

JAVNE FINANSIJE U BOSNI I HERCEGOVINI – DOMAĆI PRAVNI OKVIR I EVROPSKI STANDARDI

Ključne riječi

Javne finansije, Javna uprava, SIGMA, Evropska komisija i Strategija reforme upravljanja javnim finansijama

Autori

*Dr. Nevenko Vranješ, docent,
Fakultet političkih nauka
Univerziteta u Banjoj Luci*

*Dr. Bojana Vasiljević
Poljašević, docent Pravni
fakultet Univerziteta u Banjoj
Luci*

Korespondencija

*nevenko.vranjes@fpn.unibl.org
bojana.vasiljevic@pf.unibl.org*

Oblast

*Javna uprava
Javne finansije*

DOI

10.5937/politeia0-22230

Datum prijema članka

16.04.2019.

Datum konačnog prihvatanja članka za objavljivanje

30.05.2019.

Sažetak

Bosna i Hercegovina je država složene pravne i političke strukture sa četiri nivoa upravne vlasti – zajedničke institucije BiH, Republika Srpska, Federacija BiH i Brčko distrikt BiH. Pri tome, svaki nivo vlasti prikuplja i raspolaze direktnim porezima dok se indirektni porezi prikupljaju po jedinstvenom sistemu, a njihova raspodjela vrši se po navedenim nivoima. Ne postoji jedinstven okvir za upravljanje javnim finansijama kako u organizacionom tako i u materijalnom smislu. Zemlja je u stalnim kreditnim aranžmanima sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) koji su uslovljeni konstantnim reformskim zahtjevima. Finansiranje javne uprave opterećeno je hiperinflacijom organa uprave, velikim brojem zaposlenih u javnom sektoru, nepostojanjem centralnog registra kadrova, komplikovanim javnim nabavkama, nedostatkom strateškog okvira za upravljanje javnim finansijama, značajnim manjkavostima uočenim od strane službi za reviziju, nepoštovanjem revizorskih preporuka, netransparentnošću budžetske potrošnje, nefunkcionalnošću interne revizije i neusklađenošću domaćeg sa evropskim pravnim okvirom.

Rad analizira postojeći pravni okvir javnih finansija s aspekta upravljanja, izvještaje Evropske komisije o napretku BiH u domenu javnih finansija, izvještaje SIGMA–OECD u domenu evropskih principa finansijskog upravljanja u javnim institucijama, smjernice EU u pogledu javnih finansija i zaokružuje se identifikacijom izazova usklađivanja domaćeg sa komunitarnim pravnim okvirom u oblasti javnih finansija, nudeći operativna rješenja i preporuke.

UVOD

Ustav BiH (u daljem tekstu za državu će se koristiti skraćenica BiH, a za entitete RS i FBiH) postavio je temelje ustavno-pravnom i državno-pravnom uređenju BiH, svrstavajući je u decentralizovane države s velikim ovlašćenjima i nadležnostima entiteta, s jedne strane i uz veoma ograničena ovlašćenja i nadležnosti državne zajednice, s druge strane (Vranješ, 2013: 138–152).

Nadalje, Ustav je u jurisdikciju entiteta uključio i sve javne rashode i prihode, kao i odgovornost za funkcije koje Ustavom nisu eksplicitno prenesene na zajedničke institucije BiH. Drugim riječima, entiteti su Ustavom BiH određeni kao nosioci izvornog, dok je BiH definisana kao nosilac izvedenog fiskalnog suvereniteta. Jedina izvorna nadležnost BiH u sferi fiskalne politike jeste carinska politika i određivanje tarifa, dok su poreske politike, uključujući i sistem socijalnih doprinosa, u potpunosti prepuštene u nadležnost entiteta.

No, bez obzira na to što su BiH Ustavom date veoma male i ograničene nadležnosti, različitim aktivnostima u periodu od proteklih dvadeset i više godina, unutar BiH došlo je do promjena u pomenutim izvornim nadležnostima države u smislu da su se izvorne nadležnosti prenosile sa entiteta na institucije BiH. Jedina odredba kojom je uspostavljena finansijska veza između entiteta i državnog nivoa vlasti sastoji se u obavezi entiteta da iz vlastitih prihoda učestvuju u finansiranju budžeta BiH (Vasiljević, 2010: 52) i to na način da FBiH učestvuje sa dvije trećine, a RS sa jednom trećinom u ukupnim sredstvima potrebnim za finansiranje zajedničkih institucija i servisiranje spoljnog duga (Član 8. st. 3 Ustava BiH).¹

1 Od formiranja Uprave za indirektno oporezivanje (UINO) finansiranje zajedničkih institucija BiH ne

Ustav BiH predvidio je mogućnost da državni nivo vlasti može preuzeti odgovornosti i za druga pitanja o kojima se saglase entiteti ili koja su nužna za suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost i međunarodni subjektivitet BiH, ali uz saglasnost i konsenzus oba entiteta i svih konstitutivnih naroda. Istovremeno, ostavljena je mogućnost entitetima da sopstvenom voljom prenesu ili cijeli ili samo dio svog fiskalnog suvereniteta na centralnu vlast, što se u BiH upravo i desilo potpisivanjem Sporazuma između RS i FBiH kojim je postignuta saglasnost da se oblast indirektnog oporezivanja prenese na nivo BiH.

INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANSIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma 21. novembra 1995. godine okončan je rat u BiH. Integralni dio Mirovnog sporazuma, odnosno Aneks IV je Ustav BiH, dok su ustavi entiteta usvojeni ranije, odnosno Ustav Republike Srpske (u daljem tekstu: Ustav RS) usvojen je 1992. godine, a Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav FBiH), usvojen je 1994. godine. Ustavom BiH utvrđen je pravni kontinuitet BiH sa modifikovanom pravnom strukturom, na način da su tadašnje dvije, već postojeće jedinice RS i FBiH potvrđene kao entiteti BiH. Važno je napomenuti i da je Ustavom RS ona uređena kao unitarna država, dok je FBiH svojim ustavom definisana kao decentralizovana federacija sa deset kantona. Konačno, osim pomenutih entiteta, kao

vrši se u omjeru Federacija 2/3 i RS 1/3. Raspodjela prihoda od indirektnih poreza od momenta formiranja UINO BiH definisana je članom 21. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja, Zakonom o uplatama na Jedinstveni račun i raspodjeli prihoda. Takođe, raspodjela prihoda određena je i brojnim odlukama Upravnog odbora UINO BiH kojima se uređuju koeficijenti raspodjele prihoda od indirektnih poreza.

samostalna administrativna jedinica unutar BiH od 8. marta 2000. godine funkcioniše i Brčko distrikt BiH.

No, bez obzira na brojne osobenosti, i u BiH su, kao i u najvećem broju savremenih država, društveno-ekonomsko, političko i teritorijalno uređenje države, kao i odnosi između svih nivoa vlasti regulisani ustavima,² te brojnim zakonskim i podzakonskim kao i strategijskim aktima. Kao što je već navedeno, Ustavom su BiH date ograničene nadležnosti, a sve ostale funkcije i nadležnosti koje joj Ustavom nisu izričito povjerene pripadaju entitetima. Ovakva presumpcija nadležnosti postoji i kada je riječ o javnim finansijama unutar BiH, odnosno javnim prihodima, javnim rashodima, budžetu i fiskalnom izravanjanju.

S obzirom na to da u BiH osim sub-centralnog nivoa postoji i treći nivo vlasti, odnosno lokalna samouprava, da je FBiH podijeljena na 10 kantona, od kojih se svaki sastoji od nekoliko opština ili gradova, odnosno da se BiH sastoji od 143 jedinice lokalne samouprave (79 u FBiH, a 64 u RS), te da svi nivoi vlasti imaju svoju organizacionu strukturu, može se zaključiti, da je javna uprava u BiH, u poređenju sa drugim zemljama slične površine i broja stanovnika, glomazna i fragmentirana. Takođe, unutar BiH svaki nivo vlasti donosi vlastiti budžet i raspolaže njime (budžet zajedničkih institucija BiH, budžeti entiteta FBiH i RS, budžet Brčko distrikta, budžeti kantona, budžeti jedinice lokalne samouprave i 43 vanbudžetska fonda).

Da bi ovako veliki administrativni aparat mogao funkcionisati, neophodno je da raspolaže potrebnim finansijskim sredstvima. Zbog toga, u sistemskim rješenjima (zakonima) kojima se uređuje sistem javnih rashoda

(organizacija vlasti, funkcije vlasti, bezbjednost, komunalne djelatnosti, javne službe i sl.), jedno od ključnih mjesta jeste definisanje izvora finansiranja javnih rashoda (Raičević, et. al., 2002: 111). Kako se državna vlast, između ostalog, manifestuje i kroz fiskalni suverenitet, pravo države jeste da uvodi i naplaćuje javne prihode, ali isto tako i da nameće poreske obaveze svojim građanima.

Iz navedenog proizlazi, da je za razumijevanje mjesta, uloge i značaja, javnih prihoda u BiH, kao i za pravilno upravljanje, kako javnim prihodima, tako i javnim finansijama uopšte, u ovom dijelu rada potrebno utvrditi subjekte i nadležnosti nad javnim prihodima i javnim rashodima unutar BiH i raspraviti njihov fiskalni suverenitet.

Ustav BiH ne sadrži odredbe o fiskalnom suverenitetu i osnovnim principima koji se odnose na uređivanje osnova poreskog sistema i utvrđivanje poresko-pravnih odnosa između države i njenih građana. Stoga, neposredno po potpisivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma jedini izvorni prihodi BiH bili su prihodi prikupljeni po osnovu administrativnih taksi prema propisima državnih organa, naknade (npr. naknade za izdavanje dokumenata i pasoša), prihodi po osnovu sopstvene djelatnosti i prihodi od dobiti Centralne banke BiH. Usvajanjem Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH (Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, 2013) uspostavljanjem Uprave za indirektno oporezivanje BiH, te usvajanjem Zakona o porezu na dodatu vrijednost (Zakon o porezu na dodatu vrijednost, 2005), ograničen je fiskalni suverenitet entiteta, odnosno značajan dio dotadašnjeg suvereniteta entiteta i distrikta prenesen je na državnu zajednicu BiH.

Takođe, analizirajući izvorne „dejtonske“ nadležnosti, može se zaključiti da su direktni porezi (porez na dohodak, porez na

2 U BiH postoji ukupno 13 ustava i jedan Statut BD koji ima snagu ustava (Ustav BiH, Ustav FBiH, Ustav RS i deset kantonalnih ustava).

dobit, imovinu, itd.) i doprinosi za socijalnu sigurnost u isključivoj nadležnosti entiteta i distrikta, uz napomenu da pravo na uvođenje različitih taksi i parafiskalnih nameta imaju svi nivoi vlasti.

Govoreći o entitetima i njihovim nadležnostima, a prije svega o nadležnostima iz sfere javnih finansija, važno je ukazati na činjenicu da entiteti, bez obzira na to što se nalaze na istom ustavno-pravnom nivou organizovanja i što su potpuno ravnopravni, imaju međusobno veoma različitu fiskalnu strukturu.

U Ustavu RS u poglavlju Ekonomsko i socijalno uređenje kao javni prihodi određeni su porezi i takse, te drugi zakonom utvrđeni prihodi. Da je originarni fiskalni suverenitet u RS jednim dijelom potpun, nedjeljiv i u nadležnosti republike, dok je u svom drugom dijelu podijeljen između republike i jedinica lokalne samouprave, može se zaključiti kako iz odredbi Ustava RS, tako i Zakona o lokalnoj samoupravi (Zakon o lokalnoj samoupravi, 2016).

Izvorni suverenitet RS ima u domenu poreza na dobit, poreza na dohodak, poreza na upotrebu, držanje i nošenje dobara, ostalih poreza (porez na prihode od priređivanja igara na sreću i zabavnih igara), brojnih naknada (za vode, šume, puteve, itd.), republičke administrativne takse i drugih prihoda (novčane kazne, sopstvenih prihoda republičkih organa i organizacija, itd.). republika je nadležna i za uvođenje svih doprinosa, uz napomenu da prikupljeni prihodi po osnovu doprinosa ne predstavljaju prihod republike, već su prihod nadležnih republičkih fondova. Dio svog fiskalnog suvereniteta republika je delegirala i jedinicama lokalne samouprave, koje imaju pravo da uvode i ustanovljavaju određene dažbine ili da samo određuju stopu koja će se primjenjivati na području njihove jurisdikcije.

Raspodjelu javnih prihoda u RS određuje i uređuje Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske (Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, 2012). Ovim Zakonom određuju se svi javni prihodi koji pripadaju budžetu republike, kao i prihodi koji se dijele između budžeta republike i budžeta opština, odnosno gradova. Kao prihodi koji pripadaju budžetu RS određeni su prihodi od indirektnih poreza,³ porez na dobit, porez na dohodak, porezi na upotrebu, držanje i nošenje dobara, porez na priređivanje igara na sreću i zabavnih igara, takse, naknade, novčane kazne, prihodi od nezakonito stečene imovine i imovinske koristi i ostali prihodi, kao što su, primjera radi, prihodi od donacija i prihodi koje budžetski korisnici ostvare obavljanjem redovne i dopunske djelatnosti, koja nije u suprotnosti sa zakonom kojim se uređuje njihova djelatnost, u procentu utvrđenom Zakonom o izvršenju budžeta (Zakon o izvršenju budžeta, 2018) i ostali prihodi budžeta republike. S druge strane, u vlastite prihode lokalne samouprave RS spadaju lokalni porezi, lokalne takse, lokalne naknade, prihodi od imovine, prihodi od samodoprinosa, prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku, utvrđenih aktima opština i ostali zakonom utvrđeni prihodi.

Nadalje, raspodjela sredstava između republike i jedinica lokalne samouprave vrši se u skladu sa stepenom razvijenosti opština, shodno odredbama člana 76. Zakona o lokalnoj samoupravi (Zakon o lokalnoj samoupravi, 2016).

Ukoliko se posmatraju nadležnosti nad prihodima unutar FBiH i uzimajući u obzir njenu unutrašnju organizaciju, uočava se da

3 Učešće RS u ukupnim indirektnim prihodima određuje se na isti način kao i udjeli FBiH i Brčko distrikta, odnosno izračunavaju se kao iznos preostao nakon izdvajanja dijela sredstava neophodnih za podmirenje potreba institucija BiH, pomnožen sa određenim koeficijentom doznačavanja.

ona u poređenju sa RS ima sasvim drugačija rješenja za uređenje poreskog sistema. Primjera radi, članom 1. glave III. Ustava Federacije, uređenje fiskalne politike, donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama i fiskalnoj politici u isključivoj je nadležnost federacije. Takođe, prema Ustavu Federacije BiH, kantoni imaju nadležnosti nad poslovima koji nisu izričito povjereni federalnoj vlasti. Takođe i u svim kantonalnim ustavima, u okviru njihove isključive nadležnosti, određena je nadležnost za finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

Shodno navedenim ustavnim odredbama, moglo bi se zaključiti, da je originarni fiskalni suverenitet u FBiH podijeljen između federacije i njenih kantona. Osim toga, svi kantonalni ustavi u okviru određivanja nadležnosti skupštine opštine/grada sadrže odredbe kojim se omogućava da ona može da donosi propise o oporezivanju i na drugi način obezbijedi potrebne finansije koje nisu projektovane od strane kantonalne ili federalne vlasti. Drugim riječima, skupština opštine/grada u FBiH ima mogućnost da uvodi određene oblike poreza ili nekih drugih dažbina.

Konačno, kao i entiteti, nosilac originarnog fiskalnog suvereniteta u BiH je i Brčko distrikt BiH. Prenosom fiskalnog suvereniteta iz domena indirektnog oporezivanja na institucije BiH i Brčko distrikt se, baš kao i entiteti, odrekao dijela sopstvenog fiskalnog suvereniteta u korist BiH. No, Brčko distrikt, kao i entiteti, ima pravo da na području svoje jurisdikcije uvodi i uređuje sferu direktnog oporezivanja, različitih doprinosa, brojnih neporeskih prihoda (taksi, naknada, novčanih kazni, posebnih naknada, itd.). Nadležnost za javne prihode u Brčko distriktu je, dakle, podijeljena između države i distrikta.

Govoreći o rashodima, treba reći da je

generalni okvir raspodjele rashoda u BiH takav da je svaki nivo vlasti nadležan za svoje javne rashode, ukoliko Ustavom i/ili zakonima nisu dodijeljeni višem nivou vlasti. Drugim riječima, Ustavom BiH entitetskim vladama dodijeljene su brojne nadležnosti koje bi u nekim drugim federativnim državama pripadale centralnoj vlasti. Ovakav okvir stvara prostor za istovremenu odgovornost više nivoa, te posljedično time i neefikasnost, nedovoljno obezbjeđenje usluga i rasipanje sredstava. Sveukupno, struktura raspodjele rashoda u BiH veoma je složena, funkcioniše uz prilično labavu koordinaciju formulacije politike i saradnje pri implementaciji politike.

Ukoliko se posmatraju javni rashodi unutar BiH (i nadležnosti nad njima), moglo bi se reći, da su oni u najvećoj mjeri u nadležnosti RS i FBiH (u FBiH i u nadležnosti kantona).

S obzirom na to da je najveći obim javnih funkcija u nadležnosti entiteta, ne treba da čudi što zajedničke institucije BiH imaju niži obim, kako javnih prihoda, tako i obim javnih rashoda. Govoreći grosso modo o javnim rashodima zajedničkih institucija BiH moglo bi se reći, da iste čine tekući izdaci, tekući grantovi neprofitnim organizacijama i pojedincima, kapitalni izdaci, transferi za posebne programe i namjene, transferi iz rezervi budžeta i otplata spoljnog duga.

S druge strane, kada se posmatraju nadležnosti nad javnim rashodima unutar FBiH, mora se imati u vidu unutrašnja organizacija FBiH, u skladu sa kojom su „postavljene“ i nadležnosti nad funkcijama, odnosno rashodima i to kao funkcije u isključivoj nadležnosti FBiH, odnosno kantona, ili funkcije u podijeljenoj nadležnosti između različitih nivoa vlasti, odnosno funkcije delegirane kantonalnim vlastima. Osim toga, jednako kao i u RS jedinice lokalne samouprave u FBiH imaju izvorne nadležnosti nad određenim rashodima, dok nad drugim funkcijama

imaju delegirane nadležnosti.

Ustavom FBiH su, između ostalog, kao isključive nadležnosti federacije navedene i hartije od vrijednosti i komunikacije, uređivanje finansija i finansijskih institucija, uključujući uspostavljanje i kontrolu monete federacije, utvrđivanje monetarne i fiskalne politike i osnivanje Centralne banke, finansiranje djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju opozivanjem, zaduživanjem ili na druge načine. Osim ovih funkcija u nadležnosti FBiH ostao je i značajan dio nadležnosti iz domena socijalne pomoći, posebno ona koja se odnosi na borbe i druge učesnike rata, ratne vojne invalide, žrtve rata i njihove porodice.

No, bez obzira na funkcije zadržane u nadležnosti vlasti FBiH, najveći broj funkcija u FBiH delegirane su kantonima, što se manifestuje kroz najveći stepen decentralizacije u BiH (Vasiljević, 2010: 53). Kantoni imaju „glavnu ulogu“ u regulisanju, finansiranju i pružanju socijalnih usluga (tj. obrazovanju, zdravstvenim uslugama i socijalnoj zaštiti), kao i poslovnim djelatnostima na lokalnom nivou, stambenim pitanjima, u kulturi, protivpožarnoj zaštiti i regulisanju radija i televizije. Izvršavanjem pomenutih funkcija, na nivou kantona FBiH nastaju sljedeći rashodi: tekući izdaci, kapitalni izdaci i finansiranje (institucije zakonodavne, sudske i izvršne vlasti kantona, zdravstvena zaštita, obrazovanje, kultura, socijalna zaštita i druge potrebe utvrđene planovima rashoda kantonalne vlasti od interesa za kanton).

Jedinice lokalne samouprave u FBiH, takođe, imaju vlastite nadležnosti ustanovljene Ustavom i zakonom, tj. imaju pravo da se bave svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njihove nadležnosti, niti su ustavom dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti. Pomenute jedinice lokalne samouprave samostalne su u odlučivanju

o pitanjima iz vlastitih nadležnosti. Konačno, isključiva nadležnost opština uglavnom je vezana za urbanizam, komunalne djelatnosti, predškolsko obrazovanje, održavanje objekata osnovnih i srednjih škola, školski prevoz učenika i nastavnika, fizičko obrazovanje, hitnu pomoć itd.

Osim isključivih nadležnosti, određeni poslovi federalne i kantonalnih vlasti mogu se zakonom povjeriti jedinici lokalne samouprave ali tek po konsultovanju organa lokalnih vlasti kojima se oni povjeravaju. Ovo je potrebno radi poštovanja principa supsidijarnosti ali i sposobnosti lokalnih vlasti i njihove administracije da te prenesene poslove efikasno obavljaju. Prenos i povjeravanje novih poslova jedinicama lokalne samouprave je, kao i u RS, obavezno praćeno dodjelom novih sredstava potrebnih za efikasno obavljanje ovih novih funkcija.

Podijeljen fiskalni suverenitet i činjenica da na području FBiH postoji 11 vlada (federalna i 10 kantonalnih), dodatno usložnjava ionako složen sistem organizovanja poreskog sistema i ustanovljavanja dažbina za prikupljanje javnih prihoda potrebnih za nesmetano obavljanje funkcija cjelokupnog administrativnog aparata, zadovoljenje socijalnih, ekonomskih i svih drugih vidova javnih potreba građana federacije i svakog kantona (Vasiljević. 2010: 54).

S druge strane, u skladu sa svojim unutrašnjim uređenjem, RS je u svojoj nadležnosti zadržala sve funkcije osim onih koje su Ustavom prenesene na institucije BiH. Drugim riječima, centralna vlast je pod svojom ingerencijom zadržala nadležnosti nad bankarskim i poreskim sistemom, finansiranjem ostvarivanja prava i dužnosti republike i drugih odnosa od interesa za republiku, u skladu sa Ustavom. Vršeci ove funkcije, centralna vlast RS stvara različite javne rashode, i to: tekuće troškove i doznake nižim

potrošačkim jedinicama, kapitalne troškove, pozajmljivanja i otplate dugova i sredstva za posebne namjene.

Slično kao i u FBiH, određene nadležnosti centralnog nivoa vlasti Ustavom RS prenesene su na nivo vlasti jedinica lokalne samouprave, s tim da je i opštinama dozvoljen prenos određenih nadležnosti na viši nivo vlasti. Sve ostale nadležnosti lokalne samouprave dalje se utvrđuju zakonom i statutom opštine.

U skladu sa načelom da se u RS javni poslovi vrše od strane onih vlasti koje su najbliže građanima, vlastima jedinica lokalne samouprave omogućeno je da sprovođenje sopstvenih nadležnosti prilagode lokalnim uslovima. Lokalne vlasti, u skladu sa utvrđenom politikom i materijalnim mogućnostima, imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja kojima raspolažu slobodno u okviru svojih ovlašćenja. Konačno, moglo bi se reći da u rashode koji se finansiraju na nivou lokalne samouprave RS spadaju sredstva za finansiranje opštinske odnosno gradske uprave, tekući grantovi, kapitalni grantovi i investicije.

Određenjem Brčko distrikta kao jedinstvene nezavisne administrativne cjeline došlo je i do određenih promjena u nadležnostima i funkcijama koje su do ovakvog određenja bile u nadležnosti entiteta, te tri opštinske vlasti na teritoriji predratne opštine Brčko. Naime, nakon marta 2000. godine, kada je donesen prvi Statut Brčko distrikta (Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, 2008), sva pitanja, odnosno funkcije u vezi sa pitanjima lokalne samouprave delegirane su Vladi Brčko distrikta. Predviđeno je da entiteti u okviru distrikta imaju samo one nadležnosti i da obavljaju samo one funkcije koje su im bile povjerene odredbama prvog statuta. Nakon usvajanja pomenutog akta, nikakvo naknadno prenošenje, odnosno vra-

ćanje nadležnosti na entitete nije dozvoljeno.

Prema odredbama člana 8. Statuta Brčko distrikta u nadležnosti javnih organa vlasti spadaju privreda distrikta, finansije distrikta, carinska uprava, javna imovina, javne usluge/infrastruktura, kultura, obrazovanje, zdravstvena zaštita, zaštita okoline, socijalna zaštita, pravosuđe i služba pravne pomoći, policija, stambena pitanja, urbanizam i planiranje i ostale funkcije neophodne za funkcionisanje distrikta (Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, 2008). Takođe, donošenje godišnjeg budžeta regulisano je članom 41. Statuta, kojim je propisano da Skupština usvaja budžet distrikta najmanje trideset dana prije isteka svake fiskalne godine. Uz budžet se, kao i u entitetima, obavezno donosi i Zakon o izvršenju budžeta kojim se uređuje struktura prihoda i primanja, te rashoda i izdataka budžeta i njegovo izvršavanje, prioriteti plaćanja, obim zaduživanja i garancije, upravljanje javnim dugom, finansijskom i nefinansijskom imovinom, prava i obaveze budžetskih korisnika, ovlašćenja Vlade i Direkcije u izvršavanju budžeta za tekuću godinu, kazne za neispunjenje obaveza, kao i druga važna pitanja u izvršavanju budžeta (Statut Brčko distrikta Bosne i hercegovine, 2008).

No, statut nije precizirao prihode i rashode distrikta, već je samo propisao proceduru povećanja rashoda budžeta i izmjenu budžeta usljed nepredviđenog pada prihoda. Naime, javni rashodi distrikta određeni su članom 8. Zakona o budžetu Brčko distrikta (Zakon o budžetu Brčko distrikta BiH, 2008) i njih čine tekući izdaci, plate i naknada za zaposlene, izdaci za materijal i usluge, tekući transferi i plaćanja kamata, subvencije, pomoći i naknade, kapitalni transferi i dati zajmovi i učešća u osnivačkom kapitalu.

Na kraju ovog izlaganja u vezi sa institucionalnim okvirom javnih finansija unutar

BiH, potrebno je reći nešto i o zaduživanju unutar BiH.

Naime, zaduživanje zajedničkih institucija BiH de facto je regulisano 2005. godine Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama BiH (Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine, 2005). Ovim zakonom kao nadležni organ za sprovođenje procedura za zaduživanje i upravljanje državnim dugom određeno je Ministarstvo finansija i trezora BiH. S druge strane, odluku o unutrašnjem zaduživanju donosi Savjet ministara BiH, dok na prijedlog Savjeta ministara, odluku o spoljnom zaduživanju donosi Predsjedništvo BiH.

Federacija, kanton, grad ili opština mogu se, takođe, zaduživati u svrhe, pod uslovima i u obimu propisanim Zakonom o dugu, zaduživanju i garancijama u FBiH (Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Federacije Bosne i Hercegovine, 2007).⁴ Na osnovu ovog Zakona pomenuti subjekti mogu se zadužiti po osnovu spoljnog i unutrašnjeg duga, s tim da se vanbudžetski fondovi mogu zaduživati jedino unutar države. No, bez obzira na vid zaduženja, odnosno da li je zaduženje nastalo po osnovu javnog zajam ili po osnovu emisije hartija od vrijednosti, sav unutrašnji i spoljnji dug federacije imaju jednak status. Odluku o zaduživanju FBiH usvaja Federalni parlament.

Spoljno i unutrašnje zaduživanje u RS na jedinstven način regulisano je 2007. godinu usvajanjem Zakona o zaduživanju, dugu

i garancijama RS (Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske, 2007).⁵ Tadašnjim zakonom predviđeno je da se RS može kratkoročno i dugoročno zadužiti u zemlji i inostranstvu, odnosno na domaćem i inostranom tržištu, te shodno tome, u domaćoj i stranoj valuti.⁶ Zakonom je određeno da se kratkoročno može zadužiti za privremeno finansiranje deficita proizašlog iz gotovinskog toka, finansiranje prenesenih obaveza i finansiranje budžetske rezerve. S druge strane, dugoročno se može zadužiti za finansiranje kapitalnih investicija, refinansiranje ukupnog ili dijela duga RS, plaćanje uslovnih obaveza po osnovu garancija RS, u cjelosti ili djelimično, u slučaju kada zajmoprimac ne izmiri svoje finansijske obaveze i za finansiranje budžetskog deficita u slučajevima kada Ministarstvo finansija RS procijeni da će planirani rashodi biti veći od iznosa planiranih prihoda.

Kao i kod svih drugih nivoa vlasti unutar BiH, i kod zaduživanja RS postoje određena ograničenja iznosa duga čiji se iznos u toku jedne budžetske godine reguliše Zakonom o izvršenju budžeta. Shodno ovim ograničenjima, ukupan dug Republike Srpske na kraju fiskalne godine ne može biti veći od 60% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda, dok javni dug Republike Srpske na kraju fiskalne godine ne može biti veći od 55% ostvarenog BDP-a u toj godini. Konačno, postoje ograničenja i kod stvaranja kratkoročnog duga RS u smislu da isti može biti maksimalno u visini od 8% iznosa redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini.

4 Pravni okvir za zaduženje u FBiH predstavlja i Zakon o budžetima u FBiH, Službene novine Federacije BiH, br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16 i 5/18, Zakon o utvrđivanju i načinu izmirenja unutarnjih obaveza FBiH, Službene novine Federacije BiH, br. 66/04, 49/05, 35/06, 31/08, 32/09, 65/09 i 42/11, Zakon o izmirenju obaveza po osnovu računa stare devizne štednje, Službeni glasnik BiH, br: 28/06, 76/06, 72/07, 97/11 i 100/13. i Zakon o izmirenju obaveza po osnovu računa stare devizne štednje u FBiH, Službene novine FBiH, br. 62/09, 42/11, 91/13 i 101/16.

5 Danas je na snazi Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama RS, Službeni glasnik RS, br. 71/12, 52/14 i 114/17.

6 Tadašnji način zaduživanja sličan je i danas.

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA UNUTAR BIH

S obzirom na ukazano fiskalno uređenje, kao i činjenicu da je unutar BiH samo poreska politika u oblasti indirektnog oporezivanja na nivou državne zajednice BiH, sistem fiskalnog upravljanja prilično je komplikovan. Problem fiskalne koordinacije unutar BiH od krucijalne je važnosti za fiskalnu održivost i makroekonomsku stabilnost cijele BiH. Uticaj različitih međunarodnih subjekata doveo je do brojnih reformi i usaglašavanja u smislu kvalitetnije fiskalne i finansijske konsolidacije, odnosno kvalitetnijeg upravljanja javnim finansijama na svim nivoima vlasti unutar BiH. Na ovaj način bi se, u konačnici, mogli očekivati pozitivni ishodi u smislu smanjenja deficita svih budžeta, odnosno u smislu smanjenja nivoa ili bar stabilizacije nivoa javnog duga.

Kao odgovor na potrebu za snažnijim javnim finansijama, vlasti oba entiteta BiH još su od 1999. godine počele stvarati uslove za poboljšanje veze između makrofiskalnog planiranja i izrade budžeta u okviru pojednostavljene verzije srednjoročnog okvira rashoda. Takođe, u 2000. godini počela su sa radom tijela za spoljnu reviziju na nivou zajedničkih institucija i na entitetskom nivou, što je postepeno povećavalo transparentnost poslovanja budžetskih institucija. Osim toga, ukidanje Službe za platni promet u januaru 2001. godine označilo je prelazak na trezorski sistem, pri čemu su oba entiteta od januara 2002. godine uspostavila kompjuterizovane i uvezane trezorske sisteme (Poljašević. 2010: 52–53).

Formiranje fiskalnih savjeta, kako na nivou zajedničkih institucija BiH, tako i na nivou entiteta doprinijelo je jačanju fiskalne discipline i osnaživanju upravljanja cjelokupnim javnim finansijama unutar BiH.

Zakonom o fiskalnom savjetu BiH koji je usvojen 2008. godine stvorene se pretpostavke za njegovo uspostavljanje (Zakon o fiskalnom savjetu u Bosni i Hercegovini, 2008). Ovaj organ, između ostalog usvaja i dokument Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH, odnosno dokument koji sadrži elemente za koordinaciju fiskalnih politika u BiH, kao i projekciju ukupnih prihoda prikupljenih po osnovu indirektnih poreza, te njihovu raspodjelu. Globalni okvir koji se usvaja u formi sporazuma između Vlade FBiH, Vlade RS i Savjeta ministara BiH predstavlja polazni dokument za izradu dokumenta okvirnog budžeta svakog nivoa vlasti. Konačno, valja naglasiti da shodno odredbama Zakona o fiskalnom savjetu BiH, odluku o visini javne potrošnje Fiskalni savjet BiH donosi na osnovu ukupnih makroekonomskih pokazatelja, što onemogućava neplanirano povećanje izdvajanja za administraciju ili socijalne kategorije.

Fiskalni savjet RS uspostavljen je Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u RS (Zakon o fiskalnoj odgovornosti Republike Srpske, 2015). Pomenutim zakonom se u RS uređuju fiskalna pravila, mjere i procedure na osnovu kojih se uspostavlja fiskalni okvir, ograničava javna potrošnja, jača odgovornost za efikasno i efektivno korišćenje budžetskih sredstava, osniva Fiskalni savjet RS i jača sistem kontrole i nadzora.

Takođe i FBiH je u ranijem periodu učinila značajne pomake u smislu osnaživanja javnih finansija i povećanja kvaliteta upravljanja istim. Naime, u FBiH je od 2014. godine u primjeni novi Zakon o budžetima u FBiH, čijim je članovima 39–40 uspostavljeno i fiskalno koordinaciono tijelo sa jasno uspostavljenim nadležnostima u dijelu koordinacije fiskalnih politika u FBiH, a sve s ciljem obezbjeđenja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti FBiH (Zakon o budžeti-

ma u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2013). Daljim odredbama ovog zakona, propisano je i uvođenje fiskalnih pravila, prije svega zbog ustavnih, ograničenih nadležnosti centralne vlade FBiH u domenu planiranja i izvršavanja budžeta na nižim nivoima vlasti i poja-ve akumuliranja deficita u većini kantona, odnosno u jedinicama lokalnih samouprava.

Kada je riječ o Brčko distriktu, potrebno je istaći da Vlada Brčko distrikta još uvijek nije niti jednim propisom uredila pravila o fiskalnoj odgovornosti, odnosno definisala fiskalna pravila. Istini za volju, Strategijom reforme javnih finansija u Brčko distriktu (Strategija reforme javnih finansija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, 2017), propisana je obaveza da će se Zakonom o budžetu, odnosno Zakonom o izvršenju bužeta uvesti pomenuta pravila pomoću kojih će Vlada BdBiH utvrđivati i provoditi svoju fiskalnu politiku, kako o pitanju budžeta tako i o pitanju vanbudžetskih fondova.

Sa istim ciljem konsolidacije i osnaživanja javnih finansija svih nivoa vlasti unutar BiH, takođe i u svim relevantnim zakonima kojima su uređeni budžeti i budžetski sistem entiteta, distrikta i zajedničkih institucija BiH predviđena je izrada dokumenta okvirnog budžeta. Dokumenti okvirnog budžeta sadrže makroekonomske projekcije (procjenu privrednog razvoja, procjenu razvoja socijalnog sektora, procjenu makroekonomskih indikatora, fiskalni okvir) kao i procjenu budžetskih sredstava i izdataka za naredne tri godine. Takođe, u cilju konsolidacije javnih finansija predviđeno je da prijedlozi, bilo kojih pravnih akata koji imaju za posljedicu finansijske, odnosno fiskalne efekte, moraju u sebi sadržavati i projekcije fiskalnih efekata na budžet, te njihova obrazloženja. Osim toga, pomenute akte mora pratiti i predviđeni način nadoknade gubitka prihoda kroz neke druge izvore.

Iz navedenog se može zaključiti, da je cilj fiskalnih pravila, mjera i procedura po, svim nivoima vlasti unutar BiH, u stvari, kreiranje fiskalnog okvira kojim se ograničava javna potrošnja, te ojačava odgovornost za efikasno i efektivno korišćenje budžetskih sredstava. Drugim riječima, namjera je da se provođenjem fiskalnih pravila unaprijedi privreda te da se kroz povećanje efikasnosti i efektivnosti u prikupljanju, alokaciji, distribuciji i optimizaciji javnih prihoda i javnih rashoda obezbijedi što potpunije zadovoljenje javnih potreba što je moguće šireg kruga građana BiH.

Osim toga, a u vezi sa strateškim opredjeljenjem za integraciju BiH u Evropsku uniju, zatim u skladu sa odredbama Reformske agende za BiH 2015–2018 (Reformska Agenda za Bosnu i Hercegovinu, 2015), kao i sa pismom namjere MMF-u (Pismo namjere Federacije Bosne i Hercegovine Međunarodnom monetarnom fondu iz 2016), te dopunskim pismom namjere MMF-u (Dopunsko pismo namjere vlasti Bosne i Hercegovine Međunarodnom monetarnom fondu, 2018), svi nivoi vlasti unutar BiH opredijelili su se za sprovođenje fiskalne (trogodišnje) konsolidacije koja bi, u konačnici, postepeno dovela do smanjenja budžetskog deficita i srednjeročno dovela do smanjenja nivoa javnog duga, kako smanjivanjem javne potrošnje, tako i povećanjem javnih prihoda kroz povećanje prihoda od poreza, proširivanje poreske baze, smanjenje sive ekonomije, smanjenje poreskih oslobođanja i unapređenje rada poreskih uprava.

Do danas su svi nivoi vlasti, izuzev RS usvojili ove strateške akte, i to: na nivou zajedničkih institucija BiH – Strategija upravljanja javnim finansijama BiH 2017–2020 (Strategija upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine, 2016), na nivou FBiH – Strategija reforme upravljanja javnim finansijama FBiH, te na

nivou distrikta – Strategija reforme javnih finansija u Brčko distriktu. Važno je napomenuti da je usvanje ovakvog strateškog dokumenta u RS predviđeno zaključno sa junom mjesecom 2019. godine.

Sve tri navedene strategije koncipirane su na veoma sličan način u smislu da obuhvataju gotovo sve ključne oblasti upravljanja javnim finansijama i to: fiskalni okvir, javne prihode, budžet (planiranje, izrada i izvršenje budžeta), upravljanje i praćenje, odnosno vođenje efikasne interne i eksterne kontrole. Međutim, sve tri strategije izostavljaju fiskalno izravnaje iz svog obuhvata, a radi se o veoma važnom segmentu javnih finansija, posebno u zemljama koje imaju unutrašnje uređenje kakvo je u BiH.

Konačno, moglo bi se se reći da pomenute strategije upravljanja javnim finansijama unutar BiH treba da posluže kao „alati“ kojim bi se stvorili sveobuhvatani i integrisani okviri za planiranje, koordinaciju, sprovođenje i praćenje napretka u realizaciji mjera i aktivnosti u vezi sa unapređenjem makroekonomske i fiskalne stabilnosti unutar cijele BiH, uz istovremeno povećanje transparentnosti i funkcionalnosti upravljanja javnim finansijama i ispunjenje neophodnih uslova za pristupanje Evropskoj uniji.

DOMAĆI REFORMSKI OKVIR

„Strategija za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini iz 2006. godine (u nastavku teksta koristićemo skraćeni naziv PAR 2006) polazi od činjenice da reforma predstavlja preduslov za integraciju BiH u Evropsku uniju (EU), koja upravne kapacitete, kao i sposobnost usvajanja i provođenja osnovnih propisa EU (*acquis communautaire*) smatra glavnim uslovom za članstvo u EU (Strategija za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, 2006: 7). Strategija je u skladu

s ključnim strateškim dokumentima i obavezama BiH, poput Evropskog partnerstva (Council Regulation (EC) of 2004), Strategije za evropske integracije BiH (Strategija integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju iz 2006), te Srednjoročne razvojne strategije (Srednjoročna razvojna strategija Bosne i Hercegovine iz 2004). (Citirano iz: Vranješ, Đurić, 2017: 311–336).“

PAR 2016 između ostalih reformskih komponenti obuhvatila je i oblast javnih finansija. Pošlo se od činjenice da javne finansije predstavljaju oblast najviših očekivanja EU. Revidirani akcioni plan I (RAP1) za provođenje PAR 2016 obuhvatio je osam poglavlja. Prvo poglavlje ima naslov „Dimenzija politike sistema javnih finansija“ i orijentisano je na izradu jedinstvenog makrofiskalnog okvira, zatim izradu konsolidovanog računa javnog sektora i ravnomjernu raspodjelu prihoda od indirektnih poreza. Drugo poglavlje ima naslov „Povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom“. Ciljevi koji su projektovani ovim poglavljem odnose se na harmonizaciju postupka izrade dugoročnog budžetskog okvira (DOB-a), transparentnost budžetske potrošnje, jačanje komunikacije između rukovodilaca institucija i finansijskih jedinica, implementaciju programskog budžetiranja u javnoj upravi, blagovremeno uključivanje zakonodavnih vlasti u budžetski proces, uključivanje vanbudžetskih fondova u srednjoročni okvir rashoda i proces planiranja budžeta. Treće poglavlje pod nazivom „Poboljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora“ ima za cilj da se utvrde kapaciteti za uvođenje međunarodnih računovodstvenih standarda i obračunskog modela u javnoj upravi u BiH, uvođenje funkcije trezorskog poslovanja, poboljšanje funkcije trezora i modernizaciju informacionog upravljanja trezorom. Četvrto poglavlje posvećeno je uvođenju javne interne finansij-

ske kontrole u skladu sa relevantnim standardima EU (Public Internal Financial Control – PIFIC). Ciljevi ovog poglavlja koncentrišu se na implementaciju PIFC strategije i uvođenju interne revizije. Peto poglavlje podrazumijeva poboljšanje organizacijske strukture i investiranja u izgradnju kapaciteta. Kroz ovo poglavlje cilj je izgradnja kapaciteta u ministarstvima finansija kroz jačanje jedinica koje su odgovorne za budžet i fiskalnu politiku. Šesto poglavlje pod naslovom „Razvoj javno-privatnog partnerstva“ ima za cilj sistemski razvoj ovog modela kao jednog od mogućih finansijskih instrumenata kako bi se rasteretila javna potrošnja i ojačale investicije. Tema sedmog poglavlja jesu Javne nabavke, a kao cilj ističe se poboljšanje sistema javnih nabavki u BiH. Najzad, osmo poglavlje ima naziv „Povećanje efikasnosti upravljanja javnim dugom“. Cilj ovog poglavlja jeste da se izrade adekvatni propisi koji se odnose na javni dug, zaduživanje i garancije, te da se razviju ili nabave softveri za upravljanje javnim dugom, kao i da se obuče službenici koji rade na poslovima javnog duga i zaduživanja. Za postizanje navedenih ciljeva planirano je da se provede ukupno 39 aktivnosti u periodu 2012–2014. godina (Revidirani akcioni plan 1, 2011: 38–48).

Prema polugodišnjem Izvještaju o napretku praćenja provođenja RAP1 i PAR 2016, planirani procenat realizacije pojedinačnih reformskih ciljeva u oblasti javnih finansija iznosi oko 64 %, a njihova realizacije u prosjeku je oko 55 %. Procenat realizacije u RS najveći je i iznosi 58 % od planiranih 74 % dok je najniži na nivou institucija BiH i iznosi 53 % od planiranih 72 %. U Federaciji BiH procenat realizacije iznosio je 53 % od planiranih 73 %, a u Brčko distriktu BiH realizovano je 56 % od planiranih 72 %. (Polugodišnji izvještaj o napretku praćenja provođenja Revidiranog akcionog plana 1 i

Strategije za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. 2014: 16).

Analiza provođenja RAP1 i PAR 2016 utvrdila je „da u BiH postoji pravni okvir koji može omogućiti reforme u skladu sa EU zakonodavstvom u oblasti javnih finansija, posmatrano prema prioritnim ciljevima, a koji se odnose na efikasnost upravljanja budžetom, poboljšanja računovodstvenog okvira, funkcije sistema trezora i uvođenja interne finansijske kontrole. Međutim, nije napravljen značajan napredak u ovoj oblasti. Značajan napredak je napravljen sa uspostavljanjem Makroekonomskog okvira za cijelu BiH definisanjem metodologije raspodjele prihoda od indirektnih poreza. Međutim, i dalje nije postignut osnovni cilj u otklanjanju prepreka u vertikalnoj raspodjeli sredstava od indirektnih poreza niti budžetski okviri sadrže podatke o strateškim planovima za razvoj politika i budžetskih projekcija niti objedinjuju podatke iz Entiteta“ (Analiza provođenja Strategije reforme javne uprave, 2016: 27). Uvođenje informacionog sistema upravljanja budžetom nije rezultiralo povećanjem efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom ali je stvorilo tehničke predušlove za uvođenje programskog budžetiranja u javnoj upravi. Izostalo je uključivanje vanbudžetskih fondova u srednjoročni okvir rashoda i proces planiranja budžeta. U pogledu unapređenja funkcija trezora napravljen je određeni napredak uvođenjem informacionog sistema trezora. U pogledu javno-privatnog partnerstva nije napravljen ni formalni napredak kroz zakonodavne okvire jer nisu u skladu sa EU principima. Ciljevi u sistemu javnih nabavki a koji se odnose na pojednostavljenje postupaka javnih nabavki i ostvarivanje veće transparentnosti djelimično su postignuti donošenjem nove zakonske i podzakonske legislative 2014 godine. Iako je Zakon o javnim nabavkama u BiH uskla-

đen za uslovima iz EU legislative, jednakost i pravičnost ovog procesa pod uticajem je obaveznog preferencijalnog tretmana domaćih ponuda. Izvještaji o javnom dugu ne sadrže sve relevantne činjenice i ne pružaju realan uvid u stanje duga i garancija niti se objavljuju redovno, nego samo na godišnjem nivou. Strateško planiranje, programski budžet, praćenje učinka i kapitalno budžetiranje treba da budu povezani. Ovo je višegodišnji proces za koji je potrebno čvrsto utemeljenje u okviru strategije (Analiza provođenja Strategije reforme javne uprave, 2016: 28).

IZVJEŠTAJI EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU BIH – OBLAST JAVNIH FINANSIJA

U nekoliko posljednjih Izvještaja Evropske komisije o napretku BiH, naglašava se, da postoji direktan uticaj države na privredu, te da potrošnja javnog sektora participira u više od 40 % BDP-a. Drugačije rečeno, javni sektor u kojem je zaposleno oko 26 % radne snage učestvuje sa 22 % u ukupnom PDV-u. Ističe se i znatan intervencionizam države u različitim subvencijama i garancijama, što prouzrokuje opterećenje javnih finansija i svakako ima značajne implikacije na poreske obveznike (Izvještaj o BiH, 2018: 31). Kao jedna od mjera preporučuje se privatizacija strateških javnih preduzeća čime bi se povećala konkurencija i podigao kvalitet usluge, s jedne strane, a rasteretile javne finansije, s druge strane.

Takođe, u posljednjem Izvještaju za 2018. godinu, navodi se kako usvajanje jedinstvenih strategija kao što su strategija za upravljanje javnim finansijama i strategija zapošljavanja ostaje ključni uslov da BiH u potpunosti koristi finansiranje iz IPA sredstava u periodu od 2018. do 2020. godine (Izvještaj o BiH, 2018: 37). Konstatuje se da jedino RS od svih upravnih nivoa, nije usvojila strategiju upravljanja

javnim finansijama. Pored navedenih, izražava se potreba i za usvajanjem jedinstvene energetske strategije. Gotovo identičan nalaz konstatovan je u Izvještaju iz 2016. godine uz naglasak da subvencije države u oblasti industrije i poljoprivrede iznose 1,3 % BDP-a (Izvještaj o BiH, 2016: 33).

Slične konstatacije nalazimo i u Izvještaju za 2015. godinu. Ističe se, da je opterećenje javnih finansija državnim intervencionizmom u privredi i dalje značajno uprkos zabilježenom padu. (..) „U oblasti poljoprivrede je dodijeljen veliki dio subvencija, dok su državne garancije prvenstveno dodjeljivane javnim preduzećima u sektoru infrastrukture da bi ostala likvidna. Budžetske subvencije za industriju i poljoprivredu su u 2014. godini smanjene na nešto manje od 1 % BDP-a. Kreditne garancije i transferi koje su entiteti pružili javnim preduzećima u stečaju dosegli su 7 % BDP-a“ (Izvještaj o BiH, 2015: 39).

Takođe, izvještaji često navode i nejednaku opredijeljenost za strukturne reforme i čvrste javne finansije (Izvještaj o BiH, 2008: 26).

Sublimirajući navedene izvode i analizirajući segmente izvještaja koji se tiču javnih finansija, možemo konstatovati da prema nalazima Evropske komisije ključni izazovi u domenu javnih finansija u BiH ostaju: (1) previsok nivo subvencija države u određene sektore posredstvom javnih preduzeća i/ili direktno javnim preduzećima; (2) monopol javnih preduzeća na tržištu; (3) nepostojanje „kulture“ strateškog upravljanja javnim finansijama; (4) veoma komplikovan i neefikasan sistem javnih nabavki; (5) veliki broj zaposlenih u javnom sektoru; (6) visok stepen participacije javne potrošnje u ukupnom BDP-u; (7) izuzetno visoka javna potrošnja; (8) slab kvalitet javnih usluga; (9) slaba transparentnost budžetske potrošnje i dr.

SIGMA METODOLOGIJA I IZVJEŠTAVANJE U OBLASTI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

Prema shvatanjima SIGMA⁷ upravljanje javnim finansijama (ULJF) od ključnog je značaja za svaku fazu budžetskog ciklusa od nacрта do izvršenja, uključujući javne nabavke, kontrolu i reviziju. U tom smislu, SIGMA je tokom 2017. godine utvrdila osam ključnih zahtjeva, šesnaest principa i 55 indikatora za praćenje operacionalizacije zahtjeva i principa. Metodološkim okvirom za principe javne uprave iz 2017. godine, broj indikatora za sagledavanje oblasti ULJF porastao je na ukupno 114, što govori o složenosti, ali i značaju sagledavanja ove komponente u reformskim i procesima pristupanja evropskim integracijama (SIGMA–OECDa, 2017: 175–252).

Principi su projektovani na osnovu međunarodnih finansijskih standarda i proističu iz pravne stečevine EU. Konkretnije, principi se temelje na sljedećim međunarodnim standardima: (1) Okvir EU za ekonomsko upravljanje, što uključuje Fiskalna pravila za upravljanje porezima i Program upravljanja javnim rashodima i finansijska odgovornost; (2) Horizontalni kriteriji za podršku sektorskim budžetima u okviru Instrumenata za pretpristupnu pomoć (IPA); (3) Direktive EU o javnim nabavkama; (4) Početne i završne odredbe iz Poglavlja 5, 17 i 32 u okviru pristupnih pregovora;⁸ (5) Principi upravljanja budžetom Organizacije za ekonomsku sarad-

nju i razvoj (OECD); (6) Kodeks dobrih praksi fiskalne transparentnosti Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i (7) Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), (SIGMA–OECDb, 2017: 10).

Prema SIGMA, ključni zahtjevi u oblasti ULJF jesu sljedeći: (1) Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i unutar opšteg višegodišnjeg okvira, osiguravajući da budžetski saldo vlade i omjer duga i bruto domaćeg proizvoda imaju održiv pravac; (2) Računovodstvenim praksama i praksama izvještavanja osigurava se transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama; novcem i dugom upravlja se na centralnom nivou, u skladu sa zakonskim odredbama; (3) Nacionalna politika upravljanja finansijama i njihova kontrola usklađena je sa zahtjevima iz Poglavlja 32. iz procesa pregovora o pristupanju EU i sistematski se provodi u javnom sektoru; (4) Funkcija interne revizije uvedena je u cjelokupnom javnom sektoru, a interne revizije provode se u skladu sa međunarodnim standardima; (5) Javne nabavke regulisane su politikama i procedurama koje se propisno provode i odražavaju principe Ugovora o funkcionisanju EU i *acquisa* EU, a podržavaju ih nadležne institucije koje posjeduju adekvatne resurse; (6) U slučaju kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem nezavisnog, transparentnog, djelotvornog i efikasnog sistema pravnih lijekova; (7) Ugovorni organi adekvatno su kadrovski popunjeni i posjeduju odgovarajuće resurse, a posao obavljaju u skladu sa relevantnim propisima i prizatom dobrom praksom, uz interakciju sa otvorenim i konkurentnim tržištem dobavljača i (8) Ustavni i pravni okvir garantuje nezavisnost, mandat i organizaciju vrhovne revizijske institucije za nezavisno

7 Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (The Organization for Economic Cooperation and Development), osnovana radi tehničke, stručne i savjetodavne podrške zemljama Jugoistočne Evrope u reformi njihovih javnih uprava, a u sklopu jačanja kapaciteta za evropske integracije.

8 Poglavlje 5 odnosi se na javne nabavke, Poglavlje 17 na ekonomsku i monetarnu politiku, dok Poglavlje 32 tretira finansijski nadzor.

izvršavanje ovlaštenja, u skladu sa standardima koji se primjenjuju u vršenju revizija, realizujući tako kvalitetne revizije koje utiču na funkcionisanje javnog sektora (SIGMA-OECDb, 2017: 71–72).

Na osnovu ovako postavljenih zahtjeva, razvijeni su principi koji u suštini predstavljaju ciljeve. Realizacija ciljeva prati se okvirom kvantitativnih i kvalitativnih indikatora za šta je, kao što smo već pomenuli razvijen poseban metodološki okvir.⁹ Osim navedenog, SIGMA je za potrebe analize razvila za svaki princip metodološki pristup sa izvorima informacija. Uz pomoć razvijene metodologije i izvora saznanja dolazi se do datih pokazatelja (kvantitativnih i kvalitativnih) o stanju u konkretnom području javnih finansija. Prema razrađenoj metodologiji, SIGMA mjeri učinak i zemljama dostavlja izvještaj o monitoringu u kojem se daje nalaz o realizaciji principa javne uprave na sveobuhvatan i analitički način uz prijedlog kratkoročnih i srednjoročnih mjera koje bi države trebalo da preduzmu.

Posljednji izvještaj SIGMA-OECD za BiH je iz 2017. godine. Analiza je realizovana kroz 16 principa ULJF postavljenih kroz osam ključnih uslova, a posredstvom seta kvantitativnih i kvalitativnih indikatora sa podindikatorima projektovanim za ovu oblast. Navešćemo samo neke od nalaza slijedeći vrijednosti indikatora: (1) kvalitet srednjoročnog budžetskog okvira ocijenjen je ocjenom „dva“ na skali od jedan do pet; (2) kvalitet godišnjeg budžetskog procesa i kredibilitet budžeta ocijenjen je ocjenom „jedan“ na skali od jedan do pet (posebne zamjerke odnose se na netransparentnost budžetskog prijedloga prije usvajanja u parlamentu, nepouzdanost budžetskog kalendara, loš

kvalitet budžetiranja kapitalnih investicijskih projekata, nepostojanje parlamentarne analize godišnjeg budžeta, netransparentnost i nepredvidivost procedura izmjene budžeta u toku godine i dr.); (3) transparentnost i sveobuhvatnost izvještavanja o budžetu i provjera ocijenjena je ocjenom „nula“ na skali od jedan do pet (posebne zamjerke odnose se na nepostojanje izvještavanja o fiskalnim rizicima identifikovanim u budžetu, nejasnost nacionalnih računovodstvenih standarda i njihova nekonzistentnost sa međunarodnim standardima, loš kvalitet godišnjeg finansijskog izvještavanja vlade i dr.); (4) adekvatnost operativnog okvira za internu kontrolu veoma je loša i ocijenjena je ocjenom „jedan“ na skali od jedan do pet (slabost se nalazi u slabim organizacionim kapacitetima za vršenje interne revizije, lošoj koordinaciji, razvoju i usmjeravanju sistema interne revizije, nepostojanju sistema za osiguranje kvaliteta za internu reviziju i dr.); (5) funkcionisanje interne revizije vrednovano je nulom na skali od jedan do pet (u ovom segmentu sve je upitno počevši od planiranja interne revizije, preko kvaliteta revizorskih izvještaja pa do praćenja i provođenja preporuka revizije); (6) efikasnost, nediskriminacija, transparentnost i jednak tretman u postupcima javnih nabavki ocijenjen je takođe nulom na skali od jedan do pet (kao najveće slabosti u ovom segmentu navode se slaba pažnja posvećena procesu planiranja, loš kvalitet tenderske dokumentacije, nefunkcionalno planiranje i priprema javnih nabavki i dr.); (7) nezavisnost vrhovne revizorske institucije ima ocjenu „dva“ na skali od jedan do pet (percepcija građana o nezavisnosti ove institucije veoma je loša, pristup informacijama i prostorijama ocijenjen je lošim kao i njena ustavna i zakonska nezavisnost i dr.) (SIGMA-OECDb, 2017: 159–206).

Za svaki analizirani ključni zahtjev date

9 Šire vijeti: Methodological Framework for the Principles of Public Administration, SIGMA-OECD, Paris, 2017.

su kratkoročne preporuke (sa periodom implementacije 1–2 godine) i srednjoročne preporuke (sa periodom implementacije 3–5 godina) onim upravnim nivoima kod kojih su nedostaci uočeni. U najvećem broju slučajeva obuhvaćeni su svi upravni nivoi istovremeno. Ukupno je izdato 36 preporuka od čega 25 za kratkoročni i 11 za srednjoročni period.

Za kratkoročni period izdate su preporuke koje, u manjoj ili većoj mjeri, svim nivoima vlasti nalažu izmjenu legislative kako bi se omogućilo više vremena za parlamentarno razmatranje budžeta; obaveznu pripremu i analizu mjesečnih i godišnjih finansijskih kretanja; potrebu uspostavljanja nezavisnog organa za monitoring budžeta; objavljivanje mjesečnih izvještaja o izvršenju budžeta; objavljivanje detaljnih podataka i sistem monitoringa o zaostalim dugovanjima državnih preduzeća i vanbudžetskih fondova; izmjenu Zakona o javnim nabavkama kako bi se uklonile odredbe o obaveznim domaćim preferencijama, zatim niz mjera koje se odnose na unapređenje rada Centralnih jedinica za harmonizaciju i Kancelarije za žalbe i dr. (SIGMA–OECD, 2017: 159–206).

Za srednjoročni period izdate su preporuke koje podrazumijevaju jačanje internih kontrola kod budžetskih korisnika; potpuno integrisanje vanbudžetskih fondova i kapitalnih rashoda u budžetski proces; budžetsko izvještavanje zasnovano na ESA osnovi; objavljivanje planova nabavki i aneksa ugovora i dr. (SIGMA–OECD, 2017: 159–206).

ZAKLJUČAK

Upravljanje javnim finansijama u BiH veoma je složen proces najprije zbog njene unutrašnje strukture i velikog broja subjekata nosilaca javnih prihoda i javnih rashoda, te fiskalne suverenosti. Inflacija zakonodavstva, sekundarne legislative i različiti stratejski

okviri kao i standardi evropskih integracija uz navedenu organizacionu strukturu predstavljaju najveće izazove organizovanja i provođenja javnih finansija u BiH. Unutrašnji politički antagonizmi i odsustvo konsenzusa u pogledu kontrole javnih finansija zajedno sa prethodno pomenutim izazovima sprečavaju uspostavljanje stabilnih javnih finansija na svim nivoima vlasti u BiH.

Usvojeni stratejski okviri u domenu javnih finansija kasne sa realizacijom, a njihova operacionalizacija praćena je niskim ocjenama od strane relevantnih međunarodnih institucija. S druge strane, pokušaji sređivanja stanja u ovoj oblasti ograničavaju se na manje zahvate uglavnom u oblasti koordinacije politika, dok istinske reforme izostaju.

Politički faktori u BiH reformu javnih finansija ograničavaju pod izgovorom prenosa nadležnosti, te tako uglavnom zadržavaju javni finansijski sektor pod političkom kontrolom odvođeci klasična stručna pravno-ekonomska pitanja na teren politike. Kao ishod navedenog, evropske integracije BiH kasne, između ostalog i zbog nereformisanih javnih finansija, na šta stalno ukazuju izvještaji Evropske komisije o BiH. Sve se to reflektuje na ukupan položaj zemlje u pogledu povoljnosti poslovnog ambijenta i stranih ulaganja, o čemu između ostalih govore izvještaji MMF-a, Svjetske banke i mnogobrojnih drugih međunarodnih finansijskih institucija.

REFERENCE

Izvještaj o BiH za period 2015–2018. URL: http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/izvjesceo-BiH/default.aspx?id=20238&langTag=bs-BA. Posjećeno 25. 05. 2019.

Polugodišnji izvještaj o napretku praćenja provođenja RAP1 i PAR (2016). URL: <http://>

www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwim5LK8juPIAhVShqQKHSG6DC4QFjAAegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fparco.gov.ba%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F09%2FPolugodi%25C5%25AInji-izvjestaj-o-napretku-za-2016.-godinu.pdf&usg=AOvVaw15b4O8cju0uSdJwhv1rbni. Posjećeno 20.04. 2019.

Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave (2016). Analiza provođenja Strategije reforme javne uprave. str. 27. Sarajevo.

Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave. (2006). Strategija za reformu javne uprave u BiH (PAR 2006). Sarajevo, str. 7.

Raičević, B. et al. (2002). Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju. Beograd: Palgo centar.

Reformska agenda za BiH 2015–2018. URL: <http://www.reformskaagenda.ba>. Posjećeno 17.04. 2019.

Savjet ministara BiH. (2006). Strategija integrisanja BiH u Evropsku uniju. Sarajevo.

SIGMA–OECDa. (2017). Methodological Framework for the Principles of Public Administration. Paris.

SIGMA–OECDb. (2017). The Principles of Public Administration 2017. Paris.

Dopunsko pismo namjere Bosne i Hercegovine Međunarodnom monetarnom fondu. (2018), URL: <http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjIjpeYIOPIAhUuyKYKHcqvANUQFjABegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.vladars.net%2Feng%2FDocuments%2F%25D0%2594%25D0%25BE%25D0%25BF%25D1%2583%25D0%25BD%25D1%2581%25D0%25BA%25D0%25BE%2520%25D0%25BF%25D0%25B8%25D1%2581%25D0%25BC%25D0%25BE%2520%25D0%25BD%25D0%25B0%25D0%25BC%25D1%2598%25D0%25B5%25D1%2580%25D0%25B5%252029.01.2018.pdf&usg=AOvVaw1IPCBS CJJS cmVr-zbqG9tzK>. Posjećeno 15.4. 2019.

Zakon o utvrđivanju i načinu izmirenja unutarnjih obaveza Federacije Bosne i Hercegovine. (2004). Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine. br. 66/04.

Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Federacije Bosne i Hercegovine. (2007). Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine. br. 86/07.

Zakon o izmirenju obaveza po osnovu računa stare devizne štednje u Federaciji Bosne i Hercegovine. (2009). Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine. br. 62/09.

Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine. (2013). Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine. br. 102/13.

Zakon o budžetu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. (2008). Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. br. 34/08.

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. (2008). čl. 8. URL: <https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/statut-brcko-distrita.pdf>. Posjećeno 10. 05. 2019.

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. (2008). čl. 41. URL: <https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/statut-brcko-distrikta.pdf>. Posjećeno 10. 05. 2019.

Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama

Republike Srpske. (2007). Službeni glasnik Republike Srpske. br. 30/07. 50/2017: 311–336.

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske. (2012). Službeni glasnik Republike Srpske. br. 121/12.

Zakon o lokalnoj samoupravi. (2016). Službeni glasnik Republike Srpske. br. 97/16.

Zakon o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2019. godinu. (2018). Službeni glasnik Republike Srpske. br. 122/18.

Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH. (2003). Službeni list Bosne i Hercegovine. br. 44/03.

Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH. (2003). Službeni list Bosne i Hercegovine. br. 52/05.

Zakon o porezu na dodatu vrijednost. (2005). Službeni list Bosne i Hercegovine. br. 9/2005.

Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004–2007. URL: http://www.dep.gov.ba/dokumenti_politika/srednjorocna_razvojna_strategija/default.aspx?id=133&langTag=bs-BA. Posjećeno 20. 04. 2019.

Vasiljević, B. (2010). Specifičnosti fiskalnog federalizma u Bosni i Hercegovini. U Zečić V. (ur.), Zbornik radova sa konferencije Razvoj poslovanja 2010. Zenica: Ekonomski fakultet.

Vranješ, N. (2013). Organizacija državne uprave u BiH. Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, 3/2013: 138–152.

Vranješ, N., Đurić, V. (2017). Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini – između očekivanog i postignutog. Pravna riječ,

PUBLIC FINANCE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA - DOMESTIC LEGAL FRAMEWORK AND EUROPEAN STANDARDS

Key words

Public Finance, Public Administration, SIGMA, European Commission and Public Finance Reform Strategy.

Authors

Dr. Nevenko Vranješ is an Assistant Professor at the Faculty of Political Sciences of the University of Banja Luka

Dr. Bojana Vasiljević Poljašević is an Assistant Professor at the Faculty of Law of the University of Banja Luka

Correspondence

*nevenko.vranjes@fpm.unibl.org
bojana.vasiljevic@pf.unibl.org*

Field

*Public administration
Public finance*

DOI

10.5937/politeia0-22230

Paper received on

16.04.2019.

Paper accepted for publishing on

30.05.2019.

Summary

Bosnia and Herzegovina is a state of a complex legal and political structure with four levels of administrative authority - the joint institution of Bosnia and Herzegovina, the Republic of Srpska, the Federation of Bosnia and Herzegovina, and the Brčko District of Bosnia and Herzegovina. In addition, each level of authority collects and disposes of direct taxes, while indirect taxes are collected through a single system, and their distribution is carried out at the aforementioned levels. There is no single framework for managing public finances, both in organisational and material terms. Bosnia and Herzegovina is in constant credit arrangements with the International Monetary Fund (IMF), which are conditioned by constant reform requirements. Public administration financing is burdened by the hyperinflation of administrative bodies, by a large number of employees in the public sector, by the lack of central register of personnel, by complicated public procurement procedures, by the lack of strategic framework for public finance management, by significant deficiencies observed by audit services, by non-compliance with audit recommendations, by non-transparency of budget spending, by the inefficiency of internal audit, and by the lack of harmonisation between the domestic legal framework with that of the EU.

This paper analyses the existing legal framework of public finances from the aspect of governance, the European Commission's Progress Report on Public Finance in Bosnia and Herzegovina, the SIGMA-OECD Reports on the European Principles of Financial Management in Public Institutions, and the EU Guidelines on Public Finance, and is rounded off by identifying the challenges of harmonisation of the domestic legal framework with that of the EU in the field of public finances, offering operational solutions and recommendations.

