

F I S C A L A F F A I R S D E P A R T M E N T

Bosna i Hercegovina

Ocjena upravljanja javnim investicijama

Taz Chaponda, Fazeer Rahim, Suzanne Flynn, Bobana Cegar, Nihad Nakas, and Adrien Tenne

Izvještaj o tehničkoj pomoći | Maj 2018. ⁺



Bosna i Hercegovina¹

Ocjena upravljanja javnim investicijama

(Public Investment Management Assessment)

Taz Chaponda, Fazeer Rahim, Suzanne Flynn, Bobana Čegar, Nihad Nakaš i
Adrien Tenne



Izveštaj o tehničkoj pomoći

Maj 2018.

¹ Republika Srpska i Distrikt Brčko nisu obuhvaćeni ovom ocjenom.

Ovaj izvještaj sadrži tehničke savjete stručnjaka Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) institucijama Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine ("primalac stručne pomoći") u odgovoru na njihov zahtjev za stručnu pomoć. MMF može da objelodani ovaj izvještaj (u cjelini ili djelimično) i kratak pregled ovog izvještaja izvršnim direktorima i stručnjacima MMF-a, kao i drugim institucijama ili instrumentima primaoca stručne pomoći i, na zahtjev, stručnjacima Svjetske banke i drugim davaocima stručne pomoći i donatorima sa legitimnim interesovanjem, osim ukoliko primalac stručne pomoći ne stavi konkretnu primjedbu na takvo objelodanjivanje (vidjeti Operativne smjernice za objavljivanje podataka iz stručne pomoći - <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>).

Za objelodanjivanje ovog izvještaja (u cjelini ili djelimično) i kratkog pregleda ovog izvještaja stranama izvan MMF-a ili institucija ili instrumenata primaoca stručne pomoći, stručnjaka Svjetske banke i donatora sa legitimnim interesovanjem potrebna je izričita saglasnost primaoca stručne pomoći i Resora MMF-a za fiskalne poslove.

Ova tehnička pomoć realizovana je sredstvima Evropske komisije - jugoistočna Evropa.

Sadržaj

SLIKE

SKRAĆENICE	5
PREDGOVOR	6
SAŽETAK	7
I. JAVNE INVESTICIJE U BOSNI I HERCEGOVINI	12
A. Trendovi	12
B. Javne investicije u Federaciji	15
II. EFIKASNOST I UTICAJ JAVNIH INVESTICIJA	16
A. Uticaj javnih investicija	16
B. Efikasnost javnih investicija	17
III. OCJENA UPRAVLJANJA JAVNIM INVESTICIJAMA	19
A. Opšta ocjena	19
B. Planiranje održivog nivoa javnih investicija	20
C. Izdvajanja za investicije	30
D. Agregiranje da bi se dobila ukupna anticipativna procjena za svako ministarstvo	41
E. Realizacija investicija	41

SLIKE

0.1. Snaga upravljanja javnim investicijama prema instituciji	8
1. Javne investicije - opšta vlada	12
2. Kretanja u javim rashodima	12
3. Kretanja u javnim rashodima	13
4. General Government Debt	13
5. Volatilitnost kapitalne potrošnje opšte vlade i BDP	13
6. Kapitalna potrošnja opšte vlade i BDP	13
7. Opšta vlada u odnosu na javna preduzeća	13
8. Nivo javnog kapitala	14
9. Nivo javnog kapitala	14
10. Nivo kapitala JPP	15
11. JPP trenutno u realizaciji u BiH	15
12. Kapitalna potrošnja u okviru opšte vlade	15
13. Funkcionalna klasifikacija kapitalne potrošnje – FBiH u odnosu na zemlje u razvoju i novonastale zemlje u Evropi	16
14. Pristup javnoj infrastrukturi	17

15. Percepcija kvaliteta infrastrukture _____	17
16. Hibridni pokazatelj efikasnosti _____	18
17. Jaz u efikasnosti – hibridno mjerilo _____	18
18. Jaz u javnoj infrastrukturi u Bosni i Hercegovini _____	18
19. Snaga upravljanja javnim investicijama prema institucijama _____	19
20. Rashod opšte vlade u BiH _____	21
21. Implementation Delays _____	25
22. Kapitalna potrošnja _____	31
23. Izvršenje kapitalnih projekata po sektorima _____	31
24. Izvori finansiranja velikih projekata u FBiH planiranih za 2018 _____	32
25. Neotplaćeni ino-dug BiH na kraju 2016. _____	32
26. Lakoća poslovanja u BiH i izabranim zemljama _____	47

TABELE

1. Institucije BiH i Federacije BiH: Sažeti pregled ocjena _____	10
2. Institucije BiH i FBiH: sažeti pregled preporuka _____	11
3. Broj i veličina preduzeća u državnom vlasništvu _____	27

PRILOZI

I. Opšti okvir za studiju izvodljivosti _____	52
II. Pregled strategija razvoja i sektorskih strategija u izabranim infrastrukturnim sektorima u BiH _____	55
III. Pregled zakona kojima se uređuje planiranje javnih investicija i prateći kalendar _____	56

SKRAĆENICE

DOB	Dokument okvirnog budžeta
BiH	Bosna i Hercegovina
BOT	Izgradi, koristi i predaj
BPIMS	Informacioni sistem za budžetsko planiranje i upravljanje
VM	Savjet ministara
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EIB	Evropska investiciona banka
ESA	Evropski sistem računa
EU	Evropska unija
FAD	Resor za fiskalne poslove
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
BDP	Bruto domaći proizvod
GFO	Globalni fiskalni okvir
GFS	Državna finansijska statistika
HZ HB	Hrvatske zajednice Herceg-Bosne
IAS	Međunarodni računovodstveni standardi
IFC	Međunarodna finansijska korporacija
IFRS	Međunarodni standardi finansijskog izvještavanja
MMF	Međunarodni monetarni fond
IP	Informacije o projektu
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
IPSAS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje
KM	Konvertibilna marka
MF	Ministarstvo finansija
PFM	Upravljanje javnim finansijama
PIMA	Ocjena upravljanja javnim investicijama
PIMIS	Informacioni sistem za upravljanje javnim investicijama
PJI	Program javnih investicija
JPP	Javno-privatno partnerstvo
RS	Republika Srpska

PREDGOVOR

Na zahtjev Ministarstva finansija i trezora BiH i Ministarstva finansija Federacije BiH, misija iz Resora za fiskalne poslove MMF-a (FAD) boravila je u Bosni i Hercegovini (BiH) u periodu od 13. do 27. februara 2018. godine radi ocjene upravljanja javnim investicijama (PIMA). Dijagnostička ocjena izvršena je na dva nivoa vlasti u BiH: na nivou institucija BiH i jednog entiteta (FBiH), sa fokusom na FBiH zbog velikih investicionih projekata u tom entitetu. Na čelu misije bio je Taz Chaponda iz FAD-a, a članovi misije bili su: Fazeer Rahim (FAD), Suzanne Flynn (FAD, regionalni savjetnik), Bobana Čegar (lokalni ekonomista, MMF), Nihad Nakaš i Adrien Tenne (stručnjaci FAD-a). Ovaj dokument sačinjen je uz finansijsku pomoć Evropske unije.

U Ministarstvu finansija i trezora BiH, misija se sastala sa Dušankom Basta (pomoćnicom ministra, Sektor za finansijsko planiranje razvoja i koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći), Sehijom Mujkanović (pomoćnicom ministra za trezorsko poslovanje), Vlatkom Dugandžićem (pomoćnikom ministra za budžet institucija BiH) i zaposlenima u navedenim sektorima.

U Ministarstvu finansija FBiH, misija se sastala sa Alijom Aljovićem (pomoćnikom ministra za budžet), Samirom Bakićem (pomoćnikom ministra za dug), Mariom Glibićem (savjetnikom ministra, načelnikom Sektora za trezor) i zaposlenima u navedenim sektorima.

Tokom boravka u BiH, misija se sastala sa predstavnicima Centralne banke, Ministarstva komunikacija i transporta BiH, Službe za reviziju institucija BiH, Direkcije za ekonomsko planiranje i Elektroprivrede BiH. Pored toga, na nivou FBiH, misija se takođe sastala sa predstavnicima ministarstava prometa i komunikacija, zdravstva, energetike, rudarstva i industrije, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, prostornog uređenja, te predstavnicima Komisije za koncesije, Ureda za reviziju institucija, Regulatorne komisije za energiju, Federalnog zavoda za programiranje razvoja, Kliničkog centra Univerziteta u Sarajevu, Aerodroma Sarajevo, Javnog preduzeća Ceste FBiH, Elektroprivrede HZ HB i Javnog preduzeća Auto-cesta FBiH. Misija se takođe sastala sa predstavnicima Ministarstva finansija Kantona Sarajevo, Ministarstva prometa Kantona Sarajevo, Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo, Općine Novi Grad, ministarstvima finansija i prometa i veza Hercegovačko-neretvanskog kantona, kao i Grada Mostara. Misija je imala i korisne sastanke sa predstavnicima IFC-a, Delegacije EU u BiH i EBRD-a.

Misija se zahvaljuje institucijama u BiH na saradnji i gostoprimstvu, te na otvorenom i konstruktivnom razgovoru na sve teme kojima se bavi ovaj izvještaj; posebno se zahvaljujemo posebno Dušanki Basta (Ministarstvo finansija i trezora BiH) i Samiru Bakiću (Ministarstvo finansija FBiH). Posebnu zahvalnost misija duguje Fransisku Parodiju (stalnom predstavniku MMF-a u BiH) i njegovim saradnicima, Saneli Teskeredžić i Nedžadzu Fazlagiću na izvrsnoj podršci u organizaciji ove misije.

SAŽETAK

Bosna i Hercegovina (BiH) i dalje zaostaje za uporedivim zemljama u regionu u pogledu ukupnog nivoa javnog kapitala i pristupa infrastrukturnim uslugama. Međunarodni pokazatelji kvaliteta infrastrukture pokazuju da, uprkos nedavnim poboljšanjima, BiH po uspješnosti i dalje znatno zaostaje za uporedivim zemljama. U nedavnoj studiji MMF-a o Zapadnom Balkanu, BiH je loše pozicionirana u odnosu na grupu od 20 zemalja u regionu i spada u najnižih 20 percentila za 5 od 6 pokazatelja. U području proizvodnje električne energije, gdje zemlja relativno dobro stoji, proizvodnja električne energije po glavi stanovnika još uvijek iznosi samo 60% od prosjeka Evropske unije (EU). Najveći jaz uočava se u cestovnoj infrastrukturi, što se može pripisati nedovoljnim ulaganjima kroz duži vremenski period. Ovo objašnjava aktuelni naglasak na širenju i unapređenju cestovne infrastrukture.

Oslobađanje potencijala za rast BiH zahtijevaće snažan zamajac sa ciljem zaustavljanja usporavanja javnih investicija. Usporavanje javnih investicija, uočeno tokom posljednjih godina, praćeno je padom ukupne javne potrošnje i velikim fluktuacijama u kapitalnoj potrošnji. U periodu 2011 - 2015, javne investicije iznosile su u prosjeku 6,8% BDP-a, što je pad u odnosu na prosječnih 8,3% u periodu 2001 - 2011. Iako su nešto iznad nivoa zabilježenog u zemljama u razvoju i novonastalim državama u Evropi, a značajno iznad prosjeka Evropske unije, ove brojke treba staviti u odnos sa većim razvojnim potrebama zemlje.

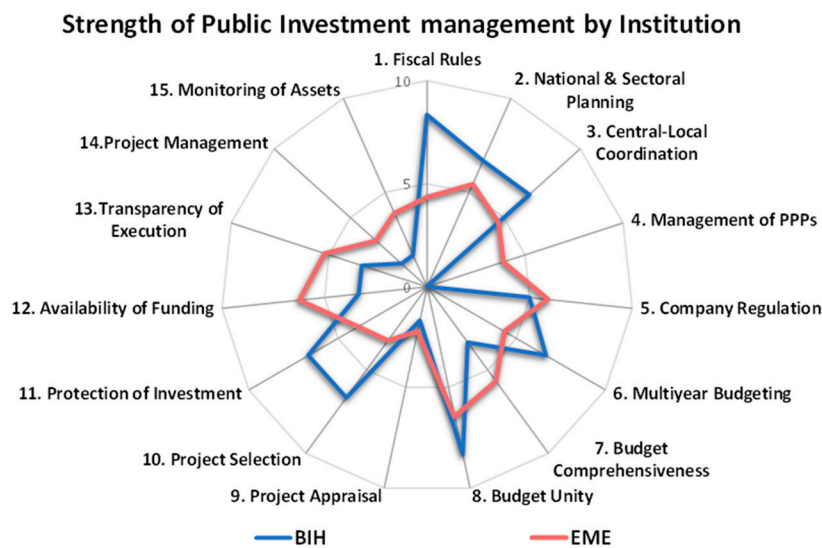
Istovremeno, institucije treba da budu svjesne fiskalnih rizika koji su povezani sa daljnjom kapitalnom potrošnjom, posebno zato što su u velikoj mjeri povezani sa zaduživanjem javnih preduzeća. Javne investicije u BiH najvećim dijelom finansiraju se kroz zaduživanje, dok se direktno iz budžeta izdvajaju relativno mali iznosi. Javna preduzeća učestvuju velikim dijelom, naročito u sektoru električne energije, javnog prevoza, telekomunikacija i socijalne infrastrukture. Direktni nadzor nad javnim preduzećima je slab, što povećava izgleda za rast fiskalnih rizika, bilo kroz direktno zaduživanje ili garancije koje se daju javnim preduzećima. Uz to, dominacija javnih preduzeća u obezbjeđivanju doslovno kompletne infrastrukture ograničava konkurenciju iz privatnog sektora.

U ovom izvještaju ocjenjujemo kvalitet institucija u BiH koje se bave javnim investicijama u odnosu na tri šire kategorije: planiranje, izdvajanje i realizacija. Ova ocjena sažeto je prikazana na slici 0.1 i u tabeli 1, gdje se vidi značajna razlika u snazi institucionalne strukture u odnosu na njihovu efektivnost. Postoje oblasti sa relativno dobrim ostvarenjem u pogledu institucionalne strukture: fiskalna pravila, izbor projekata, zaštita institucija i jedinstvo budžeta. Međutim, neadekvatno ocjenjivanje projekata, fragmentirani budžeti, slabo upravljanje projektima i netransparentnost prilikom izvođenja doprinose značajnom kašnjenju u realizaciji. Okvir upravljanja javno-privatnim partnerstvima je veoma fragmentiran, dok slabo ocjenjivanje projekata i nepostojanje procesa naknadnog razmatranja otežavaju mogućnost potvrđivanja isplativosti projekata. Postoje znatne razlike u standardima planiranja i praksama između

centralne vlade, javnih preduzeća i kantona. Različiti su i standardi realizacije projekata, gdje do većih kašnjenja dolazi zbog procesa izdavanja dozvola i rješavanja žalbi u postupku nabavke.

U predstojećem periodu, u kontekstu ograničenog fiskalnog prostora i kontinuiranog podbačaja kapitalnog budžeta, konkurentni ciljevi politike zahtijevaju veću efikasnost javnih investicija. BiH je ostvarila velike pomake u sektoru energetike, posebno u smislu pristupa električnoj energiji. Međutim, ostali sektori još uvijek zaostaju u smislu percepcije kvaliteta infrastrukture i pružanja usluga. Jaz efikasnosti, koji se procjenjuje na 45% u javnoj infrastrukturi, daleko je iznad prosjeka u zemljama u razvoju. Posljedično, potrebna su ciljana nastojanja da bi se ovaj jaz premostio unapređenjem efikasnosti u ključnim institucijama koje upravljaju javnom infrastrukturu, a kojima se bavimo u ovom izvještaju.

Slika 0.1. Snaga upravljanja javnim investicijama prema instituciji



Izvor: Procjene stručnjaka MMF-a (efektivnost raste što se ide dalje od centra)

Institucije koje planiraju: 1-5, institucije koje izdvajaju sredstva: 6-10, institucije koje realizuju 11-15.

Unapređenje upravljanja javnim investicijama zahtijevaće uvođenje reformi sa ciljem jačanja uloge Ministarstva finansija i trezora BiH i Ministarstva finansija FBiH u okviru njihove nadležnosti. Tehničke preporuke koje su date u ovom izvještaju obuhvataju i donošenje skupa standardnih smjernica za ocjenu projekata u cijelom javnom sektoru, kao i jačanje rješenja na centralnom nivou u pogledu nezavisnog sagledavanja predloženih projekata i unapređenja procesa utvrđivanja prioriteta projekata. U izvještaju dajemo i preporuke u pogledu višegodišnjeg budžetskog procesa (za kapitalne i troškove održavanja), nabavki i sistema praćenja i ocjenjivanja. Potrebno je uspostaviti mehanizam za bolju procjenu srednjoročnih budžetskih implikacija tekućih i odobrenih projekata, uključujući i troškove održavanja. Tokom izvršenja budžeta, takođe je bitno jačati kontrolu preuzetih obaveza u okviru višegodišnjih projekata. Ostale preporuke sažeto su prikazane u tabeli 2, a detaljnije se razmatraju u Dijelu III ovog izvještaja. U ranijem periodu, sredstva za program upravljanja javnim investicijama

obezbijeđili su *Austrijska agencija za razvoj i saradnju, Vlada Holandije, Sida i DFID*. Slična donatorska podrška biće potrebna za određene preporuke iz ovog izvještaja.

Razmjena informacija između različitih nivoa vlasti i veća transparentnost planiranja mogu doprinijeti rješavanju institucionalne rigidnosti, koju uzrokuju složena administrativna rješenja. Administrativno uređenje karakterizira visoka fragmentarnost i u pravnom sistemu, koji se sastoji od zakonskih i podzakonskih akata, a koji doprinose institucionalnoj rigidnosti. Ovo otežava planiranje i izvođenje infrastrukture usljed odsustva stvarne saradnje između različitih nivoa. U ovom izvještaju, prioritet se daje reformama koje mogu da povećaju protok informacija između različitih nivoa i podstaknu usvajanje zajedničkih standarda planiranja. Na primjer: PIMIS je sveobuhvatan informacioni sistem za upravljanje javnim investicijama (vidjeti okvir 2, str. 26). Proširenje ovog informacionog sistema unaprijediće praćenje realizacije investicionih projekata i upravljanje imovinom po završetku projekta. Kao što je prikazano u narednoj tabeli, upravljanje projektima i odgovornost za javnu imovinu ocijenjeni su kao slabi. Isto tako, sistem PIMIS nosi potencijal da doprinese izradi jedinstvene liste prioriternih projekata, koja u ovom trenutku ne postoji.

Tabela 1. Institucije BiH i Federacije BiH: Sažeti pregled ocjena

Faza / institucija		Institucionalna snaga	Efektivnost	Prep.	
A. Planiranje	1	Fiskalna pravila	Dobra: Zlatno pravilo omogućava zaduživanje u svrhu kapitalne potrošnje. Akumuliranje duga je relativno dobro ograničeno, a novi zakon o dugu unaprijediće nadzor nad javnim preduzećima i uvesti opšta pravila i ograničenja u pogledu zaduživanja.	Srednja: U praksi, zlatno pravilo zaobilaze kantoni koji akumuliraju neizmirene obaveze; mehanizam izvršenja je slab. Nadzor nad javnim preduzećima takođe je slab.	
	2	Planiranje na nivou zemlje i sektora	Srednja: Odluke o raspodjeli temelje se na procesu koji povezuje strategije razvoja i sektorske strategije, srednjoročne programe, investicione planove i srednjoročne budžetske okvire, mada uz različit kvalitet utvrđivanja troškova i kvantificiranih ciljeva.	Niska: Efektivnost sistema narušava proliferacija planskih dokumenata koji su vertikalno nepovezani između različitih nivoa vlasti.	3
	3	Koordinacija centralnog i lokalnog nivoa	Srednja: Postoje funkcionalna ograničenja zaduživanja za FBiH i niže nivoe vlasti u FBiH, a značajnija kapitalna potrošnja koordinira se sa centrom.	Srednja: Niži nivoi vlasti u FBiH ostaju u okviru propisanih ograničenja zaduživanja uz koordiniranu kapitalnu potrošnju na veće projekte, ali nedovoljno izvršenje i dalje predstavlja razlog za zabrinutost.	4
	4	Javno-privatna partnerstva	Niska: Zakoni o JPP su fragmentirani i nema sveobuhvatnog zakona na nivou Federacije.	Niska: Složen proces odobravanja i fragmentirani zakoni obeshrabruju privatne investitore. Zahtjevi za izvještavanjem su slabi.	
	5	Reguliranje infrastrukturnih preduzeća	Srednja: Regulatorna tijela postoje u ključnim infrastrukturnim sektorima, ali neki sektori, npr. sektor električne energije, opterećeni su brojnim zakonima. Ne postoji okvir za nadzor nad investicijama javnih preduzeća.	Srednja: Konkurencija je i dalje ograničena. Snažna dominacija javnih preduzeća u sektorima u kojima obično vlada konkurencija, kao što su energetika i telekomunikacije. Struktura cijena u energetskom sektoru destimulira konkurenciju.	
B. Izdvajanje	6	Višegodišnji budžetski proces	Srednja: Trogodišnji (srednjoročni) budžetski okvir definiran je u okviru FBiH. Međutim, njegove projekcije su indikativne, a informacije o projektima ograničene.	Niska: Naknadne izmjene većeg obima i loše izvršenje na strani kapitalne potrošnje podrivaju kredibilitet srednjoročnog budžetskog procesa.	4, 5
	7	Sveobuhvatnost budžeta	Srednja: Značajan dio kapitalnih investicija realizira se preko javnih preduzeća i vanbudžetskih fondova, i to se prikazuje u budžetu. Međutim, informacije o JPP se ne prikazuju.	Srednja: Lista osnovnih kapitalnih projekata koji se finansiraju izvana prikazana je u budžetu, ali nije u potpunosti integrirana. Međutim, kapitalna potrošnja po ministarstvima i programima nije sveobuhvatna.	5, 6
	8	Jedinstvo budžeta	Dobra: Kapitalni i tekući budžeti utvrđuju se i prikazuju zasebno za svako ministarstvo, ali ne i po programima. Budžetska klasifikacija je tokom posljednjih godina unaprijeđena.	Srednja: Organizacije ne primjenjuju budžetsku klasifikaciju na jedinstven način. Tekući kapitalni i troškovi održavanja mogu biti pogrešno klasificirani.	6
	9	Ocjenjivanje projekata	Niska: Ne postoje zahtjevi ili metodologija za analizu troškova i koristi koju je donijela vlada, ali se rizici i mjere ublažavanja uzimaju u obzir.	Srednja: svi veći projekti finansiraju se izvana, a povjerenici zahtijevaju analizu troškova i koristi i procjenu rizika, ali se rezultati ne objavljuju.	1, 2, 3
	10	Izbor projekata	Srednja: Standardni kriterijumi odnose se na ograničeno centralno razmatranje prije uključivanja projekata u PJ, uz strožije zahtjeve za neke projekte na paralelnoj listi prioriternih projekata koja počiva na prioritetima u okviru pristupanja EU.	Niska: Politički razlozi utiču na konačnu odluku, a efektivnost i kvalitet mogli bi se poboljšati integriranjem kriterijuma za liste prioriternih projekata.	2, 3
C. Realizacija	11	Zaštita investicija	Srednja: Budžet za kapitalne projekte utvrđuje se na godišnjoj osnovi. Međutim, neutrošena izdvojena sredstva mogu se prenijeti, a transferi u toku godine su ograničeni.	Srednja: Investiranje je zaštićeno zahvaljujući relativnoj predvidljivosti ino-finansiranja. Međutim, veliki sveukupni podbačaji u izvršenju mogu ugroziti finansiranje, posebno u slučaju donatorske pomoći po principu 'iskoristi ili izgubi' (use-it-or-lose-it).	
	12	Dostupnost sredstava	Srednja: Novčana sredstva predvidljiva su za projekte finansirane iz ino-izvora. Dominira ograničavanje novčanih sredstava, a neizmirene obaveze na kantonalnom nivou procjenjuju se na oko 3% BDP-a FBiH.	Srednja: Postojeći sistem nosi rizik od stvaranja neizmirenih obaveza, a nemogućnost predviđanja sredstava mogla bi dovesti do kašnjenja u završetku realizacije projekata.	8
	13	Transparentnost izvršenja	Srednja: Postoji konkurentan i otvoren tenderski proces sa ograničenim praćenjem i čestim kašnjenjima; praćenje se uglavnom provodi preko resornih ministarstava i veoma mali broj revizija projekata koji su finansirani iz domaćih izvora.	Niska: Praćenje projekata je generalno slabo, što često rezultira kašnjenjem u realizaciji. Selektivno pozivanje na tender je česta praksa. Eksterna revizija je efektivna, ali se slabosti često ponavljaju.	7, 10
	14	Upravljanje projektima	Niska: Imenovanje kvalificiranih voditelja projekata ili jedinica za upravljanje projektima još nije dosljedno; nema pravila za korekcije projekata, rijetko se vrši naknadna evaluacija.	Niska: Nadzor nad projektima nije sistematičan, osim kod projekata koje finansiraju donatori. Dozvoljavaju se veće naknadne izmjene projekata zbog kašnjenja, bez sistematičnog razmatranja.	9,10
	15	Računovodstveno evidentiranje javne imovine	Niska: Stalna sredstva evidentirana su u bilansu stanja po cijeni koštanja, ali podaci nisu pouzdani; amortizacija se ne obračunava u bilansu uspjeha, a pregledi sredstava nisu sveobuhvatni.	Niska: Nepotpuni i netačni podaci u bilansima stanja i nejasno vlasništvo nad imovinom otežavaju pravilno evidentiranje i praćenje sredstava.	9

Tabela 2. Institucije BiH i Federacije BiH: sažeti pregled preporuka

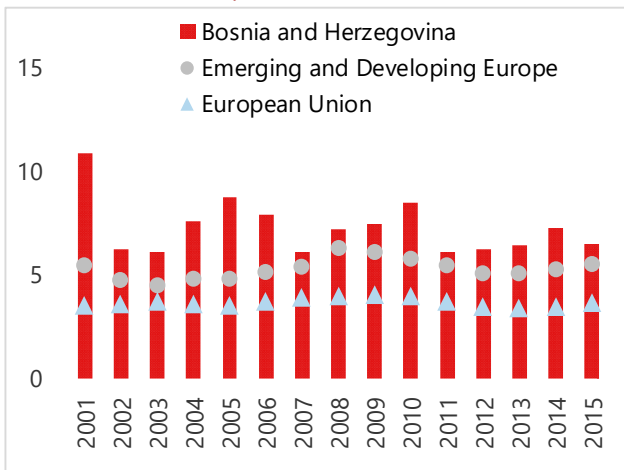
Faza PIM-a	Preporuka	Vremenski okvir	Stranica
Planiranje	1. Uvesti standardizirane zahtjeve i smjernice za ocjenjivanje projekata	mart 2019.	29
	2. Formirati poseban stručni tim koji će voditi računa da projekti javnih investicija budu pravilno ocijenjeni i izabrani prije uvrštavanja u program javnih investicija.	Februar 2019.	30
	3. Uskladiti proces izbora projekata putem jedinstvene liste prioriternih projekata Državnog odbora za investicije i konsolidiranog programa javnih investicija (institucije BiH, Federacija BiH)	mart 2019.	31
Izdavanje sredstava za investicije	4. Ministarstvo finansija treba da razradi pristup kojim će se osigurati da budžetski i nebudžetski korisnici pripremaju pouzdanije procjene budućih kapitalnih rashoda	mart 2019.	40
	5. Uspostaviti mehanizam za bolju procjenu srednjoročnih budžetskih implikacija tekućih i odobrenih projekata	Budžet za 2020.	41
	6. Unaprijediti pouzdanost troškova održavanja i njihovog iskazivanja u kapitalnom budžetu	Budžet za 2019.	41
Realizacija investicija	7. Razmotriti i racionalizirati okvir za izdavanje dozvola i odobrenja i učiniti procese na odgovarajućim nivoima vlasti efikasnijim.	2019	49
	8. Ministarstvo finansija treba da pojača provjere kod preuzimanja obaveza – posebno kod preuzimanja višegodišnjih obaveza za sve projekte javnih investicija, bez obzira na njihovu veličinu	2019	49
	9. Unaprijediti praćenje realizacije investicionih projekata i upravljanje imovinom nakon završetka projekta	2020	50
	10. Smanjiti kašnjenja u postupku nabavki kroz izmjene i dopune zakona o nabavkama i sistema nabavki kako bi se zatvorile rupe u kriterijumima za žalbe i povećala efikasnost	od 2019. nadalje	50

I. JAVNE INVESTICIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

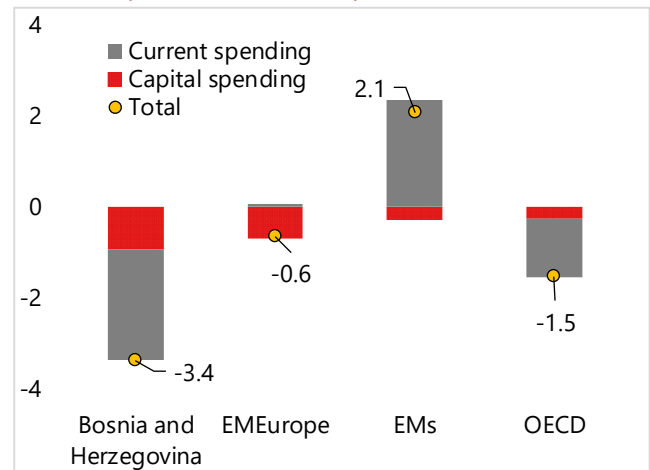
A. Trendovi

1. Posljednjih godina, investiciona potrošnja u Bosni i Hercegovini (BiH) opada, ali je i dalje blizu prosječnog nivoa u regionu. U periodu 2011 - 2015, javne investicije iznosile su u prosjeku 6,8% BDP-a, što je pad u odnosu na prosječnih 8,3% u periodu 2001 - 2011. godine. Ovaj nivo je nešto iznad nivoa uočenog u zemljama u razvoju i novonastalim državama u Evropi ("EDE") i dosta je viši od prosjeka Evropske unije (EU) (slika 1). Međutim, ove brojke treba uporediti sa znatno većim razvojnim potrebama zemlje, čiji dohodak po glavi stanovnika iznosi 4.200 američkih dolara (u poređenju sa 39.000 američkih dolara u EU i 24.000 američkih dolara u zemljama u razvoju i novonastalim državama u Evropi).

Slika 1. Javne investicije - opšta vlada
(u procentima BDP-a)



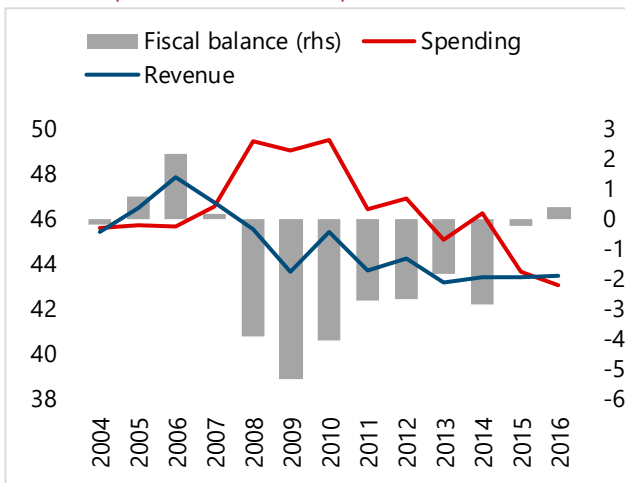
Slika 2. Kretanja u javnim rashodima
(u procentima BDP-a, u periodu 2011-2016)



Izvor: Baza podataka Resora za fiskalne poslove (FAD). U zemlje u razvoju i novonastale države u Evropi ubrajaju se: Albanija, BJR Makedonija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Bugarska, Poljska, Hrvatska, Rumunija, Mađarska, Srbija, Kosovo i Turska.

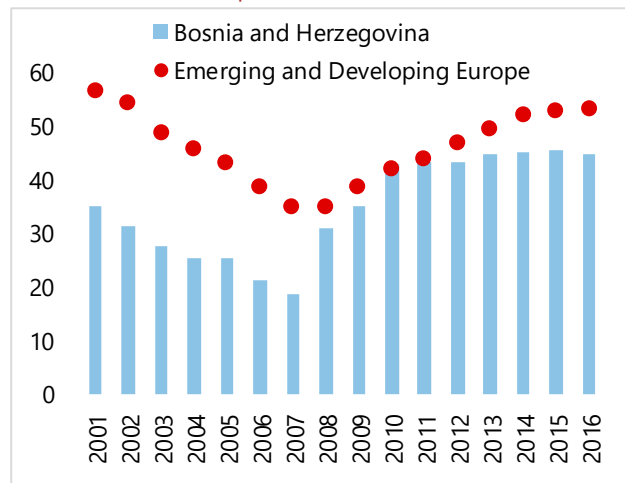
2. Ovo usporavanje javnih investicija pratilo je pad ukupne javne potrošnje, te je, posljedično, preokrenulo trend akumulacije duga. U periodu od 2011. do 2016. godine, rashodi su pali za 3,4 procentualna poena, što je dovelo do smanjenja obima sektora opšte vlade sa 47% na 42,5% BDP-a. Ovaj nivo i dalje je visok u odnosu na uporedive zemlje. Više od dvije trećine ovog pada mogu se pripisati obuzdavanju tekuće potrošnje (slika 2). Kao rezultat toga, došlo je do značajnog poboljšanja fiskalnog položaja vlade (slika 3) i stabilizacije odnosa duga i BDP-a (slika 4).

Slika 3. Kretanja u javnim rashodima
(u procentima BDP-a, u periodu 2011-2016)



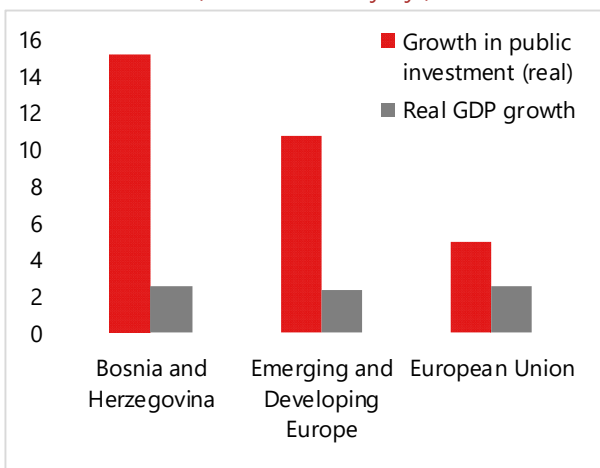
Izvor: Baza podataka Resora za fiskalne poslove (FAD)

Slika 4. Dug opšte vlade
(u procentima BDP-a)



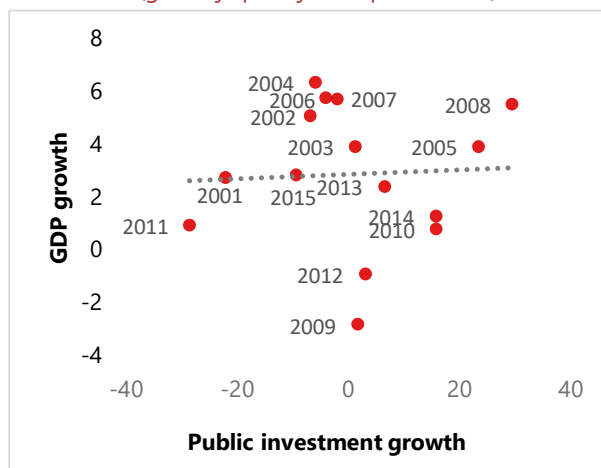
3. Istovremeno, kapitalna potrošnja je izrazito volatilna i blago prociklična. Uprkos sličnim makroekonomskim udarima - volatilnost BDP-a je niska i uporediva sa volatilnošću u uporedivim zemljama - volatilnost javnih investicija u Bosni i Hercegovini je značajna (slika 5). Nadalje, veliki zaokreti u javnim investicijama stoje u pozitivnoj korelaciji sa zaokretima u ekonomskoj aktivnosti (slika 6), što govori da kapitalna potrošnja nije imala nikakvu kontracikličnu ulogu.²

Slika 5. Volatilnost kapitalne potrošnje opšte vlade i BDP
(standardna devijacija)



Izvor: Kalkulacije stručnjaka MMF-a

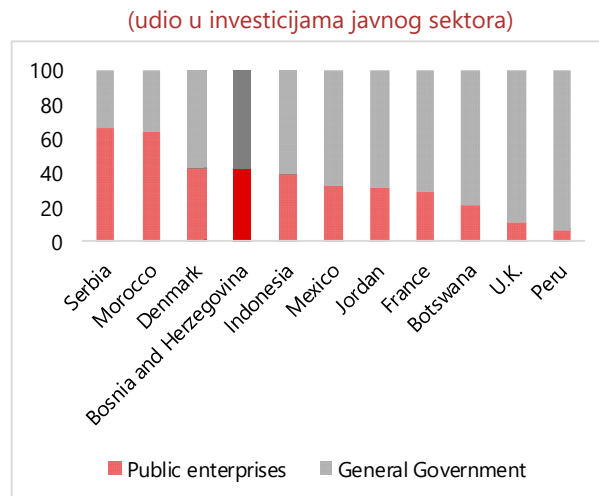
Slika 6. Kapitalna potrošnja opšte vlade i BDP
(godišnja promjena u procentima)



Slika 7. Opšta vlada u odnosu na javna preduzeća

² Pored toga, operativno pravilo uravnoteženog budžeta (tekuća potrošnja i kapitalni transferi ne mogu premašiti prihode), koje je na snazi u trima upravnim jedinicama, dovelo je do dalje procikličnosti fiskalne politike.

4. Pored sektora opšte vlade, veliki broj javnih preduzeća koja komercijalno posluju odgovoran je za realizaciju i upravljanje ekonomskom infrastrukturom u zemlji. U zemlji posluje oko 600 preduzeća u državnom vlasništvu. Najveća ulaganja u javnu infrastrukturu su u sektoru energetike i telekomunikacija. To Bosnu i Hercegovinu svrstava u red zemalja u kojima javna preduzeća imaju veliku ulogu u kapitalnoj potrošnji zemlje, gdje u ukupnim javnim investicijama učestvuju sa 42% (slika 7).

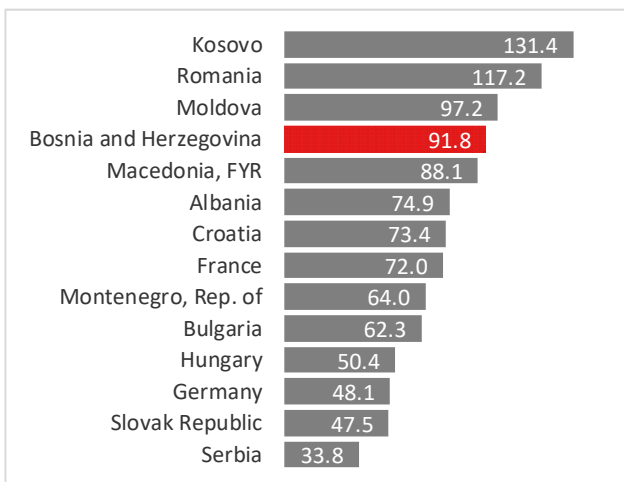


Izvor: Procjene MMF-a. Za BiH: Procjene kapitalne potrošnje javnih preduzeća uzete su iz bilansa stanja za 2016. godinu za 351 preduzeće i državnom vlasništvu u FBiH i 235 preduzeća u državnom vlasništvu u Republici Srpskoj.

5. Nivo javnog kapitala je visok u odnosu na BDP, ali je i dalje nizak gledano po glavi stanovnika zbog niske

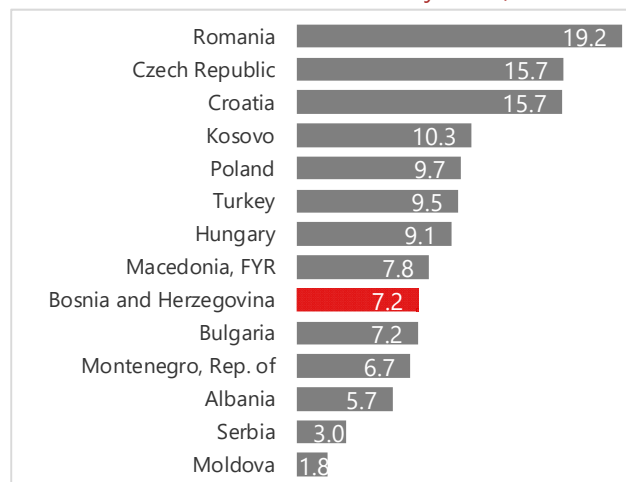
osnove BDP-a. Relativno visok odnos između javnih investicija i BDP-a omogućio je BiH da akumulira dovoljno visok nivo javnog kapitala, koji u BDP-u učestvuje sa preko 90% (slika 8). Međutim, relativno slabo ostvarenje rasta u zemlji u posljednjih 10 godina – rast niži za 0,5 procentualnih poena nego u ostalim zemljama u razvoju i novonastalim državama u Evropi – uz nisku polaznu osnovu za BDP po glavi stanovnika, znači da je nivo javnog kapitala po glavi stanovnika od oko 7.200 američkih dolara po paritetu kupovne moći i dalje nizak (slika 9).

Slika 8. Nivo javnog kapitala
(u procentima BDP-a)



Izvor: Kalkulacije stručnjaka MMF-a

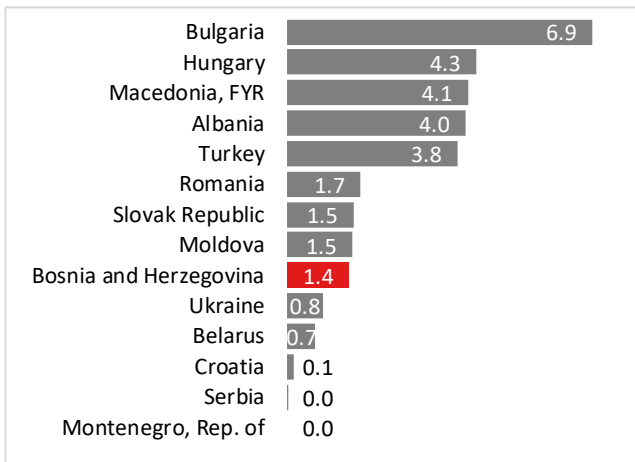
Slika 9. Nivo javnog kapitala
(u 2011, prilagođen prema paritetu kupovne moći po glavi stanovnika u dolarima, u hiljadama)



6. Korištenje alternativnih izvora finansiranja, kao što su javno-privatna partnerstva (JPP), ograničeno je. Nivo javnog kapitala koji je finansiran putem javno-privatnih partnerstava iznosi oko 1,5% BDP-a (slika 10) ili svega 2% ukupnog nivoa javnog kapitala. Posljednjih godina,

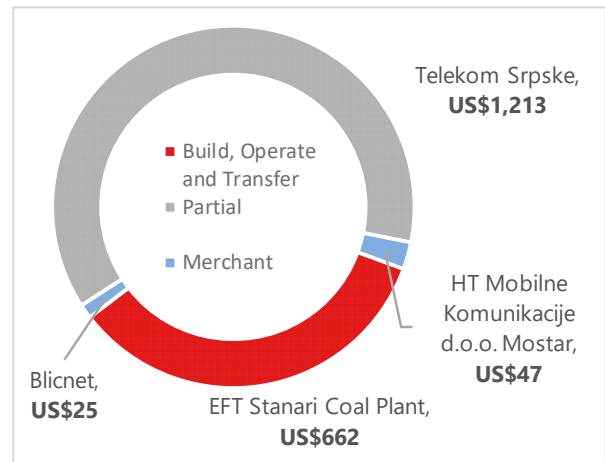
mnoge zemlje centralne, istočne i jugoistočne Evrope koriste javno-privatna partnerstva kako bi ubrzale izgradnju infrastrukture. To nije slučaj u Bosni i Hercegovini, gdje je trenutno u toku realizacija svega nekoliko projekata u oblasti električne energije i telekomunikacija (slika 11). Takođe, dat je i određeni broj koncesija u oblasti rudarstva i proizvodnje električne energije korištenjem hidropotencijala.

Slika 10. Nivo kapitala JPP
(u procentima BDP-a)



Izvor: Kalkulacije stručnjaka MMF-a

Slika 11. JPP trenutno u realizaciji u BiH
(ukupna ulaganja, u milionima USD)

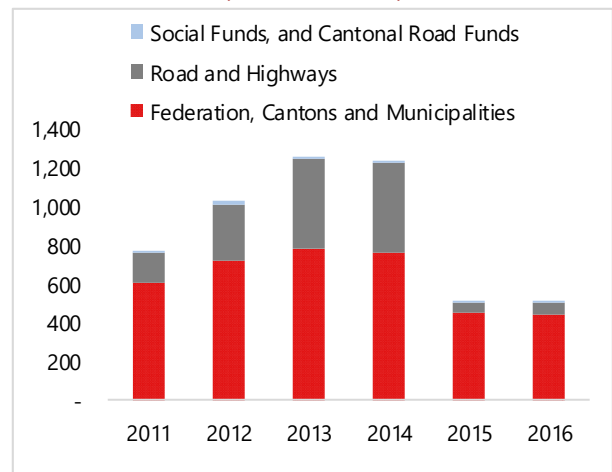


Izvor: Baza podataka Svjetske banke o javno-privatnim partnerstvima

B. Javne investicije u Federaciji

7. Posljednih nekoliko godina, došlo je do usporavanja kapitalne potrošnje usljed oštrog pada potrošnje na ceste, ali očekuje se oporavak. Veća planirana potrošnja na proširenje i modernizaciju cestovne infrastrukture nije realizirana u 2015. i 2016. godini zbog finansijskih ograničenja. Kao rezultat toga, u ovim godinama je došlo do značajnog pada kapitalne potrošnje (slika 12). Očekuje se da će nedavno povećanje akciza na gorivo osigurati dodatne resurse i omogućiti oslobađanje ino-sredstava i ubrzavanje izgradnje cesta, a posebno auto-cesta.

Slika 12. Kapitalna potrošnja u okviru opšte vlade
(u milionima KM)

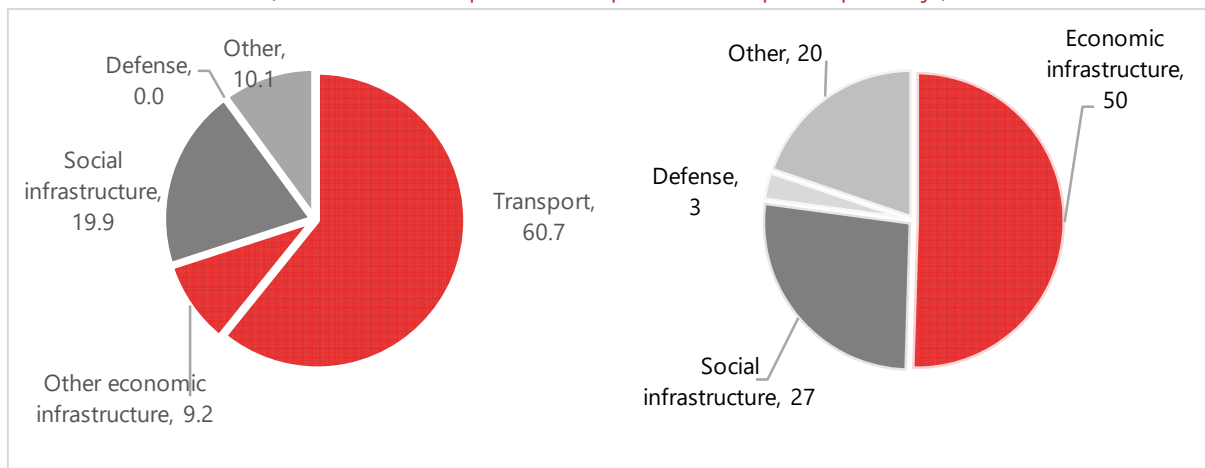


Izvor: Procjene stručnjaka MMF-a

8. U Federaciji, potrošnja na ekonomsku infrastrukturu generalno je na visokom nivou u odnosu na potrošnju na društvenu infrastrukturu. Planirana potrošnja na ceste u 2018.

godini predstavlja oko 60% konsolidiranih investicija opšte vlade u 2018. godini, u okviru koje su dominantni projekti izgradnje Koridora 5c i modernizacije cesta. Ukupna potrošnja na ekonomsku infrastrukturu iznosiće oko 70% kapitalne potrošnje, u poređenju sa 50% u zemljama u regionu (slika 13). Potrošnja na društvenu infrastrukturu uglavnom se odnosi na projekte u sektorima stambene izgradnje, zaštite životne sredine i zdravstva. U javnim preduzećima, osim onih koje se bave cestama, glavni dio kapitalne potrošnje ići će na energetiku, sa jednakim naglaskom na termalne i obnovljive izvore energije. To govori o značajnim zalaganjima na izgradnji cesta i energetske infrastrukture sa ciljem jačanja potencijala zemlje za rast.

13. Funkcionalna klasifikacija javne potrošnje - FBiH u odnosu na zemlje u razvoju i novonastale zemlje u Evropi
(za konsolidiranu opštu vladu, u procentima kapitalne potrošnje)



Izvor: Podaci za FBiH predstavljaju investicije koje se za 2018. godinu planirane u Dodatku budžeta za 2018 - obuhvaćeni su tekući projekti ili projekti čija realizacije počinje u budžetskoj godini, iz svih izvora finansiranja); Podaci za zemlje razvoju i novonastale zemlje u Evropi počivaju na kalkulacijama stručnjaka MMF-a

Ekonomska infrastruktura predstavlja ekonomske poslove i obuhvata, pored ostalih komponenti, javna ulaganja u prometnu infrastrukturu. Društvena infrastruktura obuhvata javna ulaganja u obrazovanje, zdravstvo, stambenu izgradnju, socijalnu zaštitu i rekreaciju i kulturu. Ostala infrastruktura obuhvata javna ulaganja u opšte javne usluge, sigurnost i javni red, te zaštitu životne sredine.

II. EFIKASNOST I UTICAJ JAVNIH INVESTICIJA

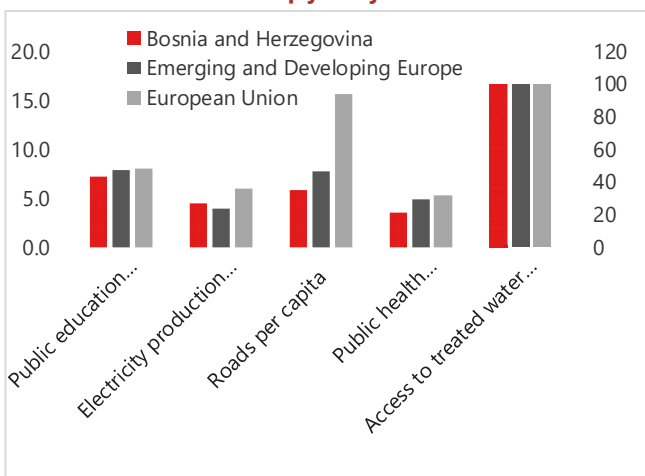
A. Uticaj javnih investicija

9. Kvalitet infrastrukture i pristup uslugama razlikuju se zavisno od sektora (slika 14).

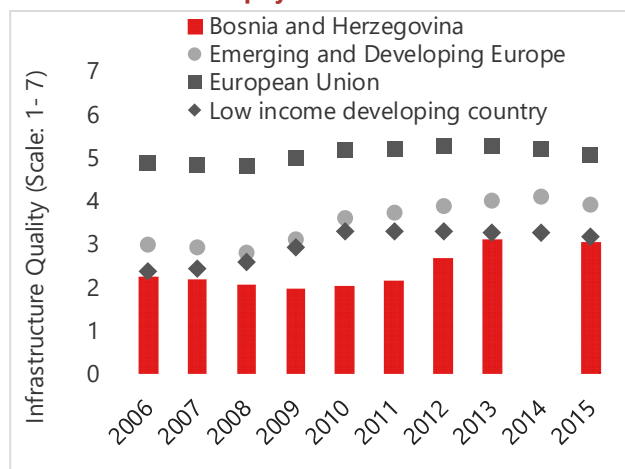
Kao rezultat ulaganja u ovaj sektor i zahvaljujući hidropotencijalu i rezervama uglja u zemlji, zbog kojih se nalazi među svega nekoliko neto izvoznica električne energije u regionu, pristup električnoj energiji je uporediv i čak bolji od pristupa u bogatijim uporedivim zemljama. Pristup vodosnabdijevanju je takođe na visokom nivou, premda ova brojka maskira bitne razlike koje postoje između urbanih i ruralnih područja. Kada se radi o društvenoj infrastrukturi, na primjer, obrazovanju i zdravstvu, i dalje je prisutan jaz. Najveći jaz uočava se u cestovnoj infrastrukturi, što se može pripisati geografskim ograničenjima i nedovoljnim ulaganjima kroz duži vremenski period. Ovo objašnjava aktuelni naglasak na širenju i unapređenju cestovne infrastrukture.

10. Percepcija kvaliteta infrastrukture poboljšana je u posljednjih nekoliko godina, ali je i dalje na nižem nivou od percepcije u uporedivim zemljama. Ovaj pokazatelj, zasnovan na skali od 1 do 7, preuzet je iz anketnih istraživanja Svjetskog ekonomskog foruma o kvalitetu infrastrukture. Prije nekoliko godina, rezultat je bio na nižem nivou spektra – čak slabiji nego u zemljama sa niskim nivoom prihoda. U međuvremenu je došlo do pomaka nabolje, ali je ovaj pokazatelj ostao znatno niži nego u uporedivim zemljama (slika 15). Pored percepcije infrastrukture u zemlji, ovo istraživanje, koje je vođeno na potencijalnim međunarodnim i domaćim investitorima, daje uvid i u atraktivnost zemlje za privatne investitore.

Slika 14. Pristup javnoj infrastrukturi



Slika 15. Percepcija kvaliteta infrastrukture



Izvori: Slika 14 - Pokazatelji razvoja u svijetu (2015) **Školstvo**: broj nastavnika u srednjim školama na 1000 ljudi; **Električna energija**: broj kWh po čovjeku; **Ceste**: broj km na 1000 ljudi; **Zdravstvo**: broj bolničkih kreveta na 1000 ljudi; Desna osa: **Vodosnabdijevanje**: procenat stanovništva koje ima pristup čistoj vodi.

Slika 15 - Svjetski ekonomski forum (2006-15)

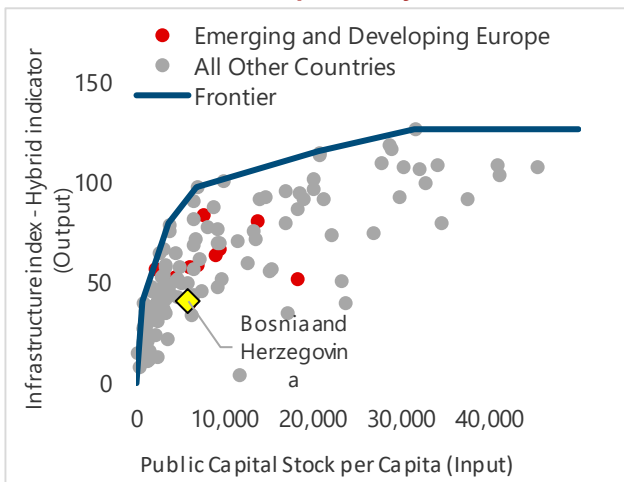
B. Efikasnost javnih investicija

11. Rezultati standardne metodologije³ za procjenu efikasnosti javnih investicija pokazuju veliki jaz u efikasnosti, koji je značajno veći nego što je to slučaj u uporedivim zemljama. Korišten je hibridni pristup mjerenju efikasnosti, koji objedinjava skup pokazatelja pristupa prikazan na slici 14. sa anketnim istraživanjima percepcije prikazanim na slici 15. u jedinstven pokazatelj za svaku zemlju ponaosob. Ovaj pokazatelj poredi se sa nivoom kapitala zemlje izmjenjenim po glavi stanovnika, a zemlje koje imaju najveći indeks za dati nivo kapitala čine "granicu efikasnosti". Slika 16. pokazuje da neke zemlje sa istim nivoom kapitala ostvaruju bolje rezultate od Bosne i Hercegovine - mjereno u odnosu na granicu koju čine zemlje sa najboljim učinkom, zemlja ima jaz efikasnosti od 45% (slika 17). To znači da je uz iste resurse

³ Učinak jedne zemlje u pogledu kvaliteta infrastrukture / pristupa (*output*) poredi se sa nivoom njenog javnog kapitala po glavi stanovnika (*input*). Povlači se "granicu", koju čine zemlje koje postižu najviši *output* po jedinici *inputa*. Na osnovu konzistentnog skupa podataka, poredi se učinak ukupno 128 zemalja u odnosu na granicu. Ova metodologija opisana je u dokumentu Odbora MMF-a pod naslovom: "Povećanje efikasnosti javnih investicija" (2015).

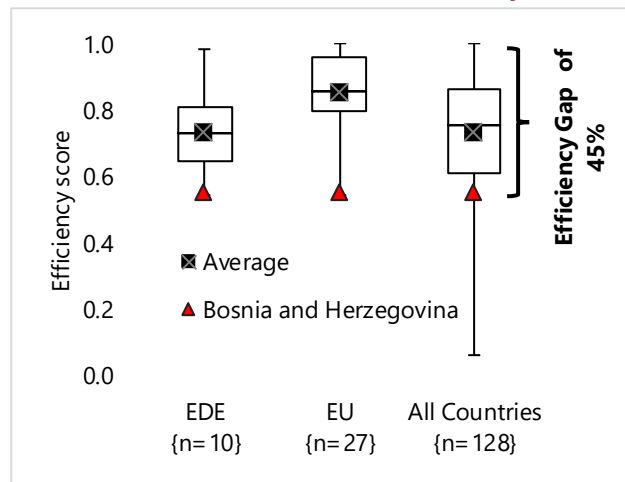
moguće ostvariti veliki napredak u pogledu efikasnosti, što omogućava bolji pristup infrastrukturi i značajno poboljšanje percepcije njenog kvaliteta.⁴

Slika 16. Hibridni pokazatelj efikasnosti



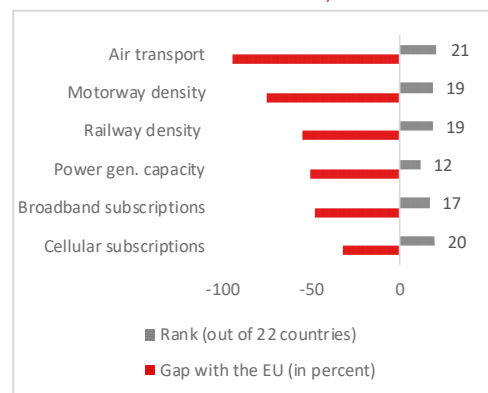
Izvor: Baza podataka Resora za fiskalne poslove (FAD)

Slika 17. Jaz u efikasnosti - hibridno mjerilo



12. U regionalnom istraživanju iz 2018. godine u okviru kog su sagledavani različiti infrastrukturni pokazatelji došlo se do sličnih zaključaka o kvalitetu infrastrukture u BiH. U nedavnoj studiji MMF-a, fokus je na ekonomskoj infrastrukturi, a uključeni su i dodatni pokazatelji, kao što su: kvalitet vazdušnog saobraćaja, te pristup mobilnoj telefoniji i internetu.⁵ Bosna i Hercegovina je loše pozicionirana u odnosu na grupu od 20 zemalja u regionu i spada u najniži 20. percentil u pogledu pet od šest pokazatelja (vidi sliku 20). U području proizvodnje električne energije, gdje zemlja relativno dobro stoji, proizvodnja električne energije po glavi stanovnika još uvijek iznosi svega 60% prosjeka Evropske unije.

Slika 18. Jaz u javnoj infrastrukturi u Bosni i Hercegovini (rangirano u odnosu na uporedive zemlje; jaz u procentima u odnosu na EU)



Izvor: Procjene stručnjaka MMF-a
Zemlje u odnosu na koje je poređenje izvršeno: Estonija, Letonija, Litvanija, Češka Republika, Mađarska, Poljska, Slovačka Republika, Slovenija, Bjelorusija, Moldavija, Ruska Federacija, Ukrajina, Bugarska, Hrvatska, Rumunija, Albanija, Kosovo, BJR Makedonija, Crna Gora, Srbija.

⁴ Treba primijetiti da uzrok lošeg učinka uglavnom leži na strani "percepcije" hibridnog pokazatelja, dok je percepcije kvaliteta infrastrukture naročito loša u Bosni i Hercegovini.

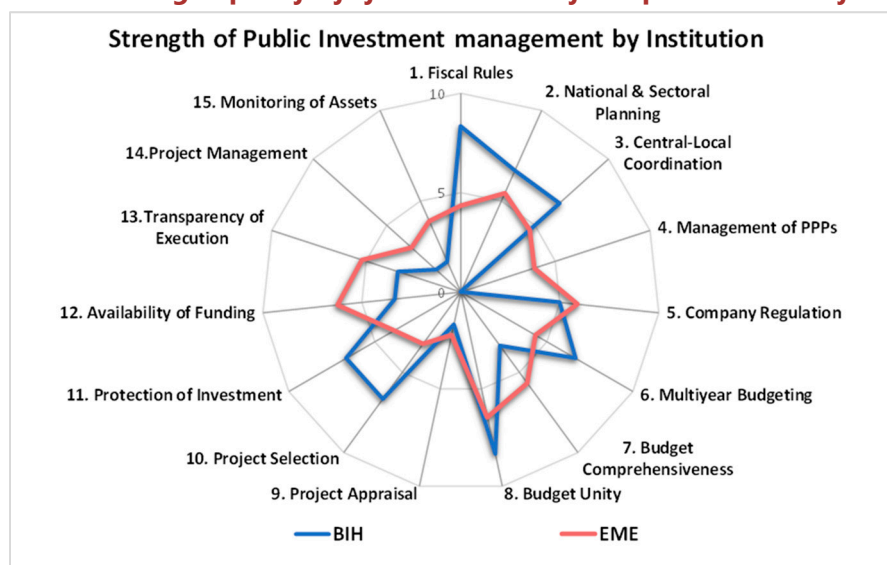
⁵ Public Infrastructure in the Western Balkans - Opportunities and Challenges, IMF European Department Discussion paper, 2018.

III. OCJENA UPRAVLJANJA JAVNIM INVESTICIJAMA

A. Opšta ocjena

13. U ovom dijelu izvještaja daje se ocjena petnaest ključnih institucija / oblasti u području upravljanja javnim investicijama (PIM), a rezultati su sažeto prikazani na slici 19. u daljem tekstu. Određene ključne institucije / oblasti u području upravljanja javnim investicijama na državnom nivou i u Federaciji BiH dobro su koncipirane i efektivne, dok bi druge oblasti mogle biti predmet unapređenja. Postoje oblasti sa relativno dobrim učinkom: fiskalna pravila, izbor projekata, zaštita investicija i jedinstvo budžeta. Međutim, neadekvatno ocjenjivanje projekata, fragmentirani budžeti, slabo upravljanje projektima i netransparentnost prilikom izvođenja doprinose značajnom kašnjenju u realizaciji. Okvir za upravljanje javno-privatnim partnerstvima je veoma fragmentiran, a javna preduzeća i dalje guše konkurenciju iz privatnog sektora.

Slika 19. Snaga upravljanja javnim investicijama prema institucijama



Izvor: Procjene stručnjaka MMF-a (efektivnost raste što se ide dalje od centra)

Institucije koje planiraju: 1-5, institucije koje izdvajaju sredstva: 6-10, institucije koje realiziraju 11-15

14. **Određene institucije koje se bave javnim investicijama na papiru izgledaju da su na dobrom ili srednjem nivou snage, ali su puno slabije kada se radi o praktičnoj realizaciji.** Četiri oblasti izdvajaju se po slabo koncipiranoj politici i propisima. To su: ocjenjivanje projekata, upravljanje projektima, regulatorni okvir za javno-privatna partnerstva / koncesije i računovodstveno evidentiranje imovine. Slabo ocjenjivanje projekata i nepostojanje procesa preispitivanja otežavaju mogućnost da se isplativost projekata potvrdi na objektivnoj osnovi. Postoje znatne razlike u standardima planiranja i praksama između centralne vlade, javnih

preduzeća i kantona. Na primjer: kvalitet sektorskih strategija razlikuje se zavisno od sektora u okviru FBiH, uz postojanje različitih pristupa i metodologija. Različiti su i standardi realizacije projekata, gdje do većih kašnjenja dolazi zbog procesa izdavanja dozvola i rješavanja žalbi u postupku nabavke.

B. Planiranje održivog nivoa javnih investicija

1. Fiskalni principi ili pravila (institucionalna snaga - *dobra*; efektivnost - *srednja*)

15. "Zlatno pravilo" ograničava tekuću potrošnju i osigurava da se kapitalna potrošnja finansira kroz zaduživanje. Prema članu 43. i 45. Zakona o budžetima iz 2013. godine, FBiH, njeni kantoni, gradovi, opštine i vanbudžetski fondovi (federalni zavodi za zdravstveno osiguranje, penzijsko i invalidsko osiguranje, zapošljavanje, te kantonalni zavodi za zdravstveno osiguranje i zapošljavanje) izrađuju svoje budžete na takav način da planirani rashodi (tekuća potrošnja plus kapitalni transferi) ne prelaze planirane prihode.⁶ Ovaj zakon dozvoljava obustavu primjene ovog pravila u slučaju elementarne nepogode ili stanja prirodne katastrofe. Isto tako, u slučaju da ove odredbe budu prekršene tokom izvršenja budžeta, zakon nalaže ostvarivanje fiskalnog suficita u narednih pet godina. Ovo pravilo je, *de facto*, jednako „zlatnom pravilu“, koje ograničava zaduživanje za finansiranje kapitalne potrošnje.

16. Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama (2010) ograničava FBiH i niže nivoe vlasti u pogledu akumuliranja duga na nivo kapaciteta otplate. Iako ovo pravilo može da zaštiti kapitalne investicije, ono ne postavlja granicu zaduživanja za kapitalnu potrošnju, te stoga ne garantira fiskalnu održivost. Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama (2010) ograničava FBiH, kantone i opštine u zaduživanju u skladu sa odnosom iznosa sredstava potrebnih za servisiranje duga i prihoda. Na primjer: kanton se ne može dodatno zadužiti ako se očekuje da će iznos potreban za servisiranje duga preći pet posto njegovih prihoda ostvarenih u prethodnoj godini.

17. Parlament FBiH razmatra novi zakon sa ciljem daljeg jačanja postojećeg Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama, koji će:

- **uvesti gornju granicu ukupnog duga FBiH na nivo od 60% BDP-a, te dvije „kočnice duga“ na nivou od 50% i 55% BDP-a.** Premda je ova granica trenutno daleko od toga da bude obavezujuća (odnos duga i BDP-a u FBiH⁷ u 2016. godini bio je ispod 40%), planirano ubrzavanje kapitalne potrošnje na infrastrukturu može u srednjem roku dovesti do povećanja. „Kočnice duga“, koje zahtijevaju mjere fiskalnog prilagođavanja kada dug pređe

⁶ Vanbudžetski fondovi ne spadaju u budžetske korisnike. Razlikuju se od vanbudžetskih korisnika, a to su subjekti koji se u potpunosti finansiraju iz budžeta ili namjenskih prihoda. U tri od deset kantona, direkcije za ceste su klasificirane kao vanbudžetski fondovi, a u ostalih sedam kao vanbudžetski korisnici.

⁷ Podaci iz Izvještaja Ministarstva finansija FBiH o neizmirenom javnom dugu Bosne i Hercegovine i Izvještaja o bruto domaćem proizvodu prema proizvodnom, dohodovnom i rashodnom pristupu Agencije za statistiku BiH. Konsolidirani dug FBiH na dan 31. decembra 2016. godine iznosio je 6.562 miliona KM, a BDP FBiH u 2016. godini iznosio je 19.540 miliona KM.

50%, te strožije mjere kada pređe 55% BDP-a, takođe mogu pomoći da se akumuliranje duga zadrži u odgovarajućim okvirima;

- **uvesti obavezu pribavljanja prethodne saglasnosti Ministarstva finansija FBiH u slučaju zaduživanja javnih preduzeća koja proizvode gubitke.** Trenutno, ova preduzeća ne podliježu takvoj obavezi. Od javnih preduzeća koja u posljednje dvije godine proizvode gubitke predloženim zakonom zahtijeva se pribavljanje odobrenja Ministarstva finansija prije zaduživanja. Time bi se u FBiH uvelo novo fiskalno pravilo i ojačala kontrola duga, naročito duga javnih preduzeća.

18. Iako se u pripremi srednjoročnog i godišnjeg budžeta FBiH rukovodi zlatnim pravilom, ne poštuju ga svi kantoni, a ne izriču se mjere za nepoštovanje ovog pravila. U ranijem periodu, nekoliko kantona je, prilikom pripreme budžeta, planiralo tekuću potrošnju iznad planiranih prihoda, a takvi budžeti su usvojeni na parlamentima tih kantona. Iako je u skorije vrijeme manje takvih primjera, posebno nakon usvajanja Zakona o budžetima 2013. godine, još uvijek se ne izriču mjere za nepoštovanje ovog pravila na nivou Federacije.

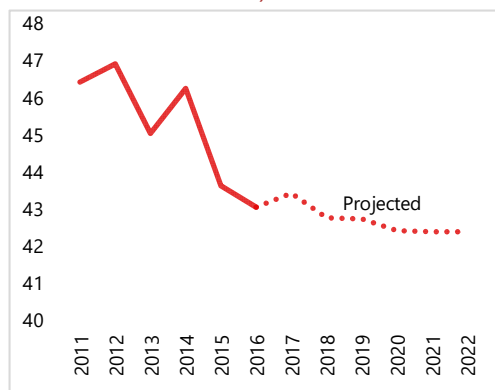
19. Zlatno pravilo je možda doprinijelo akumuliranju neizmirenih obaveza u pogledu tekuće potrošnje, posebno na nivou lokalnih samouprava. Nepostojanje kontrole kod preuzimanja obaveza, zajedno sa nedovoljnim budžetskim sredstvima na strani potrošnje, npr. po osnovu sudskih odluka, rezultiralo je time da kantoni zaobilaze pravilo za tekuću potrošnju tako što akumuliraju neizmirene obaveze. Javna preduzeća - koja ne podliježu istim fiskalnim pravilima - posljednjih godina su takođe akumulirala značajne neizmirene obaveze, uglavnom u obliku neplaćenih doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje.

20. Pored zakonskog uređivanja fiskalnih pravila, Fiskalno vijeće BiH ima kao izričit cilj smanjenje rashoda na nivo ispod 40% BDP-a. Od 2011. godine, cilj Globalnog fiskalnog okvira (GFO), kojim se postavljaju ciljevi fiskalne politike zemlje u periodu od tri godine (pogledati okvir 2), jeste smanjenje rashoda na nivo ispod 40% BDP-a. Premda je od 2011. godine ovaj odnos značajno smanjen kroz smanjenje i tekuće i kapitalne potrošnje (vidi sliku 22), ne očekuje se da ovaj cilj bude u potpunosti ostvaren u srednjem roku (vidi sliku 22), posebno s obzirom na izgled rasta javnih investicija.

2. Planiranje na nivou zemlje i sektora (institucionalna snaga - srednja; efektivnost - niska)

21. Dupliranje nadležnosti i složeni zakonodavni okviri na različitim nivoima vlasti predstavljaju izazove u pogledu integritanog planiranja. Odgovornost za dugoročno planiranje u ključnim sektorima je na

Slika 20. Rashod opšte vlade u BiH (u procenitma BDP-a)



Izvor: Globalni ekonomski izgledi, oktobar 2017.

pojedininim nivoima vlasti u skladu sa njihovim ustavnim nadležnostima. Instrukcije BiH donijele su strateški okvirni dokument i tri strategije u ključnim sektorima ekonomske infrastrukture. FBiH nema sveobuhvatan strateški razvojni okvir, dok su nadležnosti za planiranje, podijeljene između različitih nivoa uprave, u ključnim infrastrukturnim sektorima dovele do proliferacije međusobno nepovezanih razvojnih i strateških planova neujednačenog kvaliteta (vidi Prilog 2), koji se sistematično objavljuju. Postoji čak 30 zakonskih i podzakonskih akata, ne uključujući sektorske propise, koji se direktno odnose na planiranje investicija na različitim nivoima vlasti (Prilozi 2. i 3. ukazuju na postojanje mnoštva strategija i zakona na različitim nivoima, što doprinosi fragmentarnosti sistema planiranja).

22. Kvalitet sektorskih strategija varira zavisno od nivoa vlasti, što odražava razlike u zakonodavnim i metodološkim okvirima korištenim u njihovoj izradi. Zakonski okvir za strateško planiranje uspostavljen je podzakonskim aktima koje je donijelo Ministarstvo finansija i trezora BiH. Postoje dvije metodologije za strateško planiranje: jednu nadgleda Ministarstvo finansija, a drugu Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP). Sve dok Vlada FBiH nije 2017. godine donijela okvirni zakon o strateškom planiranju, institucije na svim nivoima u Federaciji koristile su različite pristupe i metodologije u izradi svojih sektorskih strategija i strategija razvoja. Posljedično, postojeće sektorske strategije u FBiH neujednačenog su kvaliteta u smislu kalkulacije troškova i definiranja očekivanih rezultata i ishoda.⁸ Istovremeno, kantoni i opštine izradili su strategije razvoja na osnovu iste metodologije, koju je pratila donatorska podrška, ali uz konzistentniju upotrebu kalkulacije troškova, očekivanih rezultata i ishoda.⁹

23. Okviri srednjoročnog planiranja za institucije BiH i FBiH slijede istovjetniju strukturu, ali ne osiguravaju vertikalnu koherentnost planiranja. Do 2014. godine, i institucije BiH i centralna vlada FBiH izradile su zakonske okvire srednjoročnog planiranja, uz prateće podzakonske akte i metodološke smjernice. Osnovni planski dokumenti su: srednjoročni program i planovi rada vlada i individualnih institucija. Okviri srednjoročnog planiranja na oba nivoa, koji obuhvataju isti trogodišnji period i koji se progresivno ažuriraju na godišnjoj osnovi, interno su konzistentni. Zahtjevi u pogledu srednjoročnog plana rada obuhvataju: jasno utvrđivanje troškova, definicija izlaza i ishoda, što se u praksi poštuje. Prema zakonu iz 2017. godine, kantoni i opštine dužni su slijediti isti pristup, ali trenutno svaki nivo uglavnom planira sam za sebe, nezavisno od drugih, usljed neadekvatne koordinacije, o čemu se više govori u daljem tekstu.¹⁰

⁸ Npr. Strateški plan razvoja zdravstva u FBiH u periodu od 2008. do 2018. definira očekivane rezultate, ali ne i ishode, dok Srednjoročna strategija razvoja poljoprivrednog sektora u FBiH za period 2014-2018. sadrži ciljeve, ali ne sadrži ni očekivane rezultate niti ishode.

⁹ U skladu sa integriranim strateškim planiranjem za kantone, ranije sektorske strategije u sektorima infrastrukture postepeno se ukidaju i zamjenjuju srednjoročnim sektorskim akcionim planovima.

¹⁰ Usklađivanje planiranja za oko 350 javnih preduzeća na različitim nivoima FBiH sa vladinim planovima i prioritetima (uključujući najveća javna preduzeća u sektoru cesta i energetike) odgovornost je institucija zaduženih za nadzor.

24. Planiranje investicija je u skladu sa okvirom srednjoročnog planiranja, ali su veze između programa javnih investicija i strateških ciljeva slabe. Institucije na svim nivoima obavezne su da kroz srednjoročne programe i planove rada strateške ciljeve iz odgovarajućih razvojnih i sektorskih strategija pretoče u programe i projekte. Kao paralelan proces, institucije na svim nivoima utvrđuju i predlažu investicione projekte za uključivanje u programe javnih investicija. Ovaj proces podržava sistem za upravljanje javnim investicijama (PIMIS), koji predstavlja zajedničku IT platformu za institucije BiH i FBiH.¹¹ U okviru 2. dat je prikaz ovog sistema. Trenutno, sistem PIMIS koristi se za unošenje i prikupljanje informacija o projektima. Potrebno je stvoriti preduslove da se sistem PIMIS koristi na više strateški način, čime bi se osigurala bolja integracija planiranja i budžetskog procesa.

Informacioni sistem za upravljanje javnim investicijama - PIMIS

Ministarstvo finansija i trezora BiH (državni nivo) nadležno je za koordinaciju u investicionom procesu. Ministarstvo ima značajnu regulatornu ulogu u pogledu izrade i usklađivanja metodologija za upravljanje javnim investicijama, uključujući razvoj i širenje sistema PIMIS. Uz to, državni nivo realizuje određene projekte kapitalnih i razvojnih ulaganja. Povezivanje programa javnih investicija sa srednjoročnim planiranjem i budžetskim procesom podupire racionalizaciju i realizaciju sektorskih politika. Ministarstvo finansija i trezora BiH priprema program javnih investicija / program razvojnih investicija za institucije BiH. Projekti uključeni u program razvojnih investicija povezani su sa razvojnim ciljevima iz Strateškog okvira za BiH.

PIMIS je sveobuhvatan informacioni sistem za upravljanje javnim investicijama. Uspostavljen uz podršku donatora 2013. godine, ovaj sistem trenutno je instaliran u tri ministarstva finansija (BiH, Federacije i Republike Srpske). Podaci na nivou projekta za kantone, gradove i opštine unose se na kantonalnom nivou sa ciljem da budu uključeni u kantonalne programe javnih investicija.

PIMIS registrira i projekte čija je realizacija u toku, projekte za koje su sredstva osigurana i predložene projekte (koji nisu finansirani) na osnovu unosa koje vrše tijela zadužena za realizaciju. Trenutno, PIMIS sadrži 168 projekata na nivou FBiH, čija procijenjena vrijednost iznosi 23,8 milijardi KM. Pored javnih projekata, PIMIS ima i modul (na nivou institucija BiH) za praćenje aktivnosti donatora.

Ovaj sistem omogućava praćenje projekata javnih investicija i povećava transparentnost. Obuhvata trogodišnje anticipativne finansijske procjene, ali bez unošenja nefinansijskih informacija i informacija o učinku. Sistem takođe pruža informacije o razlici između raspoloživih i potrebnih sredstava. Kao jedinstven referentni sistem za sve investicione projekte, po svim nivoima i izvorima sredstava, sistem ima potencijal da unaprijedi planiranje, praćenje i izvještavanje o kapitalnim investicijama. Podaci o projektima uključenim u program javnih investicija, a koji su uneseni u PIMIS na nivou institucija BiH, dostupni su javnosti putem internet stranice Ministarstva finansija i trezora BiH, gdje zainteresirane osobe mogu da ostvare uvid u ove projekte uz primjenu određenih filtera.

Postojeće funkcije sistema PIMIS ne omogućavaju institucijama zaduženim za koordinaciju izrade programa javnih investicija da efikasno uporede srednjoročne planove rada i nezavisno utvrde da li su investicioni planovi usklađeni sa strateškim ciljevima. Pored toga, PIMIS nije integriran sa podacima o planovima kapitalnih rashoda iz informacionog sistema za planiranje i upravljanje budžetom (BPIMS), koji se trenutno ručno unose.

¹¹ PIMIS na isti način obuhvata i Republiku Srpsku i Distrikt Brčko, koji su izvan predmeta ovog izvještaja.

3. Koordinacija između centralnog i lokalnog nivoa (institucionalna snaga - srednja; efektivnost - srednja)

25. Koordinacija investicija je složena zbog velikog broja tijela uključenih u planiranje i realizaciju investicija na raznim nivoima vlasti. Uloge i odgovornosti različitih nivoa određene su Ustavom i kompliciranim okvirom zakona i podzakonskih akata. Zakonima na nivou FBiH uspostavljen je složen sistem koordinacije investicionog planiranja, koji obuhvata 11 vlada (10 vlada na kantonalnom nivou i Vlada FBiH), sa više od 100 resornih ministarstava, 79 opština i blizu 350 javnih preduzeća na svim nivoima. Svako od ovih tijela može kandidirati investicione projekte koje će razmatrati jedna od 11 zakonom predviđenih komisija za javne investicije. Ministarstvo finansija FBiH i 10 kantonalnih institucija za koordinaciju javnih investicija imaju zadatak da izrade odgovarajuće programe javnih investicija.¹²

26. Postoje i poštuju se jasni propisi o dugu i zaduživanju za institucije BiH i FBiH. Budžet institucija BiH uvijek je uravnotežen i nema zahtjeva u pogledu zaduživanja. Kapacitet FBiH, kantona i opština u pogledu zaduživanja uređen je Zakonom o dugu, zaduživanju i garancijama FBiH (2010), koji u pogledu zaduživanja puno ovlaštenje daje Ministarstvu finansija FBiH. Član 7. ograničava dugoročno zaduživanje FBiH na finansiranje investicija i servisiranje duga, koji ne mogu preći 18% prošlogodišnjih konsolidovanih prihoda FBiH i kantona, dok su kantoni i opštine ograničeni na 10% stvarno naplaćenih vlastitih prihoda u prošloj godini. Ova pravila poštuju se u praksi.

27. Ograničena koordinacija investicionih prioriteta postiže se konsolidacijom programa javnih investicija, ali bez formalnih razgovora između različitih nivoa vlasti. Podaci o individualnim programima u okviru investicionih programa dostavljaju se primjenom pristupa od baze ka vrhu. U FBiH, ovaj proces obuhvata konsultacije između Ministarstva finansija FBiH, resornih ministarstava i javnih preduzeća, te između njihovih pandana na kantonalnom nivou. Međutim, komisije za javne investicije na različitim nivoima formalno ne razmjenjuju podatke o investicionim prioritetima. Fiskalno koordinacijsko tijelo,¹³ kao tijelo na najvišem nivou FBiH, zaduženo za koordinaciju fiskalnih i pitanja upravljanja javnim finansijama, ne razmatra investicione prioritete. Uprkos tijesnoj saradnji ministarstava finansija na nivou institucija BiH i FBiH o konsolidaciji programa javnih investicija za cijelu zemlju, u većini infrastrukturnih sektora ne postoji formalno razmatranje prioriteta između ova dva nivou.

28. Državni odbor za investicije formiran je sa ciljem koordinacije prioriteta prioriternih javnih investicija na svim nivoima, ali nije u potpunosti efektivan zbog ograničenog učešća.

¹² Kantonalna ministarstva finansija, osim u Tuzlanskom kantonu, Zapadnohercegovačkom kantonu i Kantonu 10 (pri Ministarstvu industrije), Unsko-sanskom kantonu (Kantonalna razvojna agencija) i Sarajevskom kantonu (pri Kantonalnom zavodu za planiranje razvoja).

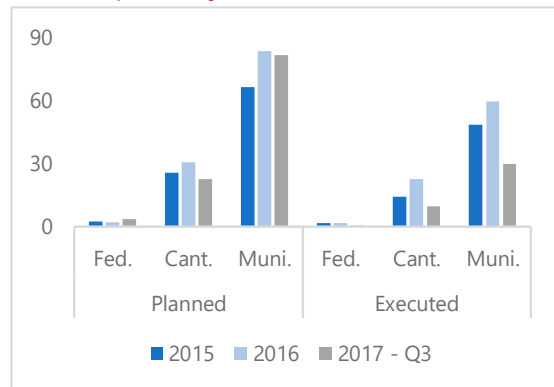
¹³ Sastoji se od predstavnika Ministarstva finansija FBiH, deset kantonalnih ministarstava finansija i Udruženja opština.

Okvir Državnog odbora za investicije¹⁴ sastoji se od odbora na visokom nivou i četiri sektorske radne grupe koje pokrivaju transport, energetiku, životnu sredinu i društvenu infrastrukturu. Državni odbor za investicije, koji nastoji da okupi predstavnike institucija BiH, Federacije BiH i Republike Srpske,¹⁵ uspostavljen je sa ciljem koordinacije i odobravanja jedinstvene liste prioriternih infrastrukturnih projekata koji ispunjavaju uslove za finansiranje iz Programa povezivanja zemalja Zapadnog Balkana. Izrađena je samo jedinstvena lista prioriternih infrastrukturnih projekata za sektor saobraćaja (2015. godine), ali očekuje se da će se nedavnim donošenjem strategija u području životne sredine i energetike za cijelu zemlju pokrenuti izrada jedinstvenih lista, te poboljšati i koordinacija u ovim sektorima.

29. Kapitalne transfere karakterizira značajan podbačaj u izvršenju na kantonalnom i opštinskom nivou U

periodu 2015 - 2017, drugi nivoi vlasti dobijali su ograničena sredstva iz budžeta Federacije BiH u obliku kapitalnih transfera. Na kantone i opštine otpada najveći dio transfera, koji su se prvenstveno odnosili na investicije u cestovnu infrastrukturu.¹⁶ Blagovremenost i predvidljivost transfera poboljšala se u posljednje dvije godine, ali i kašnjenja u realizaciji projekata i dalje izazivaju zabrinutost (slika 21).

Slika 21. Kašnjenja u realizaciji
(planirana u odnosu na izvršenu kapitalnu potrošnju, u milionima KM)



Izvor: Ministarstvo finansija.

4. Javno-privatno partnerstvo (institucionalna snaga - niska; efektivnost - niska)

30. Zemlja nema strategiju za javno-privatno partnerstvo, niti postoji jedinstven regulatorni okvir za javno-privatno partnerstvo pošto svaki nivo vlasti ima svoje zakone.

Dva entiteta imaju zasebne zakona o javno-privatnom partnerstvu. Na državnom nivou, institucije BiH nemaju zakon o javno-privatnom partnerstvu, ali u FBiH postoji 8 zakona o javno-privatnom partnerstvu za kantone i 14 zakona o koncesijama. Postoji nacrt zakona o javno-privatnom partnerstvu, ali čeka se održavanje javno rasprave da bi zakon bio doraden. Zakon o javnim nabavkama donesen je na državnom nivou i primjenjuje se na sva javno-privatna partnerstva.

¹⁴ Uspostavljen u okviru regionalnog programa podrške pod nazivom Investicioni okvir za Zapadni Balkan (*Western Balkans Investment Framework - WBIF*), koji je pokrenula Evropska unija (EU) isključivo za realizaciju infrastrukturnih projekata u regiji Zapadnog Balkana. Okvir Državnog odbora za investicije je jedna od struktura koja osigurava internu koordinaciju sektorskog pristupa koji se traži za Investicioni okvir za Zapadni Balkan i podršku u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoći EU II (IPA II).

¹⁵ Republika Srpska ne učestvuje u Državnom odboru za investicije, što ograničava mogućnost izrade sveobuhvatne liste prioriternih infrastrukturnih projekata za cijelu zemlju.

¹⁶ U istom periodu, institucije BiH izdvojile su iz budžeta u prosjeku manje od 2 miliona KM za kapitalne transfere drugim nivoima vlasti.

Nastoji se da zakoni o javno-privatnim partnerstvima na kantonalnom budu usklađeni sa propisima EU, ali osnovni problem je u tome što se ne uviđa da se u većini zemalja koncesije i javno-privatno partnerstvo tretiraju jedinstvenim zakonima, odnosno da su koncesije jedan oblik javno-privatnog partnerstva.¹⁷

31. Iako vlada nastoji da promoviše javno-privatna partnerstva, u FBiH realiziran je relativno mali broj projekata. Privatno učešće u zemlji privukao je manji broj velikih infrastrukturnih projekata u poređenju sa Republikom Srpskom, koja je kineskim investitorima dala koncesije za izgradnju termoelektrana.¹⁸ U FBiH, kreatori politika izrazili su podršku za javno-privatna partnerstva koja će se realizirati u skladu sa predloženim zakonom. Trenutno postoji 12 operativnih koncesija u sektoru voda i energetike, uključujući regionalni vodovod¹⁹ i nekoliko hidroelektrana. Na kantonalnom nivou, postoji više manjih koncesija. Trenutno se planira veći projekat na koridoru 5c. Ovim projektom biće obuhvaćeno 80 km postojećih dionica auto-cesta između Tarčina i Drivuše. Planira se zaključivanje ugovora o koncesiji tokom 2018. godine, mada će to zavisiti od donošenja federalnog zakona o javno-privatnim partnerstvima.

32. Odobrenja za JPP daje nekoliko tijela, počevši od nadležnog resornog ministarstva, komisije na visokom nivou, organa lokalne samoupravo do ministarstva finansija. Čini se da je proces izdavanja odobrenja za JPP dosta kompleksan jer je u njega uključeno nekoliko tijela. Na međunarodnom nivou, uobičajeno je da postoji jedna centralna jedinica za JPP ili agencija koja se bavi ocjenjivanjem prijedloga za JPP na tehničkom nivou, te predlaganjem projekata višem tijelu koje o njima odlučuje. Prema entitetskim i kantonalnim zakonima, komisija za koncesije funkcioniše kao međuresorni odbor, koji povremeno u svom sastavu ima i predstavnika akademske zajednice. Komisija ocjenjuje prijedloge u skladu sa Uredbom o kriterijumima za ocjenjivanje i odobravanje JPP. Međutim, nepostojanje stručnog tima koji će preispitati i provjeriti valjanost poslovnog modela znači da su odobrenja zasnovana na neadekvatnoj analizi kvaliteta za uložena sredstva. U smislu kapaciteta, za ovakve projekte, jedini tim sa značajnim relevantnim iskustvom je Komisija za koncesije, ali je dosta ograničena s obzirom na to da ima samo tri člana.

33. Što se tiče izvještavanja, odgovarajuća komisija izrađuje izvještaj o primljenim prijedlozima, koji dostavlja ministarstvu finansija i parlamentu. Na kantonalnom nivou, određeni zakoni nalažu obavezu komisije da dostavlja godišnji izvještaj o radu.²⁰ Međutim, ne kaže se detaljno šta taj izvještaj treba obuhvatiti i ne spominje se ni implicitna ni eksplicitna odgovornost po osnovu ugovora o JPP. Još problematičnije je to što se u nekim zakonima uopšte ne spominje obaveza izvještavanja zbog neujednačenosti nastale usljed postojanja tolikog broja

¹⁷ Svjetska banka svrstava koncesioni model u oblik javno-privatnog partnerstva. Tu spadaju koncesija za eksploataciju i održavanje, i BOT koncesija ("izgradi - koristi - predaj"). Koncesije su podskup javno-privatnog partnerstva. <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/1-13.pdf>

¹⁸ Republika Srpska je realizirala javno-privatno partnerstvo i u sektoru zdravstva – projekti dijalize i radioterapije.

¹⁹ Vrijednost ovog projekta procijenjena je 2010. godine na 16,5 miliona eura, a finansirale su ga EBRD i Razvojna banka Vijeća Evrope.

²⁰ Metodologija izvještavanja, član 27. Zakona o JPP Kantona Sarajeva br. 27/11.

zakona. S obzirom na slabo razumijevanje JPP u FBiH, teško je zamisliti kako bi ministarstva finansija ili nadležne skupštine mogli djelotvorno vršiti nadzor. Pored toga, kantoni nisu spremni objavljivati ili davati informacije o svojim koncesijama, što dovodi do netransparentnosti i ograničava ulazak privatnih investitora s obzirom na to da nemaju dovoljno informacija o trenutno aktuelnim koncesijama.

5. Reguliranje preduzeća sa nadležnostima u oblasti infrastrukture (institucionalna snaga - srednja; efektivnost - srednja)

34. Tokom proteklih petnaest godina, uspostavljena su regulatorna tijela u nekim od ključnih infrastrukturnih sektora. Reguliranje ekonomske infrastrukture je relativno nova pojava u BiH. Nezavisni regulatori nisu uspostavljeni u svim sektorima iako sektori koji ostvaruju brz rast (energetika i telekomunikacije) imaju regulatore. U sektoru telekomunikacija, jedinstvena Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) formirana je kao nezavisna agencija na nivou države 2001. godine, nakon čega je 2006. godine došlo do liberalizacije tržišta. U energetskom sektoru, regulatori za električnu energiju i na nivou države i na nivou entiteta formirani su negdje 2003. godine. Iako su i jedni i drugi prema zakonu nezavisni, političko okruženje i društveni interesi ograničavaju im mogućnost određivanja cijena na način da odražavaju troškove, posebno za domaćinstva koja se efektivno subvencioniraju prihodima od izvoza električne energije.

Tabela 3. Broj i veličina preduzeća u državnom vlasništvu

	Broj preduzeća u državnom vlasništvu u FBiH	Ukupna aktiva (u milionima KM)
Prirodni resursi i poljoprivreda	27	2671
Proizvodnja i građevinarstvo	51	2417
Energetika (proizvodnja i distribucija)	9	4924
Vodosnabdijevanje, odvod otpadnih voda i kanalizacija	91	1425
Saobraćaj	11	2280
Mediji i telekomunikacije	31	1664
Ostale usluge	131	1024
Ukupno	351	16,405

Izvor: Bilans stanja preduzeća u državnom vlasništvu (osim preduzeća Ceste i Autoceste)

35. Sa zaživljavanjem liberalizacije, u sektorima telekomunikacija i energije pojavila se ograničena privatna konkurencija. Uprkos donošenju zakona sa ciljem otvaranja tržišta, postojeći operatori su *de facto* zadržali monopol u svojim sektorima. Postoje tri operatora za telekomunikacione usluge fiksne telefonije, uz određenu konkurenciju u sektoru mobilne telefonije. Na tržištu električne energije, postoje vertikalno integrirana preduzeća za proizvodnju, distribuciju i snabdijevanje na entitetskom nivou. Ova javna preduzeća su u većinskom vlasništvu države. U FBiH, distribuciju električne energije i najveći dio proizvodnje i snabdijevanja vrše dva vertikalno integrirana preduzeća - Elektroprivreda Bosne i Hercegovine (EPBiH) i Elektroprivreda

Hrvatske Zajednice Herceg-Bosne (EPHZHB). Uvođenje podsticajnih (*feed-in*) tarifa podstaklo je ulazak privatnih operatora na tržište obnovljivih izvora energije. Sva javna preduzeća bave se otvorenom trgovinom električnom energijom na domaćem tržištu.

36. Energetski sektor uređen je brojnim zakonima, ali se razmatraju izmjene sa ciljem usklađivanja sa direktivama EU. Političke i administrativne podjele u BiH dovele su do heterogenosti zakona i propisa u ovom sektoru. Na nivou zemlje postoje tri zakona o prenosu i operatoru sistema, a na nivou entiteta dva zasebna zakona o električnoj energiji. Trenutno, BiH još nije donijela državni zakon o električnoj energiji iako je izrađen nacrt sa ciljem usklađivanja sa direktivom EU. Ako ovaj novi državni zakon bude donesen, možda će regulatorima umanjiti nezavisnost u određenom stepenu, na primjer, time što će im budžete odobravati parlament, što jeste u skladu sa praksom u EU.

37. Međutim, javna preduzeća i dalje dominiraju u pružanju infrastrukturnih usluga u FBiH (vidi tabelu 3) na način koji ograničava konkurenciju i operativni i finansijski učinak. Kao što je već konstatovano, na tržištu električne energije dominiraju javna preduzeća, odnosno EPBiH i EPHZHB. Na tržištu telekomunikacija takođe dominiraju javna preduzeća, odnosno BH Telecom. U ostalim sektorima, preduzeće Auto-cesta formirano je 2011. godine, dok u sektoru vodosnabdijevanja takođe dominiraju javna komunalna preduzeća. Ovako snažno prisustvo države u privredi dovodi do neefikasnosti usljed visokih troškova rada. Privatizacija javnih preduzeća vidi se kao potencijalni katalizator reformi, ali je u FBiH u velikoj mjeri u zastoju.²¹ Korporativno upravljanje je slabo zbog manjkavosti u funkcioniranju odbora. Finansijski učinak javnih preduzeća značajno bi se unaprijedio ako bi se nastavilo razdvajanje djelatnosti u sektoru električne energije. U međuvremenu, postavljanje jasnih ciljeva učinka pomoglo bi u razdvajanju socijalnih obaveza od ekonomskih ciljeva.

Preporuke

Pitanje: Vlada nije propisala standardne zahtjeve za ocjenu projekata, koji su specifični za ključne infrastrukturne projekte. Trenutni postupak ocjenjivanja projekata ne počiva na formalnim smjernicama. Osim na zahtjev ino-povjerilaca, prijedlozi projekata ne ocjenjuju se na strukturiran i konzistentan način, gdje bi se u obzir uzeli održivost projekta i kvalitet za uloženi novac.

Preporuka 1: Uvesti standardizirane zahtjeve i smjernice za ocjenjivanje projekata:

- Izraditi standardne zahtjeve za ocjenjivanje projekata u svim ključnim infrastrukturnim sektorima, uključujući tehničku, finansijsku i ekonomsku analizu (analizu troškova i koristi), održivost projekta i procjenu rizika²² (**septembar 2018**).

²¹ Strategija EBRD za BiH (2017 – 2022).

²² Vidi u Prilogu 1. obrazac priručnika za ocjenjivanje projekata u skladu sa međunarodnom dobrom praksom.

- Utvrditi kriterijume specifične za odgovarajući sektor i granice vrijednosti projekata kako bi se zahtjevi za ocjenjivanje mogli izdiferencirati u odnosu na veličinu i složenost predloženih projekata (**septembar 2018**).
- Uvesti zakonsku obavezu i određivanje nadležnosti za standardizirano ocjenjivanje projekata u Uredbi o načinu i kriterijumima za pripremu, izradu i praćenje realizacije programa javnih investicija (**mart 2019**).
- Objaviti i distribuirati metodologiju za ocjenjivanje projekata (priručnik), bez obzira na izvor finansiranja (**mart 2019**).

Pitanje: Ne postoji lista dobro pripremljenih projekata po prioritetima koji čekaju na realizaciju. Razlog dijelom leži u odsustvu efektivnog razmatranja predloženih projekata na centralnom nivou. Lista projekata sadržana u programu javnih investicija nije predmet sveobuhvatnog centraliziranog razmatranja; posljedično, konačna lista projekata ne služi kao usmjerenje za dodjelu oskudnih sredstava jer je moguće finansirati bilo koji projekat sa liste.

Preporuka 2: Formirati poseban stručni tim koji će voditi računa da projekti javnih investicija budu pravilno ocijenjeni i izabrani prije uvrštavanja u program javnih investicija:

- Federalnom zavodu za programiranje razvoja dodijeliti funkciju analize i ocjene projekata²³ (**februar 2019**).
- Izraditi opis poslova i zadataka za Federalni zavod za programiranje razvoja u pogledu izbora i razmatranja predloženih projekata u skladu sa priručnikom za ocjenjivanje (**januar 2019**).
- Proširiti kapacitet sistema PIMIS tako da može prihvatati i pohranjivati projektne dokumente, uključujući studije izvodljivosti i prateću dokumentaciju (**februar 2019**).
- Sprovesti postojeći zahtjev da samo projekti sa pratećom dokumentacijom mogu ići dalje na formalnu ocjenu (**juni 2018**).
- Razmotriti opis poslova i zadataka komisije za javne investicije da bi se eksplicitno uzela u obzir stručna analiza (**juni 2018**).
- Institucionalizirati novi pristup analizi i rangiranju projekata kroz podzakonski akt o programu javnih investicija²⁴ na osnovu novog zakona o planiranju razvoja (**novembar 2018**).

Pitanje: I programi javnih investicija i jedinstvena lista prioriteta projekata Državnog odbora za investicije nastoje odrediti prioritete u finansiranju kapitalnih projekata. Premda su slične, ove dvije liste imaju drugačija obilježja i ova dva pristupa se preklapaju. Kako se okvir Državnog

²³ Uspostavljanje posebnih kapaciteta za ocjenjivanje projekata vjerovatno će zahtijevati donatorsku podršku zbog ograničenja u finansiranju.

²⁴ Zakon o planiranju razvoja u FBiH, član 32. stav 2. Pravilnika o metodologiji za povezivanje razvoja, finansijskog i investicionog planiranja u Federaciji BiH.

odbora za investicije bude širio na druge sektore, usklađivanje ove dvije liste može doprinijeti efikasnosti i kvalitetu.

Preporuka 3: Uskladiti proces izbora projekata putem jedinstvene liste prioriternih projekata Državnog odbora za investicije i konsolidiranog programa javnih investicija (institucije BiH, FBiH mart 2019):

- Ojačati veze između jedinstvene liste prioriternih projekata Državnog odbora za investicije i programa javnih investicija kroz usklađivanje njihovih rokova i zahtjeva (**januar 2019**).
- Dograditi sistem PIMIS tako da uključi zahtjeve Državnog odbora za investicije za ocjenjivanje u pogledu strateškog značaja i zrelosti projekata i obuhvati sve projekte bez obzira na izvor finansiranja (**januar 2019**).
- Odrediti da baza podataka dograđene baze podataka PIMIS bude standardna opcija za ocjenjivanje i izbor projekata, koji obavljaju radne grupe Državnog odbora za investicije (**mart 2019**).
- Uskladiti poslovnik i kriterijume za evaluaciju komisija za javne investicije sa zahtjevima za ocjenjivanje Državnog odbora za investicije (**mart 2019**).

C. Izdvajanja za investicije

6. Višegodišnji budžetski proces (institucionalna snaga – *srednja*; efektivnost – *niska*)

37. Institucije BiH i FBiH imaju zakonsku obavezu da utvrđuju srednjoročni budžet.

Prema Zakonu o budžetima u FBiH (iz 2013. godine, sa izmjenama i dopunama iz 2014. i 2015. godine), FBiH kantoni dužni su izrađivati srednjoročni budžet za kapitalnu i tekuću potrošnju Vlada FBiH i kantonalne vlade dužne su dostaviti dokument okvirnog budžeta (DOB) za trogodišnji period (prenosni) svojim parlamentima / skupštinama.²⁵ Dokument okvirnog budžeta treba da sadrži gornje granice rashoda za svakog budžetskog korisnika. Godišnji budžet mora da sadrži tekuću potrošnju i kapitalne transfere, kao i poseban dodatak budžetu, u kom se navode ukupni troškovi i trogodišnje projekcije potrošnje na pojedine kapitalne projekte koji se finansiraju ino-sredstvima. U praksi, svi ovi zahtjevi se poštuju.

38. Gornje granice rashoda za dvije naredne godine samo su indikativne, što utiče na vjerodostojnost srednjoročnog budžeta. Premda gornje granice za budžetsku godinu u dokumentu okvirnog budžeta predstavljaju snažno ograničenje za godišnji budžet, granice za

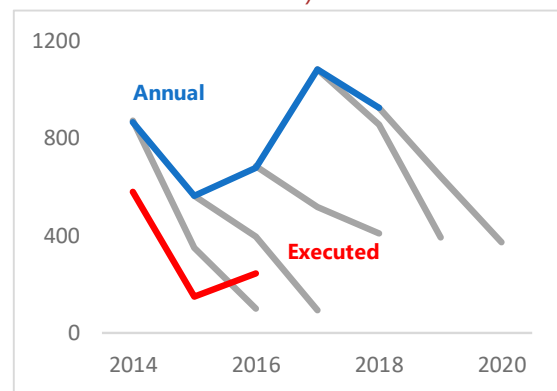
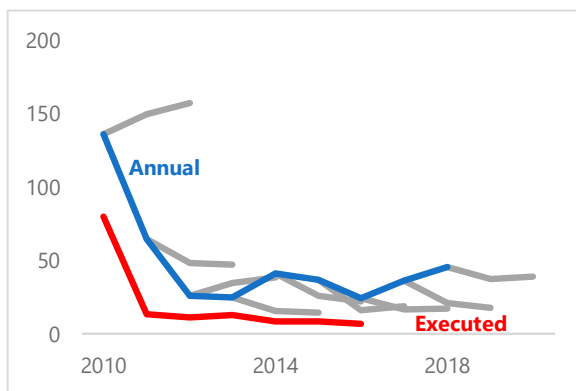
²⁵ Prema Zakonu o Fiskalnom vijeću (iz 2008), Fiskalno vijeće utvrđuje trogodišnji budžetski okvir, globalni fiskalni okvir, koji obuhvata budžete institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine. Na svakom nivou se, zatim, izrađuje dokument okvirnog budžeta (DOB) za srednjoročni period u okviru gornjih granica utvrđenih u globalnom fiskalnom okviru, koji usvajaju odgovarajući parlamenti. U stvari, radi se o srednjoročnom okviru rashoda. Gornje granice postavljene u dokumentu okvirnog budžeta za datu budžetsku godinu, zatim, postaju osnova za potrošnju u okviru godišnjeg budžeta. Pored globalnog fiskalnog okvira i dokumenta okvirnog budžeta, usvaja se i trogodišnji program javnih investicija. Zakon o finansiranju institucija BiH (2012) sadrži slične zahtjeve za nivo institucija BiH.

naredne godine su prosto projekcije potrošnje koje u tim godinama ne moraju obavezno da se poštuju. Pored toga, nema naznaka da ove gornje granice služe kao polazište za izradu dokumenta okvirnog budžeta ili godišnjeg budžeta za sljedeću godinu, a nijedan se ne poziva na prethodno postavljene gornje granice niti daje ikakvo obrazloženje za odstupanja. Naknadne izmjene srednjoročnih projekcija u dokumentu okvirnog budžeta i kapitalnog budžeta za narednu godinu su velike (slika 22). Pored toga, neizvršenje kapitalnog budžeta sâmo po sebi je značajno, i u periodu 2010-16. iznosilo je u prosjeku 65%. Ovo se generalno odnosi na sve sektore (slika 23).

Slika 22. Kapitalna potrošnja

Finansirana iz domaćih izvora (u milionima KM)

Sva kapitalna potrošnja u PJI (u milionima KM)

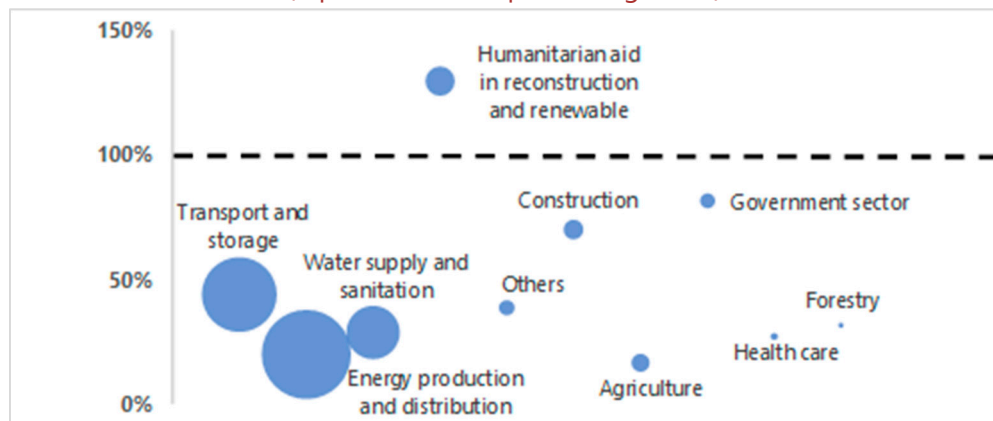


Izvor: Ministarstvo finansija FBiH i dokumenti okvirnog budžeta.

Izvor: PJI FBiH i izvještaji o izvršenju

Slika 23. Izvršenje kapitalnih projekata po sektorima

(u procentima od planiranog, 2016)



Izvor: Ministarstvo finansija FBiH. Svaka tačkica predstavlja relativan ponder svakog sektora u investicionom planu za 2016. godinu.

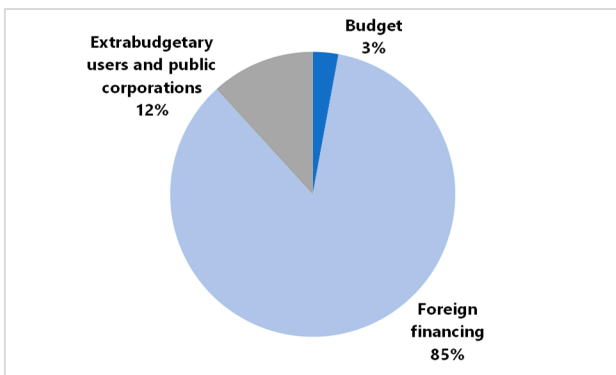
39. Troškovi velikih kapitalnih projekata objavljuju se na početku njihove realizacije, ali je izvještavanje o tekućim kapitalnim rashodima za koje su preuzete obaveze i koji su određeni kao prioriteti u srednjoročnom periodu ograničeno. Upoređivanjem programa

javnih investicija i kapitalnog budžeta mogu se utvrditi ukupni troškovi velikih projekata i njihova raspodjela po godinama tokom trogodišnjeg perioda. Dodatne projektne informacije sadržane su u sistemu PIMIS, uključujući specifikaciju troškova i napredak u realizaciji, ali se ove informacije dovoljno ne koriste za izradu jedinstvene iscrpne liste kao priloga budžetskoj dokumentaciji. Objavljen je godišnji izvještaj o realizaciji programa javnih investicija u prošloj godini, ali bez analize daljeg uticaja ovog izvršenja.

7. Sveobuhvatnost budžeta (institucionalna snaga – srednja; efektivnost – srednja)

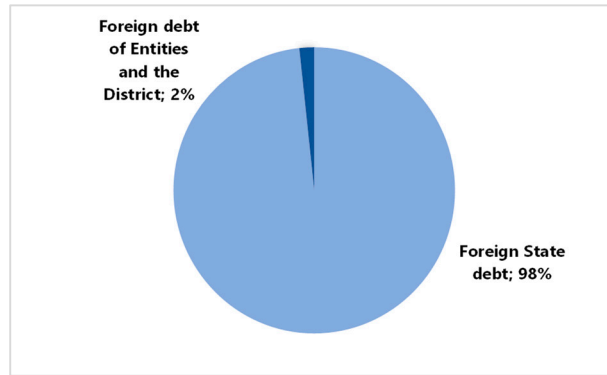
40. Kapitalna potrošnja finansirana iz ino-izvora dobro je evidentirana u budžetskoj dokumentaciji, ali neki projekti kojima direktno upravljaju donatori nisu uključeni. U FBiH, kapitalna potrošnja finansirana iz ino-izvora iznosila je 509 miliona KM u 2013. godini (odnosno 57% ukupne kapitalne potrošnje), a očekuje se da će dostići nivo od 822 miliona KM u 2018. godini, odnosno 85% ukupne kapitalne potrošnje (slika 24). Gotovo svo ino-finansiranje preuzima država (slika 25). Država dalje prenosi sredstva na FBiH, koja kreditira kantone, fondove zdravstvenog osiguranja i zdravstvene ustanove ili javna preduzeća, koja su, u konačnom, odgovorna za servisiranje zajma. Uprkos složenom sistemu prenesenog kreditiranja i garancija, budžetski dokumenti uključuju kapitalne projekte koji se sufinansiraju ili finansiraju iz ino-zajmova. Ovo se ne odnosi na projekte finansirane grant sredstvima, kojima često direktno upravljaju strani donatori i koji često izmiču budžetskom nadzoru.

Slika 24. Izvori finansiranja velikih projekata u FBiH planiranih za 2018.



Izvor: Procjene stručnjaka MMF-a i budžet FBiH za 2018.

Slika 25. Neotplaćeni ino-dug BiH na kraju 2016.



Izvor: Procjene stručnjaka MMF-a i izvještaj o upravljanju dugom (april 2017)

41. Kapitalna potrošnja također se finansira kroz vanbudžetske fondove i javna preduzeća i to je prikazano u budžetskim dokumentima. U vanbudžetske fondove, koji su definirani Zakonom o budžetima u FBiH, uglavnom spadaju fondovi penzijskog i invalidskog

osiguranja, fondovi zdravstvenog osiguranja, zavodi za zapošljavanje i neke direkcije za ceste.²⁶ Zavodi zdravstvenog osiguranja, kojima zakon²⁷ nalaže da se usmjere na tekuću potrošnju, ponekad se koriste za finansiranje značajnih kapitalnih investicija²⁸ (u okviru 3. govori se o finansiranju u sektoru zdravstva). Direkcije za ceste i javna preduzeća vode velike cestovne projekte²⁹ (u okviru 4. govori se o finansiranju u sektoru cesta). Kao rezultat, oko 10% vrijednosti velikih kapitalnih projekata finansira se vlastitim sredstvima vanbudžetskih korisnika ili javnih preduzeća (slika 24). Ipak, veliki projekti prikazani su u budžetskim dokumentima, posebno u dodatku budžeta (kapitalnom budžetu) i programu javnih investicija.

42. Iako su relativno još uvijek novina, javno-privatna partnerstva i koncesije nisu uključene u budžet. Kao što je objašnjeno u gornjem tekstu (institucija / oblast 4, str. 27), nema mnogo koncesija i javno-privatnih partnerstava i o njima se ne izvještava jer postojeći zakon ne propisuje obavezu uključivanja informacija o transakcijama JPP u budžet kapitalnih investicija resornih ministarstava. S obzirom na nedavno usvojene zakone u kantonima i zakon o JPP u Federaciji koji je u razmatranju, očekuje se da će ovi oblici finansiranja javne infrastrukture postati prisutniji, ali da bi mogli povećati fiskalne rizike ako se ne budu pravilno nadzirali.

²⁶ U 7 kantona, direkcije za ceste su vanbudžetski fondovi, a u tri preostala kantona vanbudžetski korisnici. Na nivou FBiH, cestama upravljaju javna preduzeća.

²⁷ Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službene novine Federacije BiH br. 30/97, 07/02, 70/08 i 48/11) i odredbe Pravilnika o obračunu sredstava u zdravstvu (Službene novine Federacije BiH br. 26/03 i 43/04)

²⁸ Vidi okvir 3.

²⁹ Na primjer, dio sredstava i realizacije koridora 5c.

Okvir 3. Finansiranje zdravstva u FBiH

Sistem

Nadležnost u sektoru zdravstva je podijeljena između FBiH i kantona. U FBiH, najznačajnije ustanove u javnom sektoru zdravstvene zaštite su: univerzitetski klinički centri, opšte bolnice i kantonalne bolnice. Najznačajnija ustanova je Klinički centar Univerziteta u Sarajevu.

Obavezno zdravstveno osiguranje postoji u FBiH (propisano *Zakonom o zdravstvenom osiguranju Federacije BiH*), u okviru kog su nadležni sljedeći glavni subjekti:

- **Zavodi zdravstvenog osiguranja (ZZO)**, uspostavljeni su na kantonalnom nivou. Njihova uloga je sprovođenje razvojne politike i zdravstvene zaštite u okviru obaveznog zdravstvenog osiguranja, te planiranje i prikupljanje sredstava za obavezno zdravstveno osiguranje.
- **Federalni zavod osiguranja i reosiguranja (ZZOR FBiH)** uspostavljen na nivou FBiH sa ciljem rješavanja razlika u finansijskom poslovanju između kantonalnih fondova osiguranja, te omogućavanja osiguranicima kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja slabijeg finansijskog stanja da koriste najsloženije i najskuplje oblike zdravstvene zaštite
- **Fond solidarnosti**, uspostavljen na nivou FBiH, u okviru ZZOR FBiH. Garantira jednak pristup zdravstvenom osiguranju. Finansira se iz kantonalnih doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje u iznosu od 9% i jednim dijelom iz sredstava budžeta FBiH, uz određene podbačaje u izvršenju proteklih godina.

Finansiranje

ZZO i ZZOR FBiH finansiraju se u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju i Pravilnikom o obračunu sredstava u zdravstvu (Službene novine Federacije BiH br. 26/03 i 43/04). Sredstva za finansiranje zdravstvene zaštite osiguravaju se iz:

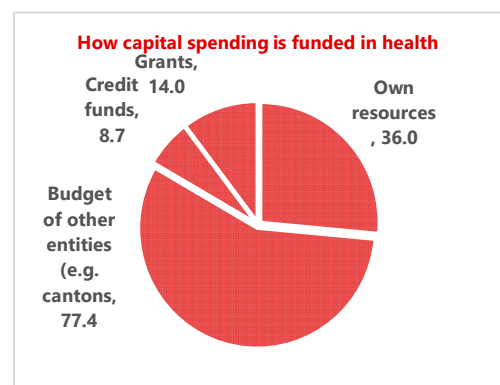
- **doprinosa za zdravstveno osiguranje** iz plate zaposlenika, doprinosa na platu, doprinosa iz dohotka od poljoprivredne djelatnosti, doprinosa za nezaposlenost i doprinosa za druge kategorije;
- **ostalih izvora**, kao što su kantonalni budžeti, budžet FBiH, donacije, prihodi zdravstvenih ustanova, participacija.

ZZO i ZZOR FBiH prikupljaju sredstva obaveznog zdravstvenog osiguranja. Najveći udio u strukturi prihoda (oko 75%) predstavlja prihod od obaveznog zdravstvenog osiguranja. Budžetska sredstva čine oko 3% od ukupnih sredstava.

Finansiranje kapitalnih projekata

Iako to ne spada u njihovu odgovornost, neki zavodi zdravstvenog osiguranja koriste se za finansiranje kapitalnih investicionih projekata. Nakon uzimanja ino-zajmova na nivou države, kojima se dalje kreditiraju zdravstvene ustanove (kao što su bolnice), ZZO se povremeno mobiliziraju za servisiranje duga, a sredstva se evidentiraju na nivou zdravstvenih ustanova. Međutim, ova praksa je u nekim kantonima reducirana.

Ukupni prihodi u 2015. godini iznosili su 1,7 milijardi KM (1,2 milijarde KM iz doprinosa i 39 miliona KM iz budžeta). Ukupni rashodi iznosili su 1,8 milijardi KM, od čega se 1,7 milijardi KM odnosi na tekuće rashode, a 136 miliona KM na kapitalne rashode (u odnosu na 53 miliona KM u 2013. godini i 58 miliona KM u 2014. godini). Slika na desnoj strani prikazuje način finansiranja kapitalne potrošnje.



Okvir 4. Finansiranje cesta u FBiH

Postojeća cestovna mreža u FBiH sastoji se od 92 km auto-cesta, 2.137 km magistralnih cesta, 2.547 km regionalnih cesta i oko 7.000 km lokalnih cesta. Auto-cestama i magistralnim cestama upravljaju javna preduzeća Auto-cesta Federacije BiH i Ceste Federacije BiH. Regionalnim cestama upravljaju kantoni preko svojih direkcija za ceste, dok su lokalne ceste u nadležnosti opština.

Za ceste se izdvaja nekoliko poreza, naknada i dažbina:

- **porez na naftu i naftne derivate namijenjen za ceste (osim auto-cesta):** Do 2006. godine, ovaj porez, koji prikuplja UIO, direktno se prenosi različitim agencijama za upravljanje cestama – u Federaciji su to JP Ceste FBiH, kantonalne direkcije za ceste i opštine. 2006. godine, prestala je direktna raspodjela sredstava. Prikupljeni porez se, zajedno sa svim drugim indirektnim porezima, prenosi na tri jedinice. U FBiH, 3,9% svih indirektnih poreza raspoređuje se i distribuira prema sljedećoj formuli: 40% za magistralne ceste, 35% za regionalne ceste i 25% za lokalne ceste;
- **naknade za registraciju motornih vozila za magistralne ceste:** Ove naknade direktno se prenose Cestama Federacije BiH (25 miliona KM u 2017. godini). Zajedno sa dijelom iz poreza na naftu i naftne derivate, kao što je gore navedeno, ovo predstavlja glavninu prihoda preduzeća Ceste Federacije BiH (KM 69 miliona KM u 2017.g);
- **cestarina na auto-cestama:** Cestarinu koja se naplaćuju na auto-cestama prikuplja i njom upravlja preduzeće Auto-cesta Federacije BiH (32 miliona KM u 2016. godini);
- **akciza na gorivo namijenjene za auto-cesta:** U februaru 2018. godine, ova akciza povećana je sa 0,1 KM na 0,2 KM po litru. Prikuplja je Uprava za indirektno oporezivanje (UIO) i prebacuje direktno preduzećima za auto-cesta u entitetima. Za preduzeće Auto-cesta Federacije BiH, ovaj prihod je iznosio 76 miliona KM u 2016. godini (70% prihoda), a sa novom stopom očekuje se značajno povećanje prihoda;
- **akciza na gorivo za koju se očekuje da će biti namijenjene za magistralne i regionalne ceste:** ova akciza (0,05 KM po litru) uvedena je u februaru 2018 godine. Rješenja još uvijek nisu precizno definirana.

U slučaju preduzeća Auto-cesta Federacije BiH i Ceste Federacije BiH, gore navedeni prihodi se, u osnovi, koriste za pokrivanje operativnih troškova, aktivnosti na održavanju i servisiranje duga. Isto se odnosi i na mnoge kantone, gdje prihodi jedva pokrivaju troškove održavanja cesta i nekih manjih poboljšanja. Za to je primjer Hercegovačko-neretvanski kanton, u kojem je godišnje na raspolaganju samo 3 miliona KM za modernizaciju 400 km regionalnih cesta.

Do sada su se širenje auto-cesta i značajnija modernizacija magistralnih cesta finansirali iz stranih zajmova. Očekuje se da se taj način finansiranja nastavi i u doglednoj budućnosti. Projekti trenutno u realizaciji i predstojeći projekti su:

- **Auto-cesta.** Modernizacija 100 km „brzih cesta“, kojima upravlja preduzeće Auto-cesta, do nivoa auto-cesta (procijenjeni ukupni troškovi: 944 miliona KM – oko 5% BDP-a FBiH).
- **Magistralne ceste.** U toku je četverogodišnji „Program modernizacije“ vrijednosti 350 miliona KM, uz naknadni investicioni program vrijednosti 250 miliona KM. Predviđa se kombinacija finansiranja od EBRD-a, Svjetske banke i EIB-a. Očekuje se da će se iznos koji je preduzeću Ceste Federacije BiH potreban za servisiranje duga udvostručiti: sa 18 miliona KM u 2017. godini (26% godišnjih prihoda) na 38 milijardi KM u 2027. godini. Očekuje se da će kroz buduću kategorizaciju cesta cestovna mreža dobiti još 400 km cesta, što će još više opteretiti finansije ovog preduzeća. Očekuje se da nedavno uvedena akciza (0,05 KM po litru) ublaži neke od ovih pritisaka.

8. Jedinstvo budžeta (institucionalna snaga – *dobra*; efektivnost – *srednja*)

43. Ministarstva finansija FBiH i kantona pripremaju zajedničke kapitalne i tekuće budžete i dostavljaju ih svojim parlamentima kao jedinstven dokument. Član 10. Zakona o budžetima u FBiH propisuje da budžet sadrži: (i) opšti dio, odnosno račun prihoda i rashoda, račun kapitalnih primitaka i izdataka i račun finansiranja, (ii) detaljan (poseban) dio budžeta, koji se sastoji od plana izdataka i rashoda budžetskih korisnika, iskazanih po vrstama i raspoređenih u tekuće izdatke i kapitalne investicije, i (iii) kapitalni budžet, koji čine izdvajanja za kapitalne investicije po godinama i izvorima finansiranja.

44. U principu, nedavna unapređenja budžetske klasifikacije i kontnog plana trebalo bi da omoguće razlikovanje tekućih i kapitalnih rashoda i finansiranja. Nakon nedavno pružene pomoći u izgradnji kapaciteta, svi nivoi vlasti koriste harmonizirani kontni plan, koji je usklađen sa Priručnikom za državnu finansijsku statistiku GFS 2001 za potrebe izrade kvartalnih i godišnjih izvještaja.³⁰ Ne koriste se tabele za premoštavanje između kontnog plana FBiH i GFS 2014, te GFS 2014 i ESA 2010 (tzv. *bridge* tabele).³¹ Projekat izgradnje kapaciteta, finansiran iz IPA sredstava i realiziran 2013. i 2014. godine, odnosio se na kompilaciju računovodstvenih podataka u okviru opšte vlade i statistike javnih finansija.

45. Međutim, definiranu budžetsku klasifikaciju i kontni plan ne primjenjuju sva budžetska odjeljenja u BiH na konzistentan način. Takav je slučaj, na primjer, kod rashoda za održavanje infrastrukture³² na nivou nekih kantona i opština. Ovo je posljedica visokog nivoa fiskalne decentralizacije, a primjena različitih računovodstvenih standarda na pojedinim nivoima vlasti otežava konsolidaciju fiskalnih podataka.

46. Budžet ne daje podatke o tekućim troškovima i troškovima održavanja povezanim sa kapitalnim projektima, koji se ne pripremaju primjenom standardne metodologije. Jedinica koja je odgovorna za koncipiranje i realizaciju velikih projekata uzima u obzir ove troškove prilikom utvrđivanja troškova projekta, ali svaka jedinica slijedi svoje interne smjernice. Slično tome, relevantna jedinica odgovorna za potrošnju razdvaja kapitalne troškove od povezanih tekućih troškova (na primjer: zaposleni i oprema potrebni za rad neke klinike) i izdataka za redovno i kapitalno održavanje prilikom evidentiranja transakcija. Ovi podaci se ne vide u kapitalnom budžetu.

9. Ocjenjivanje projekata (institucionalna snaga – *slaba*; efektivnost – *srednja*)

³⁰ Vidi Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine (http://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/pravilnici/Pravilnik_o_racunovodstvuBiH_hrv.pdf) Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH („Službene novine FBiH”, br. 69/14, 14/15).

³¹ FBiH primjenjuje ESA 95.

³² Uključujući važne projekte održavanja ili djelimične rekonstrukcije.

47. Zahtjevi i prakse prilikom ocjenjivanja projekata nisu standardizirane i zavise od aranžmanima za finansiranje projekta. U okviru Državnog odbora za investicije, razrađena je metodologija ocjenjivanja³³ ali se primjenjuje samo na investicione projekte u sektoru prometa koji se finansiraju iz ino-izvora. Veliki infrastrukturni projekti u drugim sektorima koji se finansiraju iz ino-izvora, kao što je energetika, ocjenjuju se prema zahtjevima povjerilaca iz sporazuma o zajmu. Kod takvih projekata, ocjenjivanje se primarno finansira iz grant sredstava i obavljaju ga konsultanti kao treća strana. Za ocjenjivanje projekata koji se finansiraju iz domaćih izvora ne postoje posebni propisi, smjernice niti sredstva za tu namjenu. U pogledu postupaka ocjenjivanja projekata, uputstva se uglavnom nalaze u specifičnim propisima za pojedine sektore (npr. zahtjevi za izdavanje dozvola i odobrenja). Ne postoje posebni propisi za ocjenjivanje projekata niti standardizirane smjernice koje se primjenjuju na projekte finansirane iz domaćih izvora, uključujući i smjernice u pogledu analiza troškova i koristi. Institucije ne iskazuju odvojeno troškove ocjenjivanja projekata u budžetu. U takvim okolnostima, nije za očekivati da praksa u ocjenjivanju projekata bude dosljedna.

48. Obaveza ocjenjivanja leži na institucijama koje kandidiraju projekte, a odgovornost za razmatranje tih ocjena je na centralnim institucijama vlasti na svakom nivou. Institucije koje realiziraju projekte dužne su pružiti dokaze o obavljenim analizama (uključujući eventualno analizu troškova i koristi) u fazi kada se projekat kandidira za uvrštavanje u program javnih investicija. Komisije za javne investicije i ministarstva finansija dužni su razmotriti ocijenjene projekte.

49. Domaći kapaciteti za ocjenjivanje i razmatranje projekata generalno su neadekvatni, a izvještaji o procesu razmatranja nisu javno dostupni. Nedostatak stručnog osoblja kvalificiranog za ocjenjivanje i razmatranje projekata predstavlja problem, koji je izražen i na nivou FBiH i na nižim nivoima vlasti. Ministarstvo finansija FBiH vrši kontrolu ocjenjivanja velikih projekata u sektoru prometa i energetike, ali je pažnja uglavnom usmjerena na finansijsku analizu iz perspektive održivosti duga. Čini se da se analiza troškova i koristi ne razmatra na dosljedan način, a rezultati takvih razmatranja se ne objavljuju redovno.

50. Procjena rizika je obavezna i vrši se u okviru ocjenjivanja projekta, ali nema dokaza da se ove procjene koriste za smanjenje rizika kašnjenja i prekoračenja troškova, koji su svojstveni kapitalnoj potrošnji. Mjere za upravljanje rizicima su odgovornost institucije koja realizira projekat i navode se u IP obrascu kada se projekat kandidira. Komisije za javne investicije sagledavaju procjenu rizika u okviru procesa izbora projekata. Rizike u pogledu izvršenja budžeta dalje procjenjuje i njima upravlja ministarstvo finansija, ali je to ograničeno na velike projekte (posebno, na primjer, projekte u sektoru energetike i saobraćaja). U fazi izbora

³³ Metodologija za izbor i prioritizaciju infrastrukturnih projekata u BiH, uz prateće Smjernice za sektorske radne grupe (2015), koju je izdala Direkcija za evropske integracije institucija BiH u svojstvu tehničkog sekretarijata Državnog odbora za investicije.

projekata, ne predviđaju se nikakve rezerve za nepredviđene rizike utvrđene tokom ocjenjivanja projekata kako bi se obuhvatili eventualni troškovi i probijanje rokova.

51. Za uvođenje strožijih zahtjeva pri ocjenjivanju radi unapređenja izbora projekata biće potrebno osigurati adekvatne kapacitete. S obzirom na slabe kapacitete institucija za ocjenjivanje projekata, neselektivno uvođenje većih zahtjeva moglo bi dodatno usporiti ionako tromu realizaciju investicija. Premda su potrebni strožiji zahtjevi prilikom ocjenjivanja, važno je napraviti razliku među kandidiranim projektima u smislu njihove veličine, složenosti i mogućeg fiskalnog uticaja. Veliki i najznačajniji projekti koji su povezani sa većim fiskalnim rizicima treba da imaju viši standard pripreme projekata i centralno razmatranje u odnosu na manje projekte, posebno projekte na opštinskom nivou.

10. Izbor projekata (institucionalna snaga – srednja; efektivnost – niska)

52. Programi javnih investicija koriste se kao jedinstvene liste prioriternih projekata vlada, iz kojih se vrši izbor projekata koji će biti uključeni u budžet. Zakon propisuje da se nijedan projekat koji nije uključen u program javnih investicija ne može izabrati za finansiranje iz domaćih ili stranih izvora.³⁴ Da bi bio razmotren za uvrštavanje u program javnih investicija, investicioni projekat mora biti iznad određenog minimalnog praga³⁵ i mora biti kandidiran preko sistema PIMIS putem obrasca „Informacija o projektu / programu“ (IP obrazac). Šest obaveznih dijelova ovog obrasca obuhvata osnovne informacije, relevantnost, opis i efektivnost, održivost i rangiranje, projektnu dokumentaciju,³⁶ te finansijske informacije. Inicijalni pregled projekata vrši ministarstvo finansija, koje odbija sve projekte bez potpuno ispunjenog IP obrasca, ali ovo je samo formalna provjera ispunjenosti uslova koji se odnose na dokumentaciju, a ne suštinska analiza.

53. Komisije za javne investicije vrše pregled, bodovanje i rangiranje kandidiranih projekata iz sistema PIMIS, ali rangiranje ne doprinosi određivanju prioriteta. Komisije za javne investicije na svim nivoima obavezne su pregledati kandidirane projekte iz sistema PIMIS i prateću dokumentaciju, bodovati ih i rangirati prema kriterijumima relevantnosti (40%), zrelosti projekta (15%), izvodljivosti (15%), održivosti (20%) i hitnosti (20%).³⁷ U ovoj fazi, ministarstvo finansija pruža administrativnu i tehničku podršku radu komisije za javne investicije i konsolidira rezultate komisije za javne investicije u nacrt programa javnih investicija, koji se dostavlja vladi na razmatranje. U praksi, postoji najmanje jedan slučaj da kanton nije formirao komisiju za javne

³⁴ Jedini izuzetak su projekti koji su u funkciji ublažavanja posljedica događaja koji predstavlja višu silu.

³⁵ Iznos od 1 milion KM za projekte kandidirane za Program javnih investicija Federacije BiH, 0,5 miliona KM za kantonalne projekte i 0,1 milion KM za opštinske projekte kandidirane za kantonalne programe javnih investicija.

³⁶ Uključujući a) idejni projekat, b) studiju izvodljivosti, c) analizu troškova i koristi, d) analizu uticaja na životnu sredinu, e) analizu sa aspekta rodne ravnopravnosti i f) još jedno fakultativno polje za slobodan unos.

³⁷ Kriterijumi za evaluaciju koje koriste komisije za javne investicije su isti i za federalne i za kantonalne programe javnih investicija.

investicije zbog ograničenih ljudskih potencijala, a ministarstvo finansija je konsolidiralo sve kandidirane projekte bez propisnog razmatranja.

54. Prioritizacija i konačan izbor projekata kandidiranih za program javnih investicija i dalje je prerogativ odgovarajućih vlada. Nakon što dato ministarstvo finansija konsolidira projekte koje je rangirala komisija za javne investicije, nacrt programa javnih investicija dostavlja se vladi, ali rangiranje koje uradi komisija za javne investicije nije obavezujuće. Vlada ima punu slobodu u konačnom izboru i određivanju prioriteta projekata, što znači da konačni izbor projekata ne mora biti vođen kriterijumom izvodljivosti i kvaliteta za uloženi novac jer politički faktori često imaju prevagu prilikom odlučivanja. Nakon što vlada odobri njihovo uključivanje u program javnih investicija, najznačajnije projekte, prije uključivanja u budžet, razmatra osoblje ministarstva finansija, premda i dalje sa ograničenim kapacitetima.³⁸

55. Za projekte finansirane iz ino-izvora, trenutno se radi paralelna jedinstvena lista projekata za najznačajnije infrastrukturne projekte, čime se potencijalno stvaraju dvije različite liste prioriteta. Kao što je opisano u Dijelu 2, institucije BiH i vlade Federacije BiH i Republike Srpske zajednički određuju prioritete za najznačajnije projekte za koje je potrebno ino-finansiranje. Vrlo je malo informacija koje bi pokazale da se odluke o izboru projekata na jedinstvenu listu donose uz upoređivanje projekata sa odobrenim programima javnih investicija. To znači da se isti projekti u najmanje jednom infrastrukturnom sektoru³⁹ određuju kao prioritet i da se vrši njihov izbor za finansiranje na dvije liste. Resursi Komisije za javne investicije Federacije BiH zaduženi za razmatranje projekata odobrenih na jedinstvenoj listi Državnog odbora za investicije mogli bi se prerasporediti na druge projekte, pod uslovom da se veze između jedinstvene liste Državnog odbora za investicije i Programa javnih investicija formalno koordiniraju.

Preporuke

Pitanje: Projekcije kapitalne potrošnje za naredne godine (kako su navedene u kapitalnom budžetu i programu javnih investicija) značajno se razlikuju od jednog budžeta do narednog. Isto tako, izvršenje budžeta je loše, uz generalno velike podbačaje. To ukazuje na slabosti u srednjoročnom budžetskom procesu.

Preporuka 4: Ministarstvo finansija treba da razradi pristup kojim će se osigurati da budžetski i nebudžetski korisnici pripremaju pouzdanije anticipativne procjene kapitalnih rashoda.

³⁸ Na primjer: Ministarstvo finansija FBiH ima tri zaposlena koji pružaju administrativnu podršku radu komisije za javne investicije na razmatranju projekata kandidiranih za federalni program javnih investicija.

³⁹ Trenutno, samo sektor prometa. Primjenom istog pristupa, na jedinstvenoj listi prioriternih projekata Državnog odbora za investicije uskoro će naći i poljoprivreda i zaštita životne sredine.

- Sektor za budžet Ministarstva finansija FBiH treba razraditi metodologiju izrade anticipativnih procjena kapitalne potrošnje (vidi okvir 5, u kom je dat sažetak glavnih koraka u pripremi ovih procjena) u koordinaciji sa odgovarajućim sektorima Ministarstva finansija FBiH **(2018)**.
- Nakon testiranja metodologije sa ključnim resornim ministarstvima, finalnu verziju metodologije uključiti u odgovarajuće instrukcije za izradu budžeta **(2018)**.
- Uspostaviti proces centralne validacije anticipativnih procjena u okviru Ministarstva finansija, uključujući provjeru usklađenosti metodologija i analize značajnijih varijacija u procjeni između pojedinih godina **(2019)**.
- Uspostaviti centralni proces razmatranja odstupanja u kapitalnom izvršenju: ovaj proces razmatranja daće objašnjenja za odstupanja, pripremiti tabelu usklađivanja u kapitalnom budžetu **(2020)**.
- Proširiti gore navedeni proces na sve kantone **(2021)**.

Pitanje: Srednjoročne budžetske implikacije kapitalnog budžeta (i tekući i novoodobreni projekti) nisu dobro shvaćene i postoji rizik od pretjeranog preuzimanja obaveza.

Preporuka 5: Uspostaviti mehanizam za bolju procjenu srednjoročnih budžetskih implikacija tekućih i odobrenih projekata:

- Konsolidirati informacije o postojećim i odobrenim projektima, uključujući troškove, dinamiku povlačenja, učinak na dug i servisiranje duga. Na polugodišnjoj osnovi, ove informacije treba da razmatraju odgovarajući sektori Ministarstva finansija FBiH – za budžet, dug i trezor **(2018)**.
- Ove informacije treba da budu sadržane u kapitalnom budžetu i dokumentu okvirnog budžeta, uključujući uticaj na fiskalnu poziciju i dug u srednjoročnom periodu **(budžet za 2020)**.

Pitanje: Nema utvrđivanja troškova održavanja u srednjoročnom budžetu niti informacija o ovim troškovima tokom životnog vijeka datog sredstva u kapitalnom budžetu. Ni standardna definicija održavanja ne primjenjuje se na jedinstven način.

Preporuka 6: Unaprijediti pouzdanost troškova održavanja i njihovog iskazivanja u kapitalnom budžetu.

- Uspostaviti jasne smjernice za vršenje procjena godišnjih troškova održavanja na IP obrascu koji se dostavlja i u ažuriranju podataka u programu javnih investicija, uključujući i to šta su troškovi održavanja i definiciju troškova održavanja, te koje šire odrednice koristiti **(2018)**.
- U kapitalni budžet uključiti troškove održavanja za svaki projekat **(2019)**

Okvir 5. Osnovni koraci u pripremi anticipativnih procjena

A. Razumijevanje postojećeg budžeta

- a. *Razumjeti bazu tekuće potrošnje.* Za ovo je potrebno znati gdje subjekat troši sredstva i koja sredstva troši.
- b. *Izabrati nivo na kom se vrši prognoziranje potrošnje.* To ne mora biti najniži nivo budžetske aroprijacije. Mogu se grupirati stavke ili paragrafi sve dok imaju zajedničke faktore troškova.
- c. *Identificirati ranije jednokratne rashode.* Potrebno ih je izuzeti iz baze potrošnje ukoliko se neće javljati u narednim godinama (npr. troškovi izbora održani u baznoj godini).

B. Razumjeti i primijeniti faktore srednjoročnih troškova.

- d. *Identificirati faktore troškova u pogledu cijene i obima.* Ovo treba učiniti za svaki nivo anticipativne procjene.
- e. *Povezati ove faktore troškova sa makroekonomskim i demografskim varijablama* (npr. indeksom potrošačkih cijena ili rastom stanovništva).
- f. *Prilagoditi baznu potrošnju parametrima cijena i obima.*

C. Uključiti efekat ranijih odluka donesenih u sferi politika koje nisu u potpunosti sadržane u bazi

Dodatni troškovi ili uštede koje nastanu iz ranijih odluka donesenih u sferi politike, a koji tek treba da u cijelosti dopiju uključuju se u prilagođenu projektovanu potrošnju (npr. politika povećanja transfera određenoj grupi koja je tek napola realizirana u baznoj godini, ili program IT modernizacije koji nije u potpunosti proveden). Treba obratiti pažnju na to da se očekuje da ovi troškovi / uštede već budu prilagođeni u pogledu parametara cijene i obima.

D. Izvršiti agregiranje da bi se dobila ukupna anticipativna procjena za svako ministarstvo.

Skup anticipativnih procjena agregira se za svako ministarstvo.

E. Realizacija investicija

11. Zaštita investicija (institucionalna snaga – srednja; efektivnost – srednja)

56. Odobranje sredstava za kapitalne rashode vrši se samo na godišnjoj osnovi. Iako su u godišnjem budžetu indikativna višegodišnja kapitalna izdvajanja prikazana za period od tri godine, ona nisu obavezujuća jer nema zakonskog osnova za odobranje ukupnih projektnih izdataka u srednjoročnom periodu. Kontinuitet finansiranja osigurava se kroz vladavinu prava, posebno obligacionog prava, na osnovu kog je vlada dužna ispunjavati svoje ugovorne obaveze kao bilo koja druga pravna osoba.

57. Zakon dozvoljava prenošenje iznosa odobrenih za kapitalne investicije iz jedne godine u sljedeću, ali se to ne radi. Prema članu 58. Zakona o budžetima u Federaciji BiH, odobrena sredstva za višegodišnje kapitalne projekte mogu se prenositi u narednu godinu, prema iznosima i vremenskom rasporedu utvrđenom u dokumentu okvirnog budžeta. U praksi, FBiH i kantoni to ne rade.⁴⁰

58. Zakon ograničava prenošenje sredstava sa kapitalne na tekuću potrošnju, ali se u praksi to rijetko dešava. Član 59. Zakona o budžetima u Federaciji BiH i godišnji zakoni o izvršavanju budžeta ograničavaju prenošenje sredstava na maksimalno 10% od ukupno odobrenih rashoda i izdataka u okviru budžeta. Potrebno je odobrenje ministarstva finansija, a

⁴⁰ Neke opštine u izvještajima navode da u svojoj budžetskoj praksi postupaju u skladu sa članom 58.

preraspodjela sredstava može se vršiti najviše četiri puta godišnje, odnosno jednom kvartalno za svakog budžetskog korisnika. Za preraspodjelu sredstava između dva različita ministarstva potrebno je odobrenje vlade.

59. Glavni razlog iz kog su kapitalne investicije do sada bile zaštićene je taj što su projekti uglavnom finansirani iz ino-izvora. To, a ne sam okvir budžetskog proces, glavni je razlog iz kog je kontinuitet finansiranja u dosadašnjem periodu bio zagarantiran. Međutim, velika kašnjenja u realizaciji bi ipak mogla dovesti do gubitka prethodno osiguranih sredstava. To se posebno odnosi na projekte koji su u potpunosti ili djelomično finansirani iz grant sredstava – donatori često primjenjuju princip „iskoristi ili izgubi“ (*use-it-or-lose-it*).

60. U narednom periodu, kako se javne investicije budu intenzivirale, a dug povećavao, nepostojanje mehanizama za punu zaštitu investicionih projekata moglo bi postati izvor fiskalnih rizika. U situaciji niskog nivoa duga, kao što je to slučaj u FBiH, dodavanje novih projekata, čak i velikih, koji bi se finansirali iz ino-izvora, ne bi trebalo da znači odustajanje od postojećih projekata. Novi projekti se jednostavno mogu dodati na osnovu odgovarajuće analize troškova i koristi. Međutim, postoji jedna faza, u koju su došle mnoge zemlje, kada dug i servisiranje duga dosegnu takav nivo da je neophodna strožija prioritizacija projekata. U tom slučaju, pokretanje novih projekata, bez pune zaštite postojećih, nosi određene rizike. Tada je potrebno ili postepeno smanjivati postojeće projekte ili će doći do pogoršavanja fiskalne pozicije (vidi sliku 23, str. 34).

12. Dostupnost sredstava (institucionalna snaga – srednja; efektivnost – srednja)

61. Okvir upravljanja novčanim sredstvima u BiH ima određene pozitivne elemente. Okvir upravljanja novčanim sredstvima na nivou institucija BiH, FBiH i kantona uređuje Zakon o trezoru iz 2016. godine i Zakon o budžetima iz 2014. godine.⁴¹ Oba ova zakona od budžetskih korisnika zahtijevaju da izrade i Trezoru dostave planove novčanih tokova na godišnjem, polugodišnjem i kvartalnom osnovu.

62. Međutim, okvir upravljanja novčanim sredstvima još uvijek počiva na ograničavanju novčanih sredstava. Planovi novčanih sredstava konsolidiraju se na tabelama u Excel-u i razmatra ih Odbor za likvidnost budžeta, u čijem sastavu su zastupljeni odgovarajući sektori zaduženi za budžet, dug, trezor i prihode od poreza. Na osnovu ovih planova novčanih sredstava, Odbor za likvidnost budžeta donosi odluke u pogledu potreba za kratkoročnim zaduživanjem FBiH, te usmjerava Sektor za budžet u izradi mjesečnih limita za potrošnju na osnovu zahtjeva za novčanim sredstvima, prioriteta predviđenih godišnjim zakonom o izvršavanju budžeta i

⁴¹ Zakon o trezoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (iz 2016. godine) i Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine (iz 2014. godine) odnosi se na FBiH, kantone, vanbudžetske fondove i 80 jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH, a Zakon o finansiranju institucija odnosi se na državne institucije (Službeni glasnik BiH br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13).

raspoloživosti novčanih sredstava. U slučaju ograničenih novčanih sredstava, neprioritetna plaćanja se odlažu.

63. Ograničavanje novčanih sredstava nije značajno uticalo na javne investicije pošto se domaćim sredstvima finansira veoma malo javnih investicija - projekti se pretežno finansiraju iz ino-izvora. Tokom posljednjih nekoliko godina, dostupnost novčanih sredstava ne predstavlja problem zbog ograničenog broja projekata kapitalnih investicija koji se finansiraju iz domaćih izvora. Nalozi za plaćanje se blagovremeno izvršavaju u okviru mjesečnih limita, a budžetski korisnici ne izvještavaju o značajnijim kašnjenjima u plaćanju za investicione projekte, bilo na nivou institucija BiH, FBiH ili kantona.

64. Međutim, nema efektivne kontrole rashoda u fazi preuzimanja obaveza. Na nivou države, FBiH i kantona, aplikacija *Oracle financials* koristi se za glavnu knjigu trezora, ali nema kontrole unutar sistema za fazu naloga za kupovinu ili za fazu ugovornih obaveza – kontrola se obavlja u fazi plaćanja na osnovu mjesečnog odliva iz budžeta. To nosi rizik od neizmirenja i kašnjenja u plaćanju, a postoje podaci o značajnim neizmirenim obavezama na kantonalnom nivou.⁴² Ovo je značajna slabost sistema trezora, posebno na kantonalnom nivou. Kod kapitalnih projekata, takođe ne postoji sistematično praćenje višegodišnjih obaveza da se osigura raspoloživost sredstava tokom cjelokupnog trajanja projekta i njihovo pravilno integriranje u procjene za naredne godine u okviru srednjoročnog budžeta (pogledati takođe instituciju / oblast 6).

65. Jedinstveni račun trezora vodi sve bilanse novčanih tokova vlada, osim onih koji se odnose na projekte finansirane iz ino-zajmova. Prema zakonu, svi prihodi uplaćuju se na odgovarajući jedinstveni račun trezora- Kada se donatorska sredstva drže na jedinstvenom računu trezora (37 donatorskih podračuna u Trezoru FBiH) - na primjer, sredstva Svjetske banke za projekat u zdravstvenom sektoru - ta sredstva su strogo ograničena na podračunima jedinstvenog računa trezora za određenu namjenu. Svi veliki infrastrukturni projekti finansirani iz zajmova obavezni su imati posebne bankovne račune ili vršiti direktna plaćanja dobavljačima.

13. Transparentnost izvršenja budžeta (institucionalna snaga – srednja; efektivnost – niska)

66. Većina velikih projekata podliježe obavezi vođenja transparentne procedure javnih nabavku. Proces nabavki uređuje Zakon o javnim nabavkama, koji se odnosi na sve nivoe javnog sektora u Bosni i Hercegovini.⁴³ U 2017. godini, na portalu za javne nabavke Agencije za javne nabavke objavljeno je 84% tendera. Takođe, ugovorni organi na svojim internet stranicama objavljuju planove nabavki i tendersku dokumentaciju. Od januara 2018. godine, postoji

⁴² Jedno istraživanje pokazuje da je iznos neizmirenih obaveza na kantonalnom nivou iznosio 3% nominalnog BDP-a FBiH na kraju 2016. godine – što je za 23,6% više u odnosu na 2015. godinu. Ukupne neizmirene obaveze 10 kantona u 2016. godini iznosile su 431.970.131 KM, što predstavlja 21,0% ukupnih prihoda u toj godini.

⁴³ Javne nabavke u Bosni i Hercegovini uređene su Zakonom o javnim nabavkama iz 2014. godine. Agencija za javne nabavke BiH i Ured za razmatranje žalbi BiH uspostavljeni su 2004. godine.

mogućnost objavljivanja planova javnih nabavki na portalu Komisije za javne nabavke, premda to nije obavezno.⁴⁴ Neki od manjih ugovornih organa, međutim, nemaju internet stranicu. Projekti finansirani iz ino-izvora ne podliježu primjeni Zakona o javnim nabavkama, ali su obavezni primjenjivati pravila o nabavkama međunarodnih povjerilaca, koje mnogi nosioci realizacije projekata preferiraju. Stoga su u objavljenim planovima nabavki i tenderskoj dokumentaciji prikazane samo nabavke koje se planiraju finansirati iz budžeta. U okviru 6. dat je prikaz ključnih karakteristika okvira za javne nabavke u BiH.

67. Praćenje projekata tokom realizacije je fragmentirano i slabo, a praćenje učinka generalno se prepušta resornim ministarstvima na nivou FBiH, kantona i lokalnih samouprava. Nosioci realizacije projekata na kvartalnoj osnovi izrađuju izvještaje o fizičkom napretku projekata i finansijske izvještaje i dostavljaju ih odgovarajućem nadležnom resornom ministarstvu. Ti izvještaji sadrže finansijske informacije i narativni opis fizičkog napretka.. Pored toga, nosioci realizacije projekata su obavezni unijeti finansijske podatke u sistem PIMIS kako bi ministarstvima finansija omogućili praćenje (vidi okvir 3). Godišnji izvještaj o realizaciji Programa javnih investicija se objavljuje na internet stranici Ministarstva finansija FBiH, i u njemu su prikazani, po sektoru i projektu: ukupna vrijednost projekta, godišnji budžet, te sredstva utrošena na sve najznačajnije projekte kao i svi izvori finansiranja. Međutim, ovaj izvještaj ne pruža informacije o fizičkoj realizaciji projekta niti o ukupno utrošenim sredstvima do sada. Na nivou FBiH, Komisija za javne investicije ima zakonsku obavezu da Vladu izvještava o realizaciji projekata iz Programa javnih investicija na polugodišnjoj osnovi, te daje preporuke za unapređenje planiranja i realizacije projekata.⁴⁵ Sektor za upravljanje dugom Ministarstva finansija FBiH takođe prati povlačenja sredstava u okviru projekata finansiranih iz zajmova, ali ne prati fizičku realizaciju projekata niti prima narativne izvještaje o izvršenju.

⁴⁴ Internet stranica Agencije za javne nabavke www.javnenabavke.gov.ba.

⁴⁵ Uredba o načinu i kriterijumima za pripremu, izradu i praćenje realizacije Programa javnih investicija

Okvir 6. Javne nabavke u BiH

Transparentnost javnih nabavki

Agencija za javne nabavke BiH vodi portal javnih nabavki na kojem se objavljuju obavještenja o nabavkama, izvještaji o postupcima javnih nabavki, tenderska dokumentacija i zahtjevi za pojašnjenjima u vezi sa tenderskom dokumentacijom i odgovori na njih, kao i godišnji izvještaji Agencije za javne nabavke BiH. U godišnjim izvještajima daje se pregled aktivnosti na javnim nabavkama putem tendera i njihova vrijednost.

Žalbeni postupak doprinosi značajnim kašnjenjima.

Zaprimljen je veliki broj žalbi uprkos obavezi uplate naknade za pokretanje žalbenog postupka (2.052 u 2013. godini, 1.132 u 2014. godini, 2.011 u 2015. godini i preko 2.500 žalbi u 2016. godini). Prema zakonu, žalbe se rješavaju u roku od 30 dana; međutim, u razgovorima sa subjektima koji vrše nabavke ukazano je na to da kašnjenja znaju biti i preko dva mjeseca ili više u slučaju da ishod postupka nalaže ponavljanje postupka nabavke. Uz podršku GiZ-a, razvijen je softver koji omogućava objavljivanje odluka Ureda za razmatranje žalbi, ali još nije u potpunosti implementiran.

Efekti žalbenog postupka na javne investicije

Veliki broj žalbi razvlači proces nabavke i realizacije projekta navodno zbog: lošeg kvaliteta tenderske dokumentacije - što otvara mogućnost neosnovanih žalbi; usmjerenosti na proceduralne detalje, što dovodi do poništavanja tendera iz razloga koji nisu suštinske prirode; konkurentne prirode relativno malog privatnog sektora, zbog čega su javni ugovori osnovni izvor prihoda mnogim preduzećima, a to dovodi do tendencije da se koriste sva sredstva kako bi se osigurao ugovor ili barem spriječili drugi da ga dobiju; neobjavljivanja odluka Ureda za razmatranje žalbi tako da pravni osnov nije javno dostupan, zbog čega su ugovorni organi izloženi riziku od ponavljanja grešaka koje rezultiraju žalbama koje su se mogle izbjeći; te nedosljednosti odluka Ureda za razmatranje žalbi što je teško spriječiti u nedostatku podataka o ranijim odlukama. Revizija institucija BiH za 2017. godinu pokazala je da kašnjenja iznose do 200 dana. Revizija pojedinih ugovornih organa na nivou FBiH takođe ukazuje na kašnjenja i nepridržavanje Zakona o javnim nabavkama.

Izvor: Internet stranica Agencije za javne nabavke, izvještaji o reviziji.

68. Stepen fizičkog praćenja varira, a izvještaji se ne objavljuju. Prakse među sektorima se razlikuju s obzirom na to da ključna ministarstva za područje infrastrukture, kao što je Ministarstvo prometa i komunikacija, prate izvođenje investicionih projekata koje realiziraju javni subjekti u svom sektoru na kvartalnoj osnovi; međutim, iako Ministarstvo energije, rudarstva i industrije prima kvartalne izvještaje, nema aktivan uticaj na realizaciju kapitalnih projekata u tom sektoru zbog nedostatka kapaciteta.

69. Sistem PIMIS predstavlja platformu za praćenje potrošnje na javne investicije na svim nivoima javnog sektora, ali se podaci ne usklađuju na centralnom nivou niti se izvještava o fizičkom napretku. Sistem nije povezan sa sistemima trezora i budžeta, tako da je gotovo nemoguće vršiti usklađivanje i provjeru unesenih podataka Odgovarajuće agencije koje su nosioci realizacije projekata imaju isključivu odgovornost za blagovremeno i tačno unošenje podataka u sistem PIMIS. Isto tako, sistem trenutno nema mogućnost za unos podataka o fizičkom napretku. Unapređenje sistema sa ciljem integracija sa sistemima trezora i budžeta, te

dostavljanje tačnih finansijskih podataka i izvještavanje o fizičkom napretku značajno bi unaprijedilo cjelokupno praćenje javnih investicija i omogućilo smanjivanje tereta izvještavanja i dupliranje izvještaja o projektima.

70. Ured za reviziju institucija na odgovarajućem nivou vlasti ovlašten je za reviziju utroška svih javnih sredstava, uključujući i ona iz grant sredstava i zajmova. U praksi, međutim, Ured za reviziju institucija FBiH ne obavlja reviziju najznačajnijih projekata koji se realiziraju iz donatorskih sredstava u okviru redovne finansijske revizije niti u formi naknadne revizije (*ex-post*) jer ovi projekti podliježu procedurama povjerilaca i izvan su sistema trezorskog poslovanja (vidi takođe instituciju / područje 12). Iako Ured za reviziju ima ovlaštenje za reviziju ovih projekata, postoji samo jedan izvještaj o reviziji velikog kapitalnog projekta koji je uradio Ured za reviziju institucija BiH – projekat zatvora, koji ima status budžetskog korisnika, mada ovaj projekat još uvijek nije u potpunosti završen.

14. Upravljanje realizacijom projekata (institucionalna snaga – niska; efektivnost – niska)

71. Za velike kapitalne projekte, zakon nalaže formiranje jedinica za upravljanje projektima pri subjektu koji realizira projekat, ali ne postoje standardizovana pravila za prilagođavanje projekata. Uredba o javnim investicijama definiše vrijednost projekata koji se uključuju u program javnih investicija i propisuje formiranje jedinica za upravljanje projektima unutar svakog federalnog ili kantonalnog ministarstva ili uprave, jedinice lokalne samouprave, agencije ili javnog preduzeća koje je odgovorno za realizaciju projekata. Za velike infrastrukturne projekte koji se finansiraju iz zajmova, ovakve jedinice formirane su u okviru sektora prometa, energetike i zdravstva. Međutim, u godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta FBiH za 2016. godinu navodi se da to možda nije slučaj sa svim ministarstvima i subjektima koje realiziraju projekte finansirane iz budžetskih sredstava,⁴⁶ što je faktor koji doprinosi slabim planovima realizacije i niskim stopama izvršenja projekata.

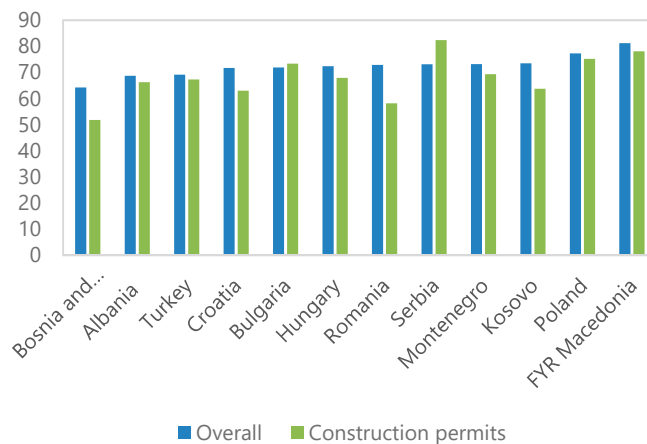
72. Kapaciteti za realizaciju projekata su ograničeni, a velika je i fluktuacija zaposlenih, posebno na nivou kantona i ministarstava. Posebno brine gubitak zaposlenih, i to od nivoa ministarstava do jedinica lokalne samouprave. Uredba o javnim investicijama pruža mogućnost angažiranja stručnjaka kako bi se jedinice ojačale neophodnim vještinama, koji često imaju drugačiju visinu plate u odnosu na državne službenike; ovu mogućnost navodno koriste neka ministarstva, često na *ad hoc* osnovi, što je konstatirano i u godišnjem revizorskom izvještaju. Nedostatak kapaciteta, uz česta kašnjenja u realizaciji, kao što je gore navedeno (nepostojanje procjene rizika u fazi planiranja, slabo ocjenjivanje i srednjoročni budžetski proces, kao i dužina kašnjenja u postupku nabavki) mogu objasniti podbačaj u izvršenju kapitalnog budžeta u posljednjih nekoliko godina (46% izvršenja na nivou FBiH u 2016. godini).⁴⁷

⁴⁶ Izvještaj o izvršenju budžeta FBiH za 2016. godinu, dostupan na: www.vrifbih.ba

⁴⁷ Izvještaj o izvršenju budžeta FBiH, 2016.

73. U praksi, realizacija projekata često kasni i prije početka projekta usljed obaveze pribavljanja dozvola, eksproprijacije zemljišta i kašnjenja u postupku nabavke. Nakon odobravanja zajma, što je sâm po sebi dugotrajan proces usljed posebnog uređenja vlasti u BiH, počinju ostali dugotrajni postupci pribavljanja dozvola, odobrenja i rješavanja imovinskopravnih pitanja, tj. eksproprijacije zemljišta. Kod većih projekata, kao što je aeroelektrana Mesihovina, koja se finansira kombinacijom zajmova i donacija, a realizira je Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg-Bosne (EPHZHB), broj potrebnih dozvola možda će dostići blizu 100, što predstavlja jedan dugotrajan proces koji vodi jedinica za upravljanje projektom koji neizbježno odgađa početak projekta. Kao što je navedeno u okviru 6, česta kašnjenja u procesu nabavke, velikim dijelom uzrokovana frivolnim žalbama, dovode do daljih kašnjenja u realizaciji projekata kapitalnih investicija. Na slici 26. uočava se da BiH stoji relativno loše u odnosu na uporedive zemlje u regionu uopšte i u pogledu izdavanja građevinskih dozvola prema indikatorima iz izvještaja Svjetske banke o lakoći poslovanja, što opet dovodi do kašnjenja u realizaciji investicionih projekata.⁴⁸

Slika 26. Lakoća poslovanja u BiH i izabranim zemljama



Izvor: Lakoća poslovanja, izvještaj Svjetske banke, 2018

74. Trenutno vlade ne donose pravila, smjernica niti procedure za prilagođavanje projekata. Upravljanje prilagođavanjima projekata trenutno je na subjektu koja realizira projekat. S obzirom na to da veliku većinu projekata finansiraju donatori, izmjene velikih ugovora privukle bi pažnju finansijera i sektora za dug, koji prati povlačenje sredstava na projektima koji se finansiraju iz zajmova. Međutim, trenutno nema procedura koje je donijela vlada.

75. Naknadne provjere (ex post) vrše se za projekte iz programa javnih investicija samo ako je to dio zahtjeva donatora (kao što su EIB i EBRD). Obično se odgovarajućem ministarstvu finansija dostavlja završni izvještaj o završetku projekta za sve projekte iz programa

⁴⁸www.doingbusiness.org/reports/~/_/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/Regional/DB2018/ECA.pdf

javnih investicija, ali je taj izvještaj usmjeren na finansijske podatke, a ne fizički napredak ili ishode projekta. Kada se vrše naknade provjere, ne postoji sistematičan proces prikupljanja nalaza i izvlačenja pouka. Ove provjere predstavljaju važno sredstvo upravljanja, čija je svrha procijeniti da li su rezultati i ishodi projekta ostvareni efikasno i uspješno. Uspješni ishodi dijelom zavise od toga koliko brzo stvorena imovina / sredstva mogu postati operativna u pružanju očekivanih sadržaja ili usluga.

15. Praćenje javne imovine (institucionalna snaga – *niska*; efektivnost – *niska*)

76. U vladinim finansijskim izvještajima, nefinansijska imovina iskazuje se po cijeni koštanja, u skladu sa zakonom. Zakonski propisi o računovodstvu javnog sektora nalažu da svi budžetski korisnici (na svim nivoima vlasti) evidentiraju i vode registar nefinansijske imovine.⁴⁹ Vrijednost nefinansijske imovine evidentira se po cijeni koštanja, uz ispravku vrijednosti po osnovu amortizacije, i prikazuje se u bilansu stanja. Modificirani obračunski osnov računovodstva koji se primjenjuje ne zahtijeva prikazivanje troškova amortizacije u bilansu uspjeha, ali se ovi troškovi nalaze u bilansu stanja zajedno sa stanjem nefinansijske imovine.⁵⁰ Ni institucije BiH ni FBiH nisu implementirale Međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSAS), ali je njihovo uvođenje navedeno kao cilj u njihovim strategijama reforme upravljanja javnim finansijama.

77. Javna preduzeća primjenjuju računovodstvene propise koji važe za privatna preduzeća. Na svim nivoima vlasti, javna preduzeća u potpunosti primjenjuju principe obračunskog računovodstva u skladu sa IAS/IFRS standardima, na način kako se to traži od privatnih preduzeća. Njihovi bilansi stanja sadrže podatke o nefinansijskoj imovini, a amortizacija se prikazuje u bilansu uspjeha. Svako preduzeće vodi registar nefinansijske imovine kao zaseban modul u okviru računovodstvenog softvera, ali ovi podaci se ne koriste za izradu konsolidiranog izvještaja o javnim preduzećima.

78. Registar stalnih sredstava ne postoji na nivou FBiH, dok registar na nivou institucija BiH nije sveobuhvatan. Uprkos tome što svaki budžetski korisnik vodi posebne registre nefinansijske imovine, na nivou FBiH ne postoji jedinstven registar. Na nivou institucija BiH, 2011. godine je implementiran Modul dugotrajne imovine sistema trezora. Ovaj modul, između ostalog, omogućava izradu izvještaja, kao što je imovina po kategorijama, amortizacija, kupljena ili donirana imovina, i on se redovno ažurira u pogledu svih promjena vezanih za nefinansijsku imovinu. Jedan registar imovine sačinjen je 2006. godine, ali do danas nije odobren na Vijeću ministara, u međuvremenu nije ažuriran, niti sadrži podatke o vrijednosti imovine.

⁴⁹ U BiH, nadležnost za računovodstvenu politiku leži na entitetima.

⁵⁰ Modificirani obračunski osnov računovodstva, kao zakonska obaveza u FBiH i BiH, evidentira primitke prihoda u trenutku gotovinske naplate (gotovinski osnov), dok se rashodi evidentiraju u trenutku razmjene ekonomske vrijednosti (obračunski osnov).

79. Kvalitet podataka o nefinansijskoj imovini je upitan i nije potvrđen sveobuhvatnim istraživanjem i revalorizacijom. U skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji, budžetski korisnici vrše popis imovine i obaveza, uključujući i nefinansijsku imovinu, najmanje jednom godišnje. Međutim, svake godine tokom nekoliko proteklih godina, Ured za reviziju institucija skreće pažnju na nedostatak preciznih informacija o imovini i nepostojanje prateće dokumentacije uz popis. Pored toga, u izvještajima FBiH i dalje se vodi neka imovina koja je prenesena na institucije BiH po njihovom osnivanju. Nadalje, zemljište i objekti koje koristi nekoliko institucija nisu pravilno evidentirani u njihovim finansijskim izvještajima.

Preporuke

Pitanje: Ne postoji kontrola kod preuzimanja obaveza, a okvir za upravljanje novčanim sredstvima je i dalje u velikoj mjeri zasnovan na ograničavanju novčanih sredstava, što potencijalno može dovesti do neizmirenja obaveza, posebno kada se radi o potrošnji koja se finansira iz domaćih izvora, čime se rizikuju kašnjenja u početku i nastavku realizacije projekata.

Preporuka 7: Ministarstvo finansija treba da pojača provjere kod preuzimanja obaveza – posebno kod preuzimanja višegodišnjih obaveza za sve projekte javnih investicija, bez obzira na njihovu veličinu:

- Dograditi sisteme trezora na nivou FBiH i kantona kako bi se omogućilo evidentiranje preuzetih i ugovornih obaveza i kontrola svih vrsta potrošnje u fazi preuzimanja obaveza **(2019)**.
- Osigurati da se višegodišnje obaveze za period srednjoročnog budžeta i duže mogu evidentirati u trezorskim sistemima **(2019)**.

Pitanje: Početak realizacije velikih investicionih projekata često kasni zbog složenog niza zahtjeva za pribavljanjem dozvola i odobrenja.

Preporuka 8: Ministarstvo prostornog uređenja treba predvoditi proces razmatranja okvira za izdavanje dozvola i odobrenja, te racionalizirati procese u okviru odgovarajućih nivoa vlasti.⁵¹

- Dokumentirati sve potrebne dozvole, odobrenja i odgovarajuće zakone, zajedno sa budžetskim korisnicima i javnim preduzećima zaduženim za realizaciju velikih projekata javnih investicija **(2018)**.
- Razmotriti, na sveobuhvatan način, svrhu i efektivnost svake tražene dozvole i odobrenja, te efikasnost procesa podnošenja zahtjeva i izdavanja svake dozvole / odobrenja **(2019)**.
- Predložiti izmjene i dopune odgovarajućih zakonskih okvira sa ciljem racionalizacije i pojednostavljenja procesa, te ukidanja svih nepotrebnih procedura **(2019)**.

⁵¹ Ovo razmatranje treba obuhvatiti formiranje radne grupe sastavljene od predstavnika svih ministarstava i subjekata zaduženih za izdavanje dozvola i odobrenja.

- Razmotriti sisteme podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvola i odobrenja i tražene izvore podataka za ocjenu, npr. katastre nekretnina, te ih po potrebi ažurirati i automatizirati **(2019)**.

Pitanje: Praćenje projekata je fragmentirano između resornih ministarstava, javnih preduzeća i nadležnog ministarstva finansija. Naknadne provjere i revizije ne vrše se na sistematičan način, nije jasno vlasništvo nad imovinom, a registri imovine su nepotpuni, što otežava praćenje realizacije projekata, izvlačenje pouka i efektivno praćenje imovine.

Preporuka 9: Ministarstva finansija treba da unaprijede praćenje realizacije investicionih projekata tokom realizacije sa ciljem bolje kontrole, te izbjegavaju kašnjenja u realizaciji i unaprijede upravljanje i praćenje imovine nakon završetka projekta:

- Unaprijediti funkcionalnost sistema PIMIS kako bi se omogućilo izvještavanje o fizičkom napretku u realizaciji javnih investicionih projekata **(2018)**.
- Objaviti sveobuhvatniji godišnji izvještaj o programu javnih investicija, uključujući finansijski i fizički napredak za najznačajnije investicije, uključujući razloge kašnjenja i preporuke za poboljšanje **(2018)**.
- Izraditi standardne smjernice za prilagođavanje projekata tokom realizacije, uključujući puno obrazloženje projekta, troškove i očekivane rezultate u slučaju značajnih kašnjenja **(2019)**.
- Na internet stranicama odgovarajućih ministarstava, objaviti rezultate naknade provjere realizacije projekta, koja se radi za projekte finansirane iz ino-izvora, a ključne nalaze uključiti u godišnji izvještaj o javnim investicijama **(2019)**.
- Ministarstvo finansija treba da identifikira jedan veliki projekat čiji je rok za realizaciju 2018. godina, koji će biti predmet naknadne revizije **(2019)**.
- Dva ureda za reviziju treba da zahtijevaju da svi nalazi revizije koju izvrše eksterni revizori za potrebe povjerilaca, kao što su Svjetska banka i EBRD, budu uključeni u revizije institucija **(od 2019)**.
- Izraditi sveobuhvatan konsolidiran registar imovine za FBiH, sa posebno označenom imovinom koja može biti predmet spora oko vlasništva **(2020)**.

Pitanje: Sistem nabavki u BiH ima zakonski i regulatorni okvir sa labavim kriterijumima u pogledu žalbi. U praksi, dolazi do kašnjenja u nabavkama zbog žalbi i ograničenih kapaciteta ugovornih organa, što još više pogoršava neadekvatno praćenje kašnjenja u nabavkama,

Preporuka 10: Agencija za javne nabavke i Ured za razmatranje žalbi treba da smanje kašnjenja u postupku nabavki kroz preispitivanje regulatornog okvira za nabavke sa ciljem zatvaranja rupa u kriterijumima za žalbe i povećanja efikasnosti:

- Preispitati Zakon o javnim nabavkama i operativne postupke Ureda za razmatranje žalbi, te izmijeniti kriterijume za žalbe kako bi se smanjila mogućnost podnošenja frivolnih žalbi **(2018)**.
- Razmotriti efikasnog postojećeg sistema žalbenog postupka **(2018)**.
- Zahtijevati od ugovornih organa da izvještavaju o blagovremenosti procesa nabavke kroz kraće kvartalne izvještaje i da na centralnom nivou prate poštovanje rokova iz Zakona o javnim nabavkama **(od 2019. nadalje)**.
- Organizirati obuku i davanje komentara na planove nabavke i tendersku dokumentaciju od strane ugovornih organa kako bi se izbjeglo odugovlačenje postupka nabavke i žalbenog postupka **(od 2019. nadalje)**.

Opšti okvir za studiju izvodljivosti

U ovom Prilogu iznosimo nekoliko širih elemenata koji čine dio studije izvodljivosti. Prilog služi kao vodič, ali biće potrebna dodatna detaljnija razrada i prilagođavanje, zavisno od sektora.⁵²

1. Sažetak

- Iznijeti sažet prikaz ključnih nalaza studije izvodljivosti i preporuka za donosiocima odluka na visokom nivou.

2. Analiza postojećeg konteksta projekta

- Razmotriti kontekst projekta, uključujući postojeći institucionalni okvir.
- Dati sažet prikaz vladine politike u sektoru / podsektoru kojem projekat pripada i uloge države i privatnog sektora.
- Opisati ulogu privrednog subjekta u sektoru / podsektoru i način na koji se uključio u projekat. Ako je bilo nekih ranijih pokušaja da se projekat pokrene, objasniti zašto su propali.
- Dati sažet prikaz nalaza i zaključaka preliminarnih ili ranijih studija, uključujući i preinvesticionu studiju tamo gdje je to relevantno.

3. Razmatranje projektnih alternativa

- Procijeniti nivo i kvalitet postojećih javnih usluga koje će se unaprijediti kroz projekat i definirati sve propuste i nedostatke, kao što su: loš kvalitet usluga, uska grla ili prekidi u pružanju usluga.
- Razmotriti različite alternative za zadovoljavanje utvrđenih potreba za odgovarajućom uslugom.
- Utvrditi ko koristi usluge i kome su potrebne sa ciljem definiranja korisnika, na primjer, prema geografskoj lokaciji ili društveno-ekonomskoj kategoriji.
- Razmotriti različite alternative za zadovoljavanje utvrđenih potreba za odgovarajućom uslugom. Alternative mogu uključivati: regulatorne izmjene ili unapređenje praksi upravljanja u sektoru, bez investicija; rekonstrukciju postojećih objekata ili izgradnju potpuno novih objekata.

4. Procjena tržišta i analiza potražnje

- Napraviti prognozu potencijalne potražnje za definiranim krajnjim proizvodima (uslugama) među ciljnim korisnicima projekta i očekivanog rasta ove potražnje tokom životnog ciklusa projekta. Uključiti i procjenu eventualne potisnute potražnje koja trenutno nije zadovoljena zbog nedovoljnog obuhvata ili kvaliteta usluge.

- Dati procjenu spremnosti i mogućnosti potencijalnih korisnika da plate usluge, gdje je relevantno.
- Iznijeti prognoze u vidu scenarija koji prikazuju različite moguće ishode, uključujući najvjerojatniji ishod i najgori scenario.

5. Sažetak tehničkih studija i troškova projekta

- Dati tehnički opis tehničkih i drugih aspekata projekta. Tu treba navesti tehničke i tehnološke studije koje su rađene kako bi se procijenila tehnička izvodljivost projekta i alternativa. Uz studiju izvodljivosti treba priložiti detaljne studije.
- Utvrditi ulazne parametre za projekat i njihove cijene, uključujući troškove rada za izgradnju projekta i njegovu eksploataciju.
- Dati detaljne procjene kapitalnih troškova, operativnih troškova i troškova održavanja. Procjene kapitalnih troškova treba da budu zasnovane na preliminarnom idejnom projektu.

6. Prostorno planiranje

- Razmotriti pitanja u pogledu prostornog planiranja vezana za projekat i projektnu lokaciju. Dati kratak opis implikacija prostornih planova na lokalnom nivou i nivou zemlje po projekat.
- Opisati predložene korake kojima se osigurava usklađenost sa planovima. Utvrditi koja su zvanična odobrenja potrebna da bi se pristupilo realizaciji projekta.
- Navesti zahtjeve u pogledu kupovine zemljišta za projekat, te postupke i rokove za ispunjenje tih zahtjeva. Kupovina zemljišta i pribavljanje odobrenja moraju biti uključeni u plan realizacije projekta.

7. Ekonomska analiza

- Izložiti pristup ekonomske analize – ekonomske analize troškova i koristi ili, gdje je relevantno, analize rentabilnosti
- Utvrditi i vrednovati relevantne i materijalne troškove i koristi.
- Opisati korištene ulazne podatke, tehnike procjene i pretpostavke.
- Izložiti rezultate ekonomske analize predloženog projekta u odnosu na realne projektne alternative i postojećeg stanja.
- Uz glavni izvještaj priložiti sve detaljne razrade i ekonomske modele rađene za studiju izvodljivosti.

8. Finansijska i fiskalna analiza

- Izložiti finansijsku analizu predloženog projekta i rezultate procjene finansijske održivosti nosilaca eksploatacije, uz opis ulaznih podataka i pretpostavki korištenih za dobijanje tih rezultata.
- Izložiti procjenu neto uticaja predloženog projekta na javne finansije, uključujući promjene u poreskim prihodima, tokom izgradnje i tokom eksploatacije.

- Uz glavni izvještaj priložiti sve detaljne razrade i finansijske modele rađene za studiju izvodljivosti.

9. Analiza i upravljanje rizicima

- Utvrditi glavne izvore rizika za projekat i procijeniti njihov uticaj na ekonomsku izvodljivost i finansijski učinak projekta, te njihovu vjerovatnoću.
- Izložiti plan upravljanja ključnim rizicima, uključujući mjere ublažavanja i reaktivne mjere u slučaju nastanka rizika.

10. Uticaj na životnu sredinu i društvo

- Dati sažet prikaz pozitivnih i negativnih uticaja projekta na životnu sredinu i društvo.
- Uz izvještaj studije izvodljivosti priložiti punu procjenu uticaja projekta na životnu sredinu i društvo, ako je rađena.

11. Rješenja u pogledu realizacije i eksploatacije

- Izložiti procjenu kapaciteta organizacije ili organizacija odgovornih za realizaciju i/ili eksploataciju projekta.
- Navesti okvirni plan i dinamiku realizacije projekta, sa naznakom ključnih tačaka u pogledu detaljnog planiranja, pribavljanja odobrenja i izgradnje.
- Opisati način upravljanja projektom, uključujući organizaciona rješenja i raspodjelu odgovornosti među različitim učesnicima u projektu.
- Dati kratak prikaz organizacionih rješenja i raspodjele odgovornosti za eksploataciju i održavanje projekta po završetku.

12. Zaključci u pogledu izvodljivosti projekta

- Dati sažet prikaz i tumačenje nalaza prethodnih analiza korištenih za izvlačenje zaključka u pogledu tehničke i ekonomske izvodljivosti projekta, njegove održivosti i povezanih rizika.
- Dati preporuke donosiocima odluka.

Pregled strategija razvoja i sektorskih strategija u izabranim infrastrukturnim sektorima u BiH

U narednoj tabeli prikazano je nekoliko sektorskih strategija po nivoima vlasti. Na različitim nivoima vlasti postoji ukupno oko 150 zakona, a ne postoji opšta strategija razvoja na nivou zemlje koja bi služila kao osnov za javne investicije. Nepostojanje usvojenih strategija na nivou zemlje otežava pristup određenim infrastrukturnim fondovima Evropske unije. Energetski sektor je jedan takav primjer, gdje tek treba doći do usvajanja nacrtu sektorske strategije.

	Strategija razvoja	Sektorske strategije u izabranim infrastrukturnim sektorima
BiH	1 strateški okvir za BiH	1 strategija prometa 1 strategija zaštite životne sredine 1 strategija ruralnog razvoja (poljoprivreda)*
Federacija BiH	Nema	6 federalnih strategija zdravstvene zaštite koje se bave različitim tematskim oblastima 1 federalna strategija prometa 5 federalnih strategija poljoprivrede koje se bave različitim tematskim oblastima 1 federalna strategija zaštite životne sredine 1 federalna strategija za energetiku
Kantoni	10 kantonalnih strategija razvoja	/**
Opštine	44 opštinske strategije razvoja***	/

Izvor: podaci Federalnog zavod za programiranje razvoja

* Na nivou zemlje, do sada su donesene strategije prometa, ruralnog razvoja i zaštite životne sredine, prvenstveno radi pristupa finansiranju iz ino-izvora. Strategija za sektor energetike na nivou zemlje još nije donesena. Nema planova za izradu strategija razvoja koje bi se bavile društvenom infrastrukturuom na nivou institucija BiH (kao što su zdravstvo ili obrazovanje).

** Lista nije iscrpna, a drugi izvori upućuju na kantonalne sektorske strategije (npr. u zdravstvu).

*** ne uključujući one izrađene od 2015. godine nadalje

Pregled zakona kojima se uređuje planiranje javnih investicija i prateći kalendar

U narednoj tabeli dat je pregled postojećeg zakonskog i regulatornog okvira kojima se uređuje planiranje u BiH. Okvir je prilično fragmentiran usljed administrativnih rješenja u zemlji. U nastojanjima da se usklade različiti planski dokumenti, očekuje se da će novi zakon o strateškom planiranju stupiti na snagu zajedno sa budžetom za 2020. godinu. Novim zakonom, ujednačili bi se zahtjevi u pogledu planiranja, kao i budžetski kalendar, čime bi se faza strateškog planiranja efektivno povezala sa godišnjim budžetom. Trogodišnji planovi prikazani u kalendaru postali bi veza između strateških prioriteta i srednjoročnog okvira rashoda. Trenutno, veza između planiranja i budžetskog procesa je slaba.

	Strateško planiranje	Srednjoročno planiranje	Investiciono planiranje		Prostorno planiranje	Koncesije i JPP
BiH	Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH (2014)		Nacrt Zakona o metodologiji za upravljanje javnim investicijama BiH (2018)		/	Zakon o koncesijama BiH (2002) Zakon o JPP (u izradi)
Federacija BiH	Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji BiH (2017)	Uredba o procesu trogodišnjeg i godišnjeg planiranja i godišnjeg izvještavanja u federalnim ministarstvima i institucijama (2014)	Uredba o načinu i kriterijumima za pripremu, izradu i praćenje realizacije Programa javnih investicija (2014)		Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije BiH (2010)	Zakon o koncesijama Federacije BiH (2006) Zakon o JPP (u izradi)
Kantoni					10 kantonalnih zakona o prostornom planiranju	10 kantonalnih zakona o koncesijama 8 kantonalnih zakona o JPP
Opštine					/	/

Izvor: stručnjaci MMF-a, na osnovu podataka i izvještaja Vlade i javno dostupnih podataka

Kalendar planiranja i budžetskog procesa (kalendar na snazi)

	Dokumenti	Jan	Februar	Mart	April	Maj	Jun	Juli	Avugst	Septembar	Oktobar	Novembar	Decembar
Strategija	Srednjoročni plan Federacija BiH			31 - nacrt trogodišnjeg plana dostavlja se MF					15 - revidirani nacrt trogodišnjeg plana dostavlja se MF		31 - usvajanje trogodišnjeg plana dostavljenog MF-u		
	Srednjoročni plan Institucije BiH	31 – DEP dostavlja instrukciju za izradu srednjoročnog programa rada VM		15 – institucije dostavljaju elemente za pripremu srednjoročnog programa rada VM 15 – MF dostavlja DEP-u informaciju o DOB	30 – nacrt srednjoročnog programa rada VM	30 – nacrt srednjoročnog programa rada VM se dostavlja na usvajanje	30 – nacrt srednjoročnog programa rada VM se usvaja			30 – institucije usvajaju i objavljuju srednjoročni program rada VM			
Planiranje	PJP Federacija BiH		15 – MF dostavlja odgovarajućim / resornim ministarstvima zahtjev za popunjavanje IP obrazaca		15 – resorna ministarstva dostavljaju MF-u IP obrasce čija vrijednost prelazi 1 milion KM		15 – MF izrađuje nacrt PJI i dostavlja ga Vladi 30 – Vlada usvaja nacrt PJI			15 – Konsultacije o konačnom PJI 25 – Resorna ministarstva MF-u dostavljaju revidirani IP obrazac	20 – MF dostavlja prijedlog PJI Vladi	25 – Vlada usvaja PJI	
	PJP Institucije BiH	31 – MF dostavlja odgovarajućim / resornim ministarstvima zahtjev za popunjavanje IP obrazaca			15 – MF odobrava IP obrasce		15 – MF izrađuje nacrt PJI i dostavlja ga Vladi 30 – Vlada usvaja prijedlog PJI	1 – MF traži ažuriranje PJI	1 – Institucije šalju ažurirane informacije	1 – MF priprema ažurirani PJI	1 – MF priprema ažurirani PJI i dostavlja ga Vladi		
Budžetski proces	DOB i godišnji budžet		15 – MF izdaje budžetsku instrukciju br. 1		15 – Budžetski korisnici dostavljaju MF-u prijedlog prioriteta za DOB		30 - Vlada usvaja DOB	15 - DOB se objavljuje 15 – MF izdaje budžetsku instrukciju br. 2	15 - Zahtjevi budžetskih korisnika (koje pripremaju budžetski korisnici) dostavljaju se MF-u		15- MF dostavlja nacrt godišnjeg budžeta Vladi	5 - prijedlog godišnjeg budžeta – utvrđen na Vladi dostavlja se Parlamentu	31 - usvajanje na parlamentu ili lokalnim skupštinama

Fiscal Affairs Department

International Monetary Fund

700 19th Street NW

Washington, DC 20431

USA

<http://www.imf.org/capacitydevelopment>