

## Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период 2015-2018. година

(23. јул 2015. године)

1. Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине и Влада Републике Српске препознају хитну потребу покретања процеса опоравка и модернизовања економије у циљу јачања одрживог, ефикасног, социјално праведног и стабилног економског раста, отварања радних мјеста, повећања и боље циљане расподеле социјалних давања те стварања одрживог и правичног друштвеног окружења. Конкретне акције у циљу фискалне и финансијске одрживости и социо-економске реформе ће бити допуњене циљним мјерама, да би се ојачала владавина права и борба против корупције, уз јачање управних капацитета и повећање ефикасности јавних институција на свим нивоима власти.
2. Ова **реформска агенда** утврђује главне планове Савјета министара БиХ, Владе Федерације БиХ и Владе Републике Српске за социо-економске и повезане реформе током преосталог њиховог демократски повјереног им мандата и увелико одражава програме које су Савјет министара БиХ, Влада Федерације БиХ и Влада Републике Српске већ започели. Реформска агенда је такође, намијењена да одговори на позив Савјета за вањске послове, из децембра 2014, за усвајањем иницијалне агенда за реформе, у складу с правном тековином ЕУ. Савјет министара БиХ, Влада Федерације БиХ и Влада Републике Српске су свјесни да ће значајан напредак у провођењу ове агенде бити неопходан за апликацију за чланство коју ће разматрати ЕУ.
3. О приоритетима који су предвиђени овом агендом разговарано је са међународним финансијским институцијама и ЕУ у претходном периоду. Реформе би требало да успоставе основу за преговоре о појединачним програмима финансијске и техничке помоћи међународних финансијских институција и ЕУ, као и са другим донаторима и партнерима који евентуално желе подржати Реформску агенду. Свака од институција преговара о појединачним програмима и прати напредак по својим приоритетима, а јасно је да ће програм бити тијесно координиран и усклађен с укупним реформским напорима.
4. Надаље, Реформска агенда је тијесно повезана с циљевима новог приступа ЕУ економском управљању на Западном Балкану и у складу је с програмом економских реформи, као темељним елементом који треба да подстакне свеобухватне структуралне реформе да би се одржала макроекономска стабилност и поспјешило раст и конкуретност.
5. Провођење Реформске агенде ће започети без одлагања. Широк сет **средњорочних приоритета**, како је назанчено у наставку, ће бити прерађен у конкретне **иницијалне мјере и подухвате**, који ће бити припремљени и проведени у предстојећим мјесецима 2015. и почетком 2016. године, са сваком институцијом појединачно. Односно, ове почетне мјере и подухвати ће бити разрађени у консултацијама с међународним финансијским институцијама и ЕУ и водиће до даљњих прецизнијих мјера које ће реформску агенду помјерити са њене почетне фазе даље у средњорочни период.
6. Стање јавних финансија свих нивоа власти у БиХ је такво да је неопходно провести фискалну консолидацију која ће постепено довести до смањења буџетског дефицита и средњерочно

довести до смањења нивоа јавног дуга. Због тога су се власти у БиХ определили за снажан трогодишњи програм фискалне консолидације. У погледу овог циља, а ради избјегавања неповољних екстерних услова финансирања власти у БиХ очекују закључивање финансијских аранжмана са Међународним монетарним фондом, Свјетском банком и Европском комисијом, које ће током провођења мјера фискалне консолидације обезбиједити финансијску подршку.

7. Фискална консолидација има за циљ да обезбиједи стабилно макроекономско окружење, али за стабилан, позитиван реални раст у средњем и дугом року неопходно је провести низ структуралних реформи у областима радног законодавства, реформе јавне управе и политике запошљавања у јавном сектору, унапређења пословне климе и конкурентности, реструктурирања јавних предузећа, реформе социјалних давања, реформе здравственог сектора, те владавине права.

Реформска агенда је приказана у шест значајних области и то:

### ***Јавне финансије, опорезивање и фискална одрживост***

8. Буџети ће бити утврђени и одржавани на чврстим средњерочним темељима, договореним с ММФ-ом у аранжману који ће услиједити након садашњег стенд-бај аранжмана. Овај нови фискални оквир ће поставити ниво јавног дуга на силазну путању, а створиће и простор за повећање јавних инвестиција и истовремено смањити учешће владиног сектора у економији. Фискална консолидација ће бити проведена смањивањем јавне потрошње, те повећањем јавних прихода. Повећање јавних прихода ће се постићи повећањем прихода од пореза на потрошњу, проширивањем пореске базе, смањењем сиве економије, смањењем пореских ослобађања и унапређењем рада пореских управа. Уколико се ове мјере покажу недовољним до краја 2015. године, додатне мјере, укључујући и повећање ПДВ-а, ће се разматрати, у договору са ММФ-ом, на основу детаљних процјена, на састанку на високом нивоу:
  - Док ће реформе пореских система и јавних расхода морати бити проведене унутар цијелог фискалног пакета који ће осигурати средњерочну фискалну одрживост, постоји и јасна потреба за смањењем владиног сектора у економији и знатног смањења пореског оптерећења на рад и инвестиције. Ови императиви указују на потребу да се значајно смање јавни расходи на свим нивоима власти и унаприједи њена ефикасност.
  - Фискална консолидација мора да доведе до смањења буџетског дефицита и до заустављања раста јавног дуга. Провешћемо реформе система опорезивања, у циљу смањења оптерећења рада, али исте није могуће спровести унутар постојећег фискалног оквира.
  - Потребно је спровести смањење оптерећења рада, кроз смањење доприноса за здравствено осигурање, али је истовремено потребно обезбиједити додатне приходе ванбуџетским фондовима за покриће губитака који ће настати због смањења стопе доприноса.
  - Потребно је утврдити укупан фонд плата и свих текућих расхода на свим нивоима власти, који се неће моћи повећавати без обзира на раст пореских прихода.
  - Мјере за побољшање наплате пореза ће се активно проводити. То ће укључити напоре на размјени информација између четири пореске управе и прихватање приступа ревизије и инспекције заснованог на ризику, а све у складу са уставним уређењем и надлежностима сваке од пореских агенција и у оквиру закљученог меморандума о сарадњи, као и повећање

напора на наплати неплаћених пореских дуговања. Планираћемо е-услуге за ПДВ и порез на доходак.

- Смањење расхода ће највећим дијелом бити резултат провођења реформи јавне управе, укључујући строге контроле запошљавања и укупног фонда плата у јавном сектору те пензионе и реформе социјалне заштите, као и од транспарентнијег и приоритетнијег планирања и провођења јавних инвестиција.
- Ентитети ће унаприједити фискалне контроле и финансијско управљања кроз доношење нових закона о фискалној одговорности (у РС-у) и финансијској контроли и управљању (у ФБиХ) и власти на свим нивоима ће усвојити нове развојне стратегије јавне унутрашње финансијске контроле.
- Мјере за јачање контроле над нижим нивоима власти, ванбуџетским фондовима, као и јавним предузећима ће бити активно провођене (како је договорено с ММФ-ом и Свјетском банком). Ентитетске владе ће усвојити и провести свеобухватне стратегије за рјешавање питања преосталих губиташа у јавном власништву, која такође имају велики заостатак неплаћених социјалних доприноса.
- Владе ентитета ће тражити финансијску и техничку помоћ Свјетске банке, како би спровели реформу здравственог сектора. Реформа подразумијева рјешење дуговања здравственог сектора, увођење трезорског система пословања, те дефинисање нових модела и извора финансирања, уз прецизно нормирање мреже здравствених установа. Од Свјетске банке ћемо кроз програм ДПЛ тражити да обезбиједи техничку и финансијску подршку за реорганизацију здравственог сектора. Ентитетске владе ће ова средства користити за измирење неизмирених обавеза у здравственом сектору (посебно доприноса) до краја 2015. године. Паралелно, власти у БиХ ће подржати повећање акциза на дуван и алкохол који ће бити директни приходи фонда здравственог осигурања РС и фондова здравственог осигурања у ФБиХ до краја 2015. године.
- Осигурање одрживости јавног дуга је од кључне важности за одржавање стабилности јавних финансија, али је исто могуће обезбиједити само уз смањење буџетског дефицита. Размјене информација у оквиру БиХ о структури дуга, бруто потребама за задуживањем и плановима и признању неисплаћених обавеза и клирингу осигураће реалност средњерочног фискалног оквира.

### ***Пословна клима и конкурентност***

9. Даљи раст и просперитет морају бити засновани на привлачењу инвестиција. Постоји потреба да се унаприједи конкурентност елиминисањем већ добро познатих и документованих препрека инвестицијама. Осим тога, постоји потреба да се уједначи и изравна терен за инвестиције уклањањем скривених дотација и осталих видова помоћи многим великим предузећима и побољшањем стечајних процедура те наставком активности на рјешавању проблема с неким од неодрживих предузећа. Уз то, постоје недоследности и замршености у регулаторним оквирима и пореским системима који представљају главне проблеме потенцијалним инвеститорима у економију, а праћени су високим административним препрекама:

- Реформе пословног окружења ће укључити: у ФБиХ нове законе о привредним друштвима и директним страним улагањима и поједностављење и аутоматизовање регистрације пословних субјеката; убрзаће процедуре за прибављање грађевинских дозвола и прикључака

- за струју; олакшаће извоз наставком реформи инспекција и јачањем националне контроле квалитета, усклађене у складу с захтјевима ЕУ, испитаће изводљивост провођења фискално одрживих јавно-приватних партнерства и остваривања већег учешћа приватног сектора у развоју инфраструктуре, сви нивои власти ће сачинити (и објавити) свеобухватан попис парафискалних намета у циљу осигуравања њихове транспарентности и смањења у складу са подјелом надлежности.
- Потребни су бољи закони и праксе за заштиту инвеститора, укључујући боље корпоративно управљање, оснажене праксе управљања ризиком ради побољшања приступа финансијама (посебно за нова предузећа), бољу заштиту мањинских акционара и ефикасније оквири за инсолвентност измјеном закона о стечају којим ће се увести нови институт „предстечајни поступак“ с циљем финансијског реструктурирања дужника како би се избјегао стечај у циљу очувања радних мјеста и наставак обављања основне дјелатности привредног друштва. Оба ентитета ће извршити ревизију свог стечајног законодавства у циљу скраћивања стечајног поступка. У ФБиХ ће се увести привредни судови.
  - Јавна предузећа ће бити подијељена на она која су одржива (с мањим или већим потребама за реструктурирањем) и она која то нису, уз предвиђену објаву пописа таквих предузећа. Ови пописи ће формирати основу за свеобухватне ентитетске програме реструктурирања и програм приватизације/ликвидације у средњорочном периоду. Владе ентитета ће тражити финансијску и техничку помоћ Свјетске банке како би припремили и реализовали програм реструктурирања јавних предузећа. Посебна пажња ће се посветити реструктурирању железница (у оба ентитета), те рудника (у Федерацији БиХ), која подразумијева нову организацију и број запослених. Предвиђа се израда прелиминарних планова у циљу припреме БХ Телекома за дјелимичну приватизацију у ФБиХ.
  - Даљи напори да се очува стабилност финансијског сектора и створе услови потребни за оживљавање банкарског кредитирања ће се активно проводити у консултацијама с Централном банком Босне и Херцеговине и ММФ-ом. У склопу тога, закони из финансијског сектора биће прилагођавани с директивама ЕУ и условима из Базела, примјенљивим за степен развијености домаћег финансијског тржишта, уз истовремено јачање надзора над банкама од стране ентитетских агенција за банкарство.
  - Осигураће се провођење новог нацрта закона о царинској политици, који ће поједноставити царинску обраду и смањити административне захтјеве, чиме ће се олакшати трговина.

### ***Тржиште рада***

10. Како би се стабилно кренуло путем одрживог раста, Босна и Херцеговина се мора прихватити својих стратешких предности. Оне укључују значајан потенцијал у радној снази који тренутно није довољно искориштен. Ниска стопа активности радно способног становиштва и висока стопа незапослености која је у значајној мјери посљедица неусклађености понуде и тражње за квалификованом радном снагом ограничава могућности развоја. У БиХ постоји и значајан број дугорочно незапослених који су обесхрабрани да траже запослење. Постојећи закони о раду у значајној мјери више не одражавају друштвене и економске односе у БиХ, те су у појединим одредбама контрадикторни са другим законима и у неким одредбама нејасни и недовољно флексибилни. Култура колективног преговарања и социјалног дијалога је недовољно развијена и често оптерећена нереалним захтјевима социјалних партнера.

- Значајно смањење доприноса социјалне заштите (посебно за оне с мањим примањима) би смањило трошкове рада, помогло да се привуку инвеститори и довело би више запослених у формални сектор (и смањило доминантност запослења у неформалном сектору), али је исто немогуће спровести без обезбјеђења додатних средстава за ванбуџетске фондове.
- У средњерочном периоду реформисати систем образовања у циљу његове веће повезаности са тржиштем рада.
- Размотриће се увођење шема подршке за тражиоце првог запослења.
- Активно ће се тежити обесхрабривању рада у сивој економији, укључујући путем спречавања пријава нижег дохотка као основе за обрачун и плаћање пореза и доприноса.
- Остале реформе тржишта рада ће бити донесене како је договорено с ММФ-ом и Свјетском банком и уз консултације са социјалним партнерима. Ентитетске владе ће побољшати нацрте својих закона о раду, уз консултације са социјалним партнерима, како би се повећала флексибилност радних услова (укључујући омогућавање запослења на пола радног времена) и омогућило диференцијално одређивање плата на основу вјештина, квалификација, нивоа искуства и учинка.
- У исто вријеме, ентитети ће појачати своје инспекције рада и повећати казне за кршење закона о раду и потрудиће се да заштите права радника у складу са стандардима рада Међународне организације рада и ЕУ директивама о раду. Заводи/службе за запошљавање ће увести управљачке праксе да би побољшали враћање људи у радни статус и осигурали раздвајање обавезног здравственог осигурања од функције посредовања у запошљавању.

### ***Реформа социјалне заштите и пензија***

11. Уз унапређивање иницијативе и ефикасне индустрије, модерно и пажљиво друштво се мора побринути за оне који не могу бринути сами о себи. Истовремено, системи социјалне заштите не смију истовремено реметити подстреке у економији и морају бити фискално одрживи. Да би се ти циљеви постигли, ентитетске владе морају побољшати циљање социјалне помоћи путем пакета мјера којима ће учинити политике социјалне заштите ефикаснијим, ефективнијим и правичнијим. Социјална заштита треба да је у функцији оних којима је заиста потребна или који је плаћају и мора бити постављена на стабилне финансијске основе. Пензиони системи би такође требало да су на стабилним финансијским основама, уколико се током средњорочног периода жели ријешити проблем нагомиланих права радника.

- Системи социјалне заштите ће бити реформисани (у консултацијама са Свјетском банком и ММФ-ом), укључујући и побољшано циљање социјалне заштите која се не финансира из доприноса и успостављање централизоване базе податка свих корисника социјалних давања у ФБИХ. Реформски напори ће имати за циљ да подстакну кориснике да буду активни учесници у економији, а уз заштиту и повећање социјалне помоћи за оне којима је најпотребнија.
- У ФБИХ системи осигурања морају бити постављени на чврсте финансијске основе и то: замрзавањем трошкова за привилеговане пензије и смањењем опција пријевременог пензионирања за ризична занимања, увођењем разумних санкција за пријевремено пензионирање и бонуса за касније пензионисање како би се продужила доб за ефективно пензионисање и увођење одрживог индексирања примања.

- Ревизија ради верификовања прихватљивости постојећих корисника ће бити убрзана у цијелој ФБиХ, а Влада ФБиХ ће ојачати законски окир за побољшање поступка ревизије. Убрзаће се провођење пензионих реформи на основу новог закона о пензијама у ФБиХ.
- ФБиХ ће тражити помоћ Свјетске банке у рјешавању питања неисплаћених обавеза према социјалним фондовима за доприносе из радног односа.
- У РС, Влада ће испитати потребу за реформом параметара пензијског система.
- Оба ентитета ће енергичније радити на изради приједлога шема за добровољно пензионисање. ФБиХ ће се посветити изради потребних законских прописа, док ће РС наставити са активностима на оснивању првог добровољног пензијског фонда.

### **Владавина права и добро управљање**

12. Постоји потреба да се осигура неповратно оснаживање владавине права, која мора бити изграђена на основама конкретног напретка у борби против организованог криминала, тероризма и корупције. Све оперативне и институционалне активности ће имати за циљ да осигурају грађанима у цијелој БиХ сигурније окружење без корупције. У исто вријеме, власти на свим нивоима у БиХ ће повећати своје залагање да се поврати повјерење грађана у институције одговорне за владавину права, развојем капацитета, одговорности, професионализма и интегритета.

- Биће усвојена стратегија реформе судског система/план акције (2014-2018), успостављена ефикасна превенција корупције и сукоба интереса у правосуђу, повећан професионализам и интегритет путем прописивања објективних критеријума за именовање носилаца правосудних функција и усвајању мјера интегритета цијелог правосудног система у БиХ; појачаће се дисциплинска одговорност носилаца правосудних функција усвајањем нових правила дисциплинског поступка и увођењем нових дисциплинских мјера. Инсистираће се да судови доносе одлуке у разумном року, а сагледаће се могућност да се комунални предмети рјешавају вансудским путем. Побољшаће се процедуре продаје заплијењене имовине те ће се унаприједити улога судских извршилаца како би се смањило оптерећење судова у извршном поступку.
- Професионалан, ефикасан и ефикасан рад полицијских служби је кључ за суочавање с безбједносним изазовима. Процјена ће се вршити ради идентификовања мјера како би се додатно унаприједио интегритет полицијских агенција на свим нивоима. Блиска сарадња полиције на свим нивоима ће бити унапријеђена, у складу са утврђеним уставним надлежностима. Регионална и међународна полицијска сарадња ће наставити да се развија, укључујући и ступања на снагу оперативног споразума са Еурополом, у складу са Привременом одлуком о успостављању система сарадње и размјене информација надлежних органа за спровођење закона у Босни и Херцеговини и ЕУРОПОЛ-а.
- Усвојиће се стратегије за борбу против корупције и биће успостављене ефикасне структуре за превенцију и надзор у складу са релевантним међународним стандардима и поштујући уставне надлежности и усвојене документе на свим нивоима власти. Саме институције владавине права ће се придржавати највиших стандарда интегритета, док ће адекватне мјере интегритета бити успостављене на свим нивоима власти како би се осигурало онемогућавање корупције и санкције ефикасно примијениле. Борба против озбиљног криминала и корупције, поред ефикасније истраге, кривичног гоњења и осуде ће такође бити

заснована на чвршћим правним и институционалним оквирима који регулише одузимања имовине, прања новца и поврат на свим нивоима власти у БиХ.

- Биће усвојена нова стратегија за борбу против тероризма у БиХ и пратећи акциони планови; закључиће се оперативни споразум са Еурополом како би се на тај начин обезбиједио двосмјерни проток повјерљивих информација о криминалу између БиХ и земаља чланица; побољшаће се проток информација између полиције и тужилаца повећањем ефикасности система размјене података; усвојиће се нова стратегија интегрисаног управљања границом који обезбјеђује бољу сарадњу између свих сродних агенција у БиХ и преко њених граница; усклађиваће се сви закони о цивилном посједовању оружја.
- Рациће се на усклађивању нашег правог и регулаторног оквира за борбу против прања новца и финансирања тероризма са међународним стандардима и препорукама Финанциал Ацтион Таск Форце (Радне групе за финансијско дјеловање).

### **Реформа јавне управе**

13. Реформа јавне управе је један од кључних приоритета за осигурање фискалне одрживости и квалитетно пружање услуга грађанима. Реформу је потребно проводити у тијесној вези с реформама у социо-економском систему и владавини права.

- Савјет министара БиХ и ентитетске Владе ће усвојити кључне принципе, који су основа за сљедећи циклус рефоме јавне управе. Модернија, компетентнија, транспарентнија, ефикаснија, исплативија и одговорнија јавна управа ће побољшати пружање јавних услуга и остварити уштеде. Ови планови ће укључити основне, суштински важне реформе за управљање јавним финансијама.
- Постоји подршка за снажнију реформу јавне управе на свим нивоима власти. Сви нивои власти ће израдити нове законе о државним службеницима и намјештеницима, уз помоћ Свјетске банке и СИГМА-е, да би олакшали реформу јавне управе и увели већу флексибилност радних аранжмана. Ови закони ће бити усвојени убрзо након усвајања нових ентитетских закона о раду. Кандидати за запошљавање у државној служби ће бити оцјењивани на основу претходно одређених критерија квалификованости и резултата тестова компетентности и органи управе ће осигурати запошљавање најбоље рангираних.
- Савјет Министара БиХ и ентитетске Владе ће увести ограничења на запошљавање у јавној управи све док ревидирани кадровски системи не буду донесени и проведени (укључујући и кориштење норме), а укупан фонд плата у јавном сектору ће бити замрзнут до доношења ревидираног система одређивања плата на основу вриједности.
- Објављивање одлука о жалбама у поступцима јавних набавки (као законска обавеза) ће бити од средишње важности за осигурање транспарентности у процедурама набавки, одлучивањем о жалбама и осигураним приступом јавности одлукама Тијела за ревизију набавки.

14. Савјет министара БиХ и ентитетске Владе ће се и даље блиско консултовати с ЕУ о овој агенди, која ће се развијати и тражиће да се појасне и образложе било која значајна одступања од договореног, тако да се напредак може јасно редовно мјерити, разумијевати и оцјењивати. Редовни извјештаји о напретку биће достављани Делегацији ЕУ у Сарајеву. Извјештаји ће бити темељени на чињеницама и по природи технички и кратки (док ће истовремено осигурати дати

садржај свих усвојених мјера и околности кашњења и промјена планова). Први извјештај би требало да буде достављен 15. новембра 2015. године.

15. Биће дата пуна подршка за успјешну реализацију активности у вези са провођењем пописа становништва, домаћинстава и станова, уз пуно поштовање одредби Закона о попису, подзаконских прописа и европских статистичких стандарда у пописним активностима.

16. Биће сазивани редовни координациони састанци са представницима ЕУ и међународних финансијских институција, ради појашњења техничких детаља и помоћи у припреми извјештаја. Осим тога, приједлог је да прегледамо напредак у провођењу реформске агенде с ЕУ и међународним финансијским институцијама на састанку на високом нивоу, који би се организовао крајем новембра. То ће бити прилика да се сагледа цјелокупан напредак и постигне договор о свим суштински важним ревизијама.

17. Обавезују се сви нивои власти у Босни и Херцеговини да ни на који начин неће оспоравати, ометати и блокирати реализацију аранжмана са међународним финансијским институцијама који су директно и индиректно везани за реформске процесе, а које је одређени ниво власти спровео или спроводи у оквиру својих уставних надлежности.