

**СТРАТЕШКА ПЛАТФОРМА
ЗА ИЗРАДУ СТРАТЕГИЈЕ
УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
ЗА ПЕРИОД 2026-2030.**

- ЗА ЈАВНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ -

Бања Лука, март 2026. године

Садржај

| | | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. | Ситуациона анализа..... | 3 |
| 1.1.1. | Стање и трендови у сектору управљања јавним финансијама..... | 3 |
| 1.1.2. | Преглед реализације Стратегије управљања јавним финансијама Републике Српске (2021-2025. година)..... | 45 |
| 1.1.3. | Преглед кључних налаза у ресору управљања јавним финансијама..... | 58 |
| 1.2. | SWOT анализа и стратешко фокусирање..... | 63 |
| 1.2.1. | SWOT анализа..... | 63 |
| 1.2.2. | Стратешко фокусирање..... | 65 |
| 1.3. | Стратешка оријентација..... | 66 |
| 1.3.1. | Визија развоја система УЈФ..... | 66 |
| 1.3.2. | Стратешки циљ са индикаторима..... | 66 |
| Прилог 1. | Препоруке и налази развојних партнера од значаја за систем УЈФ..... | 68 |

1.1. Ситуациона анализа

1.1.1. Стање и трендови у сектору управљања јавним финансијама

1.1.1.1. Економски и фискални контекст

Економски контекст

У периоду након пандемије услиједило је неколико турбулентних година са бројним шокovima. Изражене су геополитичке тензије у вези са ратом у Украјини, поремећени ланци снабдијевања, снажни инфлаторни притисци који су на глобалном нивоу прерасли у дезинфлацију, те рестриктивна монетарна политика великог броја централних банака с циљем успостављања равнотеже између стабилизације цијена и очувања економског раста. У оваквим условима Република Српска је задржала раст економске активности. Посматрано с расходне стране, раст приватне и јавне потрошње континуирано је имао позитиван допринос привредном расту. Остварени биланс спољнотрговинске размјене на почетку периода имао је значајан позитиван допринос расту који се с годинама смањивао, док је допринос инвестиција био промјенљив. Са производне стране БДП-а, највећи раст остварен је у сектору услуга, посебно у трговини на велико и мало, док индустрија биљежи пад у посљедње двије године под утицајем смањене иностране тражње услијед пада економске активности у земљама ЕУ, које су најзначајнији спољнотрговински партнери Републике Српске.

Током 2024. године дошло је до стабилизације на глобалном тржишту енергената под утицајем смањења потражње. Ипак, цијене енергената и даље су на вишем нивоу него прије пандемије. Стабилизација на тржишту енергената резултирала је успоравањем укупне инфлације на глобалном нивоу. У земљама ЕУ, посматрано по секторима, производни сектор наставио је да биљежи пад активности, док је услужни сектор биљежио раст. Ова кретања настављају се и у 2025. години. Базна инфлација у еврозони је изнад стопе укупне инфлације, те уз висок степен неизвјесности у вези са економском активношћу представља значајан изазов. Оваква кретања у земљама ЕУ, због привредне повезаности, значајно утичу на трендове у БиХ и Републици Српској. БДП Републике Српске је у 2024. години остварио раст од 3,1%. Највећи допринос томе дао је раст у сектору услуга, посебно у трговини на велико и мало, а слиједи сектори грађевинарства, пољопривреде, шумарства и риболова. Сектор индустрије већ другу годину узастопно биљежи пад активности под утицајем пада индустријске производње код главних спољнотрговинских партнера и посљедичног смањења иностране тражње. Пад извозно оријентисане индустријске производње одразио се и на кретања у спољнотрговинској размјени кроз пад извоза, раст увоза и повећање спољнотрговинског дефицита.

Смањење учешћа индустрије у структури бруто додате вриједности указује на промјену структуре економије у корист сектора услуга, који постаје главни покретач раста. Ово је у највећој мјери засновано на домаћој потрошњи. Наиме, раст плата у циљу неутралисања високе инфлације и повећање социјалних давања омогућили су раст личне потрошње, а покретањем неких инфраструктурних пројеката дошло је и до раста инвестиционе потрошње. Након снажних инфлаторних притисака у претходним годинама, током 2024. године дошло је до успоравања инфлације, која је износила 1,8%. Процјењује се да је базна инфлација на приближно истом нивоу као и укупна, што указује на то да раст домаћих цијена постаје доминантнији у односу на раст иностраних. На тржишту рада забиљежено је благо смањење броја запослених (0,3%) и значајније

смањење броја незапослених (7,8%) у односу на 2023. годину. Током 2024. године просјечне нето плате номинално су порасле за 10,2%, што је уз успоравање инфлације омогућило реални раст плата од 8,2%.

Слабљење домаће и спољне тражње одразило се на личну потрошњу, инвестиције и спољну трговину, што је утицало на ниже стопе привредног раста у 2025. години. Наиме, у прва три квартала 2025. године бруто домаћи производ остварио је просјечну стопу раста од 1,8%, уз узлазни тренд. И даље највећи допринос расту БДП-а има сектор услуга, посебно трговина на велико и мало, али уз тренд благог опадања. Слиједи сектори грађевинарства, пољопривреде, шумарства и риболова, док сектор индустрије има негативан допринос расту привредне активности.

У првих девет мјесеци 2025. године цијене мјерене индексом потрошачких цијена расле су за 4,0%. Инфлаторни притисци појачани су услјед повећања минималне плате почетком године, значајног раста цијена у одјељцима 'Храна и безалкохолна пића' и 'Здравство', те постојаног утицаја базе инфлације. Ово је директно утицало на повећање трошкова живота и посљедично смањење куповне моћи становништва. У оваквим околностима лична потрошња, као највећи макроекономски агрегат, успорава, иако су нето плате у посматраном периоду порасле за 8,8%. Опрезније понашање грађана одразило се на увоз, који биљежи ниже стопе раста у односу на исти период претходне године, док извоз расте по вишим стопама. Овакво кретање спољнотрговинске разmjене указује на повећање њеног обима, што би требало позитивно да се одрази на економски раст.

У наредном средњорочном периоду, од 2026. до 2028. године, очекује се наставак умјереног раста економске активности, уз истовремено стабилизовање инфлаторних притисака. Као и у претходном периоду, највећи допринос економском расту даће лична и јавна потрошња те инвестиције, док ће пројектовано кретање спољнотрговинског биланса имати неутралан утицај.

Треба напоменути да је остварење процијењене вриједности реалног БДП-а изложено високом степену неизвјесности у вези са економском активношћу главних спољнотрговинских партнера Републике Српске, економско-политичким приликама на глобалном и локалном нивоу, као и могућим ефектима цјеновне конкурентности домаћих производа и услуга.

Фискални ризици представљају изложеност јавних финансија околностима које могу проузроковати краткорочна и средњорочна одступања од пројектованог фискалног оквира. Они обухватају одступања фискалних варијабли од вриједности планираних у Документу оквирног буџета, буџету, финансијским плановима или пројекцијама јавних финансија.

Фискални ризици се уобичајено класификују у три основне категорије: макроекономске, специфичне и институционалне, а могу имати директан или индиректан утицај на кључне индикаторе. Идентификација ових ризика полазна је тачка за боље управљање јавним финансијама у средњем року.

Директни утицај огледа се у смањењу прихода по основу пореза, лиценци или дивиденди јавних предузећа, те у потребама за грантовима, субвенцијама или докапитализацијом. Индиректни утицај манифестује се кроз лош оперативни учинак и недовољна улагања у инфраструктуру, што може негативно утицати на економски раст. Наведени утицаји за посљедицу могу имати лошије финансијске резултате, што смањује вриједност јавних предузећа и негативно се одражава на билансе јавног сектора у цјелини.

Фискални контекст

Када је ријеч о фискалном контексту за Републику Српску, у овом дијелу документа осврнућемо се на посљедњи усвојени консолидовани буџетски оквир сектора опште владе за период 2026–2028. године, у односу на најновије пројекције макроекономских показатеља. Сектор опште владе обухвата консолидоване буџете подсектора: централне владе, јединица локалне самоуправе и ванбуџетских фондова.

У 2024. години укупни приходи сектора опште владе Републике Српске износили су 41,1% оствареног БДП-а, док је укупна потрошња била 42,7%, што је резултирало дефицитом од 1,6%. Према процјенама консолидованог буџетског оквира, у 2025. години укупни приходи износиће 43,6% пројектованог БДП-а, а укупна потрошња 45,1%, што резултира очекиваним дефицитом од 1,5%. У периоду 2026–2028. године, планирани консолидовани буџетски оквир у односу на пројектовани БДП карактерише учешће прихода у распону од 42,0% до 39,4% и учешће укупне потрошње од 44,3% до 40,9%. Сходно томе, пројектован је дефицит од 2,3% БДП-а у 2026. години, који се смањује на 1,9% у 2027. и на 1,6% у 2028. години.

У периоду 2026–2028. године, посматрано на нивоу сектора опште владе, највећи дио укупних прихода чине порески приходи, односно индиректни порези (37,7% – 38,2%) и директни порези (13,4% – 13,6%). Значајан удио прихода односи се на доприносе за социјално осигурање (37,7% – 37,8%), док се преостали дио односи на непореске приходе (10,4% – 10,5%) и грантове (0,3% – 0,4%).

У оквиру планиране укупне потрошње у периоду 2026–2028. године, значајна су издвајања за дознаке на име социјалне заштите (53,4% – 55,2%) и издвајања за лична примања запослених (24,1% – 25,2%), која су дефинисана законским оквиром. Издвајања за расходе по основу коришћења робе и услуга (7,1% – 7,6%) донекле су условљена расположивим средствима, док се за нето издатке за нефинансијску имовину планира издвојити 7,5% – 8,8% укупне потрошње. У структури планиране потрошње значајна су и издвајања за расходе по основу камата и других трошкова финансирања (3,8% – 4,4%).

1.1.1.2. Институционални и нормативни оквир сектора УЈФ

Мјере реформи презентоване у овом документу засноване су на законом утврђеним надлежностима институција задужених за њихову примјену. У примјени кључних функција у систему управљања јавним финансијама учествују сљедеће институције:

Табела 1.1: Преглед кључних функција у систему УЈФ Републике Српске

| Кључне функције | Надлежни |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Фискални надзор | Фискални савјет Републике Српске |
| Макроекономске прогнозе | МФ, Ресор за макроекономску анализу и политику |
| Припрема средњорочног и годишњег буџета | МФ, Ресор за макроекономску анализу и политику, Ресор за буџет и јавне финансије |
| Извршење буџета | МФ, Ресор за буџет и јавне финансије |
| Праћење фискалних ризика | МФ, Ресор за макроекономску анализу и политику |

| Кључне функције | Надлежни |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Управљање јавним инвестицијама | МФ, Ресор за управљање инвестицијама |
| Управљање готовином | МФ, Ресор за трезор |
| Управљање јавном имовином | Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове (РУГУРС) |
| Управљање дугом | МФ, Ресор за управљање дугом |
| Прикупљање прихода од директних пореза | МФ, Ресор за фискални систем МФ, Пореска управа РС |
| Обрачун и исплата плата и накнада | МФ, Ресор за трезор |
| Јавне набавке | Уговорни органи, спровођење законодавног оквира |
| Интерна ревизија | Централна јединица за хармонизацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије (ЦЈХ) Министарства финансија Републике Српске и Централна јединица за интерну ревизију Министарства финансија Републике Српске; субјекти јавног сектора- корисници средстава буџета Републике Српске, јединице локалне самоуправе и корисници средстава буџета јединица локалне самоуправе, ванбуџетски фондови, агенције и друге институције, јавна предузећа, установе и организације у којима је Република Српска већински власник. ¹ |
| Финансијско извјештавање | МФ, Ресор за трезор, Ресор за рачуноводство и ревизију |
| Екстерна ревизија | Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске |
| Скупштински надзор | Народна скупштина Републике Српске, Одбор за финансије и буџет |

Систем управљања јавним финансијама (УЈФ) дефинисан је скупом закона и подзаконских аката којима се прописују надлежности институција, процеси, те права и обавезе актера у систему.

Табела 1.2: Преглед законодавства у систему УЈФ Републике Српске

| Област УЈФ | Закон / пропис | Кратак приказ и предмет |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Сви | Устав | Устав је највиши правни акт који утврђује подјелу власти, укључујући извршну, законодавну и судску власт. |
| Планирање | Закон о републичкој управи Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске”, број 115/18, 111/21, 15/22 и 56/22). Закон о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској | Закон о републичкој управи Републике Српске уређује оснивање, надлежност и организацију министарстава и других органа управе. Закон о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској, усвојен 2021. године, уведен је, како би |

¹ (како је наведено у члану 2. Закона о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске („Сл.гласник РС“, број 91/17))

| Област УЈФ | Закон / пропис | Кратак приказ и предмет |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | ("Службени гласник Републике Српске", број 63/21). | се успоставио јединствен систем планирања одрживог развоја. |
| Буџет | <p>Закон о буџетском систему Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 121/12, 52/14, 103/15, 15/16 и 110/24).</p> <p>Закон о извршењу буџета Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 110/24, 61/25, 109/25 и 114/25).</p> | <p>Законом о буџетском систему Републике Српске уређују се буџетски систем Републике Српске, припрема, планирање, начин израде, доношење и извршење буџета Републике Српске, буџета општина, градова и фондова, задуживање и отплата дуга, рачуноводство, извјештавање и контрола буџета Републике, општина, градова и фондова.</p> <p>Начин извршења буџета Републике Српске за конкретну фискалну годину дефинисан је Законом о извршењу Буџета Републике Српске, који усваја Народна скупштина уз Буџет Републике Српске.</p> |
| Закон о фискалној одговорности у Републици Српској | Закон о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 94/15 и 62/18). | <p>Законом о фискалној одговорности у Републици Српској уређују се фискална правила, мјере и процедуре на основу којих се успоставља фискални оквир, ограничава јавна потрошња, јача одговорност за ефикасно и ефективно коришћење буџетских средстава, оснива Фискални савјет Републике Српске, те јача систем контрола и надзора. Овим законом дефинисана су општа и посебна фискална правила о јавном дугу и консолидованом буџетском дефициту. Опште правило о јавном дугу одређује да јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а. У оквиру посебних фискалних правила дефинисан је праг који подразумева да, уколико јавни дуг на крају фискалне године достигне 50% оствареног БДП-а, буџет за наредну годину мора бити планиран са суфицитом.</p> <p>Опште правило о консолидованом буџетском дефициту дефинише да он на крају фискалне године не може бити већи од 3% оствареног БДП-а. Посебно фискално правило налаже да, уколико консолидовани буџетски дефицит достигне 2,5% оствареног БДП-а, буџет за наредну годину мора бити са буџетским суфицитом.</p> |
| Рачуноводство и трезорско управљање | <p>Закон о буџетском систему Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 121/12, 52/14, 103/15, 15/16 и 110/24).</p> <p>Закон о рачуноводству и ревизији Републике Српске („Службени</p> | Законом о трезору Републике Српске уређени су трезорски систем Републике Српске, послови и начин рада Трезора Републике Српске, трезора општина, градова и фондова, као и начин вођења главне књиге и помоћних књига, те вршење надзора. Систем трезорског пословања представља техничко-организациони оквир за успостављање и вођење система рачуноводства буџетских корисника. |

| Област УЈФ | Закон / пропис | Кратак приказ и предмет |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>гласник Републике Српске”, број 115/25).</p> <p>Закон о трезору Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, број 28/13 и 103/15).</p> | |
| Ревизија | <p>Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, број 98/05 и 20/14).</p> | <p>Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске успоставља Главну службу за ревизију као независну институцију за контролу трошења јавних средстава, с циљем осигурања одговорности, транспарентности и економичности. Предмет закона обухвата статус, надлежност и организацију Главне службе, врсте ревизије (финансијску ревизију и ревизију учинка), те обавезе субјеката ревизије.</p> |
| Фискални односи са владама на другим нивоима (укључујући порезе и расподјелу прихода) | <p>Основно законодавство о директном опорезовању укључује:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Закон о порезу на доходак у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске”, број 60/15, 5/16, 66/18, 105/19, 123/20, 49/21, 119/21, 56/22, 112/23, 110/24 и 114/25); -Закон о порезу на добит правних лица у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске”, број 94/15, 1/17, 58/19, 110/24 и 114/25); -Закон о социјалним доприносима у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске”, број 114/17, 112/19, 49/21, 119/21, 56/22, 132/22, 112/23, 110/24 и 114/25); -Закон о Фискалном вијећу БиХ је важан правни акт који утиче на фискалне односе влада у цијелој БиХ | <p>Република Српска има Закон о фискалној одговорности, који прописује горње границе дуга и дефицита, те уређује рад Фискалног савјета Републике Српске. Фискални савјет је независно тијело, одговорно искључиво Народној скупштини Републике Српске, са мандатом да оцјењује кредибилитет фискалне политике у погледу њеног придржавања утврђених фискалних правила. Буџетски прописи на нивоу Републике Српске такође уређују аспекте фискалних односа између различитих нивоа власти.</p> |

| Област УЈФ | Закон / пропис | Кратак приказ и предмет |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | („Службени гласник БиХ”, број 63/08). | |
| Интерна контрола и ревизија | <p>1. Закон о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, број 91/16);</p> <p>2. Закон о буџетском систему Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, број 121/12, 52/14, 103/15, 15/16, 76/18 и 110/24).</p> | <p>1. Закон о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске представља примарни пропис који уређује област финансијског управљања, контроле и интерне ревизије, као кључних елемената овог система. Закон регулише све три компоненте јавне интерне финансијске контроле (енгл. <i>Public Internal Financial Control – PIFC</i>): финансијско управљање и контролу, интерну ревизију и Централну јединицу за хармонизацију. Сврха закона је реформа традиционалног система контроле, што је и основни задатак интерне финансијске контроле.</p> <p>2. Закон о буџетском систему Републике Српске уређује надлежност и послове буџетске инспекције у Републици Српској.</p> |
| Јавне набавке | Закон о јавним набавкама („Службени гласник БиХ”, број 39/14, 59/22 и 103/24). | Закон о јавним набавкама уређује поступак набавке те дефинише улоге и одговорности различитих тијела, као што су уговорни орган, Агенција за јавне набавке и Канцеларија за разматрање жалби. Сви нивои власти своје поступке јавних набавки спроводе у складу са овим законом. |
| Управљање дугом | Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, број 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 и 90/21). | Прописима су уређени начин и поступак задуживања, те издавања гаранција и хартија од вриједности. Утврђена су ограничења дуга, тако да укупан дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити виши од 60% оствареног БДП-а у тој години. Јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити виши од 55% оствареног БДП-а, док краткорочни дуг не може прелазити 8% износа редовних прихода остварених у претходној фискалној години. |
| Учешће јавности | <p>Закон о слободи приступа информацијама („Службени гласник Републике Српске”, број 20/01 и 114/25).</p> <p>Министарство финансија Републике Српске почело је са редовним објављивањем Водича</p> | <p>Закон о слободи приступа информацијама у Републици Српској уређује право физичких и правних лица на приступ информацијама под контролом јавних органа, промовишући транспарентност и слободан приступ информацијама.</p> <p>Измјене из 2026. године уводе обавезно проактивно објављивање кључних података на веб-сајтовима и омогућавају електронско подношење захтјева, уз задржавање теста јавног интереса за ограничење приступа.</p> <p>Најновији Водич за грађане кроз Буџет Републике Српске за 2026. годину доступан је јавности од марта 2026. године.</p> |

| Област УЈФ | Закон / пропис | Кратак приказ и предмет |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>за грађане кроз Буџет Републике Српске од 2018. године. Ова пракса је уведена с циљем да се јавне финансије учине транспарентнијим и разумљивијим широј јавности, а од тада се водич објављује сваке фискалне године.</p> <p>Пословник Народне скупштине Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, број 66/20, 103/24 и 114/25).</p> | <p>Пословник је чувар демократије и реда унутар Народне скупштине Републике Српске. Механизам којим посланици врше надзор над радом Владе су посланичка питања.</p> |

1.1.1.3. Фискални оквир

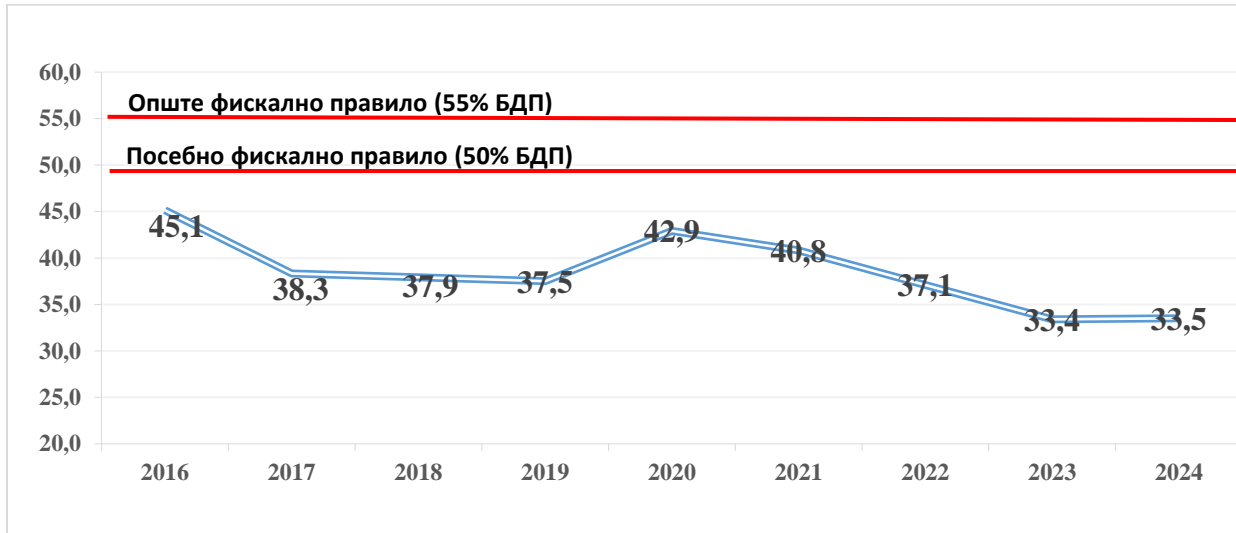
Фискална одговорност

Одговорно управљање јавним финансијама, с циљем очувања њихове стабилности и одрживости, један је од основних предуслова одрживог привредног раста и развоја Републике Српске. Фискално одговорна и ефикасно вођена политика, уз примјену међународних стандарда, може стабилизovati економију, подстаћи инвестиције и иновације, побољшати квалитет јавних услуга те олакшати приступ међународним изворима финансирања.

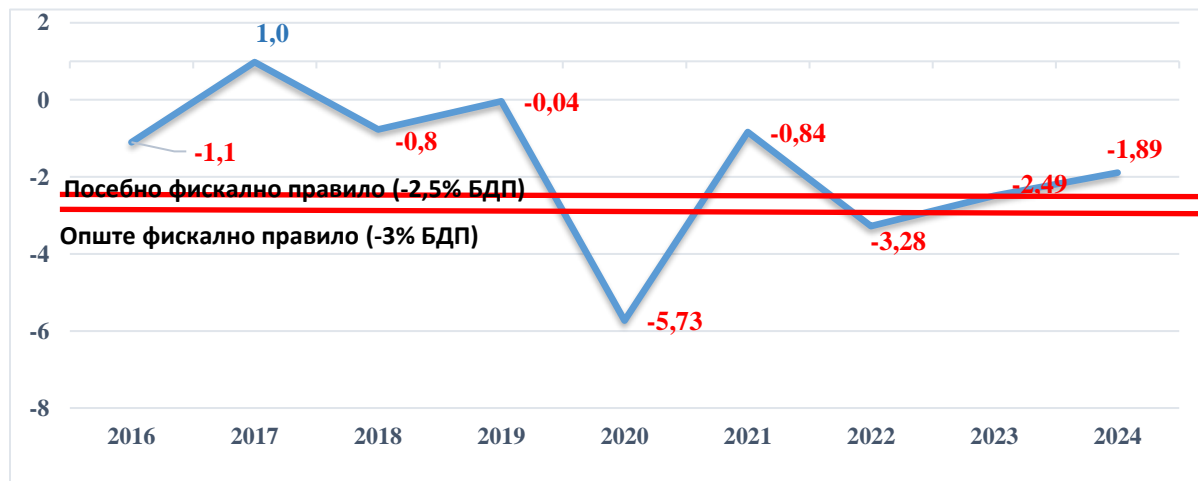
Спровођењем Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, као и вршењем законом прописаних функција Фискалног савјета Републике Српске, значајно је унапријеђена дисциплина трошења јавних средстава у буџетском систему. Закон о фискалној одговорности усвојен је ради осигурања транспарентности те средњорочне и дугорочне фискалне одрживости. Овим законом утврђена су фискална правила, мјере и процедуре на основу којих се успоставља фискални оквир, ограничава јавна потрошња и јача систем контроле.

Поред наведеног, законом је успостављен Фискални савјет Републике Српске као независан орган одговоран Народној скупштини Републике Српске. Савјет анализира и оцјењује макроекономске и фискалне претпоставке коришћене у изради владиних докумената, те процјењује у којој мјери су испуњени фискални циљеви и правила о дугу и дефициту. Једном годишње, Фискални савјет извјештава Народну скупштину о спровођењу закона и потенцијалним одступањима од утврђених правила. На наредна два графика приказано је кретање јавног дуга и консолидованог буџетског дефицита у односу на општа и посебна фискална правила, а на основу Извјештаја о спровођењу Закона о фискалној одговорности за 2024. годину.

Графикон 1. Јавни дуг Републике Српске, као проценат БДП-а, у периоду 2016-2024. година



Графикон 2. Консолидовани буџетски дефицит, као проценат БДП-у, у периоду 2016-2024. година



Извор: Фискални савет Републике Српске. (2025). Извјештај о спровођењу Закона о фискалној одговорности у Републици Српској за 2024. годину.

Током свих година посматраног периода јавни дуг Републике Српске остао је испод нивоа прописаних општим и посебним фискалним правилима, што указује на задовољавајућу одрживост дуга и усаглашеност са важећим законским оквиром. На дан 31.12.2024. године јавни дуг који подлијеже законском ограничењу износио је 33,52% оствареног БДП-а, чиме је потврђено поштовање фискалног правила.

Консолидовани буџетски дефицит у периоду 2016–2019. године био је релативно низак, док је у 2017. години остварен суфицит. Међутим, као директна посљедица пандемије COVID-19, повећане јавне потрошње и пада прихода, дефицит у 2020. години износио је 5,73% БДП-а, што је представљало одступање од правила. Слична ситуација поновила се 2022. године усљед глобалне енергетске кризе и раста трошкова, због чега је Влада Републике Српске израдила Програм

фискалне консолидације, који је усвојила Народна скупштина уз позитивно мишљење Фискалног савјета. Већ 2023. године дефицит је враћен у законске оквире, док је у 2024. години износио 1,89% БДП-а.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисана је фискална мјера у облику обавезе подношења Изјаве о фискалној одговорности. Ово је значајно за подизање фискалне одговорности на виши ниво, будући да се одговорно лице обавезује да у текућој години неће стварати обавезе веће од износа средстава која су му буџетом дата на располагање. Такође, обавезује се да ће та средства трошити законито, намјенски и сврсисходно, обезбјеђујући ефикасно функционисање система финансијског управљања и контроле у оквиру утврђених буџетских оквира.

Поред тога, Законом је дефинисана обавеза буџетских корисника, општина, градова и фондова да израде План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, уколико оне постоје, те да га доставе Фискалном савјету ради давања мишљења.

Анализа планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода код одређених јединица локалне самоуправе указала је на проблеме у поштовању фискалних мјера. Између осталог, идентификована је пракса стварања обавеза изнад висине расположивих средстава утврђених буџетом. Наведено указује на потребу за унапређењем механизма контроле и надзора над фискалним понашањем свих субјеката буџетског система, с циљем јачања фискалне одговорности и стабилности јавних финансија – од буџета Републике Српске и јединица локалне самоуправе до фондова социјалне сигурности, односно цјелокупног буџетског система.

Фискални савјет Републике Српске је крајем 2023. године поднио иницијативу за измјене и допуне Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, што представља предуслов за унапређење фискалних правила, мјера и механизма очувања фискалне одговорности. До дана израде ове ситуационе анализе није се приступило измјенама наведеног закона. У периоду реализације Стратегије управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021–2025. године, спроводиле су се активности усмјерене на смањење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода које произилазе из постојећег законодавства. Међутим, значајније смањење ових обавеза, односно стварање услова за њихово потпуно измирење, очекује се тек након измјене законског оквира.

Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021–2025. године, као потенцијални ризици који могу угрозити фискалну стабилност, између осталог, идентификовани су дуг јавних предузећа те дефицити који се појављују изван буџета у ужем смислу. Поред наведеног, ризик за фискалну стабилност могу представљати дефицити појединачних субјеката буџетског система, односно јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности. Слаба фискална дисциплина на нижим нивоима власти, као и код појединих буџетских корисника, може негативно утицати на поштовање фискалних правила цјелокупног буџетског система. С обзиром на то, неопходно је унаприједити фискална правила и примјену мјера с циљем јачања фискалне стабилности свих субјеката буџетског система Републике Српске.

У вријеме актуелне глобалне неизвјесности, фискална стабилност и одрживост изложене су новим изазовима и ризицима. Они се првенствено односе на отпорност на екстерне шокове, али и на еколошку димензију те улогу фискалне политике у испуњавању климатских циљева, нарочито у погледу енергетске транзиције, прилагођавања еколошким стандардима Европске уније и почетка примјене Механизма за прекогранично прилагођавање угљеника (енгл. *Carbon Border Adjustment Mechanism* - CBAM). Један од кључних изазова у наредном периоду, уз провођење консолидације

јавних финансија, јесте обезбјеђење додатног фискалног простора који ће омогућити реаговање у случају криза. Бројни потенцијални ризици истичу значај даљег унапређења анализа које се баве њиховим утицајем на фискалну стабилност Републике Српске.

Ради израде квалитетних специфичних анализа које доприносе унапређењу фискалне стабилности и одрживости Републике Српске, потребно је наставити са јачањем кадровских и техничких капацитета Фискалног савјета, првенствено путем обука и стручног усавршавања запослених.

Макроекономске анализе и пројекције

Унапређење прогнозирања

У циљу што бољег управљања јавним финансијама, потребно је анализирати основне економске законитости и начин функционисања економије, утицај економске политике на остварење макроекономских циљева, као и узроке и посљедице кретања основних макроекономских показатеља. Макроекономске и фискалне анализе и пројекције омогућавају систематично надгледање и праћење економских и фискалних програма и мјера економске политике, те доношење одлука о њиховом будућем развоју. Такође, оне омогућавају бољу повезаност између приоритетних политика Владе и начина на које она алоцира јавне ресурсе.

Ресор за макроекономску анализу и политику обавља студијско-аналитичке послове који се односе на припрему и израду анализа макроекономских и фискалних кретања, кретања у систему социјалне заштите, као и на развој модела за макрофискалне пројекције. Ресор израђује пројекције кретања макроекономских индикатора као претпоставке за израду буџета Републике, врши пројекције јавних прихода буџета Републике, те израђује консолидовани оквир буџета опште владе Републике Српске за потребе планских докумената: Документа оквирног буџета Републике Српске, Буџета Републике Српске, Глобалног оквира фискалног биланса и политика у БиХ и Програма економских реформи, у складу са Законом о буџетском систему Републике Српске и Споразумом о стабилизацији и придруживању између ЕУ и БиХ.

Према календару буџетског процеса у Републици Српској, макроекономске пројекције и пројекције јавних прихода редовно се израђују два пута годишње, у априлу и октобру, у оквиру припреме планских докумената (Документа оквирног буџета Републике Српске и Буџета Републике Српске). Поред тога, макроекономске процјене израђују се и за потребе израде Глобалног оквира фискалног биланса и политика у БиХ, као и Програма економских реформи Републике Српске. У процесу израде планских докумената, пројекције макроекономских индикатора за Републику Српску служе као основа за пројекције прихода, односно за свеобухватне фискалне пројекције у виду консолидованог буџетског оквира за ниво опште владе Републике Српске. Приликом израде макроекономских пројекција у обзир се узимају кретања показатеља привредне активности у Републици Српској и земљама окружења у претходном периоду, започете активности и планиране политике Владе Републике Српске, као и пројекције макроекономских показатеља за БиХ и земље окружења. У документима се наводе и потенцијални ризици за остварење датих пројекција.

У циљу унапређења средњорочних пројекција БДП-а, прогноза осталих макроекономских показатеља и јавних прихода, Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021–2025. године реализована је мјера 'Унапређење прогнозирања'. Активности су обухватиле израду нових и надоградњу постојећих модела за макроекономске анализе, укључујући

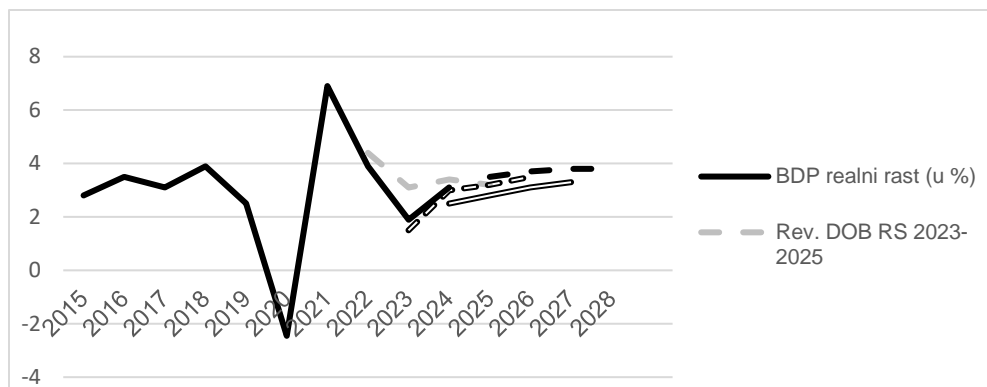
ажурирање макроекономских модела те припрему различитих сценарија макроекономских кретања и прихода. Паралелно с тим, организоване су едукације и стручна усавршавања запослених, што је омогућило израду свеобухватнијих и квалитетнијих анализа. Током 2024. године одржане су обуке Свјетске банке (енгл. *World Bank - WB*) о макро-структурном моделу, *nowcasting* и основама економетрије, што представља базу за даљу надоградњу постојећих модела. Поред тога, у оквиру пројекта *IPA 2018 – 'Подршка Програму економских реформи'*, настављене су активности усмјерене на унапређење модела за макроекономске пројекције. Тиме су створени предуслови за израду алтернативних макроекономских сценарија, што ће се наставити и током 2025. и 2026. године.

Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021–2025. године дефинисан је индикатор који се односи на израду алтернативних сценарија макроекономских показатеља и јавних прихода. Током спровођења ове стратегије, управљање јавним финансијама било је изложено бројним изазовима и шоковима на глобалном и локалном нивоу. Почевши од дугорочних негативних посљедица пандемије вируса корона, услједиле су геополитичке тензије изазване ратом у Украјини, поремећаји у ланцима снабдијевања, те снажни инфлаторни притисци који су прерасли у глобални процес дезинфлације. Рестриктивне монетарне политике водећих централних банака имале су за циљ успостављање равнотеже између стабилизације цијена и очувања економског раста. Наведене околности директно су се одразиле на привредну активност и буџет Републике Српске, условљавајући раст јавне потрошње ради очувања животног стандарда грађана и ублажавања негативних ефеката инфлације.

С обзиром на висок степен неизвјесности у остварењу пројекција, као и потребу за свеобухватнијим сагледавањем екстерних и интерних ризика (попут међународних економских и политичких односа, нових баријера у трговинској размјени, могућности финансирања спољног дефицита, домаћег пословног амбијента, изостанка реализације планираних реформских процеса, механизма *СВАМ*, те хидрометеоролошких прилика), од 2023. године се, поред основног, израђују и алтернативни сценарији макроекономских показатеља и јавних прихода који уважавају могућност остварења наведених ризика.

С обзиром на бројне ризике с којима се привреда суочавала у протеклом периоду, остварени бруто домаћи производ (БДП), као кључни макроекономски показатељ, кретао се у оквирима предвиђеним основним и алтернативним сценаријима. Израда алтернативних сценарија остаће стална пракса и у наредном периоду, уз тежњу ка њиховом даљем унапређењу. На наредном графикону приказани су остварени и пројектовани БДП Републике Српске према Документу оквирног буџета Републике Српске за наредни трогодишњи период.

Графикон 3. Бруто домаћи производ (остварени и пројектовани)



Унапређење прогнозирања доприноси реализацији препорука развојних партнера од значаја за систем управљања јавним финансијама (УЈФ), и то:

- **SIGMA Извјештај о мониторингу према Принципима јавне управе (2024)** – препорука да министарства финансија унаприједи и развију праксе за процјену, управљање и праћење фискалних ризика, с посебним нагласком на непредвиђене обавезе.

Процес унапређења прогнозирања прате кључни изазови и пријетње из окружења:

- **Политички фактори:** могу успорити спровођење планираних реформи и утицати на динамику реализације активности.
- **Геополитички и економски шокови:** могу угрозити прецизност прогноза и умањити њихову релевантност.
- **Демографска кретања:** дугогодишњи негативан природни прираштај и одлив радно способног и квалификованог становништва смањују потенцијал за ангажовање стручних људских ресурса.

Истовремено, процес прогнозирања суочава се са одређеним унутрашњим слабостима:

- **Недоступност и неблаговременост података:** Недостатак одређених статистичких показатеља неопходних за израду прецизних макроекономских анализа и прогноза за Републику Српску.
- **Потреба за унапређењем модела:** Постојећи макрофискални алтернативни сценарији посједују потенцијал за додатно методолошко побољшање.
- **Координација и размјена информација:** Недовољан степен координације између учесника у буџетском процесу и неадекватна размјена података потребних за израду пројекција и консолидацију планираног фискалног оквира.
- **Специфичности извјештавања јавних предузећа:** Јавна предузећа чији буџети улазе у консолидовани фискални оквир послују изван трезорског система и примјењују контни план за привредна друштва, што отежава процес консолидације и израду свеобухватних фискалних пројекција.

Постојећи макрофискални алтернативни сценарији могу се додатно унаприједити развојем анализа макрофискалне осјетљивости, процјеном утицаја климатских промјена на економију, као и даљим усавршавањем израде средњорочних фискалних пројекција. С обзиром на тренутни број запослених и обим послова, планирана побољшања у изради пројекција остварива су кроз јачање људских потенцијала, континуирану обуку кадрова те примјену савремених техничких рјешења и економетријских модела.

Мјера 3: Утврђивање фискалних ризика

Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021–2025. године реализована је мјера 1.3: 'Утврђивање фискалних ризика'. Циљ наведене мјере је континуирано праћење, анализа и извјештавање о фискалним ризицима. Фискални ризици представљају могућа одступања остварених фискалних резултата од оних предвиђених у буџетским или другим пројекцијама. Заправо, они обухватају краткорочна и средњорочна одступања вриједности фискалних варијабли у односу на планиране вриједности у Документу оквирног буџета (ДОБ), буџету, те другим финансијским плановима, извјештајима или пројекцијама јавних финансија.

Једна од приоритетних реформи у Републици Српској јесте реформа јавних предузећа, која представљају значајан извор фискалних ризика, како на страни буџетских прихода тако и на страни расхода. Одрживост, ефикасност и профитабилност јавних предузећа директно утичу на буџетске приходе (кроз износе које она уплаћују у буџет), али и на потенцијално увећање расхода усљед њихове евентуалне неликвидности.

Влада Републике Српске, у циљу ефикаснијег управљања државним капиталом, с посебном пажњом прати пословање јавних предузећа. У јулу 2025. године Министарство финансија Републике Српске израдило је Извјештај о фискалним ризицима јавних предузећа у Републици Српској у 2024. години, који је Влада Републике Српске усвојила на 127. сједници, одржаној 24. јула 2025. године. Наведени извјештај израђује се на годишњем нивоу и пружа увид у финансијску позицију јавних предузећа, као и у фискалне ризике које она могу проузроковати.

Извјештај о фискалним ризицима припрема се у континуитету, на годишњем нивоу, почевши од 2023. године. Овај извјештај израђује се примјеном алата за анализу фискалних ризика које је развио Међународни монетарни фонд (ММФ), под називима *State-Owned Enterprise Health Check Tool* и *State-Owned Enterprise Stress Test Tool*. Успостављена је сарадња са Агенцијом за посредничке, информатичке и финансијске услуге (АПИФ) ради редовног достављања података из финансијских извјештаја, које је претходно потребно прилагодити специфичним захтјевима наведених алата. Поред анализе остварених финансијских показатеља јавних предузећа, ови алати омогућавају и пројекцију њиховог пословања у наредном периоду, у складу са пројектованим макроекономским индикаторима. Добијени резултати служе као основа за идентификацију јавних предузећа којима је неопходно дати приоритет у надзору.

Портфељ јавних предузећа у Републици Српској највећим дијелом је концентрисан у 21 најважнијем предузећу. Одлуком о одређивању предузећа од посебног интереса за Републику Српску и начину поступања представника Акцијског фонда Републике Српске и/или Фонда за реституцију Републике Српске у тим субјектима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 48/09 и 12/23) дефинисана су предузећа од посебног интереса.

Детаљном анализом пословања јавних предузећа која представљају извор значајних фискалних ризика, утврђено је да највиши степен ризика (категирија 5) има МХ ЕРС ЗП 'РиТЕ Угљевик' а.д. Угљевик. Слиједи субјекти чије се пословање сврстава у категорију 4, односно у категорију високог ризика: ЈПШ 'Шуме Републике Српске' а.д. Соколац, МХ 'Електропривреда Републике Српске' – Матично предузеће а.д. Требиње, а.д. ОЦ 'Јахорина' Пале, 'Аеродроми Републике Српске' а.д. Бања Лука, 'Жељезнице Републике Српске' а.д. Добој, МХ ЕРС ЗП 'Електро-Бијељина' а.д. Бијељина и МХ ЕРС ЗП 'Електрокрајина' а.д. Бања Лука. Остала јавна предузећа од посебног интереса послују са умјереним или ниским нивоом ризика (категирије 3, 2 и 1).

Методологија за процјену фискалних ризика јавних предузећа је израђена.

Током 2025. године одржана је обука о процјени фискалних ризика макроекономских показатеља, чиме су започете активности на припреми извјештаја о свеобухватним фискалним ризицима. Овај извјештај обухвата макроекономске ризике, као и специфичне ризике којима је додијељен висок приоритет.

Прелиминарни Регистар фискалних ризика састављен је примјеном алата *Fiscal Risk Assessment Tool*. Регистар укључује очекивани фискални утицај и вјероватноћу реализације у средњем року (три до пет година), што омогућава свеобухватну процјену изложености.

Фискални ризици по основу датих гаранција садржани су у Информацији о дугу Републике Српске, коју припрема Ресор за управљање дугом.

Главни изазови и ризици

Процес утврђивања фискалних ризика суочава се са одређеним унутрашњим слабостима:

- **Недовољни административни капацитети:** Непотпуно успостављање капацитета за праћење, анализу и извјештавање о фискалним ризицима, првенствено усљед недовољног броја запослених;
- **Доступност података:** Недостатак и неблаговремена достава одређених података неопходних за квалитетну анализу фискалних ризика;
- **Институционална координација:** Недовољан степен координације са осталим учесницима у систему надзора јавних предузећа, као и са Одјељењем за координацију надзора јавних предузећа при Генералном секретаријату Владе Републике Српске, у чијој је надлежности израда свеобухватног извјештаја о јавним предузећима.²

Финансијски надзор над пословањем ЈП

Одлуком о успостављању система за координацију надзора јавних предузећа у Републици Српској³ дефинисан је институционални оквир у овој области. Учесници система координације су, у складу са наведеном одлуком: Јединица, ресорна министарства и Инвестиционо-развојна банка Републике Српске. Правилником о организацији и систематизацији радних мјеста у Генералном секретаријату Владе Републике Српске⁴ основано је Одјељење за координацију надзора јавних предузећа, као организациона јединица задужена за координацију надзора над радом ових субјеката. С друге стране, централна јединица за финансијски надзор, чије је успостављање било предвиђено претходном Стратегијом управљања јавним финансијама за период 2021–2025. године, никада није основана. Одјељење за координацију надзора јавних предузећа до данас није у потпуности кадровски капацитирано. Додатно, надлежности овог одјељења ограничене су чланом 17. став (1) Закона о Влади Републике Српске,⁵ према којем се у Генералном секретаријату обављају искључиво послови којима се обезбјеђује ефикасност, економичност, рационалност и јавност рада Владе и њених тијела. Наведене околности захтијевају усклађивање назива и носилаца активности са стварним стањем на терену.

² Генерални секретаријат Владе Републике Српске, у складу са Закључком Владе Републике Српске координише активности на изради агрегираног извјештаја у сарадњи са ресорним министарствима, Министарством финансија и ИРБ-ом, при чему су за израду појединачних извјештаја о пословању предузећа задужена ресорна министарства.

³ „Службени гласник Републике Српске“, број 92/21.

⁴ „Службени гласник Републике Српске“, број 122/22.

⁵ „Службени гласник Републике Српске“, број 118/08.

Главну слабост у функционисању успостављеног система за координацију надзора јавних предузећа представља недостатак јасно дефинисаних институционалних улога и одговорности, као и неуређеност односа између учесника и њихових релација према јавним предузећима, што је основни предуслов за ефикасан рад. Додатну препреку представља непостојање ИТ система чија би имплементација омогућила брзу размјену релевантних података између учесника система за координацију надзора и јавних предузећа, те учесника међусобно.

Влада Републике Српске је на 124. сједници, одржаној 3. јуна 2021. године, усвојила Акциони план за реформу јавних предузећа, сачињен на основу докумената стратешких партнера – Свјетске банке и Међународног монетарног фонда, као и Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске.⁶ Наведени план ревидиран је два пута: Влада је усвојила Извјештај о раду на реформи јавних предузећа са стањем на дан 20. септембар 2022. године и Ажурирани акциони план за 2022. годину.⁷ Током 2023. године усвојени су Извјештај о раду на реформи јавних предузећа са стањем на дан 30. септембар 2023. године⁸ и Ажурирани акциони план, којим су измијењени рокови реализације појединих активности и њихови носиоци. Главни проблем у имплементацији плана био је изостанак учешћа релевантних актера у његовој изради, што је довело до опште неинформисаности о усвојеним мјерама и документима на којима се оне темеље. Директна посљедица оваквог приступа јесте неразумијевање мјера предвиђених Акционим планом.

Исти проблем уочен је и у погледу дефинисања услова под којима јавна предузећа користе јавну имовину (како на нивоу Владе Републике Српске тако и на нивоу јединица локалне самоуправе), као и у непостојању општег консензуса о носиоцима ових активности. Сходно томе, у наредном периоду неопходно је спровести свеобухватне консултације са релевантним актерима, ресорним министарствима и стратешким партнерима (ММФ), ради постизања договора о носиоцима активности и бољег разумијевања проблема. Додатну прилику за рјешавање наведених изазова пружа усвајање Политике власништва. Наиме, Законом о измјенама и допунама Закона о јавним предузећима⁹ предвиђено је доношење овог документа у складу са прописима о стратешком планирању, што подразумева и израду акционог плана за његову имплементацију. У вези с тим, неопходна је одлука вишег менаџмента о томе да ли ће се вршити ажурирање постојећег Акционог плана за реформу јавних предузећа — чиме би егзистирала два паралелна плана уз ризик од слабе имплементације — или ће се његове мјере инкорпорисати у јединствен, свеобухватан акциони план за провођење Политике власништва. Ова друга опција, у чијој би изради учествовали сви релевантни актери, значајно би допринијела ефикаснијој реализацији реформских циљева.

Кључне измјене Закона о јавним предузећима обухватају усклађивање дефиниције јавног предузећа са међународним стандардима корпоративног управљања и смјерницама Организације за економску сарадњу и развој (енгл. *Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD*). Овим се проширује обухват на све субјекте у већинском јавном власништву, укључујући и оне под контролом по другим основама. Закон уводи појам 'посебно надзираног јавног предузећа' и врши категоризацију јавних предузећа на: она која обављају тржишне дјелатности ради стицања добити,

⁶ Модернизација сектора јавних предузећа у БиХ – Изазови, опције реформе и могућа подручја“ (Свјетска банка, фебруар 2020. године), „Поддршка бољим, ефикаснијим, одрживим и транспарентним јавним предузећима“ (Свјетска банка, децембар 2020. године), Извјештај техничке помоћи „Јачање надзора над јавним предузећима у Републици Српској“ (ММФ, април 2020. године) и Извјештај ревизије учинка: „Планирање и извјештавање у јавним предузећима“ (Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, јануар 2021. године).

⁷ Закључком број: 04/1-012-2—3429/22 од 21. септембра 2022. године

⁸ Закључком број: 04/1-012-2-4047/23, од 23. новембра 2023. године

⁹ Разматран и усвојен на 17. редовној сједници Народне скупштине Републике Српске 24. децембра 2025. године („Службени гласник Републике Српске“, број 01/26).

она која обављају послове од јавног интереса на нетржишној основи, те субјекте који истовремено комбинују оба модела пословања.

Успостављен је систем за координацију надзора чији су учесници: Влада, Тијело за координацију надзора (Одјељење за координацију надзора јавних предузећа при Генералном секретаријату Владе), Министарство финансија, Инвестиционо-развојна банка Републике Српске, ресорна министарства и јединице локалне самоуправе. Прописано је увођење јединственог информационог система за координацију надзора јавних предузећа у Републици Српској чији је саставни дио Регистар јавних предузећа, за чије је вођење задужено поменуто Тијело за координацију. Имплементација овог система омогућиће квалитетније планирање и извјештавање кроз прикупљање финансијских и нефинансијских података. У року од шест мјесеци од ступања Закона на снагу, Влада ће, на приједлог Министарства привреде и предузетништва, усвојити подзаконски акт којим се ближе прописују улоге учесника, садржај заснован на *OECD* смјерницама, те начин вођења и приступа систему. Сходно томе, неопходно је измијенити носиоце подактивности у вези са Регистром јавних предузећа ради усклађивања са стварним надлежностима.

Главне слабости предложених измјена и допуна огледају се у томе што нису јасно прописане улоге и одговорности учесника у систему координације надзора над јавним предузећима. Поред тога, уведена је категоризација јавних предузећа, при чему није нормиран начин утврђивања категорија, као ни орган надлежан за њихово утврђивање.

С друге стране, у погледу оперативности функционалних дијелова информационог система за координацију надзора, Правилником о кориштењу, техничким карактеристикама и одржавању електронског дијела регистра пословних субјеката није предвиђен основ за аутоматску размјену података између Регистра пословних субјеката и Регистра јавних предузећа. Такође, постоји ризик од кашњења у усвајању подзаконског акта којим ће бити регулисан информациони систем, што може успорити успостављање његове пуне функционалности.

Напредак Републике Српске у реализацији активности предвиђених реформом јавних предузећа — које се односе на успостављање Одјељења за координацију надзора и увођење јединственог информационог система — уз препоруке за наредни период, наведен је у документима *OECD*-а: „*Assessing Bosnia and Herzegovina’s Reform Agenda for Private Sector Development*“ (новембар 2023. године) и „*Western Balkans Competitiveness Outlook 2024: Bosnia and Herzegovina*“.

1.1.1.4. Јавни приходи

Доприноси

Народна скупштина Републике Српске усвојила је 2024. године Закон о измјенама и допунама Закона о доприносима. Разлози за доношење овог закона засновани су на потреби за правилнијим одређивањем доприноса, уз уважавање начела правичности и економске снаге обвезника. Претходно је, током 2023. године, усвојен Закон о допунама Закона о доприносима, док је 2021. године усвојен Закон о измјенама и допунама Закона о доприносима. Тим измјенама допринос за здравствено осигурање смањен је са 12% на 10,2%, што је резултирало смањењем збирне стопе доприноса на 31%.

Порез на доходак

Усвајање Закона о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак (опорезивање укупне бруто плате) реализовано је 2021. године преласком на бруто принцип. Током 2024. године усвојен је Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак, чији су разлози доношења засновани на потреби да се опорезивање професионалних дјелатности и интелектуалних услуга раздвоји од опорезивања малих предузетника. На тај начин се ови субјекти опорезују према стварно оствареном доходу, односно према економској снази.

У Републици Српској је 2023. године усвојен Закон о допунама Закона о порезу на доходак, којим је уведен мали пољопривредник као посебни обвезник пореза на доходак од самосталне дјелатности. Такође, извршено је ослобађање од пореза на доходак за накнаде ученицима на практичној настави код послодавца.

Народна скупштина Републике Српске је у јуну 2022. године усвојила Закон о измјени Закона о порезу на доходак. Циљ доношења овог закона је повећање неопорезивог дијела топлот оброка (који се припрема код послодавца или доставља путем кетеринга) са 4,50 КМ на 0,75% просјечне нето плате у Републици Српској за претходну годину, према подацима Републичког завода за статистику. Сходно томе, неопорезиви дио топлот оброка за 2022. годину износио је 7,53 КМ.

Порез на добит

Министарство финансија донијело је Правилник о облику и садржају пореских пријава и пореске картице. Такође, усвојен је Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на добит, којим се изједначава порески третман камата на кредите кориштене за финансирање пројеката од посебног значаја за Републику Српску у односу на све кредиторе. Тиме се омогућава да укупна кредитна средства буду у потпуности искориштена за реализацију пројеката, без непредвиђених додатних трошкова.

Током 2021. године усвојене су двије измјене и допуне Закона о порезу на доходак с циљем раста примања запослених у Републици Српској. Првом измјеном, у мају 2021. године, повећан је основни лични одбитак са 6.000 КМ на 8.400 КМ на годишњем нивоу, као и лични одбитак за издржаване чланове породице са 900 КМ на 1.800 КМ по сваком члану.

У децембру 2021. године усвојене су измјене и допуне Закона о порезу на доходак, којима је промијењена основица пореза на доходак од личних примања, значајно смањена стопа пореза, те поново повећан основни лични одбитак – са 8.400 КМ на 12.000 КМ годишње. Упоредо с тим, повећане су стопе пореза на доходак од ауторских права и права индустријске својине, доходак од капитала, капиталне добитке, те остали доходак са 10% на 13%.

Индиректно опорезивање

Парламентарна скупштина БиХ усвојила је Закон о измјени Закона о порезу на додату вриједност, којим је праг за улазак у систем ПДВ-а повећан са 50.000 КМ на 100.000 КМ. Претходно је израђен Нацрт закона о ПДВ-у којим је било предвиђено ово повећање прага за регистрацију. Иако је Парламент БиХ у августу 2022. године разматрао Приједлог измјена Закона о ПДВ-у, он тада није добио потребну већину гласова. С тим у вези, подативност није било могуће реализовати на начин

предвиђен Акционим планом за реализацију Стратегије управљања јавним финансијама (СУЈФ) Републике Српске.

Министарство финансија израдило је Анализу повећања стопе ПДВ-а на луксузна добра, као и ефекте увођења ниже стопе ПДВ-а на основне животне намирнице. Поред тога, припремљена је Информација о мјерама у области индиректних пореза за ублажавање негативних ефеката инфлације, коју је Народна скупштина Републике Српске разматрала и о којој је донијела Закључак број: 02/1-021-300/22 од 18. марта 2022. године.

Оптерећење пореским давањима

У складу са Законом о пореском систему Републике Српске, Министарство финансија једном годишње врши анализу оптерећености привреде и становништва пореским и непореским давањима, користећи податке из Регистра пореских и непореских давања Републике Српске. Сходно томе, током 2024. године спроведена је анализа чији је циљ даља оптимизација ових оптерећења.

Значајни кораци у овом правцу предузети су претходних година. У децембру 2021. године усвојен је Закон о измјенама Закона о комуналним таксама, којим је укинута комунална такса на истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама. Током 2022. године нису вршене додатне измјене овог закона јер оне нису биле планиране за ту извјештајну годину.

Додатно растерећење остварено је у децембру 2022. године, када је Народна скупштина Републике Српске донијела Закон о престанку важења Закона о посебним републичким таксама. Овом мјером су у потпуности остварене циљане вриједности за 2022. и 2023. годину, чиме је постигнут кључни резултат у смањењу непореских давања.

Порез на непокретности

У сврху проширења обухвата обвезника пореза на непокретности, као и повећања наплате предметног пореза, Пореска управа Републике Српске унаприједила је сарадњу са јединицама локалне самоуправе. У том смислу, у претходном периоду Пореска управа Републике Српске потписала је неколико споразума о сарадњи са општинама и градовима у Републици Српској, а у циљу идентификације непријављених непокретности. Јединице локалне самоуправе преузеле су обавезу да податке о непокретностима и њиховим власницима из својих база података доставе Пореској управи те, уколико обвезник сам не пријави предметну непокретност, Пореска управа то извршава по службеној дужности.

Такође, Пореска управа Републике Српске интензивирала је сарадњу са Републичком управом за геодетске и имовинско-правне послове Републике Српске. Поред већ омогућеног приступа електронским базама података, интензивно се ради на томе да се Пореској управи омогући приступ Регистру цијена непокретности Републике Српске. Реализација приступа наведеном регистру очекује се у 2026. години.

Поред наведеног, Пореска управа је у претходној години измијенила образац рачуна за порез на непокретности тако што је уврстила ставку утврђених обавеза из претходног периода, која је за пореске обвезнике информативног карактера. То је допринијело повећању прихода од пореза на непокретности у 2025. години у износу од 4,28 милиона КМ, односно 12% више у односу на претходну годину. Утврђено је, наиме, да значајан дио пореских обвезника није имао сазнања о

стању својих дуговања, те су их након добијања информације добровољно измирили. Осим повећања наплате, ова измјена је допринијела и смањењу броја поступака принудне наплате.

Пореска управа интензивно ради на дигитализацији услуга које пружа пореским обвезницима. У том смислу, из године у годину повећава се број обвезника који рачун за порез на непокретности примају електронским путем, што се показало веома значајним, нарочито за обвезнике који не живе на територији Републике Српске.

Смањење сиве зоне

Израђена је Анализа преласка на нови систем фискализације, којом је идентификована потреба за доношењем новог закона и преласком на унапријеђени систем фискализације. Народна скупштина Републике Српске усвојила је Закон о фискализацији, а у складу с њим донесени су сљедећи подзаконски акти:

- Правилник о одобравању, употреби и регистру елемената електронских фискалних уређаја;
- Правилник о фискалном рачуну;
- Правилник о достављању података и генерисању ознаке пословног простора и мјеста промета.

Током 2023. године, у складу са Законом о фискализацији, донесен је Правилник о одобравању оператера фискалног система. Пореска управа Републике Српске објавила је у априлу 2024. године Јавни позив за подношење захтјева за покретање поступка иницијалне фискализације и субвенционисање трошкова иницијалне фискализације за прву групу обвезника.

Контролна функција Пореске управе Републике Српске

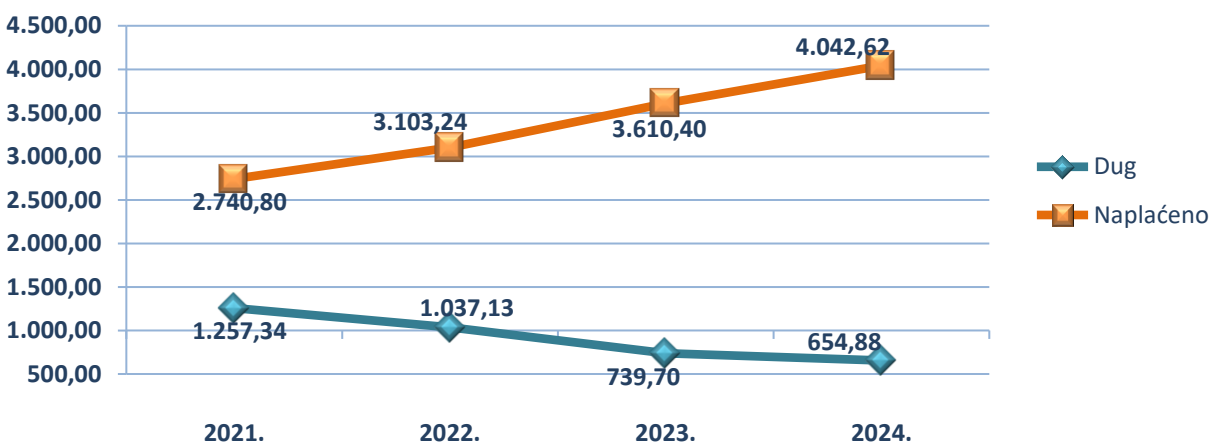
Сврха унапређења контролне функције Пореске управе Републике Српске јесте предузимање одговарајућих мјера према пореским обвезницима који не извршавају своје обавезе, док се истовремено онима који редовно измирују обавезе тај процес олакшава кроз додатна поједностављења.

Пореска управа Републике Српске стратешки је определијелена за унапређење контролне функције као једне од својих основних надлежности. Због сложености прибављања документације, контроле засноване на индиректним методама у 2024. години чиниле су 17% теренских контрола. У претходном периоду израђено је Методолошко упутство за поступање у принудној наплати пореских обавеза, док је током 2024. године донесено Методолошко упутство за редовну наплату пореза и одгођено плаћање пореских обавеза, чиме је заокружена израда процедура за поступање у наплати.

Систем управљања ризиком, као алат без којег савремена пореска администрација не може бити ефикасна, имплементиран је кроз Интегрисани информациони систем. Он обухвата аутоматизовани бодовни систем, анализе ризика, профиле пореских обвезника, планове контрола и размјену екстерних података. У оквиру управљања ризиком, Пореска управа годишње реализује најмање два пилот-пројекта у различитим областима, у складу с модерним приступом најразвијенијих пореских администрација. Тако су, на примјер, током 2024. године реализована два планирана пројекта: „Посебан допринос за професионалну рехабилитацију и запошљавање лица са инвалидитетом“ и „Дигитална економија – фриленсери (енгл. *freelancer*)“.

Да су активности на јачању контролне функције дале резултате, потврђује и континуиран раст наплате јавних прихода. У 2024. години, ПУРС је наплатила 4,42 милијарде КМ јавних прихода, што је повећање од 12% у односу на 2023. годину. На ове позитивне показатеље утицале су редовне контроле пријављивања и плаћања, као и унапређење комуникације с обвезницима путем нових е-услуга. Истовремено, порески дуг је током извјештајног периода смањен за 11,47% у односу на претходну годину. Разлози за овако значајно смањење дуга су редовно измиривање обавеза, отпис потраживања по основу застаре и камата, те искњижавање обавеза по основу стечајева и ликвидација.

Графикон 4. Наплаћени јавни приходи и дуг у периоду 2021-2024. године (у мил. КМ)



Сузбијање нелегалног рада и обављања нерегистроване дјелатности

Министарство финансија, у сарадњи са Пореском управом Републике Српске (ПУРС) и другим контролним органима, континуирано ради на смањењу обима нелегалног рада и нерегистроване дјелатности. Усвајањем Закона о измјенама и допунама Закона о пореском поступку 2022. године створени су предуслови за унапређење техничких и материјалних претпоставки за спровођење контролних поступака и процјену ризика.

Подстицање добровољног извршавања порески обавеза

С обзиром на то да се порески систем заснива на принципу добровољног извршавања пореских обавеза, Пореска управа Републике Српске континуирано спроводи мјере и активности како би подстакла пореске обвезнике да добровољно пријаве и плате порез. Претходних година посебан акценат стављен је на поједностављење поступка опорезивања и унапређење комуникације с пореским обвезницима увођењем бројних електронских услуга.

Остварен је значајан напредак на пољу дигитализације пословања омогућавањем електронског подношења свих пореских пријава и пуштањем у функцију услуге „Електронско сандуче“, чиме је заокружена електронска комуникација између пореских обвезника и Пореске управе Републике Српске у свим пореским поступцима.

Током 2024. године настављено је унапређење електронских услуга за пореске обвезнике увођењем три нове е-услуге: е-Сагласност за достављање пореских рачуна на имејл адресу обвезника, провјера валидности фискалних рачуна и приступ подацима о фискализацији (преузимање ПИН кода за инсталацију безбједносног елемента и увид у извјештаје са електронских фискалних уређаја путем линка: <https://tap.suf.poreskaupravs.org>).

Током 2023. године имплементирани су е-услуге: „е-Провјера“, „Пореско увјерење“ и „Подаци о доходу на који се порез плаћа по одбитку“. У наредном периоду тежиште ће бити на промоцији коришћења постојећих е-услуга.

С обзиром на то да је добра и успјешна комуникација с пореским обвезницима важан сегмент унапређења добровољног извршавања пореских обавеза, Пореска управа Републике Српске континуирано ради на њеном побољшању. У претходном периоду надограђена је и освјежена интернет страница Пореске управе, чиме је достигнута циљана вриједност од 2,15 милиона посјета. С друге стране, циљана вриједност која се односи на број пратилаца на друштвеним мрежама остварена је дјелимично, са укупно 849 пратилаца у 2024. години.

Такође, у сврху јачања повјерења јавности у рад Пореске управе Републике Српске, спроведене су бројне медијске кампање. Током 2024. године реализована је вишемјесечна кампања под називом „Е-фискализација“, чији је циљ био најави и промоцији новог система фискализације у Републици Српској. Поред тога, посебан фокус био је на промоцији електронских услуга Пореске управе. У претходном периоду реализовано је пет медијских кампања: „Користите е-услуге“, „Пореско увјерење“, „Реци НЕ плати у коверти“, „Зашто плаћамо порез“ и „Плаћање пореза из иностранства“.

Модернизација Пореске управе Републике Српске

Развој Пореске управе Републике Српске, као стабилне институције с модерном организационом структуром и ефикасном администрацијом, усмјерен је на јачање административних капацитета ради постизања најбољих резултата. Нагласак је стављен на унапређење политике управљања људским ресурсима, сталну модернизацију информационог система, те јачање сарадње с међународним организацијама и институцијама.

Пореска управа је, уз помоћ Владе Републике Српске, већ уложила значајна средства у ИТ опрему и модернизацију пословних процеса. Пројекат имплементације Интегрисаног информационог система дао је значајне резултате у аутоматизацији пословних процеса и позитивно утицао на наплату јавних прихода. И поред постигнутих резултата у поједностављењу процедура и унапређењу услуга, Пореска управа континуирано прати технолошке трендове, с обзиром на то да се савремене ИТ технологије мијењају великом брзином.

Такође, Пореска управа Републике Српске определијелена је да о запосленима, као кључном ресурсу, води сталну бригу. Континуирано се врши обука кадрова, нарочито инспекторског, за који је неопходно велико искуство. Претходних година планови едукације запослених у потпуности су реализовани. Број службеника обухваћених обукама у 2024. години износио је 1.176 (од чега 1.119 у оквиру интерних, а 57 у оквиру екстерних едукација).

С обзиром на то да су у току корјените реформе модела опорезивања, а у складу с промјенама које су се већ десиле у моделима пословања субјеката у дигиталној економији, управо сарадња Пореске управе Републике Српске с међународним институцијама и другим пореским управама омогућава запосленима да прате те промјене и нове трендове, те да свакодневно стичу нова знања.

Такође, не треба занемарити чињеницу да је Босна и Херцеговина, од ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, преузела бројне обавезе у погледу усклађивања с међународном легислативом, стандардима и праксом, што се директно рефлектује на рад Пореске управе. Стога је за Пореску управу од велике важности успостављање и развијање односа с међународним организацијама, али и с другим пореским управама из региона и Европске уније, чија искуства значајно доприносе унапређењу рада.

Током 2024. године настављене су редовне активности у области међународних односа и сарадње, првенствено у оквиру чланства у Интраевропској организацији пореских управа (енгл. *Intra-European Organisation of Tax Administrations - IOTA*), те наставка сарадње с Центром за развој финансија (енгл. *Center of Excellence in Finance - CEF*), Шведском пореском агенцијом (енгл. *Swedish Tax Agency - STA*), Међународним монетарним фондом (енгл. *International Monetary Fund - IMF*) и другим међународним организацијама. Такође, представници Пореске управе активно су учествовали у раду *OECD* Глобалног форума и Инклузивног оквира (енгл. *Inclusive Framework*).

Најбољи показатељ тога да ли су наведене мјере и активности Пореске управе Републике Српске дале конкретне резултате јесте однос планираног годишњег буџета Пореске управе и укупно наплаћених јавних прихода у њеној надлежности, што је уобичајени индикатор за мјерење ефикасности пореских администрација.

Добијени индикатор ефикасности Пореске управе Републике Српске за 2024. годину износи 0,86%, што значи да је на сваку потрошену КМ Пореска управа прикупила готово 116 КМ јавних прихода. Поређења ради, у 2023. години овај коефицијент је износио 0,95%, односно на сваку потрошену КМ прикупљено је око 105 КМ јавних прихода. На основу ових података може се закључити да Пореска управа троши све мање новца на прикупљање једне конвертибилне марке прихода, што указује на њену континуирану и све већу ефикасност.

Главни изазови и потребе за реформом

Резултати Пореске управе Републике Српске у протеклих неколико година показују да је институција остварила значајан напредак на свим пољима. Посебан искорак направљен је у дигитализацији пословања, чиме је омогућено електронско подношење свих пореских пријава. Увођењем нових електронских услуга, Пореска управа Републике Српске постаје јединствена и препознатљива, не само у БиХ већ и у региону.

Свјесни чињенице да постоји још много простора за напредак, одређење Пореске управе и у наредном периоду биће унапређење пословања. Планирано је спровођење низа институционалних, процесних и кадровских промјена које ће, у коначници, довести до остваривања њене визије и мисије.

Иако Пореска управа остварује добре резултате у наплати јавних прихода и редовно премашује годишње планове, и даље постоји простор за јачање механизма наплате уз што мање трошкове. Ефикасна наплата јавних прихода могућа је само ако су прописи јасни, процедуре једноставне, а порески обвезници правовремено информисани о својим правима и обавезама.

Сарадња са међународним организацијама и институцијама и даље ће бити у фокусу, посебно имајући у виду да је Босна и Херцеговина, ступањем на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, преузела бројне обавезе у погледу усклађивања са међународном легислативом, стандардима и праксом. Те се обавезе директно рефлектују и на рад Пореске управе Републике Српске.

У циљу реалнијег планирања, а с обзиром на то да Пореска управа послује у веома промјењивом и сложеном окружењу, анализирани су властити капацитети и идентификовани фактори из вањског окружења који могу значајно утицати на способност институције да оствари своју мисију.

На основу досадашњег искуства може се закључити да, поред бројних ограничавајућих фактора ризика – као што су ограничена финансијска средства, комплексност и честе измјене законских прописа, релативно низак ниво свијести о важности плаћања пореза те висок степен сиве економије – постоје и значајне снаге и могућности које треба искористити на прави начин и у правом тренутку. Наше унутрашње снаге примарно се огледају у Интегрисаном информационом систему, који осигурава ефикасно управљање пословним процесима, те у способности запослених да се брзо прилагођавају измијењеним околностима. Такође, значајан ресурс представља и организациона структура са јасно дефинисаним надлежностима. Од вањских прилика издвајамо успјешну сарадњу са другим институцијама, континуирану подршку Владе Републике Српске, као и могућност учешћа у пројектима који се финансирају путем инструмената ЕУ и других међународних организација. Дигитална трансформација пословног окружења додатно отвара простор за унапређење процеса и развој нових услуга.

Анализа капацитета Пореске управе Републике Српске јасно указује на то да су запослени кључни фактор успјеха, због чега ће брига о људским ресурсима бити у фокусу наредног стратешког периода. Без стручних и мотивисаних радника немогуће је пружити квалитетне услуге пореским обвезницима, ефикасно се борити против пореских утаја и сиве економије, нити одговорити на изазове савремених глобалних кретања и дигиталне економије. Уз запослене као најважнији ресурс, неопходна је и стална подршка Владе Републике Српске и ресорног министарства.

Дакле, синергијом унутрашњих снага и вањских прилика, уз истовремено отклањање слабости и ублажавање пријетњи из окружења, стварамо предуслове за успјешну реализацију свих планираних мјера и активности.

1.1.1.5. Планирање и буџетирање

Буџет и јавни расходи

Буџетски систем Републике Српске, уређен Законом о буџетском систему Републике Српске, чине буџет Републике, буџети јединица локалне самоуправе и финансијски планови фондова. Реализацију овог система у институционалном смислу обезбјеђује Министарство финансија, у чијем оквиру дјелује Ресор за буџет и јавне финансије, надлежан за планирање, извршење и надзор буџета.

Ресор за буџет и јавне финансије организован је кроз два одјељења: Одјељење за план и извршење буџета, које обухвата Одсјек за израду, извршење и анализу буџета и Одсјек за праћење законских прописа и развојних докумената Владе, те Одјељење за јединице локалне самоуправе и ванбуџетске фондове, надлежно за буџете општина, градова и фондова изван буџета Републике.

Због сложености и обима послова у Ресору, посебна пажња усмјерена је на континуиране обуке и стручно усавршавање запослених, с циљем ефикасног и квалитетног извршавања надлежности у оквиру Министарства финансија.

Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021–2025. године проширење буџетског обухвата препознато је као једна од приоритетних мјера, с циљем унапређења транспарентности, одговорности и усклађености буџетског процеса у управљању јавним финансијама Републике Српске.

У 2021. години усвојен је Правилник о форми и садржају буџета и извјештаја о извршењу буџета („Службени гласник Републике Српске“, број 111/21), којим је извршено проширење буџетског обухвата, поред рачуноводственог фонда 01 - општи фонд, на рачуноводствени фонд 02 – властити приходи буџетских корисника остварени по посебним прописима. На тај начин реализована је прва фаза, а Буџет Републике Српске са укљученим фондом 02 усвојен је у Народној скупштини за 2022. годину („Службени гласник Републике Српске“, број 121/21).

Министарство финансија Републике Српске, у складу са Законом о извршењу буџета, води и редовно ажурира Регистар буџетских корисника, који обухвата буџетске кориснике Републике, јединица локалне самоуправе и фондова. Такође, у складу са Законом о трезору („Службени гласник Републике Српске“, бр. 28/13 и 103/15), крајем сваке фискалне године за наредну буџетску годину објављују се рјешења о бројчаним ознакама (шифрама) буџетских корисника Републике и јединица локалне самоуправе у „Службеном гласнику Републике Српске“.

С обзиром на значај информисања јавности о управљању јавним финансијама, Ресор за буџет и јавне финансије носилац је израде Водича за грађане кроз Буџет Републике Српске, који Министарство финансија сваке године, након усвајања буџета, објављује на својој интернет страници.

Унапређење буџетирања у програмском формату планирано је као једна од приоритетних мјера Стратегије управљања јавним финансијама за период 2021–2025. године, с циљем повећања ефикасности, транспарентности и квалитета управљања јавним финансијама кроз бољу повезаност буџетског планирања са стратешким циљевима.

У периоду од 2020. до 2023. године у Републици Српској реализован је пројекат „Даља подршка управљању јавним финансијама у БиХ“, финансиран средствима ЕУ из програма *IPA 2017*. Пројекат је био усмјерен на унапређење средњорочног планирања и програмског буџетирања, с циљем јачања система управљања јавним финансијама на свим нивоима власти у БиХ. У оквиру пројекта спроведене су обуке о програмском буџетирању за 130 републичких буџетских корисника и 32 јединице локалне самоуправе.

Активности су настављене у мају 2024. године кроз пројекат „Даља подршка управљању јавним финансијама у БиХ – *IPA 2020*“, с фокусом на унапређење *IT* рјешења за планирање и извјештавање о извршењу буџета у програмском формату. У оквиру ових активности израђен је дизајн-документ који дефинише основне елементе дизајна и функционалне захтјеве новог система, те је испоручен уговорени број софтверских лиценци, као и хардверска спецификација потребна за имплементацију *BMIS* апликације у продукцијом и тестном окружењу.

Током 2025. године у Министарству финансија Републике Српске успостављено је тестно окружење за нови *BMIS* систем, које служи као платформа за развој и припрему апликације.

С циљем ефикасног и квалитетног извршавања задатака из надлежности Ресора, редовно се спроводе обуке и стручно усавршавање запослених.

У новом стратешком периоду 2026–2030. године планиран је наставак процеса проширења буџетског обухвата кроз интеграцију свих преосталих извора финансирања (фондова 03–05) и њима припадајућих расхода и издатака. Циљ је да се обезбиједи потпуна усклађеност планирања и извјештавања, те додатно унаприједи транспарентност и одговорност у управљању јавним финансијама Републике Српске. Остварење овог циља захтијеваће даље јачање нормативног оквира.

Унапређење буџетирања у програмском формату представља један од кључних корака у модернизацији система управљања јавним финансијама. Прелазак на овај формат омогућиће прецизније праћење расхода по програмима, пројектима и активностима, као и бољу контролу трошења средстава.

Кључни предуслови за његово успостављање су измјена законодавног оквира и израда методологије за планирање и доношење буџета. Истовремено, важно је наставити с континуираним обукама запослених у Министарству финансија и код осталих буџетских корисника, с фокусом на средњорочно планирање и практичну примјену програмског формата.

Реализација ове мјере подразумијева израду приручника и пратећих упутстава за буџетске кориснике, укључујући смјернице о интеграцији стратешког планирања и буџетирања (повезивање стратешких циљева са издвајањима, развој индикатора учинка и праћење извршења).

У оквиру техничке подршке, потребно је обезбиједити и специјализоване обуке на теме родно одговорног и зеленог буџетирања, уз размјену искустава са земљама које већ примјењују овај модел.

По окончању имплементације и усвајања буџета у програмском формату на нивоу Републике, планирано је фазно увођење програмског формата буџета у јединицама локалне самоуправе, уз спровођење обука за запослене у надлежним одјељењима.

Обуке из ове области представљају континуиран процес који ће се наставити и кроз будуће пројекте техничке помоћи.

Прелазак на програмско буџетирање није само техничка реформа, већ темељна промјена приступа планирању и извјештавању, што ће значајно допринијети ефикасности јавне потрошње у Републици Српској.

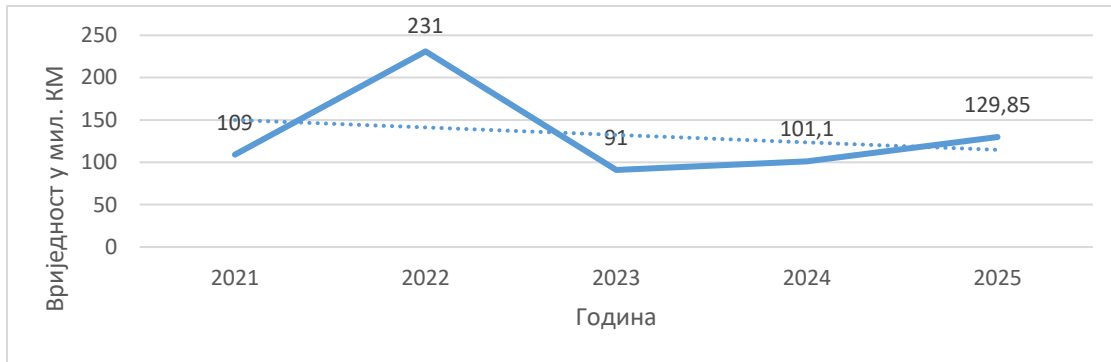
Јавне инвестиције

Јавне инвестиције у Републици Српској представљају кључни инструмент за подстицање одрживог економског раста, унапређење квалитета јавних услуга и модернизацију инфраструктуре. Међутим, постојећа пракса планирања, алокације и имплементације инвестиција суочава се с бројним изазовима који ограничавају њихову ефикасност и развојни учинак. Ова анализа, као дио Стратегије управљања јавним финансијама Републике Српске, има за циљ да понуди свеобухватан преглед стања и препоруке за реформске интервенције.

У периоду 2021–2025. године капитална потрошња, која се односи искључиво на финансирање из буџета Републике Српске, показује изражене осцилације¹⁰, што је приказано на графикону у наставку.

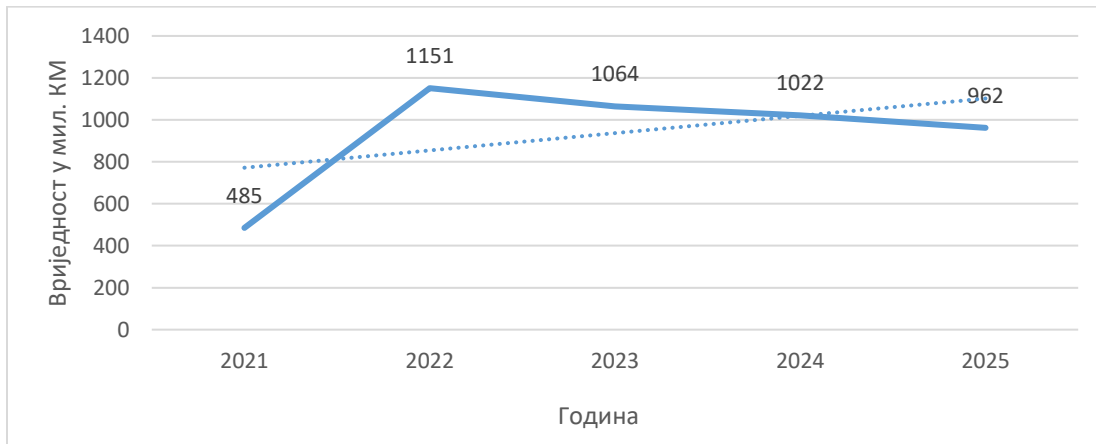
¹⁰ - 2025: 129,85 милиона КМ, - 2024: 101,1 милиона КМ, - 2023: 91 милиона КМ, - 2022: 231 милиона КМ, - 2021: 109 милиона КМ

Графикон 5. Капитална потрошња финансирана из буџета Републике Српске (2021-2025)



У истом периоду, укупна капитална потрошња, укључујући све изворе финансирања, приказана је на следећем графикону. На њему су такође видљиве осцилације, које су у суштини незнатне уколико се изузме потрошња у 2021. години.

Графикон 6. Укупна капитална потрошња укључујући све изворе финансирања у Републици Српској (2021-2025)



Нестабилност у годишњим алокацијама (када је ријеч о финансирању из буџета), нарочито изражена 2022. године, указује на мањак средњорочне конзистентности у планирању. Стопе извршења капиталног буџета варирају, што често рефлектује проблеме у пројектовању и имплементацији, укључујући нереалне претпоставке, ограничене административне капацитете и недовољно финансијско планирање.

Тakoђе, постепено смањење учешћа страног финансирања у инвестиционим пројектима додатно наглашава потребу за јачањем домаћих фискалних капацитета и унапређењем квалитета програмског буџетирања.

Ниво јавног капитала у Републици Српској остаје релативно стабилан, али показује благу тенденцију пада, што имплицира да тренутни обим инвестиција није довољан за очување нити за повећање вриједности постојећег капитала. Ово има директне импликације на одрживост инфраструктуре,

нарочито у секторима у којима су расходи за одржавање недовољни или уопште не постоје као посебне буџетске ставке. Недовољно финансирање одржавања води до бржег пропадања инфраструктуре и, посљедично, до већих трошкова санације и будућих инвестиција.

Иако је приступ основним инфраструктурним услугама (нпр. образовање, енергетика) и даље задовољавајући, у секторима попут здравства и водоснабдијевања присутни су озбиљни изазови. Перцепција квалитета инфраструктуре се побољшава, али остаје испод објективног потенцијала, дјелимично због:

- неефикасног управљања циклусом пројеката,
- одсуства евалуације резултата (*ex-post* анализа),
- недовољних средстава за редовно и инвестиционо одржавање.

Планирање и буџетирање:

- Постоје фискална правила (нпр. ограничење сервиса дуга на 18% прихода из претходне године), али недостатак диференцијације између постојећих и нових инвестиција у средњорочним оквирима отежава доношење стратешких одлука.
- Вишегодишње пројекције се израђују, али без обавезујућих секторских лимита и потпуних процјена трошкова.

Управљање и имплементација:

- Механизми за одабир пројеката формално су успостављени, али нису довољно ригорозни, што отвара простор за нетранспарентно одлучивање.
- Велики број капиталних пројеката реализује се изван буџетског система (нпр. кроз јавна предузећа и фондове), што отежава праћење укупне јавне потрошње и нарушава принцип буџетске свеобухватности.
- Набавке се углавном спроводе кроз конкурентске поступке, али је приступ информацијама ограничен, а систем жалби често неефикасан.
- Недостатак *ex-post* евалуација, стандардизованих правила за управљање пројектима и јасне одговорности пројектних менаџера указује на потребу за институционалним јачањем.

Системски изазови:

- *PIMIS* систем (енгл. *Public Investment Management Information System*) захтијева модернизацију и бољу интеграцију с осталим финансијским системима.
- Правни оквир не дефинише у довољној мјери институционалне одговорности и мандате.
- Капацитети јавне управе су ограничени, нарочито у фазама идентификације, анализе исплативости и имплементације инвестиција.

Кључни идентификовани проблеми:

1. Нестабилност планирања и извршења капиталних расхода.
2. Слабости у одабиру пројеката и одсуство базичног прегледа трошкова и користи.
3. Недовољна транспарентност јавних набавки и ограничен институционални надзор.
4. Неадекватно финансирање и планирање одржавања постојеће инфраструктуре.
5. Ограничени административни и аналитички капацитети за вођење комплексних пројеката.

Ресор за управљање инвестицијама, унутар Министарства финансија Републике Српске, суочава се са сљедећим кључним изазовима:

| ИЗАЗОВ | ПОСЉЕДИЦА |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Недовољно финансирање одржавања | Брже пропадање инфраструктуре → већи трошкови санације |
| Ограничени кадровски капацитети | Отежана идентификација, анализа и имплементација пројеката |
| Застарио <i>PIMIS</i> и лоша интеграција система | Нетачне пројекције, кашњења, смањена транспарентност |
| Нестабилност планирања капиталних расхода | Осцилације у извршењу, нарушена буџетска дисциплина |
| Недостатак <i>ex-post</i> евалуација и надзора | Понављање грешака, ризик од нетранспарентности |

Закључак о изазовима: Ови проблеми су директно утицали на остваривање циљева дефинисаних Стратегијом управљања јавним финансијама за период 2021–2025. године. Њихово превазилажење захтијева сљедеће:

- увођење буџета за одржавање,
- модернизацију *PIMIS*-а и
- систематску обуку кадрова.

У супротном, ризик од даљег пада квалитета инфраструктуре и успоравања економског раста остаје висок. Унапређење управљања јавним инвестицијама мора бити интегрални дио шире реформе управљања јавним финансијама у Републици Српској. Фокус на ефикасност, транспарентност и стратешко планирање кључни су предуслови за подизање квалитета инфраструктуре, јачање повјерења јавности и постизање одрживог економског раста.

Програмирање и координација финансијске подршке ЕУ

Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске (2021–2025) утврђена је мјера III.4: Успостављање структура и капацитета за управљање програмима и пројектима Европске уније, са циљем успостављања оперативних структура и капацитета за систем индиректног управљања програмима и пројектима ЕУ.

У БиХ се тренутно примјењује директни систем управљања средствима ЕУ у којем послове уговарања, плаћања и надзора врши Европска комисија, у складу са чланом 7. (а) Оквирног споразума. Програмима помоћи и средствима која су у овој фази доступна БиХ, Републици Српској у њено име управља Европска комисија до тренутка преноса ове надлежности на домаће институције, односно успостављања индиректног система управљања. Модел индиректног управљања средствима подразумева да корисник самостално управља средствима претприступне помоћи *IPA* и средствима фондова ЕУ, обезбјеђујући заштиту финансијских интереса Уније.

Свеобухватном стратегијом управљања јавним финансијама у БиХ утврђена је мјера III.7: Успостављање структура и капацитета за управљање фондовима, програмима и пројектима Европске уније. У оквиру ове мјере све активности зависе од договора Републике Српске,

Федерације БиХ, институција БиХ и Брчко дистрикта о успостављању структура за управљање фондовима, програмима и пројектима ЕУ.

Сви нивои власти дефинисали су мјере у оквиру појединачних стратегија управљања јавним финансијама.

Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске (2021–2025) у оквиру мјере III.4 предвиђене су три активности:

- 1) Анализа стања и израда приједлога за формирање оперативних структура у Републици Српској,
- 2) Реорганизација Ресора за програмирање и координацију финансијске подршке Европске уније и јачање структура у Министарству финансија,
- 3) Успостављање структура за индиректно управљање програмима и пројектима ЕУ у складу са захтјевима за акредитацију.

У оквиру програмског периода приступило се реализацији двије активности, док је за једну планиран почетак реализације у 2025. години.

С циљем формирања структура и система за прелазак на индиректно управљање програмима помоћи и средствима Европске уније, било је неопходно извршити анализу стања и потреба ради усклађивања са регулативом и захтјевима ЕУ.

У Буџету Републике Српске за 2024. и 2025. годину обезбијеђена су средства за израду мапе пута за успостављање оперативних структура у Министарству финансија, уважавајући постојећи систем управљања јавним финансијама и трезорски систем пословања, како би се на најбољи начин дефинисао и интегрисао начин имплементације ЕУ програма помоћи са републичким буџетским средствима. Одржани су састанци и обуке на тему успостављања система индиректног управљања програмима и пројектима ЕУ у Републици Српској. У 2025. години настављене су активности на успостављању оперативних структура и капацитета за систем индиректног управљања програмима и пројектима ЕУ. У циљу усклађивања са регулативом и захтјевима ЕУ, спроведене су активности на изради Мапе пута и ходограма за успостављање неопходних структура у Министарству финансија, уважавајући постојећи систем управљања јавним финансијама и трезорски систем пословања, а како би се на најбољи начин дефинисао и интегрисао начин имплементације ЕУ програма помоћи и средстава са републичким буџетским средствима. Израђена је Анализа стања са Нацртом мапе пута за управљање средствима Европске уније у Републици Српској.

Иако је реорганизација Ресора за програмирање и координацију финансијске подршке ЕУ условљена усвајањем Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству финансија, Ресор је, у оквиру постојећих капацитета, приступио припремним активностима за прелазак на индиректни систем управљања у складу са Оквирним споразумом, регулативом ЕУ и принципима доброг финансијског управљања.

Планирана реорганизација Ресора подразумијева увођење функција управљања и извјештавања, те програмирања, како би се створиле претпоставке за формирање оперативних структура. Неопходно је кадровско капацитирање кроз јачање стручног знања и даљу едукацију запослених, имајући у виду комплексност процедура за акредитацију.

Једна од основних претпоставки за успостављање оперативних структура за индиректно управљање у Министарству финансија је измјена законског оквира. Измјена прописа у контексту надоградње постојећег система, у складу са захтјевима за акредитацију и претходно израђеном мапом пута, представља полазну основу за оперативност структура. С обзиром на то да ће постојати обавеза да дио средстава предвиђених за суфинансирање из домаћих извора буде реализован у складу са ЕУ процедурама, од великог је значаја усклађивање домаћих и ЕУ правила. Уважавајући искуства из окружења, израдом мапе пута дефинисаће се прецизни кораци формирања оперативних структура, при чему је једна од могућности да нови систем буде функционално интегрисан у постојећи трезорски систем.

Преглед датих препорука за ову област приказан је у Прилогу 1.

1.1.1.6. Извршење буџета

Трезор

Систем трезорског пословања представља техничко-организациони оквир за успостављање књиговодства и рачуноводства буџетских корисника, што је уређено Законом о трезору („Службени гласник Републике Српске“, бр. 28/13 и 103/15). Послови трезора обављају се у Ресору за трезор, који је организован као основна организациона јединица у саставу Министарства финансија.

У оквиру Ресора врши се обједињавања свих новчаних средстава Републике Српске кроз систем Јединственог рачуна трезора (ЈРТ), укључујући буџетска, фондовска и друга ванбуџетска средства у домаћој и иностраној валути. Ресор врши плаћање обавеза буџета и буџетских корисника, управља новчаним токовима, анализира и пројектује готовинске токове, те врши расподелу јавних прихода и извјештавање корисника. Такође, уређују се односи са банкама у платном промету, прописују правила инвестирања јавних средстава, обавља књиговодствено евидентирање свих трансакција (прихода, расхода, средстава и обавеза) кроз систем Главне књиге трезора, те се евидентирају трансакције спољног и унутрашњег дуга. На основу тих података израђују се периодични и годишњи финансијски извјештаји Буџета Републике Српске, као и консолидовани извјештаји и информације о извршењу буџета.

Законом о трезору и припадајућим подзаконским актима нормативно је регулисано функционисање трезорског Система управљања финансијским информацијама (СУФИ), на који су повезани сви буџетски корисници Републике. СУФИ апликација састоји се од Главне књиге трезора и помоћних књига. Трезорски систем функционише по принципу да је унесена обавезу могуће одобрити и платити само уколико постоје буџетом планирана средства и ако су она одобрена кроз оперативни буџет за потрошњу. Овакав концепт ограничења штити ликвидност и омогућава да се буџет извршава у планираним оквирима, у зависности од остварења планираних прихода и примитака. На тај начин трезорски систем остварује директну контролу над извршењем буџета Републике.

С циљем постизања вишег нивоа контроле трошења средстава, потребно је унапређивати СУФИ систем кроз надоградњу или развој нових модула. То би омогућило јачање контроле преузимања и праћења годишњих и вишегодишњих обавеза, унапређење система надзора над доспјелим неизмиреним обавезама те успостављање *cash flow* модула. Наведени модул би омогућио прецизније пројекције новчаних токова и ефикасније управљање јавним средствима. Да би се ово постигло, неопходно је претходно створити правне претпоставке кроз измјене нормативно-регулаторног оквира, односно кроз допуне закона и подзаконских прописа.

Мјера IV.1. Јачање контроле преузетих обавеза

Активност која се односи на јачање процедура за преузимање вишегодишњих обавеза није започела у складу с планом, али се приступило изради процедура. Стратешки правци ове мјере су успостављање правила о евидентирању, анализа преузетих обавеза у току године и јачање процедура за преузимање вишегодишњих обавеза. Визија подразумијева надоградњу унутар СУФИ система како би се на лакши, бржи и детаљнији начин вршила контрола вишегодишњих обавеза. Стратешки циљеви су ажурирани законски и подзаконски акти, дограђена СУФИ апликација, те успостављен регулаторни оквир за контролу вишегодишњих обавеза.

Мјера IV.2. Мониторинг неизмирених обавеза

Активност која се односи на мониторинг неизмирених обавеза није започела у складу с планом, али је отпочела израда процедура. Стратешки правац ове мјере је успостављање евиденције уговорених обавеза. Визија је да се обухвате и сагледају све уговорене обавезе на нивоу Републике и свих буџетских корисника у току године, како би се стекао увид у цјелокупну ситуацију у вези с обавезама које доспијевају у текућој и наредним годинама. Стратешки циљ је успостављена евиденција уговорених обавеза.

Мјера IV.3. Управљање новчаним токовима

Активност која се односи на управљање новчаним токовима није започела у складу с планом, али се приступило изради процедура. Стратешки правац ове мјере је успостављање система *cash flow* модула, а визија је унапређење начина управљања средствима, могућност уноса већег броја података и добијање различитих извјештаја. Стратешки циљ је израђен систем *cash flow* модула.

Управљање дугом

Циљ задуживања и управљања дугом је обезбјеђење потребних финансијских средстава за извршење Буџета Републике Српске, финансирање одобрених инвестиционих пројеката, те рефинансирање дуга уз најниже могуће трошкове и прихватљив ниво ризика.

Ефикасно управљање јавним дугом представља темељ очувања фискалне стабилности. Посљедњих година присутне су значајне турбуленције на међународним финансијским тржиштима, као и економски поремећаји изазвани пандемијом *COVID-19*, а затим и сукобом у Украјини. Ови фактори допринијели су повећању неизвјесности и расту каматних стопа, што је додатно оптеретило економске и фискалне политике широм свијета.

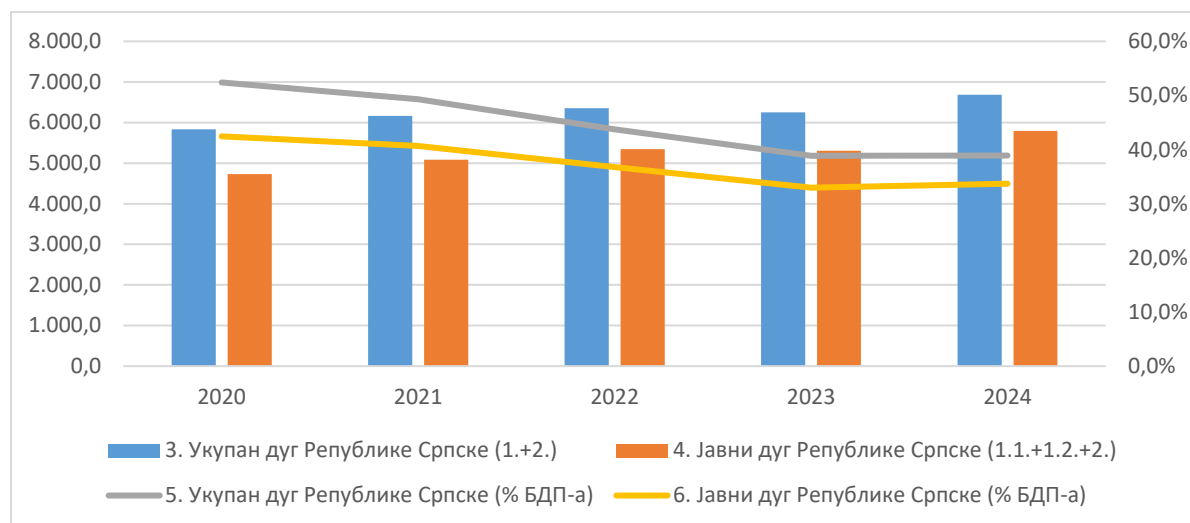
Управљање дугом, у смислу контроле трошкова и ризика, као и обезбјеђење флексибилности у реаговању на неповољне економске трендове, доприноси очувању фискалне дисциплине и дугорочној одрживости јавних финансија.

Ради постизања жељене структуре портфолија дуга, у складу са преференцијама у погледу трошкова и ризика, редовно се утврђују и прате релевантни индикатори. Средњорочна стратегија управљања дугом израђује се сваке године за трогодишњи период, а усваја је Влада Републике Српске. Имплементација Стратегије се континуирано прати, а Влада се о њеном извршењу извјештава на годишњем нивоу.

Задуживање у Републици Српској уређено је Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 и 90/21) и Законом о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 52/05, 103/09 и 90/16). Ограничења дуга утврђена су поменутиим републичким законом, као и Законом о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18).

Посматрајући трендове кретања дуга у претходних пет година, уочљиво је да су укупан и јавни дуг Републике Српске расли у номиналном износу, али су у односу на БДП имали опадајући тренд.

Графикон 7. Стање и пројекције укупног и јавног дуга у периоду 2020-2024. године (у мил. КМ и % БДП-а)



У погледу структуре укупног дуга према поријеклу, примјетна је доминација спољног у односу на унутрашњи дуг у цијелом посматраном периоду.

- **Валутни ризик је умјерен:** У погледу валутне структуре укупног дуга, у цијелом посматраном периоду највећи дио дуга односи се на дуг деноминован у валутама ЕУР и КМ, док се дуг деноминован у СДР валути континуирано смањује. Високо учешће КМ и ЕУР обезбјеђује висок степен предвидивости будућих обавеза, због чега је Република Српска мање изложена валутном ризику.
- **Портфолио дуга:** Карактерише га велики број иностраних кредита с релативно дугим роком доспијећа и ниском просјечном каматном стопом, усљед максималног искоришћавања приступа концесионим спољним изворима финансирања.
- **Умјерен ниво трошкова:** Постојећи портфолио карактерише умјерен ниво трошкова – пондерисана просјечна каматна стопа укупног дуга је 4,0%, спољног дуга 3,8%, а унутрашњег дуга 4,3%. Ово је у највећој мјери резултат спољних концесионих зајмова, те ниске каматне стопе коју носе обвезнице за измирење обавеза унутрашњег дуга, дефинисаних Законом о унутрашњем дугу Републике Српске.
- **Ризик рефинансирања и рефиксирања:** Овај ризик је умјерен. Од укупног портфолија, 85,4% је уговорено под фиксним условима. Просјечно вријеме до доспијећа укупног портфолија је 5,0 година. Просјечно вријеме до доспијећа спољног дуга је 6,2 године,

што је резултат дугорочних концесионих зајмова, док је просјечно вријеме до доспијећа унутрашњег дуга 2,7 година.

- **Извјештај PEFA:** Према Извјештају о оцјени јавних расхода и финансијске одговорности (PEFA) из новембра 2023. године, у оквиру стуба III – Управљање имовином и обавезама, за показатељ ПИ-13 (Управљање дугом) дата је укупна оцјена А. Анализиране су три појединачне димензије: 13.1. Евидентирање и извјештавање о дугу и гаранцијама, 13.2. Одобравање дуга и гаранција те 13.3. Стратегија управљања дугом.

У циљу обезбјеђења оптималних вриједности трошкова и ризика, Стратегијом управљања дугом утврђене су сљедеће смјернице:

- да учешће спољног дуга у укупном дугу, искључујући дуг у ЕУР, износи највише 35%;
- да учешће унутрашњег дуга у укупном дугу износи најмање 25%;
- да просјечно вријеме до доспијећа (енгл. *Average Time to Maturity - ATM*) буде дуже од четири године;
- да краткорочни дуг (оригиналне рочности) износи највише 8% прихода остварених у претходној години;
- да учешће дуга по фиксним условима износи најмање 60% у укупном дугу;
- да просјечна пондерисана каматна стопа (енгл. *Weighted Average Interest Rate - WAIR*) не прелази 5,00%.

Као једна од кључних слабости у погледу управљања дугом може се издвојити недовољно развијен информациони систем. Обезбјеђење функционалног информационог система за управљање дугом, кроз аутоматизацију и интеграцију свих података о дугу, омогућило би већу тачност и поузданост информација, аналитичку подршку за доношење одлука, аутоматизацију извјештавања, те смањило могућност људске грешке односно оперативни ризик, што би за резултат имало ефикасније управљање дугом.

Ревизија и рачуноводство

Ресор за рачуноводство и ревизију учествује у припреми прописа из области рачуноводства и ревизије, предлаже адекватна рјешења с циљем усаглашавања наведених прописа са релевантним директивама Европске уније, прати промјене у Међународним стандардима финансијског извјештавања (МСФИ), Међународним стандардима финансијског извјештавања за мале и средње ентитете (МСФИ за МСЕ), Међународним стандардима контроле квалитета (МСКК), Међународним рачуноводственим стандардима (МРС), Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор (МРС ЈС), Међународним стандардима ревизије (МСР), Међународним образовним стандардима (МОС), те пратећим упутствима, смјерницама и другим прописима које доносе релевантна међународна тијела. Ресор прати примјену прописа у Републици Српској, сарађује с домаћим и страним тијелима, институцијама и појединцима овлашћеним да допринесу развоју професије, учествује у изради контних оквира и креирању образаца финансијских извјештаја за буџетске кориснике, фондове, профитна и непрофитна правна лица. Такође, учествује у креирању образаца консолидованих извјештаја (укључујући специјалне билансе), припреми консолидованих извјештаја контролисаних ентитета јавног сектора, надгледа процес припреме извјештаја корисника буџета, те спроводи законом утврђени јавни надзор.

Ресор за трезор врши обједињавање свих новчаних средстава Републике Српске, укључујући буџетска, фондовска и друга ванбуџетска средства у домаћој и страниој валути. Управља новчаним токовима, анализира и пројектује готовинске токове, врши расподјелу јавних прихода и извјештава кориснике. Утврђује односе с банкама у платном промету, прописује правила инвестирања јавних средстава, те обавља књиговодствено евидентирање свих трансакција, прихода, расхода, средстава и обавеза кроз систем Главне књиге трезора. Ресор евидентира трансакције спољног и унутрашњег дуга, израђује периодичне и годишње финансијске извјештаје Буџета Републике Српске, као и консолидоване извјештаје. Сарађује с другим органима, учествује у изради буџета, врши интерну контролу и обавља друге послове у вези с функционисањем трезора.

Примјена рачуноводствених и ревизијских стандарда

Реформа у овој области започела је доношењем Закона о рачуноводству и ревизији Републике Српске из 1999. године, којим су први пут уведени Међународни рачуноводствени стандарди (МРС). Закон из 2005. године, усклађен с оквирним законом на нивоу БиХ, био је основа за даљу доградњу регулативе. У новембру 2015. године ступио је на снагу нови закон који је уредио кључна питања професије, док су измјене из 2020. године уредиле превод прописа и заокружиле систем буџетског рачуноводства у складу са МРС ЈС и *GFS* (енгл. *Government Finance Statistics*) методологијом (2014). У децембру 2025. године усвојен је нови Закон о рачуноводству и ревизији Републике Српске којим је унапријеђен оквир професије, уз задржавање концепта превода професионалних прописа. Превођење стандарда, концептуалног оквира и смјерница врши Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске, који на основу споразума преузима преводе од професионалног тијела Републике Србије. Савез доноси одлуку о датуму почетка примјене, која се објављује на интернет страницама Министарства финансија и Савеза. Тренутно је доступан превод *IPSAS*-а (енгл. *International Public Sector Accounting Standards*), издање из 2013. године.

Трезорско пословање и израда финансијских извјештаја

Већи дио буџетских корисника који имају властите банковне рачуне изван трезорског система пословања, а који су у стратешком периоду били предвиђени за укључивање у наведени систем, није укључен. Реализацији ове подактивности треба да претходи процес планирања новог корисника буџета у Закону о извршењу буџета Републике Српске за наредну фискалну годину, након чега, уз спровођење одређених процедура (наредба о гашењу рачуна, инструкција за пренос почетних стања и слично), слиједи њихово укључивање у трезорски систем пословања. Такође, један од услова за пуну реализацију подактивности јесте да се у стратешком периоду не оснивају нови буџетски корисници који ће имати статус корисника изван трезорског система пословања, што у претходном периоду није био случај. Ова подактивност захтијева промјену носиоца активности, као и координацију већег броја учесника у реализацији (Ресор за буџет и јавне финансије, Ресор за трезор и Ресор за рачуноводство и ревизију).

У претходном периоду извршена је анализа постојећег стања у погледу обухвата и процедура укључивања других контролисаних ентитета јавног сектора у консолидоване извјештаје нивоа власти. За реализацију наведене подактивности потребно је промијенити статус јавних предузећа (ЈП) која не послују по тржишном принципу, на начин да се донесе одговарајући акт којим би се прописало да ЈП паралелно извјештавају и по важећим прописима за буџетске кориснике. Тиме би се њихови финансијски извјештаји могли укључити у консолидоване финансијске извјештаје Републике по принципу 'ред по ред'. Међутим, сходно досадашњем искуству са два ЈП која експериментално извјештавају по овом принципу, уочен је проблем квалитета информација

достављених од стране јавних предузећа. Подактивност подразумијева координацију већег броја учесника у реализацији, као и измјену законских и подзаконских прописа.

Главна књига трезора и помоћне евиденције

Консолидациона главна књига у трезорском систему Републике дјелимично је у функцији, те омогућава добијање само одређених извјештаја. Међутим, није остварен значајнији напредак у односу на претходни период. Тренутна ситуација је таква да се, из Консолидационе главне књиге, када је ријеч о сету годишњих финансијских извјештаја, не могу добити обрасци *COFOG*¹¹ (Функционална класификација расхода и нето издатака за нефинансијску имовину) и образац *IPNI* (Извјештај о нето имовини и капиталу).

Такође, из Консолидационе главне књиге се не може добити ни образац БНТ (Биланс новчаних токова), јер у оквиру Главне књиге трезора још увијек није у функцији Готовинска главна књига, из које би се вршио увоз података о стању готовине у Консолидациону главну књигу. С обзиром на то да је Консолидациона главна књига интегрисана у Главну књигу трезора, неопходно је као носиоце активности укључити и Ресор за трезор, који је надлежан за управљање Главном књигом трезора. У претходном периоду дјелимично су реализоване активности у вези са анализом могућности проширења обухвата потраживања у пореском књиговодству на обрачунској основи за одређену врсту прихода (приходи по основу ненаплаћених новчаних казни и трошкова прекршајног поступка). У том смислу, започете су активности на анализи података доступних у РОФ¹² систему Министарства унутрашњих послова Републике Српске за наведену врсту прихода.

Евиденције нефинансијске имовине

Реализација подактивности доношења посебног акта у вези с рачуноводственим обухватом сталне нефинансијске имовине у јавном сектору није започета до дана вршења анализе. Наиме, подактивност се односи на доношење акта који ће регулисати начин рачуноводственог обухвата сталне нефинансијске имовине у јавном сектору. С обзиром на то да је ријеч, између осталог, о инфраструктурној имовини (путевима, аутопутевима, жељезницама, водама, комуналној мрежи и слично), да би се донио овакав акт, потребно је регулисати питање власништва, те извршити потребне пописе, процјене и друго.

Реализација подактивности „Прибављен и тестиран јединствен информациони систем за евидентирање сталне нефинансијске имовине у јавном сектору”, због неиспуњавања претходно поменутих услова, није започета до дана вршења анализе. Ради се о веома комплексној подактивности за чију је реализацију потребно обезбиједити одређене предуслове, што се првенствено односи на рјешавање имовинско-правних односа, регулисање начина поступања у вези с уступањем имовине на управљање и коришћење, дефинисање финансирања одржавања и капиталних улагања у предметну имовину, као и дефинисање надлежности за коришћење и управљање информационим системом.

Транспарентност и квалитет извјештавања спрам међународних стандарда

Правни акт којим се успоставља обавеза јавног објављивања финансијских извјештаја од стране јединица власти није донесен.

¹¹ Класификација функција државе (енгл. *Classification of the Functions of Government*)

¹² Регистар обавеза и фактура

У погледу јачања људских и организационих капацитета за имплементацију *GFS*¹³ и *ESA*¹⁴ методологије и извјештавање у Министарству финансија, полазећи од комплексности ове подактивности (неопходно дефинисање надлежности у погледу извјештавања према међународним методологијама, усвајање нове систематизације радних мјеста, запошљавање одговарајућих стручних кадрова, као и сложеност самих методологија и слично), може се закључити да није постојала реална основа за реализацију исте до краја стратешког периода 2021–2025. године.

Везано за развој и имплементацију трезорске *GFS* књиге и *ESA* књиге, претпоставка је спровођење претходних подактивности, посебно обезбјеђивање стручног кадра који ће посједовати одговарајућа знања, прије свега из области *GFS* и *ESA* методологија и начина функционисања главне књиге трезора. Сходно наведеном, недостатак организационих, кадровских и техничких капацитета сматра се кључним ризиком за реализацију стратешких активности, што уједно представља и њихову главну слабост. У циљу минимизирања ризика, неопходно је доношење Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста.

1.1.1.7. Интерна контрола

Финансијско управљање и контрола и интерна ревизија

Ублажавање кључних ризика у пословању, унапређење рада субјеката јавног сектора у Републици Српској и осигурање управљачке одговорности кроз функционалан и дјелотворан систем интерних контрола циљеви су увођења *PIFC*-а (енгл. *Public Internal Financial Control*) у јавни сектор. Овај систем унапређује одговорност за финансијско управљање и извршавање функција управе уопште.

Успостављање и развој система интерних контрола у Републици Српској засновани су на Закону о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске. Овим законом дефинисани су елементи јавне интерне финансијске контроле: финансијско управљање и контрола (ФУК), интерна ревизија и Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ), што су уједно и захтјеви концепта ЕУ. Поред овог примарног акта, ЦЈХ је у претходном периоду донијела низ методолошких аката. С обзиром на то да су ступили на снагу нови глобални стандарди интерне ревизије, у наредном периоду потребно је ускладити постојеће акте и методологије рада (Приручник за рад интерних ревизора), али и донијети нове документе, попут методологије за оцјену квалитета рада интерне ревизије и методологије за управљачку одговорност.

У Републици Српској постоји више од 1.000 субјеката јавног сектора обавезних да успоставе систем ФУК-а. До сада је у 678 субјеката именовано лице одговорно за овај процес. Стварање организационих претпоставки, у смислу именовања одговорних лица и формирања радних група, представља минимум услова за почетак увођења ФУК-а. ЦЈХ редовно организује обуке за именована лица како би се овај процес убрзао и унаприједио.

Успостављање функције интерне ревизије прати се у односу на нормативну регулативу и број запослених ревизора. На дан 31. 12. 2024. године, укупно 82 субјекта јавног сектора имала су успостављену функцију интерне ревизије, било кроз формирање јединице или кроз

¹³ Статистику државних финансија (енгл. *Government Finance Statistics*)

¹⁴ Европски систем националних и регионалних рачуна (енгл. *European System of Accounts*)

систематизацију радног мјеста ревизора. У односу на 2023. годину (78 субјеката) и 2022. годину (63 субјекта), забиљежен је постепени раст, што указује на развој ове функције. ЦЈХ годишње организује два циклуса обука за стицање звања овлаштеног интерног ревизора, као и пет обука континуиране професионалне едукације. На дан 31. 12. 2024. године, у Регистар је уписано 426 сертификованих и лиценцираних ревизора.

Од 2023. године ЦЈХ врши надзор над радом јединица за интерну ревизију, а од 2025. године и редован надзор над успостављањем система ФУК-а, у складу с усвојеним акционим плановима. Већ четврту годину користи се *PIFC* апликација као *IT* алат за рад ревизора и лица задужених за ФУК. Примјетан је тренд масовније употребе апликације, али је неопходно обезбиједити њено адекватно одржавање и унапређење. Уз то, и даље је неопходно кадровско јачање и едукација запослених у самој Централној јединици за хармонизацију.

Сарадња Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ) Републике Српске са осталим јединицама у БиХ успостављена је и формално се одвија путем Координационог одбора за централне јединице за хармонизацију у БиХ (КО ЦЈХ). Одлуком Народне скупштине Републике Српске број 01-1012/10 од 13. јула 2010. године („Службени гласник Републике Српске”, број 72/10) прихваћено је задужење Републике Српске према ЕУ и Меморандум о разумијевању између ЕУ и БиХ, чија је реализација условљена оснивањем КО ЦЈХ.

У периоду од 2013. до 2016. године постојао је прекид у раду КО ЦЈХ, али је он обновљен 2016. године, од када се редовно одржавају сједнице у складу с Пословником о раду и годишњим програмом рада. У оквиру својих овлашћења, КО ЦЈХ одобрава оквирне акте који се тичу интерне финансијске контроле, на основу којих централне јединице за хармонизацију свих нивоа власти у БиХ израђују своје документе. Кроз размјену информација, искустава и добре праксе, КО ЦЈХ усмјерава и унапређује систем интерних финансијских контрола, те организује заједничке едукације у сврху професионалног развоја актера овог система.

Препоруке Европске уније са осмог састанка Пододбора за економска и финансијска питања и статистику (одржаног 22. маја 2025. године у Бриселу), које се односе на јавну интерну финансијску контролу, налазе се у Прилогу 2.

Буџетска инспекција

Буџетска инспекција спроводи инспекцијску контролу законитог и намјенског коришћења јавних средстава, контролу примјене закона у области материјално-финансијског пословања, односно контролу примјене закона и других прописа који утичу на буџетска средства и средства из других извора, било да је ријеч о приходима, расходима, имовини или обавезама.

Послови буџетске инспекције обављају се према Плану рада који се сачињава првенствено на основу пријава, представки, приговора и захтјева за вршење контроле пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица, а из којих произилази сумња на неправилност или незаконитост. Изузетно, буџетска инспекција спроводи ванредну инспекцијску контролу по захтјеву министра.

У претходном периоду дошло је до повећања броја буџетских контрола и имплементираних мјера с циљем законитог трошења буџетских средстава. Примјера ради, током 2024. године извршено је око 10% више инспекцијских контрола него у 2023. години. Као приоритети у поступању буџетске инспекције у 2025. години примијењени су сљедећи посебни елементи за процјену ризика:

1. захтјеви за поступање упућени од стране јавних тужилаштава, органа унутрашњих послова, министарстава те других органа и организација;
2. непоступање у складу с прописима;
3. висина и значај незаконитости, односно неправилности (штета по буџет);
4. учесталост и број пријава поднесених против истог буџетског корисника.

Најзначајнији изазови пред којима се налази буџетска инспекција тичу се ограничених институционалних капацитета и ресурса (техничких и кадровских), као и непотпуног спровођења мјера и санкција које предложи инспекција. То ствара осјећај некажњивости и не доприноси јачању управљања јавним финансијама, фискалној одговорности и транспарентности.

1.1.1.8. Екстерна ревизија

Врховна ревизорска институција (ВРИ) у Републици Српској је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту: Главна служба за ревизију), која функционише као независан и професионалан институционални облик парламентарног надзора. Основана је 1999. године Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, у складу с основним принципима Лимске декларације, као самостална јавна институција овлашћена за екстерну ревизију у јавном сектору.

Главна служба за ревизију у свом раду примјењује *INTOSAI* принципе и стандарде ревизије, који обухватају принципе ревизије јавног сектора, *ISSAI* стандарде и смјернице Међународне организације врховних ревизорских институција (*INTOSAI*), као и Међународне стандарде ревизије развијене под покровитељством Међународне федерације рачуновођа (енгл. *International Federation of Accountants - IFAC*).

У поступцима екстерне ревизије, ревизори се ослањају на методологије за финансијску ревизију, ревизију учинка и контролу квалитета. Ове методологије се редовно усклађују с међународним ревизорским стандардима који се у Републици Српској примјењују у спровођењу екстерне јавне ревизије.

Сарадња са осталим врховним ревизорским институцијама у БиХ одвија се путем Координационог одбора за ревизију институција БиХ. Међународна сарадња остварује се кроз чланство у професионалним организацијама (*INTOSAI*, *EUROSAI*), учешће у радним групама (попут радне групе за ревизију општина – *TFMA*), те кроз сарадњу с другим ВРИ на основу потписаних споразума.

Стратегија развоја Главне службе за ревизију за период 2021–2025. године представља кључни документ којим су утврђени визија, мисија и стратешки циљеви. Након анализе реализације те стратегије, у децембру 2025. године донесен је Стратешки план Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске за период 2026–2030. године.

Иако се ревизије спроводе у складу са законом, кадровски и технички капацитети нису на нивоу који може обухватити већину од око 1.150 субјеката који подлијежу екстерној ревизији. Постојећи број запослених финансијских ревизора омогућава обухват 80 до 90 институција годишње (укључујући финансијску ревизију и ревизију усклађености), уз одређени број накнадних прегледа. Такође, 14 запослених ревизора учинка годишње спроведе пет до шест ревизија учинка. Због тога

је у наредном периоду неопходно институционално јачање, што подразумеје повећање броја ревизорског особља и њихов континуиран професионални развој, како би се повећао број и квалитет ревизорских извјештаја.

1.1.1.9. Опис актуелних секторских политика и повезаност с другим секторским документима (на нивоу БиХ и ЕУ)

Процес приступања ЕУ

Побољшање система управљања јавним финансијама (УЈФ) кључно је са становишта статуса БиХ као земље кандидаткиње за чланство у ЕУ. Према методологији ЕУ за приступање, преговарачка поглавља груписана су у шест кластера, при чему они релевантни за приоритете УЈФ-а укључују:

- **Кластер 1 – „Темељна питања” (Fundamentals):** обухвата поглавља повезана с јавним финансијама, као што су Поглавље 5 (Јавне набавке), Поглавље 18 (Статистика) и Поглавље 32 (Финансијски надзор). Осим преговарачких поглавља, овај кластер укључује и хоризонталне области које нису организоване у поглавља, али су пресудне за чланство: Реформа јавне управе и Економски критеријуми.
- **Кластер 5 – „Ресурси, пољопривреда и кохезија” (Resources, agriculture & cohesion):** укључује Поглавље 33 (Финансијске и буџетске одредбе), које се односи на буџетски систем и јавне финансије.
- **Кластер 3 – „Конкурентност и инклузивни раст” (Competitiveness & inclusive growth):** обухвата Поглавље 16 (Опорезивање) и Поглавље 17 (Економска и монетарна политика), која такође покривају кључне елементе УЈФ-а.

Иако не постоји посебно поглавље за тему заштите финансијских интереса ЕУ и контроле неправилности, ови елементи су садржани у Поглављу 32 (Финансијска контрола) и другим дијеловима правне тековине ЕУ (*acquis*).

Од 2024. године унапређења у систему УЈФ предмет су годишњег реформског дијалога с Европском унијом и међународним развојним партнерима. Дијалог о реформи јавног финансијског управљања у контексту приступања ЕУ кључан је за усклађивање фискалне политике, транспарентности и одговорности с европским стандардима. Кроз овај дијалог земље кандидати дефинишу приоритете реформи и јачају институционалне капацитете за ефикасно управљање јавним ресурсима.

Веза са процесом Реформе јавне управе

Систем управљања јавним финансијама (УЈФ) један је од шест стубова Стратешког оквира за реформу јавне управе (енгл. *Public Administration Reform - PAR*). У оквиру *PAR*-а, УЈФ се сматра хоризонталном компонентом која подржава све друге области реформе – од реформе система државне службе до побољшања пружања јавних услуга – обезбјеђујући да јавна средства буду распоређена и коришћена у складу с приоритетима политика, транспарентношћу и принципима доброг управљања.

У ревидираном акционом плану (нацрт) предвиђен је сет активности кроз које ће сви нивои власти у БиХ унаприједити своје системе и координисати унапређења, укључујући израду појединачних стратегија УЈФ и Свеобухватне стратегије УЈФ у БиХ за период 2026–2030. године.

Веза са структурним реформама

Управљање јавним финансијама (УЈФ) кључни је стуб у оквиру Програма економских реформи (енгл. *Economic Reform Programme - ERP*), јер обезбјеђује да фискалне политике подржавају макроекономску стабилност и реформске приоритете. Од земље кандидаткиње очекује се да јача буџетско планирање, фискалну одрживост и транспарентност трошења, те да повеже реформе УЈФ с приоритетима економског раста и конкурентности.

Веза са инструментима директне буџетске подршке ЕУ

У контексту Плана раста, управљање јавним финансијама (УЈФ) представља централни фидуцијарни механизам који обезбјеђује да се средства буџетске подршке користе транспарентно, одговорно и у складу с намјеном. Ефикасност и интегритет система управљања јавним финансијама (енгл. *Public Financial Management - PFM*) директно утичу на одобравање и исплату средстава, јер су исплате условљене, између осталог, доказаним напретком у управљању јавним финансијама и испуњавањем повезаних реформских услова.

Веза са другим стратешким и планским документима носилаца Стратегије УЈФ

На нивоу постојећих стубова, додатни стратешки и плански документи који одређују Стратегију управљања јавним финансијама (УЈФ) за период 2026–2030. године су:

Табела 1.3 Преглед осталих стратешких и планских докумената

| Стубови/Приоритети | Други стратешки и плански документи од значаја |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Фискални оквир | Програм економских реформи (ПЕР) Републике Српске за период 2026-2028. године, Документ оквирног буџета (ДОБ) Републике Српске за период 2026-2028. године, Стратегија управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021–2025. године, Програм фискалне консолидације за период 2024–2026. године. |
| Јавни приходи | Стратегија управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021–2025. године, Годишњи план рада Пореске управе РС (тренутно је актуелан План рада за 2026. годину). |
| Планирање и буџетирање | Документ оквирног буџета (ДОБ) Републике Српске за период 2026-2028. године, Средњорочни план рада министарства. |
| Извршење буџета | Стратегија управљања дугом Републике Српске за период 2025-2028. године. |

| | |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Интерна контрола | Стратегија развоја система интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Српске за период 2021–2025. године. |
| Екстерна ревизија | Стратешки план Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске за период 2026–2030. године, Годишњи план ревизије. |

1.1.2. Преглед реализације Стратегије управљања јавним финансијама Републике Српске (2021-2025. година)

Реализација реформских мјера у области јавних финансија укључује велики број буџетских корисника на нивоу Републике и јединица локалне самоуправе, како би они били у стању да интегришу нове процедуре и активности у својој надлежности. Током израде Стратегије и планирања реформских активности за период 2021–2025. године, укључени су сви носиоци активности, дефинисан је извјештајни процес, као и процјена ризика те њихово могуће отклањање.

Степен реализације мјера и активности планираних Стратегијом прати се кроз годишње извјештаје о њеном спровођењу. Годишњи извјештајни циклус успостављен је на бази вертикалне координације и креће се од носилаца активности ка одговорним субјектима. Одговорни субјекти достављају извјештаје с прилозима Министарству финансија, које обједињује појединачне извјештаје у Годишњи извјештај о реализацији активности, а који се потом доставља Влади Републике Српске на усвајање. У наставку је дат преглед кључних достигнућа Стратегије управљања јавним финансијама (УЈФ) за период 2021–2025. године, као и преглед мјера чија се реализација наставља.

Табела 1.4: Преглед реализације Стратегије управљања јавним финансијама Републике Српске (2021–2025. година), стање на дан 31. 12. 2024. године

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| СТУБ I: ФИСКАЛНИ ОКВИР, циљ стуба: Унаприједити вјеродостојност средњорочног фискалног оквира. | | | | |
| I.1. Стварање услова за примјену међународних стандарда у области фискалне одговорности | I.1.1 Примјена фискалних мјера | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Ажуриран законодавни оквир Б. Смањење неизмирених обавезе из претходног периода | А. Наставља се (измјене и допуне Закона о фискалној одговорности) Б. Наставља се |
| | I.1.2 Унапређење капацитета Фискалног савјета | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Набављен софтвер за економетријске и статистичке анализе Б. Унапријеђен капацитет Фискалног савјета | А. Наставља се Б. Наставља се |
| | I.1.3 Примјена одредаба о фискалним правилима, укључујући и корективне механизме | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Ажуриран законодавни оквир | А. Наставља се (измјене и допуне Закона о фискалној одговорности) |
| I.2. Унапређење прогнозирања | I.2.1 Унапређење макроекономских пројекција и пројекција прихода | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Нови/надограђени модел за макропројекције Б. Креирани макроекономски сценарији В. Креирани сценарији кретања јавних прихода | А. биће потврђено накнадно Б. Наставља се, Додатно развијати алтернативне сценарије В. Наставља се, Додатно развијати алтернативне сценарије |
| I.3. Утврђивање фискалних ризика | I.3.1 Успостављање капацитета за праћење, анализу и извјештавање у погледу фискалног ризика | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Успостављена организациона јединица за праћење, анализу и извјештавање у погледу фискалних ризика или извршена реорганизација на нивоу Министарства финансија Б. Обезбијеђене адекватне обуке запослених | А. Наставља се Б. биће потврђено накнадно (Јачање капацитета за праћење, анализу и извјештавање у погледу фискалног ризика) |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | I.3.2 Утврђивање фискалних ризика | У току (планирано АП у 2024.) | <p>Рок за реализацију није истекао</p> <p>А. Дефинисана процедура/методологија за утврђивање фискалног ризика остварења макроекономских пројекција и утврђен фискални ризик</p> <p>Б. Дефинисана процедура/методологија за утврђивање фискалног ризика датих гаранција и утврђен фискални ризик</p> <p>В. Дефинисана процедура/методологија за утврђивање фискалног ризика пословања јавних предузећа и утврђен фискални ризик</p> | <p>А. Наставља се</p> <p>Б. Не наставља се</p> <p>В. Наставља се</p> |
| | I.3.3 Успостављање Регистра пословних субјеката јавног сектора Републике Српске | У току (планирано АП у 2024.) | <p>Дјелимично постигнуто:</p> <p>А. Успостављен Регистар пословних субјеката јавног сектора Републике Српске</p> <p>Б. Објављена Листа пословних субјеката јавног сектора Републике Српске</p> | <p>А. биће потврђено накнадно</p> <p>Б. биће потврђено накнадно</p> |
| I.4. Финансијски надзор над пословањем јавних предузећа | I.4.1 Успостављање Централне јединице за финансијски надзор над јавним предузећима | У току (планирано АП у 2024.) | <p>Дјелимично постигнуто:</p> <p>А. Успостављена Централна јединица за финансијски надзор над ЈП</p> | <p>А. преноси се модификовано измјеном назива активности</p> |
| | I.4.2 Примјена међународних стандарда ради категоризације јавних предузећа | У току (планирано АП у 2024.) | <p>Није постигнуто:</p> <p>А. Извршено дефинисање и класификовање ЈП у складу са међународним стандардима</p> <p>Б. Регистар ЈП</p> | <p>А. Наставља се модификовано са другим носиоцима</p> <p>Б. Наставља се модификовано (донијети подзаконски акт којим ће бити прописан начин вођења регистра и успостава оперативног и јавно доступног регистра јавних предузећа, што захтијева и дефинисање одговарајућег носиоца активности)</p> |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | I.4.3 Финансијски надзор над пословањем ЈП | У току (планирано АП у 2024.) | <p>Дјелимично постигнуто:</p> <p>А. Нису дефинисани услови коришћења јавне имовине од ЈП</p> <p>Б. Није постигнуто боље финансијско извјештавање ЈП</p> <p>В. Већа контрола над примјеном препорука ГСРЈС РС</p> <p>Г. Сачињени извјештаји о раду и реформама ЈП</p> | <p>А. Наставља се модификовано са измјеном носиоца активности након што се проведу опште консултације о проблему и начину његовог рјешавања</p> <p>Б. Наставља се модификовано са измјеном носиоца активности</p> <p>В. Не наставља се јер контрола провођења препорука постоји успостављањем Централне јединице за хармонизацију</p> <p>Г. Не наставља се јер исто представља редовну активност</p> |
| СТУБ II: ЈАВНИ ПРИХОДИ | | | | |
| II.1. Реструктурирање пореског и непореског оптерећења | II.1.1 Смањење збирне стопе доприноса | У току (планирано АП у 2024.) | <p>Дјелимично постигнуто:</p> <p>А. Усвојен Закон о измјенама и допунама Закона о доприносима</p> | А. биће потврђено накнадно |
| | II.1.2 Проширење пореске базе и основице пореза на доходак и пореза на добит | У току (планирано АП у 2024.) | <p>Дјелимично постигнуто:</p> <p>А. Усвојен Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак</p> <p>Б. Подзаконски прописи усклађени са Законом о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак</p> <p>В. Усвојен Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на добит</p> <p>Г. Подзаконски прописи усклађени са Законом о измјенама и допунама Закона о порезу на добит</p> | <p>А. Наставља се, Измјене Закона о порезу на доходак</p> <p>Б. Наставља се</p> <p>В. Наставља се</p> <p>Г. Наставља се</p> |
| | II.1.3 Унапређење политика индиректног опорезивања | Завршена у претходном периоду | Постигнуто: | А. Повећан праг за регистрацију ПДВ обвезника |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|-------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | Б. Израђена анализа ефеката повећања стопе ПДВ-а и увођења диференциране стопе за основне животне намирнице | |
| | II.1.4 Стварање оптималног непореског оптерећења | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Израђене анализе оптерећености за поједина непореска давања Б. Имплементирани резултати анализе оптерећености за поједина непореска давања В. Доношење Закона о стављању ван снаге Закона о посебним републичким таксама Г. Доношење Закона о стављању ван снаге Закона о комуналним таксама | А. Наставља се, Измјене Закона о порезу на доходак Б. Наставља се В. Наставља се Г. Наставља се |
| | II.1.5 Употпуњавање фискалног регистра непокретности | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. ПУРС повезана са евиденцијом Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове Б. Локалне заједнице активно учествују у утврђивању пореза на непокретности В. Прецизно дефинисани елементи на основу којих се спроводи поступак утврђивања пореске основице | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно В. биће потврђено накнадно |
| II.2. Смањење сиве зоне | II.2.1 Смањење сиве зоне у приказивању промета и прихода | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Успостављање новог унапријеђеног система фискализације у Републици Српској Б. Већи степен евидентираних промета и прилива прихода у буџет | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно |
| | II.2.2 Јачање контролне функције ПУРС | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Повећање наплаћених јавних прихода у надлежности ПУРС уз смањење висине пореског дуга | А. Модификовано |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| | II.2.3 Сузбијање нелегалног рада и обављања нерегистроване дјелатности | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Унапријеђен систем координације рада контролних органа Б. Донесени нови прописи којима се регулише обављање контролираних дјелатности, а на основу уочених проблема | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно |
| II.3. Унапређење рада Пореске управе кроз јачање основних функција Пореске управе | II.3.1 Подстицање добровољног извршавања пореских обавеза | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Повећање наплате јавних прихода уз смањење удјела принудне наплате у укупно прикупљеним јавним приходима у надлежности ПУРС | А. Модификовано |
| | II.3.2 Модернизација ПУРС | У току (планирано АП у 2024.) | Постигнуто: А. Смањење коефицијента трошковне ефикасности ПУРС | А. Модификовано |
| СТУБ III: ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ | | | | |
| III.1. Проширење буџетског обухвата | III.1.1 Проширење буџетског обухвата на све изворе средстава, укључујући расходе и издатке | У току (планирано АП у 2024.) | Резултат мјере дјелимично постигнут А. Подзаконским актом извршено усаглашавање форме и садржаја плана буџета Републике и јединица локалне самоуправе са формом извјештаја о извршењу буџета за дату фискалну годину Б. Усвојен буџет са укљученим фондовима 01-05 | А. Преноси се Б. Наставља се (измијењен резултат мјере) |
| | III.1.2 Унапређење и ажурирање Регистра буџетских корисника | Није започето (није планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Дефинисани прецизни критеријуми за стицање статуса буџетског корисника кроз нови подзаконски акт Б. Регистар буџетских корисника објављен на интернет страници Министарства финансија | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | III.1.3 Проширење буџетског обухвата корисника/ институција у складу са међународним стандардима | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Буџетски обухват усклађен са међународним стандардима | А. биће потврђено накнадно |
| III.2. Унапређење буџетирања у програмском формату | III.2.1 Примјена програмске структуре буџета на републичком нивоу | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Буџет Републике за 2024. годину усвојен у програмском формату | А. Наставља се (измијењен резултат мјере) |
| | III.2.2 Стварање предуслова за увођење буџета у програмском формату на нивоу јединица локалне самоуправе | У току (није планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Спроведене обуке у пилот-јединицама локалне самоуправе према Плану увођења ЈЛС у припрему буџета у програмском формату | А. Наставља се (измијењен резултат мјере) |
| III.3. Унапређење управљања и извјештавања у домену јавних инвестиција | III.3.1 Јачање процедура за оцјену, утврђивање приоритета и избор пројеката (укључујући ЈПП) | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Јединице локалне самоуправе укључене у израду ПЈИ Републике Српске Б. Израђен Приједлог ПЈИ Републике Српске са Јединственом листом В. Израђен Водич за ЈПП Г. Израђена једна студија изводљивости за пилот-пројекат ЈПП | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно В. биће потврђено накнадно Г. биће потврђено накнадно |
| | III.3.2 Јачање управљања јавним инвестицијама | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Обучени пројектни менаџери Б. Методологија управљања пројектима | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно |
| III.4. Успостављање структура и капацитета за управљање програмима и пројектима Европске уније | III.4.1 Анализа стања и израда приједлога за формирање оперативних структура у Републици Српској | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Анализа постојећег стања Б. Спроведена процедура за одабир техничке асистенције В. Израђена Мапа пута за успостављање оперативних структура у Министарству финансија | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно В. биће потврђено накнадно |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | III.4.2 Реорганизација Ресора за програмирање и координацију финансијске подршке Европске уније и јачање структура у Министарству финансија | У току (планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Измијењен Правилник о организацији и систематизацији радних мјеста Б. Реорганизован Ресор за програмирање и координацију финансијске подршке ЕУ | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно |
| | III.4.3 Успостављање структура за индиректно управљање програмима и пројектима ЕУ у складу са захтјевима за акредитацију | Није започето (није планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Успостављене оперативне структуре у Министарству финансија у складу са захтјевима за акредитацију Б. Измијењен законски оквир В. Усклађене процедуре (Ф01/Ф05) Г. Успостављен информациони систем (софтвер) | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно В. биће потврђено накнадно Г. биће потврђено накнадно |
| СТУБ IV: ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА | | | | |
| IV.1. Јачање контроле преузетих обавеза | IV.1.1 Успостава правила о евидентирању и анализа преузетих обавеза у току године | Није започето (планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Ажурирани законски и подзаконски акти и дограђена СУФИ апликација | А. биће потврђено накнадно |
| | IV.1.2 Јачање процедура за преузимање вишегодишњих обавеза | Није започето (планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Успостављен регулаторни оквир за контролу вишегодишњих обавеза | А. биће потврђено накнадно |
| IV.2. Мониторинг неизмирених обавеза | IV.2.1 Успостављање евиденције уговорених обавеза | Није започето (планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Успостављена евиденција уговорених обавеза | А. биће потврђено накнадно |
| IV.3. Управљање новчаним токовима | IV.3.1 Успостављање Система <i>cash flow</i> модула | Није започето (планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Израђен систем <i>cash flow</i> модула | А. биће потврђено накнадно |
| IV.4. Ефикасније управљање дугом | IV.4.1 Набавка и имплементација информационог система за управљање дугом | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Набављен и имплементиран информациони систем Б. Донесени законски и подзаконски акти | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно |
| | IV.4.2 Реорганизација Ресора за управљање дугом | Није започето (није планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | <p>А. Измијењен Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста</p> <p>Б. Реорганизован Ресор за управљање дугом</p> | |
| IV.5. Рачуноводство и финансијско извјештавање | IV.5.1 Потпуна примјена <i>IPSAS</i> с циљем континуитета у примјени обрачунске рачуноводствене основе | Није започето (није планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Подзаконски прописи усклађени са захтјевима <i>IPSAS</i> | А. биће потврђено накнадно |
| | IV.5.2 Већа ефикасност у изради консолидованих финансијских извјештаја и побољшање обухвата и квалитета информација | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Увођење буџетских корисника који посједују властите банковне рачуне у трезорски систем Б. Унапријеђен процес консолидације финансијских извјештаја других контролисаних ентитета јавног сектора В. Консолидацијска главна књига у трезорском систему Републике уведена у функцију Г. Измијењени и допуњени подзаконски прописи из области пореског књиговодства Д. Проширен обухват и квалитет информација из пореског књиговодства Ђ. Усвојен правни акт који регулише рачуноводствени обухват сталне нефинансијске имовине у јавном сектору Е. Завршена имплементација јединственог информационог система за евидентирање сталне нефинансијске имовине у јавном сектору | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно В. биће потврђено накнадно Г. биће потврђено накнадно Д. биће потврђено накнадно Ђ. биће потврђено накнадно Е. биће потврђено накнадно |
| | IV.5.3 Побољшање транспарентности извјештаја о буџету и финансијских | Није започето (није планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Структура извјештаја о извршењу буџета усклађена са најбољим праксама | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно В. биће потврђено накнадно |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| | извјештаја и развој извјештавања према <i>GFS 2014</i> и <i>ESA 2010</i> | | Б. Обавезна јавна доступност финансијских извјештаја В. Осигурани људски и организациони капацитети за развој извјештавања према <i>GFS</i> и <i>ESA</i> методологији Г. Развијене и имплементиране <i>GFS</i> и <i>ESA</i> књиге у трезорском систему Републике | Г. биће потврђено накнадно |
| | IV.5.4 Успостављање адекватних капацитета за вођење Статистике владиних финансија у складу са међународним стандардима | Није започето (није планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Успостављен је и примијењен међународни стандард за израду статистике владиних финансија. Б. Успостављен систем за извјештавање | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно |
| IV.6. Унапређење информационог система МФ и јачање ИТ капацитета | IV.6.1 Организационо и кадровско јачање ИТ одјељења | У току (планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. Усвојена систематизација Б. Кадровска попуњеност В. Континуирана едукација запослених | А. биће потврђено накнадно Б. биће потврђено накнадно В. биће потврђено накнадно |
| | IV.6.2 Унапређење информационог система Министарства финансија | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Унапријеђен информациони систем у складу са предвиђеним активностима | А. биће потврђено накнадно |
| | IV.6.3 Модернизација трезорских апликација и имплементација система пословне интелигенције (<i>BI</i>) | Није започето (планирано АП у 2024.) | Рок за реализацију није истекао А. СУФИ и СОФИ апликација на актуелној верзији и имплементиран <i>BI</i> систем | А. биће потврђено накнадно |
| СТУБ V: ИНТЕРНА КОНТРОЛА | | | | |
| V.1. Израда и имплементација Стратегије (PIFC) | V.1.1 Имплементација Стратегије (<i>PIFC</i>) 2021-2025. година и Акционог плана Стратегије | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Реализован Акциони план | А. Не |
| | V.1.2 Унапређење подзаконских прописа из области | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Извршено ажурирање свих постојећих подзаконских аката из области ФУК-а за које | А. Да Б. Да |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| | финансијског управљања и контроле (ФУК) | | је током анализе утврђена потреба за ажурирањем Б. Израђена недостајућа регулатива из области ФУК-а која се односи на управљање ризицима и на управљачку одговорност В. Оперативно апликативно рјешење за ФУК извјештавање, консолидовани извјештаји се израђују на основу података који су добијени онлајн попуњавањем упитника о самопројени | V. Не |
| | V.1.3 Обуке и континуирана едукација руководства и лица задужених за финансијско управљање и контролу (ФУК) | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Одржане обуке у складу са Планом обука Б. Извршене анализе обука | А. Да Б. Да |
| | V.1.4 Имплементација финансијског управљања и контроле у јавни сектор | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Преко 40% субјеката јавног сектора извршило измјену правилника о унутрашњој организацији и систематизацији у смислу додјелјивања послова и радних задатака свим руководиоцима и запосленима из области ФУК-а Б. Усвојене процедуре које уређују контролне механизме у кључним пословним процесима В. Руководиоци 60% субјеката јавног сектора прошли обуке о управљачкој одговорности Г. Креирана упутства и смјернице за имплементацију управљачке одговорности | А. Да Б. Да В. Да Г. Да |
| | V.1.5 Јачање капацитета Централне јединице за хармонизацију | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Стручно оспособљено особље ЦЈХ из области ФУК-а и интерне ревизије Б. Ојачани капацитети ЦЈХ | А. Да Б. Да |

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| V.2. Јачање улоге интерне ревизије | V.2.1 Унапређење законских и подзаконских прописа из области интерне ревизије | Завршена у претходном периоду | Постигнуто: А. ИР дефинисана једним законом и једнообразним процедурама Б. Израђени и ажурирани подзаконски акти В. Консолидовани извјештаји до нивоа од 90% субјеката јавног сектора | А. Да Б. Да В. Да |
| | V.2.2 Обуке и континуирана едукација интерних ревизора | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Обучени и стручно оспособљени интерни ревизори | А. Да ¹⁵ |
| | V.2.3 Надзор над спровођењем регулаторног оквира | Завршена у претходном периоду | Постигнуто: А. Извршен надзор код 50 субјеката јавног сектора Б. Континуирана анализа адекватности организовања ИР В. Праћење стања и унапређење методологије | А. Да Б. Да В. Да |
| | V.2.4 Спровођење екстерне оцјене квалитета интерне ревизије | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Редовно вршење интерне оцјене квалитета Б. Реализоване напредне обуке према Плану едуковања кадрова за оцјену квалитета | А. Да Б. Да |
| V.3. Јачање функције буџетске инспекције | V.3.1 Унапређење законске и подзаконске регулативе у области буџетске инспекције | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Донесени законски и подзаконски прописи који ће обезбиједити пуну функционалност буџетске инспекције | А. Да |
| | V.3.2 Унапређење функције буџетске инспекције | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Буџетска инспекција адекватно организована и кадровски попуњена | А. Да |

¹⁵ Иако ЦЈХ у оквиру својих Законом прописаних надлежности и редовних активности организује обуке за овлаштене интерне ревизоре, ова активност је релевантна за будући период и може се сматрати реформском из разлога што ће планирани садржај континуиране професионалне едукације служити проширивању и осавремењивању стручних знања и допринијети стручности овлашћених интерних ревизора у јавном сектору Републике Српске, у вези са промјенама и захтјевима из контролног окружења, попут имплементације нових глобалних стандарда рада интерне ревизије, употребе софтвера за PIFC, ревизије фондова ЕУ и сл.

| Мјера | Активност | Статус реализације активности у 2024. | Реализација резултата мјере | Преноси се (Да-Не-Модификовано) |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| | | | Б. Обучени и стручно оспособљени буџетски инспектори | Б. Да |
| СТУБ VI: ЕКСТЕРНА РЕВИЗИЈА | | | | |
| VI.1. Јачање капацитета ревизије | VI.1.1 Јачање кадровских и техничких капацитета | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Ојачани технички и кадровски капацитети ревизије | А. Наставља се |
| | VI.1.2 Јачање ревизије учинка | Завршено | Постигнуто: А. Ојачана ревизија учинка | А. Наставља се |
| VI.2. Поступање по налазима ревизије | VI.2.1 Јачање процеса за праћење поступања по препорукама ревизије | У току (планирано АП у 2024.) | Дјелимично постигнуто: А. Успостављене формалне процедуре за праћење и поступање по препорукама ревизије Б. Повећан ниво провјере статуса датих препорука | А. Наставља се Б. Наставља се |

Преглед стања на основу Годишњег извјештаја о реализацији (ГИР) за 2024. годину указује на то да су готово све активности (а самим тим и мјере) из текуће стратегије у току или су завршене. Детаљна анализа, укључујући анализу одступања у реализацији, доступна је у појединачним годишњим извјештајима за сваку годину спровођења.

Истовремено, може се констатовати да, и поред великог броја успјешно спроведених реформи и остварених резултата, постоји потреба за даљим радом на имплементацији како би се циљеви у потпуности остварили. Наведено је потребно допунити новим околностима (сумираним кроз *SWOT* анализу у поглављу 1.2.1), као и додатним препорукама и критеријумима развојних партнера (поглавље 1.1.3).

1.1.3. Преглед кључних налаза у ресору управљања јавним финансијама

Систем управљања јавним финансијама (УЈФ) анализиран је у протеклом периоду, а у наставку су наведене његове главне карактеристике. Важно је истакнути да различити алати користе различиту калибрацију критеријума за оцјењивање, па је могуће да иста област УЈФ-а (функција или процес) буде оцијењена различито.

SIGMA Извјештај о мониторингу према Принципима јавне управе (2024)

OECD SIGMA Принципи јавне управе представљају свеобухватан оквир за процјену функционисања јавне управе у земљама кандидаткињама и потенцијалним кандидаткињама за чланство у ЕУ, укључујући област **Управљања јавним финансијама** (енгл. *Public Financial Management – PFM*). У оквиру *SIGMA* приступа, *PFM* је дио шире области **“Управљање јавним финансијама”** и процјењује како владе планирају, извршавају, прате и извјештавају о кориштењу јавних средстава.

Процјењују се сљедеће кључне *PFM* функције:

1. **Управљање буџетом** – фискална дисциплина, средњорочно буџетирање, повезаност политика и буџета, те вјеродостојност извршења буџета.
2. **Интерна финансијска контрола (PIFC)** – укључује интерну ревизију, систем интерне контроле и менаџерску одговорност.
3. **Јавне набавке** – правни и институционални оквир, транспарентност, конкуренција и праћење учинка набавки.
4. **Екстерна ревизија** – независност и ефикасност врховне ревизорске институције те праћење препорука.
5. **Рачуноводство и извјештавање** – тачност, свеобухватност и правовременост финансијских извјештаја и фискалне транспарентности.

Процјене се проводе **сваке три до четири године** у сарадњи с **Европском комисијом**, а користе комбинацију **квантитативних и квалитативних показатеља** кроз документарну анализу, интервјуе и теренске мисије. Сваки принцип садржи **подиндикаторе и оцјене (0–5)** које мјере усклађеност с праксама ЕУ и *OECD*-а. Резултати дају **дијагностичку основу** за планирање реформи, праћење напретка и подршку дијалогу о приступању ЕУ. *SIGMA* процјена тако јача фискално управљање, транспарентност и одговорност у кориштењу јавних средстава.

Преглед препорука *OECD SIGMA* у односу на приоритете Стратегије УЈФ 2026-2030 које се односе на Републику Српску су у Прилогу 1.

PEFA Процјена јавних расхода и финансијске одговорности (2022)

PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) представља међународни оквир за **процјену система управљања јавним финансијама (PFM)**, који су заједнички развили Свјетска банка, Европска комисија, Међународни монетарни фонд и неколико билатералних донора. Циљ *PEFA* оквира је да пружи **стандардизовану, свеобухватну и компарабилну процјену** о томе колико су системи јавних финансија транспарентни, ефикасни и одговорни. *PEFA* процјењује **седам стубова** који заједно покривају читав циклус јавних финансија. У наставку текста је преглед кључних налаза на основу праксе у периоду 2020-2022. година.

Табела 1.5 Резиме кључних налаза процјене

| Назив стуба и предмет процјене | Резиме налаза |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I. Поузданост буџета: степен у којем се буџет извршава у складу с планираним приходима и расходима | Одступања укупних расхода углавном су у дозвољеним оквирима, али постоје варијације на нивоу појединачних буџетских корисника. Приходна страна показује висок степен поузданости код индиректних пореза, док су непорески приходи теже предвидиви. Честа употреба ребаланса буџета крајем године указује на потребу за бољим средњорочним планирањем и прецизнијим макроекономским пројекцијама. |
| II. Транспарентност јавних финансија: доступност, тачност и свеобухватност фискалних информација | Постоји висок ниво јавне доступности кључних буџетских докумената (буџет за грађане, мјесечни извјештаји). Буџетска класификација усклађена је с међународним стандардима (GFS/COFOG). Међутим, потребно је унаприједити извјештавање о финансијској имовини и обавезама, те осигурати бољи увид у пословање ванбуџетских фондова и јавних предузећа (фискални ризици) како би слика била потпуно свеобухватна. |
| III. Управљање имовином и обавезама: управљање јавним дугом, готовином те финансијским средствима | Неопходна су значајна унапређења у области управљања имовином и обавезама |
| IV. Фискална стратегија заснована на политикама и буџетирање: постојање фискалне стратегије и повезаност буџета са стратешким политикама владе | Законодавни надзор над буџетским процесом усклађен је с принципима најбоље међународне праксе |
| V. Предвидљивост и контрола у извршењу буџета: ефикасност контроле прихода, расхода, плаћања и обавеза | Регистроване су високе оцјене у сегменту пореске администрације и рачуноводства пореских прихода, изузев у дијелу наплате пореског дуга. Предвидљивост расподјеле ресурса усклађена је са захтјевима добре међународне праксе. Износ неисплаћених доспијелих обавеза Републике |

| Назив стуба и предмет процјене | Резиме налаза |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>такође одговара рангу добре међународне праксе, али је неопходно унаприједити систем њиховог праћења. Контрола расхода за бруто плате и накнаде функционише у складу са међународним стандардима. Такође, интерне контроле расхода који се не односе на плате, а који се реализују кроз Систем управљања финансијским информацијама (СУФИ), оцијењене су као квалитетне у погледу раздвајања дужности и контроле приликом преузимања обавеза. Ипак, неопходно је анализирати узроке ниске оцјене код контрола у самом процесу плаћања.</p> <p>Интерна ревизија функционише адекватно у оквиру законодавног и методолошког оквира, али постоји значајан простор за унапређење у сегменту спровођења ревизорских препорука.</p> |
| <p>VI. Рачуноводство и извјештавање: квалитет, тачност и правовременост финансијског извјештавања</p> | <p>Налази процјене указују на то да је осигуран интегритет финансијских података, док су квартални и годишњи финансијски извјештаји усклађени с добром праксом у погледу рокова и садржаја.</p> |
| <p>VII. Вањска контрола и ревизија: независност, дјелотворност и надзор екстерне ревизије те парламентарно праћење</p> | <p>Постоји висок степен усклађености с добром праксом и стандардима у погледу обухвата екстерне ревизије и независности Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске (ГСРЈС РС). Иако је осигуран скупштински надзор над ревизорским извјештајима, постоји значајан простор за унапређење начина на који се он проводи.</p> |

Процјене се уобичајено проводе **сваке три до пет година** примјеном **PEFA методологије**, која обухвата **31 индикатор и 94 димензије**, с оцјенама на скали **од А до Д** (при чему А означава најбоље међународне праксе). Резултати **PEFA** процјене пружају **објективну основу за планирање и праћење реформи система управљања јавним финансијама (PFM)**, те омогућавају упоредивост података међу земљама и током времена. Користе се у дијалогу између влада, донатора и међународних институција ради јачања фискалне дисциплине, транспарентности и одговорности.

Public Investment Management Assessment (PIMA), који је развио **Међународни монетарни фонд (ММФ)**, представља свеобухватан оквир за процјену ефикасности **управљања јавним инвестицијама** током њиховог цјелокупног животног циклуса – од планирања и расподјеле до саме реализације. PIMA помаже владама да идентификују институционалне предности и слабости у системима **управљања јавним инвестицијама (PIM)** те да усмјере реформе ка већој ефикасности и снажнијем утицају јавне потрошње на инфраструктуру.

Оквир се састоји од **15 институционалних индикатора**, груписаних у **три фазе** циклуса јавних инвестиција:

1. **Планирање (Planning)** – процјењује институционалне механизме за одрживе нивое јавних улагања и координацију међу секторима (фискална правила, стратешко планирање, партнерства јавног и приватног сектора, регулација инфраструктурних предузећа).
2. **Расподјела (Allocation)** – анализира начин одабира и уврштавања инвестиционих пројеката у буџет (вишегодишње буџетирање, процјена и селекција пројеката, финансирање одржавања).
3. **Имплементација (Implementation)** – испитује колико се пројекти проводе ефикасно и у складу с планираним циљевима (заштита капиталних расхода, набавке, праћење и управљање имовином).

Сваки индикатор има **три димензије** – дизајн, ефективност и реформски приоритет – који се оцјењују **квалитативно (низак, средњи, висок)** на основу доказа о институционалној пракси. *PIMA* процјене се проводе **сваке три до пет година**.

Резултати *PIMA* процјене служе као **дијагностичка основа** за јачање управљања, усмјеравање инфраструктурних реформи и повећање ефикасности капиталне потрошње у складу с фискалном одрживошћу и транспарентношћу.

Системске препоруке екстерне ревизије и налази других партнера (2023-2025)

Системске препоруке екстерне ревизије пружају кључне увиде у слабости финансијског управљања, контроле и одговорности. Њихова заједничка анализа открива структурне изазове који захтијевају реформске мјере. Истовремено, билатерални партнери и пројекти техничке помоћи имају важну улогу у подршци владама при провођењу препорука кроз јачање капацитета, дијагностичке анализе и модернизацију система. Усклађивање ових активности унутар јединствене Стратегије реформе управљања јавним финансијама (*PFM*) омогућава да се надзор, донаторска подршка и стручна помоћ међусобно допуњују, јачајући фискалну дисциплину, транспарентност и одрживост јавног сектора.

Главна служба за ревизију на својој интернет страници редовно ажурира податке у јавним регистрима препорука. Годишњи ревизорски извјештај, који се доставља Народној скупштини Републике Српске, обухвата најзначајније налазе и препоруке садржане у извјештајима о проведеним финансијским ревизијама, ревизијама учинка и посебним ревизијама током године.

Током провођења финансијске ревизије појединачних буџетских корисника за 2024. годину, утврђени су недостаци у систему интерних контрола. Они се првенствено односе на примјену законских и подзаконских аката, те усклађивање интерних прописа с оквирима који уређују систем интерних финансијских контрола. Слабости су идентификоване и у областима запошљавања, службених путовања, пописа имовине и обавеза, усклађивања књиговодственог са стварним стањем, те контроле пратеће документације.

Пратећи реализацију препорука, Главна служба за ревизију (ГСР) провјерава јесу ли ревидиране институције предузеле адекватне мјере за отклањање недостатака идентификованих у претходним извјештајима. Према званичним подацима, статус препорука финансијске ревизије (укључујући ревизију усклађености) је сљедећи: **69%** препорука је у потпуности проведено, **9%** је дјелимично проведено, док **22%** препорука још увијек није реализовано.

Годишњим планом ревизија за 2024. годину планирано је и проведено шест ревизија учинка на друштвено актуелне теме: функционисање система за заштиту од шумских пожара, управљање одржавањем зграда, заштита непокретних културних добара, функционисање социјалне заштите старијих лица, управљање грантовима у јединицама локалне самоуправе те формирање цијена комуналних услуга. Број институција обухваћених ревизијом, број оних које су доставиле примједбе, као и обим, карактер и суштина тих примједби, указују на висок ниво усаглашености налаза, закључака и препорука између Главне службе за ревизију и ревидираних субјеката.

На основу налаза ревизија учинка, институцијама јавног сектора упућене су краткорочне и дугорочне препоруке.

Статус провјерених препорука ревизије учинка показује сљедеће: **17%** препорука је у потпуности проведено, **44%** дјелимично, код **17%** препорука провођење је у току, док **22%** препорука није реализовано.

У Прилогу 1 представљене су препоруке у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) између ЕУ и Босне и Херцеговине (осма Посебна група за реформу јавне управе, 12. март 2025. године), као и препоруке Европске уније с осме сједнице Пододбора за економска и финансијска питања и статистику (22. мај 2025. године, Брисел) о јавној унутрашњој финансијској контроли (PIFC). Додатне препоруке и закључци доступни су и за област прихода.

1.2. *SWOT* анализа и стратешко фокусирање

1.2.1. *SWOT* анализа

Анализа предности, слабости, прилика и пријетњи (*SWOT* анализа) има за циљ пружање јасног увида у унутрашње и спољашње факторе који утичу на систем управљања јавним финансијама (*PFM*) Републике Српске. Њена сврха је пружање подршке у креирању стратегије која ће учврстити постојеће предности, отклонити слабости, искористити повољне прилике те ублажити потенцијалне ризике. Преглед у наставку представља синтезу појединачних анализа које су за потребе израде стратегије припремили носиоци мјера и активности по специфичним приоритетним областима.

| S – (Strengths) CHAGE | W – (Weaknesses) СЛАБОСТИ |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Постојање законом утврђених фискалних правила о јавном дугу и консолидованом дефициту cjелокупног буџетског система Републике Српске, чију примјену прати и оцјењује независна институција – Фискални савјет Републике Српске. • Јасно дефинисан стратешки приоритет идентификације и управљања фискалним ризицима. • Одржив ниво јавног дуга уз повољну валутну и каматну структуру. • Трезорски систем пословања с инкорпорираним <i>GFS</i> и <i>ESA</i> статистичком класификацијом. • Рад унутрашње и екстерне ревизије заснован на међународним ревизорским стандардима који гарантују независност и професионализам. • Независна екстерна ревизија којом су обухваћене најзначајније институције Републике Српске. | <ul style="list-style-type: none"> • Недовољна фискална дисциплина на нижим нивоима власти и код појединих буџетских корисника, уз недостатке у примјени прописаних фискалних мјера. • Непостојање вишегодишњих обавезујућих буџетских оквира и прецизних процјена трошкова за капиталне пројекте. • Слабости у евалуацији и одабиру пројеката, укључујући недостатак анализа трошкова и користи (<i>cost-benefit</i> анализа) те одсуство <i>ex-post</i> евалуација. • Недовољна процјена ризика, неадекватно мапирање пословних процеса и недостатак документованости контролних поступака унутар субјеката. • Недостатак кадровских и организационих капацитета за развој и унапређење извјештавања према <i>GFS</i> и <i>ESA</i> статистичкој методологији. |
| O – (Opportunities) ПРИЛИКЕ | T – (Threats) ПРИЈЕТЊЕ |
| <ul style="list-style-type: none"> • Унапређење фискалне одговорности и стабилности кроз јачање механизма контроле и надзора, по угледу на праксу и законску регулативу земаља Западног Балкана и Европске уније. • Интегрисање програма стручног усавршавања у реформске мјере, уз обезбјеђивање адекватне техничке подршке ради испуњавања међународних стандарда у овој области. • Доступност средстава из Плана раста за Западни Балкан и могућност јачања институционалних аранжмана за управљање средствима Европске уније. • Дигитализација процеса кроз увођење нових и унапређење постојећих информационих система и технологија. • Могућност умрежавања и размјене искустава с другим земљама у оквиру регионалних и међународних иницијатива. | <ul style="list-style-type: none"> • Висока изложеност неизвјесностима и пријетњама из екстерног окружења, попут геополитичких и економских шокова, који усљед негативних посљедица на привреду и јавне финансије могу угрозити очување фискалне стабилности и одрживости. • Ограничен приступ међународним и домаћим тржиштима капитала ради финансирања буџетских потреба. • Континуирани одлив стручних и кључних кадрова из јавне управе (тзв. "одлив мозгова"), што слаби институционалну меморију и капацитете. • Недостатак финансијских средстава и обученог особља за спровођење комплексних реформских мјера и дигитализацију система. |

1.2.2. Стратешко фокусирање

Ситуациона анализа, преглед досадашњег провођења стратегије и *SWOT* анализа заједно пружају чврсту, на доказима утемељену основу за дефинисање стратешког фокуса. Ситуациона анализа омогућава свеобухватно разумијевање тренутног стања сектора, институционалних капацитета и регулаторног оквира, као и ширег економског и друштвеног контекста, наглашавајући системске изазове и развојне потенцијале.

Истовремено, темељит преглед остварења претходне стратегије пружа увид у постигнуте резултате и идентификује структурне препреке које су ограничавале њену имплементацију — што омогућава да се нови стратешки правац заснива на искуству, а не на претпоставкама. *SWOT* анализа, као синтеза унутрашњих и спољних фактора, додатно фокусира пажњу на кључне предности које треба искористити, слабости које треба отклонити, те на релевантне прилике и пријетње које обликују стратешко окружење.

Табела 1.6. Преглед стратешких праваца за Стратегију 2026-2030.

| Приоритет | Кључне области (стратешки фокус) реформе |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Фискални оквир | Јачање фискалне одговорности, обезбјеђивање дугорочне фискалне стабилности, унапређење фискалних правила и фискалних мјера, унапређење макроекономских пројекција и управљање фискалним ризицима. |
| Јавни приходи | Реструктурирање пореских и непореских оптерећења, смањење сиве економије, унапређење пореске дисциплине и јачање капацитета Пореске управе за повећање наплате прихода. |
| Планирање и буџетирање | Проширење обухвата буџета, прелазак на програмску структуру буџета и унапређење приоритизације и управљања пројектима јавних инвестиција. |
| Извршење буџета | Јачање финансијске дисциплине, успостављање система за праћење обавеза и управљање новчаним токовима, унапређење управљања дугом и усклађивање финансијског извјештавања са међународним стандардима. |
| Интерна контрола | Јачање финансијског управљања и контроле, унапређење улоге и капацитета интерне ревизије и буџетске инспекције. |
| Екстерна ревизија | Јачање техничких и кадровских капацитета институција екстерне ревизије, унапређење спровођења препорука ревизије и обезбјеђивање одговорности. |

1.3. Стратешка оријентација

1.3.1. Визија развоја система УЈФ

Визија развоја система управљања јавним финансијама (*PFM*) у предстојећем периоду дефинише жељене промјене које ће бити остварене провођењем ове стратегије:

Стварање модерног, транспарентног и ефикасног система јавних финансија Републике Српске у складу са међународним стандардима и захтјевима Европске уније, који доприноси одрживом економском развоју и бољој услузи за грађане.

1.3.2. Стратешки циљ са индикаторима

Стратешки циљ је формулисан на основу утврђених стратешких праваца, уз уважавање налаза ситуационе и *SWOT* анализе.

Осигурати ефикасно, ефективно, одговорно и транспарентно управљање јавним финансијама

У складу с методологијом стратешког планирања, индикатори за сваки стратешки циљ треба да омогуће увид у промјене које се постижу његовом реализацијом. На нивоу стратешког циља дефинишу се индикатори утицаја (*impact*), који циљевима дају неопходне *SMART* карактеристике (специфичност, мјерљивост, достижност, релевантност и временску одређеност). Њихова формулација треба да буде довољно широка како би интегрисала повезане приоритете, мјере и појединачне интервенције у оквиру посматраног сектора. То су дугорочне промјене које захтијевају ангажовање значајних ресурса, реализацију бројних активности и пројеката, те заједничко дјеловање више институција и организација.

Индикатор 1.1 обухвата приоритете 1 (Фискални оквир) и 3 (Припрема буџета). Индикатор 1.2 покрива приоритете 4 (Извршење буџета) и 2 (Приходи), док индикатор 1.3 обухвата приоритете 4 (Извршење буџета) и 1 (Фискални оквир). Индикатор 1.4 односи се на приоритет 5 (Унутрашња контрола и ревизија), док Индикатор 1.5 покрива приоритет 6 (Екстерна ревизија).

| Назив стратешког циља | Индикатори утицаја | Полазна вриједност 2024 | Индикативна циљна вриједност 2030* |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| Стратешки циљ 1: Осигурати ефикасно, ефективно, одговорно и транспарентно управљање јавним финансијама | 1.1 Одговорност и ефективност у планирању буџета (Оцјена по <i>SIGMA</i> индикатору 23 ¹⁶) | 40.2 | 45 |
| | 1.2 Ефикасност и ефективност у извршењу буџета (Оцјена по индикатору 24 ¹⁷) | 56.5 | 60 |
| | 1.3 Транспарентно и контролисано провођење буџета (Оцјена по индикатору 25 ¹⁸) | 49 | 55 |
| | 1.4 Квалитет система контрола и осигуравања одговорности (Оцјена по индикатору 26/27 ¹⁹) | 24.8 / 43.1 | 30/48 |
| | 1.5 Ефективност екстерне ревизије и одговорност за провођење препорука (Оцјена по индикатору 31 ²⁰) | 71.2 | 77 |

Напомена: индикативна циљна вриједност ће се размотрити током израде нацрта Стратегије и подложна је промјенама

¹⁶ Годишњи буџет је свеобухватан и формулисан унутар вјеродостојног и континуираног оквирног плана средњег рока, уравнотежујући политичке потребе с фискалним ограничењима.

¹⁷ Провођење буџета и пружање услуга подржано је расположивошћу новца на кратки и средњи рок.

¹⁸ Влада проводи буџет у складу с процјенама и извјештава о њему на свеобухватан и транспарентан начин, омогућавајући правовремену контролу.

¹⁹ Адекватност оперативног оквира за интерну контролу и његово функционисање у пракси / Адекватност оперативног оквира за интерну ревизију и његово функционисање у пракси.

²⁰ Адекватност правног оквира за екстерну ревизију и његова ефикасност у пракси.

Прилог 1. Препоруке и налази развојних партнера од значаја за систем УЈФ

SIGMA Извјештај о мониторингу према Принципима јавне управе (2024) – препоруке

| | Референца | Приоритет (1-6) | РС |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----|
| 1 | Савјет министара БиХ, Влада Федерације БиХ и Влада Брчко дистрикта БиХ требало би да уведу фискална правила о лимитима дуга и дефицита опште државе, те да успоставе независно тијело за фискални надзор. | 1 | 0 |
| 2 | Министарства финансија требало би да унаприједи и развију праксе за процјену, управљање и праћење фискалних ризика, с посебним нагласком на потенцијалне (непредвиђене) обавезе. | 1 | x |
| 3 | Савјет министара БиХ и ентитетске владе требало би да потврде своју одређеност за поштовање буџетског календара утврђеног релевантним законима о буџету. | 3 | x |
| 4 | Савјет министара БиХ и ентитетске владе требало би да учврсте политичку основу ДОБ-а, као и везу између средњорочних буџетских оквира и политичких одлука. | 3 | x |
| 5 | На иницијативу министарства финансија Федерације БиХ и Републике Српске, те Дирекције за финансије Брчко дистрикта БиХ, ентитетске владе би требало да наставе с предлагањем законских измјена ради потпуног укључивања ванбуџетских фондова (ВБФ) и свих планираних капиталних расхода у буџетски процес. Тиме би се повећао обухват јединственог рачуна трезора (ЈРТ/ТСА) и омогућило објављивање мјесечних извјештаја о извршењу буџета у складу са његовом структуром и обухватом. | Више | x |
| 6 | Савјет министара БиХ и ентитетске владе требало би да теже потпуној интеграцији доношења одлука и праћења инвестиција у буџетски процес, уз континуирано унапређење прописа и јачање капацитета за управљање јавним инвестицијама. | 3 | x |
| 7 | Министарство финансија и трезора БиХ требало би да тежи јачању капацитета Трезора за управљање финансијском имовином и предвиђање готовинских токова. Циљ је омогућити свим корисницима јединственог рачуна трезора (ЈРТ) несметано кориштење буџетских средстава током цијеле године, уз истовремено ефикасно управљање каматним и валутним ризицима финансијске имовине и обавеза. | 4 | x |
| 8 | Администрације би требало да ефикасно спроводе менаџерску одговорност и извјештавање о унутрашњој контроли у свим институцијама. То подразумијева успостављање јасних линија извјештавања, ефикасно делегирање овлашћења те обезбјеђивање да сва министарства и делегирана тијела редовно подносе годишње планове рада и извјештаје о извршењу. | 5 | x |

| | Референца | Приоритет (1-6) | РС |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----|
| 9 | Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ) требало би да сарађују са институцијама на развоју и имплементацији свеобухватних оквира за управљање ризицима, како би осигурале досљедну примјену ових пракси на свим нивоима власти. | 5 | x |
| 10 | У Босни и Херцеговини је неопходно обезбиједити развој и имплементацију робусних система осигурања квалитета, усклађених са међународним стандардима. | 5 | x |
| 11 | Брчко дистрикт БиХ требало би да изради кључне смјернице за унутрашњу ревизију (УР), укључујући приручник за ревизију, стандарде, етички кодекс и повељу, те да успостави оперативну јединицу за унутрашњу ревизију. | 5 | 0 |
| 12 | Институције надлежне за концесије и јавно-приватно партнерство (ЈПП) на нивоу БиХ и ентитета требало би да израде мапу пута за усклађивање правног оквира у овим областима с правном стечевином ЕУ. Ова мапа пута, између осталог, треба да обухвати мјере за бољу координацију и досљедну имплементацију прописа на цијелој територији БиХ. | 4 | x |
| 13 | Агенција за јавне набавке (АЈН) требало би да предложи измјене и допуне примарног и подзаконског законодавства ради потпуне интеграције електронске комуникације и размјене информација у процес набавке. Циљ ових мјера је повећање ефикасности и смањење формализма, што укључује омогућавање електронског подношења понуда, електронску верификацију квалификација те имплементацију динамичких система набавке и електронских каталога. | 4 | 0 |
| 14 | Уз очување институционалне независности, Агенција за јавне набавке (АЈН) и Канцеларија за разматрање жалби (КРЖ) требало би да успоставе механизме за редовну координацију тумачења законодавства о набавкама, чиме би се осигурала његова досљедна примјена. | 4 | 0 |
| 15 | Агенција за јавне набавке (АЈН) требало би да покрене циљане програме обуке ради унапређења квалитета и интегритета тендерске документације. | 4 | 0 |
| 16 | Агенција за јавне набавке (АЈН) требало би да олакша прелазак са доминантне примјене критеријума 'најнижа цијена' спровођењем свеобухватне кампање за подизање свијести, изградњом капацитета те обуком службеника за набавке за ефикасну примјену нецјеновних критеријума за додјелу уговора. | 4 | 0 |
| 17 | Канцеларија за разматрање жалби (КРЖ) би, у сарадњи са Агенцијом за јавне набавке (АЈН), требало да модернизује претраживач на Порталу јавних набавки. Ово унапређење требало би да омогући једноставно и напредно претраживање рјешења КРЖ-а и судске праксе Суда БиХ према предмету, кључној ријечи или законској одредби. | 4 | 0 |
| 18 | Канцеларија за ревизију институција БиХ требало би да сарађује са Савјетом министара БиХ и другим надлежним тијелима ради постизања договора о надлежностима и овлаштењима за ревизију индиректних пореза које прикупља Управа за индиректно опорезивање (УИО), као и | 6 | x |

| | Референца | Приоритет (1-6) | РС |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----|
| | прихода других институција, како би се осигурало да они буду предмет независне екстерне ревизије. | | |
| 19 | Врховне ревизорске институције (ВРИ) требало би да унаприједи своје системе управљања кроз дефинисање мјерљивих индикатора учинка у оквиру процеса планирања, те успостављањем формалних механизма за редовно праћење спровођења стратешких и годишњих планова. | 6 | x |
| 20 | Врховне ревизорске институције (ВРИ) требало би да осигурају адекватне системе управљања квалитетом, усклађене са захтјевима ревидираног стандарда <i>ISSAI 140</i> о управљању квалитетом. | 6 | x |
| 21 | Парламенти би требало да интензивирају сарадњу с врховним ревизорским институцијама (ВРИ) и осигурају активно кориштење њихових извјештаја ради јачања одговорности влада и ефикасног надзора над трошењем јавних средстава од стране надлежних органа управе. | 6 | x |
| 22 | Владе оба ентитета требало би да, у блиској и сталној сарадњи с нижим нивоима власти, унаприједи анализу и координацију како би се осигурао заједнички, тачан и ажуран обрачун трошкова обављања надлежности, те адекватна расподела средстава општинама/опћинама у складу с њиховим фискалним оквирима. | Није распоређено по приоритету | x |
| 23 | Ентитетска министарства финансија, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе (те кантонима у ФБиХ), требало би да унаприједи јавни приступ подацима о финансијама на локалном нивоу. | Није распоређено по приоритету | x |
| 24 | У Федерацији БиХ, Федерално министарство финансија би требало да, у сарадњи с кантонима, изради свеобухватан систем фискалног изравњања ради ублажавања постојећих неједнакости. | Није распоређено по приоритету | 0 |
| 25 | У Републици Српској, Министарство финансија би требало да повећа средства за фискално изравњање или изврши друга одговарајућа прилагођавања, како би се унаприједили тренутно минимални ефекти процеса фискалне нивелације. | Није распоређено по приоритету | x |

PEFA Процјена јавних расхода и финансијске одговорности (2022) – преглед налаза

| Индикатор перформанси УЈФ | | Оцјена димензије | | | | Укупно оцјена | Приоритет |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------|-----|------|-----|---------------|----------------|
| | | I. | II. | III. | IV. | | |
| I. Поузданост буџета | | | | | | | |
| ПИ-1 | Укупни расходи | Б | | | | Б | Више од једног |
| ПИ-2 | Састав расхода | Ц | Б | А | | Ц+ | |
| ПИ-3 | Приходи | Б | Б | | | Б | |
| II. Транспарентност јавних финансија | | | | | | | |
| ПИ-4 | Буџетска класификација | Б | | | | Б | 4 |
| ПИ-5 | Буџетска документација | А | | | | А | 3 |
| ПИ-6 | ЦГ операције изван финансијских извјештаја | Д | Д | А | | Ц | 1 |
| ПИ-7 | Трансфери поднационалним владама | А | А | | | А | |
| ПИ-8 | Информације о перформансама за пружање услуга | Д | Д | А | Д | Д+ | 3 |
| ПИ-9 | Јавни приступ фискалним информацијама | Б | | | | Б | 3 |
| III. Управљање имовином и обавезама | | | | | | | |
| ПИ-10 | Извјештавање о фискалном ризику | Д | Ц | Д | | Д+ | 1 |
| ПИ-11 | Управљање јавним инвестицијама | Ц | Д | Д | Д | Д | 3 |
| ПИ-12 | Управљање јавном имовином | Ц | Ц | Д | | Д+ | 4 |
| ПИ-13 | Управљање дугом | А | А | А | | А | 4 |
| IV. Фискална стратегија заснована на политици и буџетирање | | | | | | | |
| ПИ-14 | Макроекономске и фискалне прогнозе | А | А | Ц | | Б+ | 1 |
| ПИ-15 | Фискална стратегија | Ц | А | Д | | Ц+ | 1 |
| ПИ-16 | Средњорочна перспектива у буџетирању расхода | Ц | А | Д | Д | Ц | 3 |
| ПИ-17 | Процес припреме буџета | А | А | Д | | Б | 3 |
| ПИ-18 | Законодавни надзор над буџетом | А | Б | А | А | Б+ | 6 |
| V. Предвидљивост и контрола у извршењу буџета | | | | | | | |
| ПИ-19 | Управљање приходима | А | Ц | А | Д | Б | 2 |
| ПИ-20 | Рачуноводство прихода | А | А | Б | | Б+ | 2 |
| ПИ-21 | Предвидљивост расподеле ресурса у години | А | А | Б | А | А | 4 |
| ПИ-22 | Преостали трошкови | А | Ц | | | Ц+ | 4 |
| ПИ-23 | Контрола платног списка | Б | А | Б | Б | Б+ | 4 |
| ПИ-24 | Управљање набавкама | НА | НА | НА | НА | НА | 4 |
| ПИ-25 | Интерна контрола расхода који се не односе на плате | А | Б | Д | | Б | 4&5 |

| Индикатор перформанси УЈФ | | Оцјена димензије | | | | Укупно оцјена | Приоритет |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------|------------------|-----|------|-----|---------------|-----------|
| | | I. | II. | III. | IV. | | |
| ПИ-26 | Интерна ревизија | А | Б | Б | Ц | Ц+ | 5 |
| VI. Рачуноводство и извјештавање | | | | | | | |
| ПИ-27 | Интегритет финансијских података | А | НА | А | Б | А | 4 |
| ПИ-28 | Годишњи извјештаји о буџету | А | Б | А | | А | 4 |
| ПИ-29 | Годишњи финансијски извјештаји | А | Б | А | | Б+ | 4 |
| VII. Спољна контрола и ревизија | | | | | | | |
| ПИ-30 | Спољна ревизија | А | Б | Б | А | Б+ | 6 |
| ПИ-31 | Законодавна контрола ревизорских извјештаја | Б | Д | Д | Д | Д+ | 6 |

PIMA Процјена управљања јавним инвестицијама (2023)

| Значај | Препорука | # | Приоритет |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-----------|
| висок | Успоставити регулаторни захтјев за систематску и ригорозну процјену пројеката према међународним стандардима, сразмјерно величини пројекта, уз обавезно објављивање резултата и јачање централних капацитета кроз обуке и смјернице. | P2 | 3 |
| висок | Унаприједити кредибилитет средњорочног планирања буџета ради постизања веће фискалне предвидљивости. | P3 | 3 |
| висок | Редовно објављивати укупне процијењене трошкове за све вишегодишње капиталне пројекте. | P4 | 3 |
| висок | Успоставити оквир за управљање портфељем свих великих инвестиционих пројеката ради идентификације оних који захтијевају хитну интервенцију или прилагођавање. | P8 | 3 |
| средњи | Прикупљати информације о потенцијалним обавезама (<i>contingent liabilities – CL</i>) које се односе на јединице локалне самоуправе (ЈЛС), јавна предузећа и јавно-приватна партнерства (ЈПП), те пружити њихов консолидовани преглед у Документу оквирног буџета (ДОБ). | P1 | 1 |
| средњи | Развити јединствену методологију и смјернице за рутинско одржавање које ће примјењивати сви буџетски корисници, како би се осигурали високи стандарди и оптимизација трошкова одржавања. | P5 | 3 |
| средњи | Увести обавезу израде средњорочних процјена трошкова текућег пословања и одржавања за капиталне инвестиционе пројекте који су пред завршетком, те их интегрисати у буџетско планирање. | P6 | 3 |
| низак | У Документ оквирног буџета (ДОБ) укључити анализу одступања (<i>gap analysis</i>) између претходно усвојеног ДОБ-а, усвојеног буџета и стварног извршења, уз јасно разграничење текућих и нових пројеката. | P7 | 3 |

Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Босне и Херцеговине, 8. специјална група за реформу јавне управе, 12. март 2025.

| ПРЕПОРУКЕ | Приоритет (1-6) | РС |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------|
| Унаприједити стратегију управљања јавним финансијама (<i>PFM</i>) на нивоу цијеле земље ради осигуравања координисаних активности на свим нивоима власти и ефикаснијег праћења процеса. Неопходно је интензивирати реформске напоре у областима управљања јавним инвестицијама, фискалним ризицима и потенцијалним обавезама. Посебан фокус треба ставити на јачање јавне унутрашње финансијске контроле (<i>PIFC</i>), уз успостављање ефикасног система за управљање неправилностима и превенцију превара у буџету и фондовима ЕУ, те на даљи развој унутрашње ревизије и управљања ризицима. | Оквирна | х |
| Усвојити нови свеобухватни стратешки оквир за управљање јавним финансијама (<i>PFM</i>) за период 2026–2030. с координисаним стратешким циљевима, акционим мјерама и заједничким индикаторима, уз обезбјеђивање функционалне институционалне структуре за координисано планирање, провођење и праћење реформи (Q3 2025). Унаприједити методологију годишњег праћења реформи управљања јавним финансијама како би се осигурао јасан преглед резултата на нивоу цијеле земље, фокусирајући се на остварене ефекте умјесто на пуке активности, уз адекватно приказивање изазова и ризика по сваком стубу <i>PFM</i> -а. | Оквирна | х |
| 2. Напредак у реформи управљања јавним финансијама (<i>PFM</i>) у оквиру нове Стратегије 2026–2030. и предстојећег дијалога о <i>PFM</i>-у: | | |
| 2.1.1. Усвојити законом прописан механизам и методологију за систематску процјену великих капиталних пројеката, те успоставити Одјелјење за јавне инвестиције с адекватним кадровским капацитетима на нивоу Брчко дистрикта БиХ (IV квартал 2025. године). | 3 | х |
| 2.1.2. Унаприједити квалитет буџетског процеса досљедним поштовањем закона о буџету, уз благовремено усвајање Глобалног фискалног оквира као предуслова за наредни буџетски циклус (Q3 2025). Осигурати да се све реформе и процеси с фискалним утицајем адекватно одразе у фискалним оквирима и буџетима. | 3 | |
| 2.1.3. Јачати кредибилитет средњорочних буџетских оквира (1) унапређењем везе између годишњег стратешког планирања и годишњег буџетског процеса, те (2) јачањем капацитета за предвиђање и моделирање уз бољу координацију у овој области. | 3 | х |
| 2.1.4. Сви нивои власти треба да раде на обезбјеђивању законских услова за имплементацију <i>IT</i> система како би се презентација буџета ускладила с програмским буџетирањем и принципима средњорочног планирања, уз доношење релевантних закона на нивоу БиХ и у Републици Српској до IV квартала 2025. године. | 3 | х |
| 2.1.5. Обезбиједити ефикасну функцију контроле фискалних ризика, која обухвата и ризике повезане с јавним предузећима (<i>SOE</i>), осигуравајући да је ова функција јасно додијељена организационим јединицама у оба ентитета, уз прецизно дефинисане задатке и ангажовање одговарајућих кадрова и ресурса. | 1 | х |

| ПРЕПОРУКЕ | Приоритет (1-6) | РС |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----|
| <p>2.1.6. Креирати и редовно ажурирати јавно доступан регистар јавних предузећа у оба ентитета с потпуном листом свих субјеката коју је могуће претраживати. Регистар треба да укључује свеобухватне финансијске извјештаје, ревизорске извјештаје и организационе информације засноване на утврђеној методологији.</p> | 1 | x |
| <p>2.1.7. Унаприједити капацитете унутрашње ревизије, ефикасност управљања ризицима и борбу против превара, те успоставити релевантан институционални и правни оквир за управљање неправилностима у буџетским средствима и фондовима ЕУ. То подразумијева успостављање <i>AFCOS</i> система (Служба за координацију борбе против превара) и одређивање приоритета за ове области у оквиру нове Стратегије управља јавним финансијама (<i>PFM</i>) 2026–2030.</p> | 5 и 3 | x |

Препоруке Европске уније са 8. сједнице Пододбора за економска и финансијска питања и статистику (22. 5. 2025. године, Брисел) о јавној унутрашњој финансијској контроли (PIFC).

| ПРЕПОРУКЕ | Приоритет (1-6) | РС |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------|
| Неопходно је редовно информисање и укључивање свих нивоа власти у процес извјештавања о спровођењу јавне унутрашње финансијске контроле (PIFC) и вањске ревизије. | 5 и 6 | x |
| Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ) на нивоу БиХ и ентитета треба подржати у изградњи административних капацитета неопходних за прелазак у наредну фазу развоја унутрашње контроле. ЦЈХ би требало да до следеће године израде конкретан план запошљавања и обуке ради јачања ових капацитета и пружања боље подршке институцијама. | 5 | x |
| У циљу повећања стопе имплементације, посебно на ентитетском нивоу, ЦЈХ би требало да развију додатне смјернице за јединице унутрашње ревизије о начину формулисања препорука и праћењу њихове реализације. Такође, ЦЈХ треба да доставе Европској комисији евиденцију о спровођењу препорука ЕК, идентификујући области с највећим потешкоћама и мјере за унапређење њихове примјене. | 5 | x |
| Институције на нивоу БиХ и Федерације БиХ дужне су доставити информације о ефикасности ресорних министарстава у спровођењу препорука. Република Српска и Брчко дистрикт БиХ треба да усвоје и имплементирају смјернице за јаснију подјелу финансијских и административних послова. | 5 | x |
| Централне јединице за хармонизацију треба да финализују и спроведу мјере за вањску оцјену квалитета рада јединица унутрашње ревизије, у складу с Међународним оквиром професионалне праксе (IPPF), те да успоставе функционалан систем управљања ризицима и извјештавања о неправилностима. | 5 | x |
| Босна и Херцеговина треба да унаприједи важеће прописе о управљању јавним финансијама (PFM) на свим нивоима власти како би се омогућила пуна примјена менаџерске одговорности. Посебно се наглашава обавеза Републике Српске да усвоји смјернице у овој области, док институције на нивоу БиХ и ФБиХ треба да поднесу извјештај о степену имплементације релевантних смјерница у ресорним министарствима и јавним органима. | 5 | x |
| Потребно је унаприједити квалитет надзора над радом јавних предузећа коришћењем информатичких апликација за праћење унутрашње финансијске контроле, уз достављање ажуриране листе јавних предузећа која су успоставила системе унутрашње контроле и ревизије. | 5 | x |

Заједнички закључци Економског и финансијског дијалога између ЕУ и западног Балкана и Турске (усвојени 13. маја 2025. године):

1. Усвојити Глобални фискални оквир на вријеме како би он пружио ефикасне смјернице за припрему буџета и осигурао правовремено усвајање буџета. Повећати удио капиталних расхода владе у БДП-у доношењем мјера за унапређење управљања јавним инвестицијама и омогућавањем убрзане реализације оних пројеката који су прошли јасну позитивну анализу трошкова и користи. Разјаснити уставне надлежности за успостављање централног регистра банковних рачуна физичких лица, у складу са правном тековином ЕУ.
2. У предстојећи ПЕР 2026–2028. укључити: (1) свеобухватну процјену фискалних ризика и потенцијалних обавеза на свим нивоима власти, укључујући и оне повезане са јавним предузећима и (2) конкретне мјере политика за управљање таквим ризицима и спречавање појаве нових потенцијалних обавеза. С циљем унапређења квалитета агрегације података и извјештавања, ојачати аналитичке капацитете институција на свим нивоима власти одговорних за фискално рачуноводство и планирање, те унаприједити процедуре за припрему ПЕР-а, да би се осигурала правовремена достава и усклађеност са захтјевима. Наставити јачати капацитете на свим нивоима власти у области макроекономске статистике, регионалних рачуна, анкете о радној снази и статистике јавних финансија, посебно кроз договор о секторизацији националних рачуна, те повећати напоре на побољшању обухвата и правовремености свих статистика.
3. Наставити детаљно пратити кретања цијена и унаприједити статистику цијена, укључујући правовремено објављивање пондера индекса потрошачких цијена (енгл. *consumer price index* - *CPI*) и развијање и објављивање званичне серије базе инфлације. Наставити чувати интегритет валутног одбора и независност централне банке. Унаприједити надзор заснован на ризику у складу са најбољим праксама, укључујући праћење привремених мјера које утичу на одређивање каматних стопа, да би се осигурало да оне не нарушавају тржишне механизме, покренути успостављање јединственог санационог фонда и унаприједити прикупљање података, посебно у вези са сектором некретнина и кретањима приватног дуга, да би се омогућила свеобухватна процјена ризика финансијског сектора.

Преглед извјештаја Европске комисије за Босну и Херцеговину (2019–2025): Сегмент финансијског управљања, контроле и ревизије фондова ЕУ

Извјештај Европске комисије о БиХ за 2019. годину: Делегација Европске уније у Босни и Херцеговини је одговорна за спровођење програма финансијске помоћи, као и за осигурање координације помоћи са државама чланицама. Индиректно управљање фондовима ЕУ путем тијела државе кориснице још увијек се не примјењује.

Извјештај Европске комисије о БиХ за 2020. годину: Босна и Херцеговина и даље нема систем финансијског управљања, контроле и ревизије за фондове ЕУ, осим за програме прекограничне сарадње.

Извјештај Европске комисије о БиХ за 2021. годину: Уз изузетак програма прекограничне сарадње, земља још увијек нема систем финансијског управљања, контроле и ревизије за фондове ЕУ. Структура и тијела дефинисана у Анексу А Оквирног споразума и даље требају бити успостављена.

Извјештај Европске комисије о БиХ за 2022. годину: Уз изузетак програма прекограничне сарадње, земља још увијек нема систем финансијског управљања, контроле и ревизије за фондове ЕУ. Структуре и тијела дефинисана у Анексу А Оквирног споразума према *IPA II* и Оквирног споразума о финансијском партнерству *IPA III* и даље требају бити успостављена.

Извјештај Европске комисије о БиХ за 2023. годину: Уз изузетак програма прекограничне сарадње, Босна и Херцеговина још увијек нема систем финансијског управљања, контроле и ревизије за фондове ЕУ. Потребно је успоставити структуре и тијела дефинисана у Анексу А Оквирног споразума за *IPA II* и Оквирног споразума о финансијском партнерству за *IPA III*.

Извјештај Европске комисије о БиХ за 2024. годину: Кад је у питању систем финансијског управљања, контроле и ревизије, БиХ треба да утврди мапу пута за успостављање система за управљање и контролу за структурне и кохезионе инструменте и да осигура њену реализацију.

Извјештај Европске комисије о БиХ за 2025. годину: У погледу система финансијског управљања, контроле и ревизије, Босна и Херцеговина треба утврдити мапу пута за успостављање система управљања и контроле за структурне и кохезијске инструменте, те осигурати њихово провођење.

Изабрани налази и препоруке из Извјештаја Европске комисије о БиХ за 2025. годину

| Налази и препоруке из Извјештаја Европске комисије о БиХ за 2025. годину | Приоритет (1-6) | РС |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------|
| Босна и Херцеговина треба примијенити јединствен приступ праћењу управљања јавним финансијама на нивоу цијеле земље, уз додатне хоризонталне активности које би се координисале међу свим нивоима власти (што тренутно обухвата свега 7% свих активности). | <i>сви</i> | x |
| Кашњења у одобравању докумената буџетског планирања нарушавају фискалну дисциплину и слабе парламентарни надзор. | <i>1</i> | |
| Праћење фискалних ризика и даље је недовољно развијено, нарочито у јавним предузећима и општинама, док независни фискални савјети још увијек нису успостављени на државном нивоу нити у Федерацији БиХ. | <i>1</i> | x |
| Упркос одређеном напретку, још увијек је потребно успоставити основне елементе система управљања јавним финансијама, што укључује: (i) редовно усвајање државног буџета; (ii) вјеродостојно планирање трошкова секторских политика – како на годишњем, тако и на средњорочном нивоу; те (iii) већи степен буџетске транспарентности. | <i>3</i> | x |
| Реформе у пореској администрацији унаприједиле су наплату прихода, али је степен дигитализације и даље на ниском нивоу. | <i>2</i> | x |
| Неопходне су реформе усмјерене на сузбијање неформалне економије и ефикасније интегрисање предузећа у формалне токове пословања. | <i>2</i> | x |

| Налази и препоруке из Извјештаја Европске комисије о БиХ за 2025. годину | Приоритет (1-6) | РС |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------------|
| Преостале неопходне реформе у овој области обухватају: (i) боље повезивање годишњег стратешког планирања и буџетирања на годишњем и средњорочном нивоу; (ii) јачање капацитета у области управљања јавним инвестицијама; те (iii) наставак имплементације закона о програмском буџетирању и усвајање сродног законодавства у Републици Српској. | 3 | x |
| Управљање јавним инвестицијама карактерише недостатак координације, уз одсуство јединствене листе кључних пројеката и ефикасних механизма финансирања. | 3 | x |
| КЛАСТЕР 1: ОСНОВЕ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА | | |
| Реформа јавне управе | | |
| Босна и Херцеговина се у области реформе јавне управе налази између ране фазе и одређеног нивоа припремљености. Током извјештајног периода остварен је ограничен напредак, првенствено кроз: (i) израду новог акционог плана за период 2023–2027. године, који је у поступку усвајања; те (ii) наставак спровођења стратегије за реформу управљања јавним финансијама на свим нивоима власти. | сви | x |
| ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИЈИ | | |
| Постојање функционалне тржишне економије | | |
| У предстојећој години Босна и Херцеговина би приоритетно требала: → ојачати регулаторне и надзорне институције на нивоу цијеле земље, унаприједити аналитичке капацитете и капацитете за креирање политика, те благовремено објављивати потпуне и усклађене податке на државном нивоу, нарочито у области јавних финансија. | сви | x |
| Способност суочавања с конкурентским притисцима и тржишним снагама унутар ЕУ | | |
| → повећати капиталну потрошњу опште државе као проценат БДП-а, првенствено кроз фокус на транспортну и енергетску инфраструктуру, уз унапређење еколошких стандарда; → унаприједити управљање јавним инвестицијама и убрзати реализацију инвестиционих пројеката који су прошли јасну и позитивну анализу трошкова и користи (енгл. <i>Cost-Benefit Analysis – CBA</i>). | 3 | x |
| Поглавље 5: Јавне набавке | | |
| У предстојећој години Босна и Херцеговина би приоритетно требала: → додатно ускладити Закон о јавним набавкама са правном стечевином ЕУ; израдити мапу пута за усклађивање правног оквира за јавно-приватна партнерства и концесије са стандардима ЕУ, укључујући мјере за унапређење координације; → развити систем е-набавки и повећати његову примјену ради осигурања потпуне транспарентности; | 4 | x (концесије и ЈПП) |

| Налази и препоруке из Извјештаја Европске комисије о БиХ за 2025. годину | Приоритет (1-6) | РС |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----|
| → повећати број запослених и ојачати капацитете Агенције за јавне набавке и Канцеларије за разматрање жалби. | | |
| Поглавље 32: Финансијска контрола | | |
| <p>У предстојећој години Босна и Херцеговина треба нарочито:</p> <p>→ унаприједити управљачку одговорност преношењем овлаштења за доношење одлука на више државне службенике на нивоу ентитета, уз ефикаснију примјену сродних прописа на државном нивоу;</p> <p>→ успоставити и ојачати функцију надзора за идентификацију фискалних ризика у јавним предузећима, првенствено на нивоу ентитета, те осигурати прикупљање података о јавној интерној финансијској контроли (PIFC) путем одговарајуће IT апликације на свим нивоима власти;</p> <p>→ унаприједити спровођење препорука ревизорских институција кроз снажнију координацију између парламената, врховних ревизорских институција и влада на државном и ентитетском нивоу.</p> | 5 | x |
| КЛАСТЕР 3: КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНИ РАСТ | | |
| Поглавље 16: Опорезивање | | |
| <p>У предстојећој години Босна и Херцеговина треба нарочито:</p> <p>→ ускладити законодавство о порезу на додатну вриједност (ПДВ) и акцизама са правном стечевином ЕУ, првенствено у области опорезивања пива и енергената;</p> <p>→ смањити административно оптерећење у вези са функционисањем електронског потписа (е-потпис) како би се осигурала интероперабилност пореских услуга на нивоу цијеле земље;</p> <p>→ започети припреме за међусобно повезивање и интероперабилност са заједничким IT системима ЕУ у области опорезивања.</p> | 2 | x |
| Поглавље 17: Економска и монетарна политика | | |
| <p>У предстојећој години Босна и Херцеговина треба нарочито:</p> <p>→ додатно ојачати аналитичке капацитете свих институција одговорних за фискално рачуноводство и планирање, те унаприједити процедуре за израду Програма економских реформи (ЕРП) како би се осигурало његово благовремено подношење и усклађеност са прописаним захтјевима;</p> <p>→ благовремено усвојити Глобални оквир фискалног биланса и политика, као и буџете на свим нивоима власти.</p> | 1 | x |
| Поглавље 29: Царинска унија | | |
| <p>У предстојећој години Босна и Херцеговина треба нарочито:</p> <p>→ наставити припреме за примјену заједничког транзитног поступка; повезати сопствени транзитни систем са заједничком IT инфраструктуром Новог компјутеризованог транзитног система (NCTS), те започети припреме за постизање међусобне повезаности и</p> | 2 | x |

| Налази и препоруке из Извјештаја Европске комисије о БиХ за 2025. годину | Приоритет (1-6) | РС |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----|
| <p>интероперабилности царинских ИТ система са електронским царинским окружењем ЕУ;</p> <p>→ ојачати административне и оперативне капацитете Управе за индиректно опорезивање (УИО) за борбу против царинских превара, нарочито кријумчарења дуванских производа, кроз сарадњу са Европском канцеларијом за борбу против превара (OLAF);</p> <p>→ повећати број накнадних контрола након царинења на основу анализе ризика, проширити примјену поједностављених процедура за поуздане привредне субјекте, те унаприједити међусобну повезаност и интероперабилност са ИТ системима и захтјевима ЕУ.</p> | | |
| КЛАСТЕР 5: РЕСУРСИ, ПОЉОПРИВРЕДА И КОХЕЗИЈА | | |
| Поглавље 22: Регионална политика и координација структурних инструмената | | |
| <p>У предстојећој години Босна и Херцеговина треба нарочито:</p> <p>→ хитно именовати националног ИПА координатора (НИРАС) за Инструмент претприступне помоћи (ИПА III) те ојачати институционалне и административне капацитете за управљање фондовима ЕУ;</p> <p>→ унаприједити управљање јавним инвестицијама и усвојити ажурирану јединствену листу пројеката на нивоу државе која обухвата приоритетне секторе, засновану на поузданој, транспарентној и инклузивној методологији.</p> | 3 | |
| Поглавље 33: Финансијске и буџетске одредбе | | |
| <p>У предстојећој години Босна и Херцеговина треба нарочито:</p> <p>→ ојачати капацитете и међуинституционалну сарадњу у борби против пореских и царинских превара;</p> <p>→ додатно унаприједити капацитете Управе за индиректно опорезивање за ефикасно спровођење царинског законодавства.</p> | 2 | x |

У оквиру реформских приоритета, посебан значај имају налази извјештаја *“Assessing Bosnia and Herzegovina’s Reform Agenda for Private Sector Development”* и *“Western Balkans Competitiveness Outlook 2024: Bosnia and Herzegovina”*, посебно у дијелу који се односи на унапређење пословања и надзора над јавним предузећима.

Такође, релевантна је и анализа снаге фискалних правила и Фискалног савјета Републике Српске као независне фискалне институције. Ову анализу је, у складу са методологијом Европске комисије, спровео Бечки институт за међународне економске студије (*WIIW*) у сарадњи са тимом Свјетске банке, у оквиру пројекта *“Strengthening Fiscal Governance in the Western Balkans”*.