

Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine s tačke finansijskog izvještavanja



(od linijskog do programskog budžetiranja – izvještajni aspekt)

Oktobar 2024.



SADRŽAJ

1. Uvod	3
2. Kratki osvrt na stanje javnih finansija u Bosni i Hercegovini	4
3. Prijedlog reforme javne uprave s tačke finansijskog izvještavanja (od linijskog do programskog budžetiranja) na nivou cijele Bosne i Hercegovine	18



UVOD

Ova analiza ukratko pojašnjava kako bi se mogla implementirati reforma javne uprave Bosne i Hercegovine s tačke finansijskog izvještavanja - od linijskog do programskog budžetiranja (na kolektivnoj osnovi za čitavu BiH).

Također, pojašnjeno je koliko vremena će biti potrebno da se implementira programsko budžetiranje na nivou čitave BiH i koje su trenutno prepreke u tom procesu, te moguća rješenja. Drugim riječima, kako napraviti kolektivni račun potrošnje javnih sredstava na nivou čitave Bosne i Hercegovine, te kako se taj račun može prezentirati.

KRATKI OSVRT NA JAVNE FINANSIJE U BIH

Kada govorimo o borbi protiv korupcije u određenoj državi (javnoj upravi) glavni preduslov je transparentnost finansijskih izvještaja, odnosno u kojoj mjeri su otvoreni javni podaci. Druga važna stvar je da li su navedeni podaci pravovremeni (najnovijeg datuma).

Kada su finansijski izvještaji transparentni i pravovremeni onda nastupa problem obrade velike količine podataka (govorimo o stotinama hiljada, pa čak i o milionima brojeva). Sa tehnologijom koja postoji više od dvadeset godina taj bi se problem mogao riješiti. Zahvaljujući cloud tehnologiji („na nebu“ prevedeno sa engleskog jezika) riješio bi se problem sa pravovremenošću podataka. Trenutno, veliki broj računovodstvenih programa je već na pomenutoj tehnologiji koja omogućava rad na daljinu.

Ova analiza usmjerena je prema izvještavanju finansijskih podataka za čitavu Bosnu i Hercegovinu, a ne na ustrojstvo internog knjigovodstva svakog pojedinog organa (Institucije BiH, entiteta, kantona, jedinice lokalne samouprave).



Ako govorimo generalno o finansijskim izvještajima javnih organa određene zemlje, onda se moraju uzeti u razmatranje finansijski izvještaji s aspekta određenih klasifikacija. Glavne (standardne) budžetske klasifikacije finansijskih izvještaja su:

- Ekonomska klasifikacija;
- Organizaciona klasifikacija;
- Fondovska klasifikacija (Izvori finansiranja);
- Funkcionalna klasifikacija;

Prethodne četiri klasifikacije trebaju biti detaljno definirane da bi se moglo pristupiti izvještavanju prema programskom budžetiranju (programskoj klasifikaciji). Sve klasifikacije se evidentiraju odnosno razrađuju putem brojeva (konta, kodova). U nastavku je osvrt na svaku pojedinu klasifikaciju.



Ekonomska klasifikacija

Finansijski izvještaji određene države se izrađuju na osnovu već definiranog kontnog plana budžetskih korisnika po ekonomskoj klasifikaciji. Generalno, svaka država ima jedan kontni plan budžetskih korisnika.

U Bosni i Hercegovini trenutno postoje četiri kontna plana budžetskih korisnika:

1. Kontni plan budžetskih korisnika Institucija BiH;
2. Kontni plan budžetskih korisnika Federacije BiH;
3. Kontni plan budžetskih korisnika Republike Srpske;
4. Kontni plan budžetskih korisnika Brčko Distrikta;

Kontni planovi Institucija BiH, Federacije BiH i Distrikta Brčko su gotovo identični (podudarnost je preko 90 %) i u skorijoj prošlosti se nisu drastično mijenjali. Republika Srpska je u potpunosti promijenila kontni plan budžetskih korisnika 2010. godine, a njegova primjena krenula je od 2011. godine.



Izvjestavanje po različitim kontnim planovima u Bosni i Hercegovini uzrokuje određene probleme:

- Finansijski izvještaji su samo djelimično uporedivi (ovo se odnosi na poređenje između Republike Srpske i ostalih nivoa vlasti);
- Kontni planovi nisu kompletno definirani sa podacima koji postoje na terenu (kontni planovi Institucija BiH, Federacije BiH i Distrikt Brčko). Republika Srpska je zbog toga skroz promijenila kontni plan budžetskih korisnika;
- Pojedini budžetski korisnici različito primjenjuju kontni plan odnosno različito tumače i knjiže iste podatke. To se posebno odnosi na one podatke koji nisu definirani u kontnom planu i koji nisu kontrolirani sa višeg nivoa vlasti). To je posebno izraženo u Federaciji BiH (dok je Republika Srpska taj problem riješila putem novog kontnog plana).

Kada bi Institucije BiH, Federacija BiH i Distrikt Brčko u potpunosti promijenile kontni plan budžetskih korisnika (kako je RS uradila 2011. godine), trebalo bi proći od 4 do 7 godina da se navedeni kontni plan implementira na terenu, odnosno da svi budžetski korisnici jednoobrazno knjiže podatke.

Najlakši način i rješenje bi bilo da se dodaju nova konta po sintetičkoj osnovi, a kako bi izvještaji bili usklađeni sa kontnim planom budžetskih korisnika u Republici Srpskoj. Procjena je da je potrebno oko 2 godine da se navedene izmjene implementiraju na terenu. Kada bi se išlo na promjenu starog kontnog plana u potpunosti, osobe koje rade u knjigovodstvu bi morale od početka učiti potpuno novi kontni plan i za to treba previše vremena.



U nastavku su tabele koje prikazuju kako je to definirano u Republici Srpskoj, tj. šta nedostaje kontnim planovima budžetskih korisnika Institucija BiH, Federacije BiH i Distrikta Brčko na sintetičkom nivou:

Prihodovna strana

Konto	Naziv
728000	Prihodi od finansijske i nefinansijske imovine i transakcija razmjene između ili unutar jedinica vlasti
728100	Prihodi od finansijske i nefinansijske imovine i transakcija sa drugim jedinicama vlasti
728200	Prihodi od finansijske i nefinansijske imovine i transakcija unutar iste jedinice vlasti
787000	Transferi između različitih jedinica vlasti
728100	Transferi od države
728200	Transferi od entiteta
728300	Transferi od jedinica lokalne samouprave
728400	Transferi od fondova obaveznog socijalnog osiguranja
728900	Transferi od ostalih jedinica vlasti
788000	Transferi unutar iste jedinice vlasti
788100	Transferi unutar iste jedinice vlasti
881000	Primici za nefinansijsku imovinu iz transakcija između ili unutar jedinica vlasti
881100	Primici za nefinansijsku imovinu iz transakcija sa drugim jedinicama vlasti
881200	Primici za nefinansijsku imovinu iz transakcija sa drugim budžetskim korisnicima iste jedinice vlasti
918000	Primici od finansijske imovine iz transakcija između ili unutar jedinica vlasti
918100	Primici od finansijske imovine iz transakcija sa drugim jedinicama vlasti
918200	Primici od finansijske imovine iz transakcija sa drugim budžetskim korisnicima iste jedinice vlasti
928000	Primici od zaduživanja iz transakcija između ili unutar jedinica vlasti
928100	Primici od zaduživanja kod drugih jedinica vlasti
928200	Primici od zaduživanja kod drugih budžetskih korisnika iste jedinice vlasti

Rashodovna strana

Konto	Naziv
418000	Rashodi finansiranja, drugi finansijski troškovi i rashodi transakcija razmjene između ili unutar jedinica vlasti
418100	Rashodi finansiranja i drugi finansijski troškovi između jedinica vlasti
418200	Rashodi iz transakcija razmjene između jedinica vlasti
418300	Rashodi finansiranja i drugi finansijski troškovi iz transakcija unutar iste jedinice vlasti
418400	Rashodi iz transakcija razmjene unutar iste jedinice vlasti
487000	Transferi između različitih jedinica vlasti
487100	Transferi državi
487200	Transferi entitetu
487300	Transferi jedinicama lokalne samouprave
487400	Transferi fondovima obaveznog socijalnog osiguranja
487900	Transferi ostalim jedinicama vlasti
488000	Transferi unutar iste jedinice vlasti
488100	Transferi unutar iste jedinice vlasti
518000	Izdaci za ulaganje na tuđim nekretninama, postrojenjima i opremi
518100	Izdaci za ulaganje na tuđim nekretninama, postrojenjima i opremi
581000	Izdaci za nefinansijsku imovinu iz transakcija između ili unutar jedinica vlasti
581100	Izdaci za nefinansijsku imovinu iz transakcija sa drugim budžetskim korisnicima iste jedinice vlasti
581200	Primici od zaduživanja iz transakcija između ili unutar jedinica vlasti
618000	Izdaci za finansijsku imovinu iz transakcija između ili unutar jedinica vlasti
618100	Izdaci za finansijsku imovinu iz transakcija sa drugim jedinicama vlasti

Rashodovna strana

Konto	Naziv
618200	Izdaci za finansijsku imovinu iz transakcija sa drugim budžetskim korisnicima iste jedinice vlasti
628000	Izdaci za otplatu dugova iz transakcija između ili unutar jedinica vlasti (a + b)
628100	Izdaci za otplatu dugova prema drugim jedinicama vlasti
628200	Izdaci za otplatu dugova prema drugim budžetskim korisnicima iste jedinice vlasti



Prihodovna strana

Konto	Naziv
931000	Ostali primici
931100	Primici po osnovu poreza na dodatu vrijednost
931200	Primici po osnovu depozita i kaucija
931300	Primici po osnovu avansa
931900	Ostali primici
938000	Ostali primici iz transakcija između ili unutar jedinica vlasti
938100	Ostali primici iz transakcija sa drugim jedinicama vlasti
938200	Ostali primici iz transakcija sa drugim budžetskim korisnicima iste jedinice vlasti

Rashodovna strana

Konto	Naziv
411300	Rashodi za naknadu plata zaposlenih za vrijeme bolovanja, roditeljskog odsustva i ostalih naknada plata
411400	Rashodi za otpremnine i jednokratne pomoći (bruto)
413700	Troškovi servisiranja primljenih zajmova
413800	Rashodi po osnovu negativnih kursnih razlika iz poslovnih i investicionih aktivnosti
413900	Rashodi po osnovu zatezних kamata
419000	Rashodi po sudskim rješenjima
419100	Rashodi po sudskim rješenjima
631000	Ostali izdaci
631100	Izdaci po osnovu poreza na dodatu vrijednost
631200	Izdaci po osnovu depozita i kaucija
631300	Izdaci po osnovu avansa
631900	Ostali izdaci
638000	Ostali izdaci iz transakcija između ili unutar jedinica vlasti
638100	Ostali izdaci iz transakcija sa drugim jedinicama vlasti
638200	Ostali izdaci iz transakcija sa drugim budžetskim korisnicima iste jedinice vlasti

Napomena:

Veliki broj navedenih konta postoji na analitičkom nivou u Federaciji BiH, Institucijama BiH i Distriktu Brčko ali finansijski izvještaji su većinom na sintetičkom nivou (što je viši nivo od analitike). Dakle, ako navedena konta nisu prikazana na sintetičkom nivou onda se finansijski izvještaji ne mogu uspoređivati.



Organizaciona klasifikacija

Veliki problem finansijskih izvještaja predstavlja i činjenica da izvještaji nisu organizacijski kompletni, odnosno da ne sadrže sve korisnike sa tog nivoa vlasti (svi korisnici nisu unutar trezora i knjiženje se vrši kao transfer/grant tom korisniku). Da su svi korisnici unutar trezora, u finansijskim izvještajima bi bili prikazani i njihovi vlastiti prihodi i njihovi ukupni rashodi.

U većini jedinica lokalne samouprave Federacije BiH (JLS FBiH) unutar trezora nisu centri za socijalni rad, javne predškolske ustanove, kulturno sportske ustanove, muzeji, biblioteke itd.

U skorijoj budućnosti unutar trezora će morati biti i zdravstvene ustanove (u budžetske korisnike će morati biti uključen i zdravstveni sektor). U Republici Srpskoj na lokalnom nivou, tj. na nivou jedinica lokalne samouprave već se uključuju zdravstvene ustanove kao budžetski korisnici.

Vrijeme koje je potrebno ba bi se svi uključili u trezor može biti i deset godina (računajući sve nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini).

Rješenje za navedeni problem je da se izrađuju konsolidovani finansijski izvještaji sa svim ostalim korisnicima koji bi trebali biti unutar trezora.

Zbog komplikovanog ustrojstva Bosne i Hercegovine (Institucije BiH, entiteti, kantoni, Distrikt Brčko i JLS) potrebno je napraviti novi organizacijski registar koji će biti kombinacija geografske lokacije i funkcije. Pomoću tog novog organizacijskog registra svi budžetski korisnici neće morati mijenjati svoje organizacijske registre u internom knjigovodstvu.



Fondovska klasifikacija (Izvori finansiranja)

U nastavku je tabela kako je fondovska klasifikacija definirana u Republici Srpskoj i Federaciji BiH:

Fond	RS	Fond	FBiH
01	opšti fond (01)	10	Opći prihodi i primici
02	fond prihoda po posebnim propisima (02)	20	Vlastiti prihodi
03	fond grantova (03)	30	Namjenski prihodi
04	fond sredstava privatizacije i sukcesije (04)	40	Donacije
05	fond za posebne projekte (05)	50	Primljeni tekući transferi
		60	Primljeni kapitalni transferi
		70	Namjenski primici

Navedene fondovske klasifikacije će se morati uskladiti na nivou čitave Bosne i Hercegovine. Usklađene fondovske klasifikacije će se morati i analitički razraditi (da bi se mogao pratiti tok određenih sredstava npr. namjenska sredstva od voda, namjenska sredstva za zaštitu životne sredine, grantovi od EU itd.).



Funkcionalna klasifikacija

Funkcionalna klasifikacija je dobro definirana na svim nivoima vlasti (Institucije BiH, Republika Srpska, Federacija BiH i Distrikt Brčko). Izvještaji po funkcionalnoj klasifikaciji su većinom po glavnim kategorijama a to su:

1. Opće javne usluge;
2. Odbrana;
3. Javni red i sigurnost;
4. Ekonomski poslovi;
5. Zaštita životne sredine;
6. Stambeni i zajednički poslovi;
7. Zdravstvo;
8. Rekreacija, kultura i religija;
9. Obrazovanje;
10. Socijalna zaštita;

Kad se u internom knjigovodstvu svakog pojedinog korisnika javne uprave kodiraju podaci po funkcionalnoj klasifikaciji onda se tek vidi šta se sve finansira po funkcionalno - ekonomskoj osnovi. Tek tada se vidi koji su troškovi po ekonomskoj klasifikaciji (lična primanja, materijal i usluge, grantovi, nabavka stalnih sredstava itd.) za funkcionisanje predškolskog obrazovanja, osnovnog obrazovanja, srednjeg obrazovanja, vojske, sudova, policije itd.



Programska klasifikacija

Da bi se pristupilo izvještavanju prema programskoj klasifikaciji na nivou čitave Bosne i Hercegovine prethodno pomenute četiri klasifikacije trebaju biti usklađene i jednoobrazno tumačene od strane korisnika.

Preduslovi za izradu izvještaja prema programskoj klasifikaciji su:

- Da je kontni plan budžetskih korisnika Institucija BiH, Federacije BiH i Distrikta Brčko usklađen sa kontnim planom Republike Srpske po ekonomskoj klasifikaciji;
- S organizacijskog aspekta, da se izrađuju konsolidovani izvještaji sa svim korisnicima koji su u nadležnosti tog nivoa vlasti a koji još nisu pod trezorom;
- Da se analitički razrade podaci po izvorima finansiranja (fondovskoj klasifikaciji);
- Da se jednoobrazno primjenjuje funkcionalna klasifikacija od strane korisnika.

Kad se ovi preduslovi implementiraju onda će se tek znati gdje se sredstva troše i po kojoj osnovi (ekonomskoj osnovi, funkcionalnoj osnovi, izvorima finansiranja). Tek nakon toga se definišu programi, programski projekti-aktivnosti na nivou čitave BiH.

Programsko budžetiranje već postoji i primjenjuje se ali na interno-lokalnoj osnovi. Institucije BiH imaju svoje programsko budžetiranje, Republika Srpska i Federacija BiH imaju svoje programsko budžetiranje, kantoni u Federaciji BiH imaju svoje programsko budžetiranje, jedinice lokalne uprave (JLS) u BiH imaju svoje programsko budžetiranje. Sva navedena programska budžetiranja su na lokalnom nivou i ne mogu se konsolidirati na nivou čitave BiH, nego se može samo pojedinačno gledati za svaki pojedini nivo vlasti.



Kako imamo kontni plan budžetskih korisnika po ekonomskoj klasifikaciji isto tako se mora definisati kontni plan po programskoj klasifikaciji. Sve klasifikacije se kodiraju putem brojeva. Navedeni kontni plan mora biti napravljen uz saglasnosti svih nivoa vlasti.

Programsko budžetiranje podrazumijeva potrošnju za tekuću i naredne dvije godine, te koji će se **učinak** ostvariti tokom te tri godine. Iz prethodne rečenice proizlazi da osim podataka iz tekuće godine (podaci iz tekućeg budžeta), trebaju biti uključeni i podaci iz dokumenata okvirnog budžeta za naredne dvije godine. Izvještaji po programskom budžetiranju sadrže i ekonomska konta, organizaciona konta i konta za izvore finansiranja.

Za određene oblasti (usluge) je teško definirati koji su indikatori odnosno šta je učinak (npr. funkcioniranje policije, osnovnog obrazovanja, srednjeg obrazovanja, vojske itd.).

Podaci sa terena (na šta se sve troše javna sredstva) diktiraju kakav će biti programski analitički kontni plan. U nastavku je primjer koji su to glavni programi i programske aktivnosti koje bi trebale biti u Bosni i Hercegovini:



Funkcija	Program	Programska aktivnost	Napomena
Obrazovanje	Funkcionisanje upravnih organa u obrazovanju		Lična primanja i materijal i usluge Ministarstava obrazovanja u BiH, Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH,...
	Funkcionisanje Predškolskog obrazovanja		Lična primanja i materijal i usluge predškolskih ustanova u BiH
	Funkcionisanje Osnovnog obrazovanja		Lična primanja i materijal i usluge Osnovnih škola u BiH
	Funkcionisanje Srednjeg obrazovanja		Lična primanja i materijal i usluge Srednjih škola u BiH
	Funkcionisanje Visokog obrazovanja		Lična primanja i materijal i usluge Fakulteta/Sveučilišta u BiH
	Funkcionisanje pedagoških institucija		Lična primanja i materijal i usluge Pedagoških institucija u BiH
	Funkcionisanje studentskih i đачkih domova		Lična primanja i materijal i usluge studentskih i đачkih domova u BiH
	Podrška obrazovanju	Besplatni udžbenici	većinom grantovi
	Podrška obrazovanju	Besplatna užina	većinom grantovi
	Podrška obrazovanju	Besplatan prevoz	većinom grantovi
	Podrška obrazovanju	Stipendije	većinom grantovi
	Podrška obrazovanju	Nagrade	većinom grantovi
	Podrška obrazovanju	Jednokratne pomoći	većinom grantovi
	Podrška obrazovanju	Smještaj u studentskim domovima	većinom grantovi



Funkcija	Program	Programska aktivnost	Napomena
Socijalna zaštita	Funkcionisanje upravnih organa socijalne zaštite		Lična primanja i materijal i usluge Ministarstava za rad i socijalne zaštite Ministarstva rada i boracko-invalidske zaštite RS , Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, Ministarstva za izbjeglice i raseljena lica, Kantonalna ministarstva za boračka pitanja...
	Funkcionisanje primarne socijalne zaštite		Lična primanja i materijal i usluge Centara za socijalni rad
	Funkcionisanje ustanova socijalne zaštite		Lična primanja i materijal i usluge JU Dom za socijalno zbrinjavanje osoba sa invaliditetom i drugih osoba, JU Dom za djecu bez roditeljskog staranja, JU Porodično savjetovalište, JU Terapijska zajednica Kampus,...
	Podrška socijalnoj zaštiti	Djeca bez roditeljskog staranja	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Osobe sa invaliditetom i osobe ometene u fizičkom i psihičkom razvoju	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Vaspitno zanemarena djeca	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Vaspitno zapuštena djeca	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Materijalno neobezbjeđene i za rad nesposobne osobe	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Stare osobe bez porodičnog staranja	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Osobe sa društveno negativnim ponašanjem	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Lica i porodice u stanju socijalne potrebe	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Lica i porodice koje nemaju dovoljno prihoda za podmirenje životnih potreba	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Osobe izložene zlostavljanju i nasilju u porodici	većinom grantovi

Funkcija	Program	Programska aktivnost	Napomena
	Podrška socijalnoj zaštiti	Smještaj u hraniteljsku porodicu	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Smještaj u ustanove socijalne zaštite	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Stalna novčana pomoć	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Novčana naknada za pomoć i njegu od strane druge osobe - tuđa pomoć i njega	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Novčana naknada za čekanje za zaposlenje	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Jednokratne novčane pomoći	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Regulisanje prava subvencioniranja troškova dženaze ukopa za socijalne kategorije	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Regulisanje prava subvencioniranja troškova grijanja	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Regulisanje prava na zdravstvenu zaštitu	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Regulisanje prava na sufinansiranje troškova podstanarstva	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Pomoć za raseljena lica	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Pomoć za boračku populaciju	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Pomoć porodiljama	većinom grantovi
	Podrška socijalnoj zaštiti	Pomoć civilnim žrtvama rata	većinom grantovi
	Podrška udruženjima socijalne zaštite	Pomoć boračkim udruženjima, ratnim vojnim invalidima	većinom grantovi
	Podrška udruženjima socijalne zaštite	Pomoć udruženjima	većinom grantovi
	Podrška udruženjima socijalne zaštite	Pomoć udruženjima u vezi zdravstvenih oboljenja	većinom grantovi
	Podrška udruženjima socijalne zaštite	Pomoć udruženjima nacionalnih manjina (Romi)	većinom grantovi
	Podrška udruženjima socijalne zaštite	Pomoć narodnim kuhinjama	većinom grantovi


Strategije i akcioni planovi generalno traju tri, pet ili sedam godina. Putem programskog budžetiranja će se pratiti realizacija (utrošak) sredstava i njihov učinak za svaku strategiju i akcioni plan.

PRIJEDLOG REFORME JAVNE UPRAVE S TAČKE FINANSIJSKOG IZVJEŠTAVANJA (OD LINIJSKOG DO PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA) NA NIVOU CIJELE BOSNE I HERCEGOVINE

Da postoji politička volja svih nivoa vlasti da se otvore javni podaci, trebalo bi od šest do osam godina da se implementira reforma. Podrazumijeva se da navedeni prijedlog reforme treba da bude što bezbolniji za budžetske korisnike odnosno:

- da se drastično ne mijenja interno knjigovodstvo i
- da se projekat implementira u što kraćem vremenskom roku.

Kada bi se od temelja mijenjalo interno knjigovodstvo svakog korisnika (ovo se prvenstveno odnosi na Institucije BiH, Federaciju BiH i Distrikt Brčko), onda bi trebalo i preko deset godina da se implementira prijedlog reforme.



Do prije dvadesetak godina projekat kolektivnog izvještavanja na nivou čitave BiH se nije mogao realizirati jer tehnologija nije postojala ali zahvaljujući cloud tehnologiji to se sada može realizirati.

Dvije važne komponente za realizaciju navedenog prijedloga reforme su:

- 1. Izrada softvera/programa za unos finansijskih izvještaja (izrada baze podataka);**
- 2. Prezentacija/vizualizacija baze podataka na internetu (web stranici).**



Izrada softvera/programa za unos finansijskih izvještaja

Zahvaljujući cloud tehnologiji, geografska lokacija osobe koja unosi finansijske podatke u softver nije važna. Odnosno, ako osoba ima pristup bazi podataka putem interneta onda ima pristup pravovremenim podacima (kad određeni budžetski korisnik unese podatke, osoba koja ima pristup bazi podataka automatski ima uvid u te podatke).

U suštini, krajnji proizvod tog softvera je izrada dvije glavne tabele. Navedene tabele imaju redove i kolone. Procjena je da bi svaka tabela trebala imati preko 100.000 redova.

Prva glavna tabela se odnosi na ekonomsku, organizacijsku, fondovsku i funkcionalnu klasifikaciju, dok se druga glavna tabela pravi na osnovu podataka iz prve tabele i ona se nadograđuje sa novim podacima. Druga tabela se odnosi na programsku klasifikaciju.

Svaki organ vlasti u softveru će imati pristup da unosi finansijske izvještaje, ali samo za svoju instituciju (Ministarstvo finansija Republike Srpske za entitetske korisnike Republike Srpske, kantonalna ministarstva finansija za kantonalne korisnike, odjeljenje za finansije grada/opštine za grad/opštinu itd.).

Generalno, finansijski izvještaji se prave po šablonu. Kad se napravi šablon za određenu godinu određenog korisnika, navedeni šablon će se koristiti i naredne godine. U šablon naredne godine se dodaje par novih linija koje nedostaju i dodaju se novi iznosi sredstava (npr. ministarstvo obrazovanja svake godine doznačava sredstva za stipendije ali sa drugim iznosima).



Iz prethodnog pasusa proizlazi da će najviše vremena trebati u početku za izradu početnih tabela. Za narednu godinu se kopira ista tabela ali bez iznosa i dodaje se par redova-linija koji nedostaju (preko 80% manje vremena će biti potrebno da se unesu podaci za sljedeću godinu u odnosu na početnu godinu).

Prva glavna tabela sastoji se od više tabela. Pravit će se sljedeće tabelle za svaki javni organ (Institucije BiH, Distrikt Brčko, entitete, kantone i JLS):

- Tabele sa sumarnim prihodima (sa kolonama za prihode iz budžeta, iz rebalansa budžeta, iz izvršenja budžeta, projekcije prihoda za sljedeću godinu, projekcije prihoda za dvije godine);
- Tabele sa prihodima po korisnicima (sa kolonama za prihode iz budžeta, iz rebalansa budžeta, iz izvršenja budžeta, projekcije prihoda za sljedeću godinu, projekcije prihoda za dvije godine);
- Tabele sa sumarnim rashodima (sa kolonama za rashode iz budžeta, iz rebalansa budžeta, iz izvršenja budžeta, projekcije rashoda za sljedeću godinu, projekcije rashoda za dvije godine);
- Tabele sa rashodima po korisnicima (sa kolonama za rashode iz budžeta, iz rebalansa budžeta, rashode iz izvršenja budžeta, projekcije rashoda za sljedeću godinu, projekcije rashoda za dvije godine).



U softveru će biti uključen kao adresar (opcije koje se mogu izabrati u određenim kolonama):

- Kontni plan budžetskih korisnika po analitici – ekonomska klasifikacija (neće trebati čitav analitički kontni plan već samo dio koji je relevantan);
- Registar javnih organa i njihovih korisnika – organizaciona klasifikacija (koji će biti nanovo napravljen);
- Kontni plan za izvore finansiranja – fondovska klasifikacija;
- Funkcionalni kontni plan;
- Programski kontni plan (koji će morati biti definisan na nivou čitave BiH).

Tabele će se sastojati od kolona, a kolone će predstavljati:

- Vrstu tabele (prihodi sumarno, prihodi po korisnicima, rashodi sumarno, rashodi po korisnicima);
- Na koju godinu se odnosi;
- Ekonomski kod;
- Organizacijski kod;
- Fondovski kod (izvori finansiranja);
- Funkcionalni kod;
- Programski kod;
- Naziv reda;
- Iznose za budžet, rebalans budžeta, izvršenja budžeta, projekcija budžeta za sljedeću godinu, projekcija budžeta za dvije godine.



U nastavku je primjer tabele:

Geopol	Vrsta tabele - kod	Organi- zacijski kod	Ekonomski kod	Fondovski kod	Fukcionalni kod	Programski kod	Naziv	Iznos/ budžet	Budžet T+1	Budžet T+2	Rebalans budžeta	Izvršenje budžeta

Nakon izrade prve glavne tabele, iz postojeće tabele se pravi druga glavna tabela putem programskih kodova. U drugoj glavnoj tabeli se dodaju nove kolone koje će predstavljati indikatore učinka za tekuću i sljedeće dvije godine.



Prezentacija/vizualizacija baze podataka na internetu (web stranici)

Kad se naprave dvije glavne tabele onda nastupa problem obrade podataka iz tabela jer će se raspolagati sa podacima koji se mjere u stotinama hiljada. Javna uprava ima obavezu da otvori svoje javne podatke odnosno da dostavi račun svoje potrošnje (koliko se potrošilo, šta se namjerava potrošiti, šta će se postići s navedenom potrošnjom itd). Javne finansije (s tačke finansijskog izvještavanja) u BiH su vrlo kompleksne i za običnog građanina neshvatljive, te je potrebno podatke približiti građanima. Podrazumijeva se da građanin treba imati osnovno znanje. Isto tako, nije potrebno da građanin napamet zna kontne planove budžetskih korisnika po različitim osnovama.

Javna uprava objavljuje svoje izvještaje, ali samo za nivo vlasti za koji je nadležna. Kad se žele analizirati podaci kolektivno (za čitavu BiH, za sve kantone Federacije BiH, za sve opštine u Bosni i Hercegovini, za opštine u Republici Srpskoj, za opštine u Federaciji BiH, za čitavu Federaciju BiH itd.) onda se moraju prikupljati finansijski izvještaji pojedinačno od svakog budžetskog korisnika.

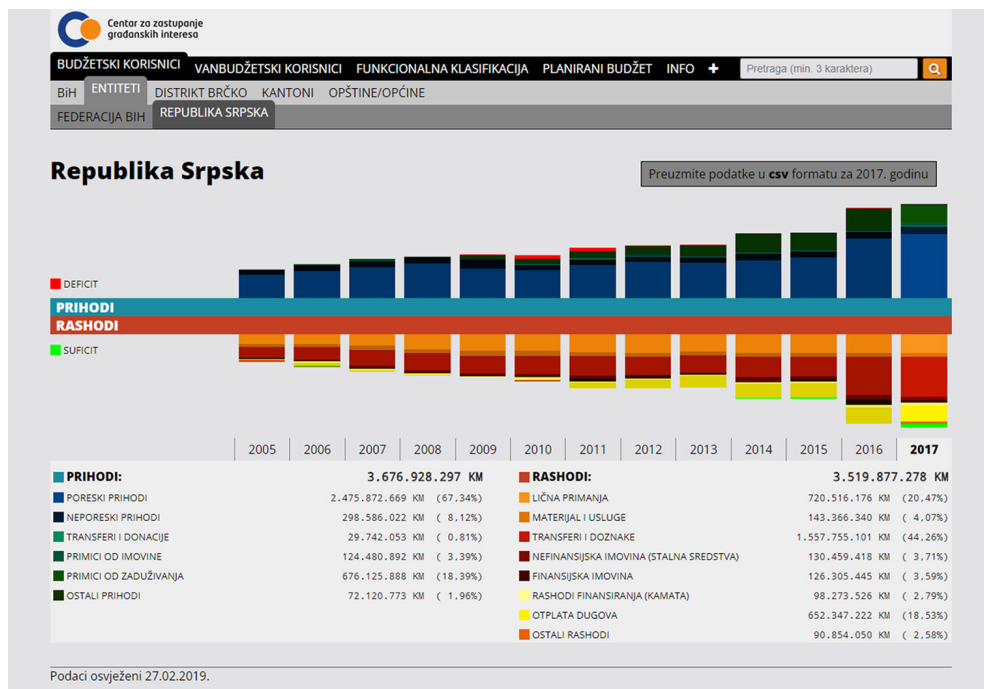


Lijepo zvuči sve što je dosad rečeno (da se može napraviti softver i da se mogu prezentirati podaci na internetu), ali postavlja se pitanje da li je to moguće implementirati ?

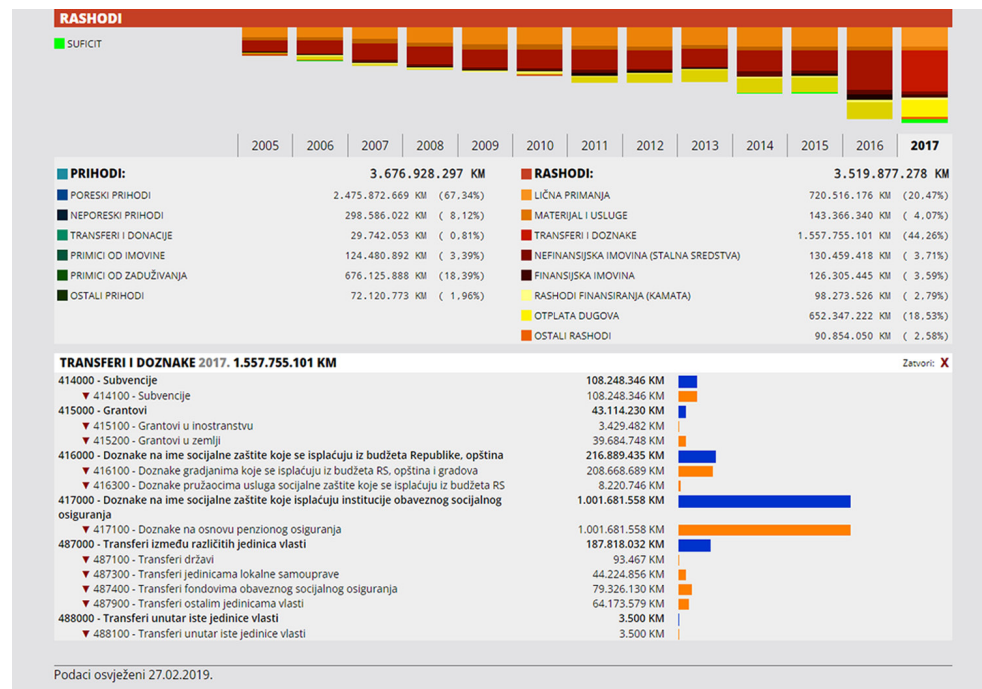
Dokaz da se to može implementirati već postoji na web stranici Fondacije CPI (www.cpi.ba – Baza javnih finansija).

U nastavku su tri slike iz baze javnih finansija Fondacije CPI u kojoj su prikazane:

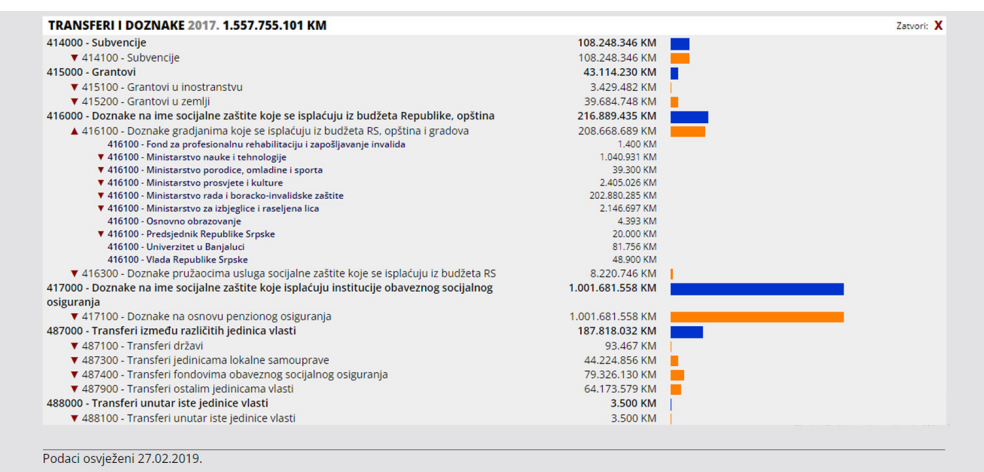
- Na prvoj slici je prikazan vremenski tok izvršenja budžeta entiteta Republika Srpska sa glavnim grupama prihoda (poreski prihodi, neporeski prihodi itd.) i grupama rashoda (lična primanja, materijal i usluge itd.). U par klikova se mogu vidjeti izvršenja budžeta za različite godine;
- Na drugoj slici je otvorena određena grupa rashoda (Transferi i doznake) gdje su prikazane grupe sintetike i sintetika po sumarnoj osnovi;
- Na trećoj slici je prikazano otvaranje sumarne sintetike na sintetiku svakog budžetskog korisnika. Poslije sintetike određenog korisnika se otvara analitika tog korisnika.



Slika 1



Slika 2



Slika 3

Na web stranici Fondacije CPI je prikazana samo jedna vizualizacija podataka, tj. izvršenje budžeta sumarno po ekonomskoj klasifikaciji.



Za potpuni pregled budžeta na web stranici potrebno je dodati sljedeće vizualizacije:

1. Vizualizacija budžeta sumarno – po ekonomskoj klasifikaciji (Baza javih finansija Fondacije CPI);
2. Vizualizacija budžeta po korisnicima – po ekonomskoj klasifikaciji;
3. Vizualizacija budžeta sumarno – po fondovskoj klasifikaciji (izvorima finansiranja);
4. Vizualizacija budžeta po korisnicima – po fondovskoj klasifikaciji (izvorima finansiranja);
5. Vizualizacija budžeta sumarno – po programskoj klasifikaciji;
6. Vizualizacija budžeta po korisnicima – po programskoj klasifikaciji;

Potrebno je konsolidovati i vizualizirati izvještaje različitih nivoa vlasti:

- Za Federaciju BiH:

- Sve jedinice lokalne samouprave jednog kantona Federacije BiH (10 kantona - 10 izvještaja);
- Jedinice lokalne samouprave Federacije BiH;
- Određeni kanton Federacije BiH sa jedinicama lokalne samouprave tog kantona;
- Deset kantona Federacije BiH;
- Kompletnu Federaciju BiH (entitet + kantoni + jedinice lokalne samouprave).

- Za Republiku Srpsku:

- Jedinice lokalne samouprave Republike Srpske;
- Kompletna Republika Srpska (entitet + jedinice lokalne samouprave);

- Za kompletnu Bosnu i Hercegovinu: Institucije BiH + Distrikt Brčko + Entiteti Republika Srpska i Federacije BiH + Kantoni Federacije BiH + Jedinice lokalne samouprave Republike Srpske i Federacije BiH).

Potrebno je napraviti i pretrage podataka po definisanim budžetskim klasifikacijama (ekonomska, organizaciona, fondovska, funkcionalna i programska klasifikacija).



Vremenski tok implementacije prijedloga reforme javne uprave s aspekta finansijskog izvještavanja je:

- Prva i druga godina:

- Institucije BiH, Distrikt Brčko i Federacija BiH ažuriraju (dodaju) nova sintetička konta u svoje kontne planove budžetskih korisnika po ekonomskoj klasifikaciji (kako bi bili usklađeni sa Republikom Srpskom);
- Svi nivoi vlasti definišu ostale klasifikacije (fondovsku i programsku klasifikaciju);
- Izrada softvera/računovodstvenog programa za izvještavanje;
- Izrada web stranice za vizualizaciju podataka po ekonomskoj, organizacijskoj i fondovskoj klasifikaciji (od strane programera).



- Treća i četvrta godina:

- Početak primjene softvera/računovodstvenog programa od strane javne vlasti (unos podataka);
- Vizualizacija unesenih podataka na internetu i njihova provjera (potrebno je dvije godine da se podaci na terenu poslože jer različiti korisnici mogu različito tumačiti isti podatak);
- Ažurirana web stranice sa budućom vizualizacijom po programskoj klasifikaciji (od strane programera);
- Upoznavanje i edukacija budžetskih korisnika sa unificiranim programskim kontnim planom.

- Peta, šesta, sedma i osma godina:

- Početak primjene programskog budžetiranja od strane javne vlasti (unos podataka putem softvera);
- Vizualizacija unesenih podataka na internetu po programskoj klasifikaciji (biće potrebno od dvije do četiri godine kako bi se posložili podaci na terenu).



Analiza *“Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine s tačke finansijskog izvještavanja”* izrađena je uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan - Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Sadržaj Analize *“Reforma javne uprave Bosne i Hercegovine s tačke finansijskog izvještavanja”* je isključiva odgovornost Fondacije CPI i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.





Izdavač:
Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa"

Za izdavača:
Emina Gljiva, izvršna direktorica

Autor:
Maid Cero

Grafički dizajn:
Marko Gačnik



Centar za zastupanje
građanskih interesa