktivnosti. Time bi se pomjerali sa mrtve tačke i učinili mali početni uspjesi koji bi inducirali sprovođenje zajednički usuglašeni reformskih mjera. To bi se moglo opisati kao apel za postupnu konvergenciju svih upravnih razina poštujući, u ovom prijelaznom razdoblju, njihove različite potrebe. Naš ultimativni cilj treba biti i ostati kontinuirano unaprjeđenje odnosa ulaganja i koristi od državne službe.

Dalje, treba uvesti prihvatljive metode „organizacijskog pamćenja“, što je u skladu sa ISO standardima koji se tiču javne uprave, a odnosi se na dokumentaciju procesa i procedura sa jasno označenim ulaznim i izlaznim informacijama, nositeljima aktivnosti i definiranim vremenskim okvirom za donošenje predviđenih odluka. Ostavljanje pisanih tragova u obliku memoranduma o svim bitnim aktivnostima je ključna stvar za uvođenje sustava organizacionog pamćenja. Upravo svaka promjena, posebno kod rukovodećih državnih službenika, uzrokuje nepotreban gubitak vremena „nasljednika“, dok ne upozna dokle je došao „prethodnik“, i šta se očekuje od njega ili nje u razdoblju koji slijedi, što uvećava troškove realizacije same reformske mjere i ne ostavlja prostor za implementaciju neke druge, nove reformske mjere. Dodatno, poželjno je da novi rukovodilac provede određeno vrijeme sa odlazećim kako bi se na pravovremeno i adekvatno informisao o važnim i urgentnim zadacima koji stoje pred organizacijom ili organizacijskom jedinicom. S tim u vezi bilo bi dobro istražiti koliki su troškovi sada već višegodišnjeg neimenovanja rukovodilaca nekih od najvažnijih institucija u zemlji. Nema sumnje da su ogromni.

ZAKLJUČAK

Dosadašnji način rada nije dao potrebne i željene rezultate. Hiperprodukcija tj. inflacija kvazi-kvalifikovanih kadrova samo je unijela pometnju i dodatno narušila vrijednosni sustav koji je već odavno ozbiljno narušen i veoma krhak. Konzensus, kao vrhovni princip, ne smije se dovoditi u pitanje i stavljati na probu svaki dan jer time ne gradimo bolju budućnost već propuštamo mnogobrojne šanse za ukupan napredak naše zajednice.

Iz aktivnosti Odjeljenja

Neum, 27-29. svibnja 2010. - U organizaciji konsultanstke i izdavačke kuće „Revicon“ d.o.o. iz Sarajeva u Neumu je održan XI. međunarodni simpozij na temu „Europski put BiH u funkciji razvitka“. U sekciji „Porezi“ dr.sc. Dinka Antić, šef Odjeljenja za makroekonomsku analizu, održala je prezentaciju na temu „PDV (r)evolucija u EU i implikacije na sustav PDV-a u BiH“. Ona je opisala tekuće mjere politika PDV koje su članice poduzele u cilju ublažavanja negativnih efekata globalne krize i reforme u sustavu PDV-a u EU, posebno u području oporezivanja usluga i primjene kriterija efektivne uporabe i uživanja, uvođenja jedinstvenih pravila PDV grupa i pravila povrata oporezivim osobama sa sjedištem izvan EU. Dr. Antić je naglasila potrebu usklađivanja Zakona o PDV-u u BiH sa izmjenama pravnog okvira EU kako bi se osigurao ravnopravan porezni položaj BH kompanija u odnosu na kompanije iz EU.

Banja Luka, 9. lipnja 2010. – U sklopu seminara “Upravljenje općinom u situaciji ograničenih prihoda”, koji je organizirao Projekt upravne odgovornosti BiH⁸ (GAP), sudjelovali su vodeći ljudi, načelnici i načelnici odjeljenja za financije i proračun, iz 36 općina koje pokrivaju GAP-ovi regionalni uredi u Banjaluci i Tuzli. Aleksandar Eskić, makroekonomista u Odjeljenju, održao je prezentaciju na temu “Razvitak programskog proračuna – kako odrediti prioritete?”. Cilj prezentacije je bio upoznati sudionike sa osnovnim postulatima procesa izrade proračuna temeljenog na programima, kao i ključnim pretpostavkama potrebnim za unaprjeđenje postojeće prakse izrade proračuna u bosanskohercegovačkim općinama. U svojem izlaganju A. Eskić je istaknuo sljedeće prednosti proračuna baziranog na programima: (i) olakšano je razumijevanje planiranog i ostvarenog stupnja kvalitete aktivnosti koje se financiraju iz općinskog proračuna od strane svih interesnih grupa i građana; (ii) razvijajući proces razvitka programskog proračuna općinske vlasti ugrađuju princip demokratičnosti u svoje aktivnosti što zapravo i predstavlja jedan od njihovih ključnih prioriteta; (iii) izrada proračuna temeljenog na programima dobija svoj puni smisao u trenutku kada se općine suočavaju sa padom prihoda i smanjenjem potencijala za financiranje svojih aktivnosti; (iv) općine se ovim pridružuju naporima viših upravnih razina koje su započele aktivnosti na razvitku procesa izrade programskog proračuna prije nekoliko godina. U prezentaciji su navedeni primjeri najboljih praksi lokalnih zajednica u SAD koje je autor, kao Hubert H. Humphrey Fellow, imao priliku posjetiti tokom jednogodišnjeg studijskog boravka u SAD.

⁸ Projekat upravne odgovornosti BiH (Governance Accountability Project) se fazno implementira u BiH od 2004. godine i pokriva 72 općine u Bosni i Hercegovini. Projekat financiraju USAID, SIDA i Ambasada Kraljevine Nizozemske.

Banja Luka: Bana Lazarevića, 78 000 Banja Luka, Tel/fax: +387 51 335 350, E-mail: oma@uino.gov.ba
Sarajevo:Đoke Mazalića 5, 71 000 Sarajevo, Tel:+387 33 279 553, Fax:+387 33 279 625, Web: www.oma.uino.gov.ba

Konsolidirani izvještaji

(pripremila: Aleksandra Regoje i Mirela Kadić)

Tabela 1. (Konsolidirani izvještaji: BiH, entiteti, JR)

1. Konsolidirani izvještaj uključuje:

- prihode od neizravnih poreza koje prikuplja Uprava za neizravno oporezivanje na Jedinstveni račun,
- transfere sa Jedinstvenog računa UNO za servisiranje vanjskog duga,
- transfere sa Jedinstvenog računa UNO za financiranje Brčko Distrikta, županija, općina i Direkcija za puteve,
- prihode i rashode proračuna institucija Bosne i Hercegovine,
- prihode i rashode proračuna Federacije BiH,
- prihode i rashode proračuna Republike Srpske.

Tabele 2.1. – 2.3. (Konsolidirani izvještaji: županije)

1. Konsolidirani izvještaj uključuje:

- Prihode i rashode proračuna županija
- Prihode i rashode proračuna pripadajućih općina

2. Neto financiranje se odnosi na razliku primljenih zajmova i njihove otplate

BiH: entiteti i JR, I-V, 2010.

	I	II	III	IV	V	Ukupno
Prihodi	397,27	376,69	432,13	536,34	444,29	2.186,71
Porezni prihodi	366,66	344,7	391,22	446,35	414,47	1.963,41
Neizravni porezi	349,58	325,06	351,17	378	393,51	1.797,33
PDV	203,17	206,85	223,46	232,17	246,86	1.112,51
PDV na uvoze	104,71	150,93	175,26	182,11	187,14	800,15
PDV obaveza prema PDV prijavama	145,92	114,51	97,28	108,08	117,2	582,98
PDV prema automatskom razrezu od stane UNO	0,02	0	0	-0,01	0,06	0,08
PDV jednokratne uplate	0,24	0,2	0,04	0,04	0,21	0,73
Ostalo	2,11	2,38	1,88	2,49	2,24	11,11
Povrat PDV	-49,83	-61,17	-51	-60,55	-60	-282,54
Carine	16,6	22,16	26,57	24,68	24,98	114,99
Porez na promet	0	0	0	0	0,01	0,02
Akciza	106,54	76,03	77,99	95,23	94,93	450,72
uvozni pr.	65,23	52,46	54,87	61,64	57,64	291,83
u zemlji	41,31	23,57	23,13	33,6	37,28	158,89
Putarina	22,98	19,17	22,29	25,62	26,63	116,68
Ostalo	1,06	1,19	1,75	1,46	1,32	6,78
Ostali povrati	-0,77	-0,35	-0,88	-1,16	-1,22	-4,37
Izravni porezi	17,08	19,64	40,05	68,35	20,97	166,08
Prihodi od poreza na dobit	9,35	10,81	29,18	57,57	11,75	118,66
Prihodi od poreza na dohodak	7,1	8,1	9,89	9,8	8,31	43,20
Ostali izravni porezi	0,63	0,73	0,98	0,98	0,91	4,22
Doprinosi	0	0	0	0	0	0,00
Neporezni prihodi	28,47	30,05	39,89	89,83	27,83	216,09
Grantovi	2,14	1,93	1,01	0,16	1,98	7,22
Rashodi na obračunskoj osnovi	443,83	360,88	521,79	473,26	467,65	2.267,41
Bruto plaće i naknade troškova zaposlenih	106,66	109,03	120,73	119,06	119,19	574,66
Izdaci za materijal i usluge	11,03	15,25	29,03	21,94	28,74	105,99
Subvencije i transferi	102,08	93,61	178,51	147,07	121,53	642,80
Kamate (domaće i strane)	2,47	3,67	10,97	5,16	8,97	31,24
Kamate na ino-dug	2,47	3,57	9,09	5,14	8,97	29,24
Kamate na unutarjni dug	0	0,1	1,88	0,02	0	2,00
Ostala tekuća potrošnja	4,6	10,71	9,75	9,75	14,44	49,24
Kapitalni izdaci	12,14	12,27	17,32	5,13	6,35	53,23
Ostali izdaci	58,29	7,4	-27,16	10,11	9,33	57,98
Transferi sa JR	146,76	109,34	185,74	155,61	164,4	761,85
od čega: Proračun BiH	0	0	0	0	0	0,00
od čega: FBiH / županije, općine, Direkcija za ceste	104,84	77,11	150,31	120,5	124,96	577,73
od čega: RS / gradovi, općine, JP "Putevi RS"	31,11	22,93	25,42	23,76	27,31	130,54
od čega: Brčko	10,81	9,3	10	11,34	12,13	53,58
Primljene otplate datih zajmova (neto) i kapitalni dobici	-0,2	-0,4	-3,1	-0,56	-5,3	-9,56
Sveukupni bilans	-46,56	15,81	-89,67	63,08	-23,36	-80,70
Financiranje	46,56	-15,81	89,67	-63,08	23,36	80,70

Tabela 1.

Bosansko-podrinjska županija, I-III 2010.g.

	I	II	III	I-III 2010
1 Prihodi (11+12+13+14)	2.789.712	2.491.593	2.466.264	7.747.570
11 Prihodi od poreza	2.354.969	2.109.402	2.141.597	6.605.968
Porezi na dohodak i dobit	189.327	221.999	226.167	637.493
Porez na imovinu	20.780	44.620	14.972	80.371
Neizravni porezi	2.144.691	1.842.553	1.900.165	5.887.409
Ostali porezi	171	230	294	695
12 Neporezni prihodi	325.862	285.449	235.582	846.893
13 Grantovi	95.845	93.354	84.982	274.181
14 Ostali prihodi	13.036	3.388	4.103	20.527
2 Rashodi (21+22)	2.746.925	3.248.773	2.938.617	8.934.315
21 Tekući izdaci	2.746.925	3.248.948	2.938.792	8.934.665
Bruto plaće i naknade	1.766.073	1.821.355	1.860.522	5.447.950
Izdaci za materijal i usluge	431.172	363.368	431.632	1.226.171
Grantovi	497.920	1.063.364	645.833	2.207.117
Izdaci za kamate i ostale naknade	51.559	862	806	53.227
Doznake nižim potrošačkim jedinicama	200	0	0	200
22 Neto pozajmljivanje*	0	-175	-175	-350
3 Neto nabavka nefinancijskih sredstava	47.007	30.182	118.454	195.643
4 Vladin suficit/deficit (1-2-3)	-4.219	-787.363	-590.806	1.382.388
5 Neto financiranje**	-154.063	-14.020	-15.213	-183.297

Tabela 2.1.

Srednjobosanska županija, I-III 2010.g.

	I	II	III	I-III 2010
1 Prihodi (11+12+13+14)	15.023.545	13.518.837	14.271.054	42.813.436
11 Prihodi od poreza	12.536.490	11.209.102	11.627.750	35.373.342
Porezi na dohodak i dobit	1.711.595	1.699.951	1.867.334	5.278.879
Porez na imovinu	338.414	496.048	375.361	1.209.822
Neizravni porezi	10.476.726	8.996.477	9.376.777	28.849.980
Ostali porezi	9.755	16.627	8.278	34.660
12 Neporezni prihodi	2.315.995	2.116.970	2.445.591	6.878.556
13 Grantovi	171.060	187.765	197.713	556.538
14 Ostali prihodi	0	5.000	0	5.000
2 Rashodi (21+22)	12.723.697	13.776.924	15.845.223	42.345.844
21 Tekući izdaci	12.723.697	13.776.924	15.861.555	42.362.176
Bruto plaće i naknade	8.717.393	9.072.322	10.171.382	27.961.096
Izdaci za materijal i usluge	2.063.634	1.949.141	1.864.729	5.877.504
Grantovi	1.877.196	2.669.265	3.712.525	8.258.987
Izdaci za kamate i ostale naknade	12.063	12.586	33.516	58.165
Doznake nižim potrošačkim jedinicama	53.411	73.609	79.403	206.423
22 Neto pozajmljivanje*	0	0	-16.332	-16.332
3 Neto nabavka nefinancijskih sredstava	-29.165	81.593	83.466	135.894
4 Vladin suficit/deficit (1-2-3)	2.329.013	-339.680	-1.657.635	331.698
5 Neto financiranje**	-24.152	50.026	-22.443	3.430

Tabela 2.2.

Unsko-sanska županija, I-III 2010.g.

	I	II	III	I-III 2010
1 Prihodi (11+12+13+14)	18.648.220	15.480.295	17.244.905	51.373.421
11 Prihodi od poreza	14.407.195	12.536.359	13.513.640	40.457.195
Porezi na dohodak i dobit	1.349.476	1.472.730	2.174.561	4.996.767
Porez na imovinu	523.039	556.445	358.543	1.438.027
Neizravni porezi	12.530.795	10.504.506	10.975.835	34.011.136
Ostali porezi	3.886	2.679	4.701	11.265
12 Neporezni prihodi	3.015.866	2.832.979	3.366.613	9.215.458
13 Grantovi	1.225.159	110.957	364.652	1.700.768
14 Ostali prihodi	0	0	0	0
2 Rashodi (21+22)	12.839.992	17.370.140	18.208.180	48.418.312
21 Tekući izdaci	12.839.992	17.370.140	18.209.895	48.420.027
Bruto plaće i naknade	11.046.507	11.611.301	11.195.059	33.852.867
Izdaci za materijal i usluge	1.027.810	1.390.128	1.420.665	3.838.603
Grantovi	397.889	3.016.701	3.200.605	6.615.195
Izdaci za kamate i ostale naknade	15.724	90.776	98.609	205.109
Doznake nižim potrošačkim jedinicama	352.062	1.261.234	2.294.957	3.908.253
22 Neto pozajmljivanje*	0	0	-1.715	-1.715
3 Neto nabavka nefinancijskih sredstava	102.275	483.704	328.660	914.639
4 Vladin suficit/deficit (1-2-3)	5.705.953	-2.373.549	-1.291.934	2.040.469
5 Neto financiranje**	-17.891	-51.671	-39.948	-109.510

Tabela 2.3.