

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

1. Савјет министара Босне и Херцеговине, Влада Федерације Босне и Херцеговине, Влада Републике Српске, владе: Унско-санског кантона, Посавског кантона, Тузланског кантона, Зеничко-добојског кантона, Босанско-подрињског кантона, Средњобосанског кантона, Херцеговачко-неретванског кантона, Западнохерцеговачког кантона, Кантона Сарајево, Херцегбосанског кантона и Влада Брчко Дистрикта 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 расподјеле социјалних давања те стварања одрживог и правичног друштвеног окружења. Конкретне акције у циљу фискалне и финансијске одрживости и социоекономске реформе биће 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 (појам „сви нивои власти“ овдје и у даљњем тексту подразумијева државни, ентитетски и кантонални ниво власти те Брчко Дистрикт).
2. Ова **реформска агенда** утврђује главне планове Савјета министара БиХ, Владе Федерације БиХ, Владе Републике Српске, владе Унско-санског кантона, Посавског кантона, Тузланског кантона, Зеничко-добојског кантона, Босанско-подрињског кантона, Средњобосанског кантона, Херцеговачко-неретванског кантона, Западнохерцеговачког кантона, Кантона Сарајево, Херцегбосанског кантона и Владе Брчко Дистрикта за социоекономске и повезане реформе током преосталог њиховог демократски повјереног им мандата и увелико одражава програме које су Савјет министара БиХ, Влада Федерације БиХ, Влада Републике Српске, владе Унско-санског кантона, Посавског кантона, Тузланског кантона, Зеничко-добојског кантона, Босанскоподрињског кантона, Средњобосанског кантона, Херцеговачко-неретванског кантона, Западнохерцеговачког кантона, Кантона Сарајево, Херцегбосанског кантона и Влада Брчко Дистрикта већ започеле. Реформска агенда је, такође, намијењена да одговори на позив Савјета за спољне послове, из децембра 2014. године, **за усвајањем иницијалне агенде за реформе, у складу са правном стечевином ЕУ. Свјесни смо 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 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 координисан и усклађен са укупним реформским напорима.**
4. Надаље, Реформска агенда је тијесно повезана са циљевима новог приступа ЕУ економском управљању на Западном Балкану и у складу је са програмом економских реформи, као темељним елементом који треба да подстакне свеобухватне структуралне реформе да би се одржала макроекономска стабилност и поспијешили раст и конкуретност.

5. **Провођење Реформске агенде ће започети без одлагања.** Широк сет **средњорочних приоритета**, како је назначено у наставку, биће 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 са међународним финансијским институцијама и ЕУ и водиће до даљних 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 са ММФ-ом у аранжману који ће услиједити након садашњег стендбај-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, 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 обезбиједити 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 провести унутар постојећег фискалног оквира.

- Потребно је провести 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 приоритетнијег планирања и провођења јавних инвестиција.
- Ентитети, кантони и Брчко Дистрикт ће унаприједити фискалне контроле и финансијско управљања кроз доношење нових закона о фискалној одговорности (у РС) 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 са ММФ-ом и Свјетском банком). Ентитетске владе, владе кантона и Брчко Дистрикта ће усвојити и провести свеобухватне стратегије за рјешавање питања преосталих губитака у јавном власништву, која такође имају велики заостатак неплаћених социјалних доприноса.
- Владе ентитета, кантона и Брчко Дистрикта ће тражити финансијску и техничку помоћ Свјетске банке, како би провели 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, владе кантона и Брчко Дистрикта 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 и кантонима и Брчко Дистрикту 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 међу владама на свим нивоима власти о структури дуга, бруто потребама за задуживањем и плановима и признању неисплаћених обавеза и клирингу обезбиједиће реалност средњерочног фискалног оквира.

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

9. **Даљни 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 са 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:

- Репорме пословног окружења ће укључити: у ФБиХ, кантонима и Брчко Дистрикту 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 са 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 дионичара и ефикасније оквире за инсолвентност измјеном закона о стечају којим ће се увести нови институт „предстечајни поступак“ с циљем финансијског реструктурисања дужника како би се избјегао стечај у циљу очувања радних мјеста и наставак обављања основне дјелатности привредног друштва. Оба ентитета, кантони и Брчко Дистрикт 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 (са мањим или већим потребама за реструктуисањем) и она која то нису, уз предвиђену објаву пописа таквих предузећа. Ови пописи ће формирати основу за свеобухватне програме реструктуисања и програм приватизације/ликвидације у средњорочном периоду. Владе ентитета, кантона и Брчко Дистрикта ће тражити финансијску и техничку помоћ Свјетске банке како би припремили и реализовали програм реструктуисања јавних предузећа. Посебна пажња ће се посветити реструктуисању железница (у оба ентитета), те рудника (у Федерацији БиХ), који подразумијева нову организацију и број запослених. Предвиђа се израда прелиминарних планова у циљу припреме БХ Телекома за дјелимичну приватизацију у ФБиХ.
- Даљни напори да се очува стабилност финансијског сектора и створе услови потребни за оживљавање банкарског кредитирања ће се активно проводити у консултацијама са Централном банком Босне и Херцеговине и ММФ-ом. У склопу тога, прилагођаваћемо законе из финансијског сектора с директивама ЕУ и условима из Базела, примјенљивим за степен развијености домаћег финансијског тржишта, истовремено јачајући надзор над банкама од стране ентитетских агенција за банкарство.
- Осигураћемо 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 становништва и висока стопа незапослености која је у значајној мјери посљедица неусклађености понуде и потражње 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 са 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 провести без осигурања додатних средстава за ванбуџетске фондове.
- У средњерочном периоду реформисати систем образовања у циљу његове веће повезаности са тржиштем рада.
- Размотрићемо увођење схема подршке за тражиоце првог запослења.
- Активно ће се тежити обесхрабривању рада у сивој економији, укључујући путем спречавања пријава нижег дохотка као основа за обрачун и плаћање пореза и доприноса.
- Остале реформе тржишта рада ће бити донесене како је договорено са ММФ-ом и Свјетском банком и уз консултације са социјалним партнерима. Ентитетске владе, владе кантона и Брчко Дистрикта ће побољшати нацрте својих закона о раду, уз консултације са социјалним партнерима како би се повећала флексибилност радних увјета (укључујући омогућавање запослења на пола радног времена) и омогућило диференцијално одређивање плата на основу вјештина, квалификација, нивоа искуства и учинка.
- У исто вријеме, ентитети, кантони и Брчко Дистрикт 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 директивама ЕУ о раду. Заводи/службе за запошљавање ће увести управљачке праксе да би побољшало враћање људи у радни статус и обезбиједило раздвајање обавезног здравственог осигурања од функције посредовања у запошљавању.

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

11. Уз унапређивање иницијативе и ефикасне индустрије, модерно и брижно 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, владе кантона и Брчко Дистрикта 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 и кантонима. 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 и кантонима системи осигурања морају бити постављени на чврсте финансијске основе, и то: замрзавањем трошкова за привилеговане пензије и смањењем опција пријевременог пензионисања за ризична занимања, увођењем разумних санкција за пријевремено пензионисање 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 и кантонима, а Влада ФБиХ и владе кантона ће ојачати законски оквир за побољшање поступка ревизије. Убрзаће се провођење пензионих реформи на основу новог закона о пензијама у ФБиХ.
- ФБиХ и кантони 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 пензионог система.
- Оба ентитета, кантони и Брчко Дистрикт ће енергичније радити на изради приједлога шема за добровољно пензионисање. ФБиХ и кантони ће се посветити изради потребних законских прописа, док ће РС наставити активности на оснивању првог добровољног пензионог фонда.

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

12. Постоји потреба да се обезбиједи 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 обезбиједи грађанима у цијелој Босни и Херцеговини 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.

- Усвојиће се стратегија реформе судског система/план акције (2014 - 2018), успоставити ефикасна превенција корупције и сукоба интереса у правосуђу, повећати професионализам и интегритет путем прописивања објективних критерија за именовање носилаца правосудних функција и усвајање 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 процедура продаје заплијењене имовине те унаприједити улога судских извршилаца како би се смањило оптерећење судова у извршном поступку.
- Професионалан, ефективан и ефикасан рад полицијских служби је кључ за суочавање са безбједносним изазовима. Процјена ће се вршити ради идентифицирања мјера како би се додатно унаприједио интегритет полицијских агенција на свим нивоима. Блиска сарадња

полиције на свим нивоима ће бити унапријеђена, у складу с утврђеним уставним надлежностима. Регионална и међународна полицијска сарадња ће наставити да се развија, укључујући и ступања на снагу оперативног споразума с Еурополом, у складу са Привременом одлуком о успостављању система сарадње и размјене информација надлежних органа за провођење закона у Босни и Херцеговини и ЕУРОПОЛ-а.

- Усвојиће се стратегије за борбу против корупције и бит ће 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 регулишу одузимања имовине, прања новца и поврат на свим нивоима власти у БиХ.
- Поред усвојене стратегије за борбу против тероризма у БиХ и пратећих акционих планова, биће закључен и оперативни споразум с Еурополом како би се на тај начин осигурао двосмјерни проток повјерљивих информација о криминалу између БиХ и земаља чланица; побољшаће се проток информација између полиције и тужилаца повећањем ефикасности система размјене података; усвојићемо нову стратегију интегрисаног управљања границом која осигурава бољу сарадњу између свих сродних агенција у БиХ и преко њених граница, усклађивањем свих закона о цивилном посједовању оружја.
- Радићемо на усклађивању нашег правног и регулаторног оквира за борбу против прања новца и финансирања тероризма у складу са међународним стандардима и препорукама са Financial Action Task Force (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 са реформама у социоекономском систему и владавини права.

- Савјет министара БиХ, ентитетске владе, владе кантона и Брчко Дистрикта ће усвојити кључне принципе који су основа за сљедећи циклус реформе јавне управе. Модернија, компетентнија, транспарентнија, ефикаснија, економичнија 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 запосленицима, 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 закона о раду у ентитетима, кантонима и Брчко Дистрикту. Кандидати за запошљавање у државној служби ће

- бити оцјењивани на основу претходно одређених критерија квалификовности и резултата тестова компетентности и органи управе ће осигурати запошљавање најбоље ранжираних.
- Савјет министара БиХ, ентитетске владе, владе кантона и Брчко Дистрикта 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, ентитетске владе, владе кантона и Брчко Дистрика 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, домаћинства и станова, уз пуно поштивање одредби Закона о попису, подзаконских прописа и европских статистичких стандарда у пописним активностима.

16. Сазиваћемо редовне координационе састанке с представницима ЕУ и међународних финансијских институција, ради појашњења техничких детаља и помоћи у припреми извјештаја. Осим тога, предлажемо 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 државни, ентитетски, кантонални и ниво власти Брчко Дистрикта да ни на који начин неће оспоравати, ометати и блокирати реализацију аранжмана с међународним финансијским институцијама који су директно и индиректно везани за реформске процесе, а које је одређени ниво власти провео или проводи у оквиру својих уставних надлежности.**