



Fiskalna statistika u Bosni i Hercegovini - kome ona treba?

Mirela Kadić

Bosna i Hercegovina nema instituciju zaduženu za prikupljanje fiskalnih podataka, konsolidaciju opće i centralne vlade niti jednoobrazne fiskalne izvještaje usklađene sa međunarodnim standardima. Legislativa ne predviđa obavezu dostavljanja mjesečnih fiskalnih podataka fiskalnim vlastima. Kvartalni i godišnji fiskalni podaci pripremaju se i dostavljaju nadležnim entitetskim ministarstvima finansija, ali često sa zakašnjenjem pa su bilo kakve intervencije neuspjele. Mjesečni izvještaji, kao i konsolidacija centralne i opće vlade, sačinjeni su u ad hoc maniru i trenutno se nalaze u slijepoj ulici. U isto vrijeme izvještajne jedinice preopterećene su izradom tuceta izvještaja sličnog sadržaja za različite korisnike. To znači da, dok se u drugim zemljama provode mjere štednje, mi ne znamo koliko novca zarađujemo niti koliko novca trošimo, i na šta. Ustvari, ne znamo šta generiše naš prihod niti ko su naši najveći potrošači. To nas ostavlja bez kormila u uzburkanom moru. Pitanje koje proizlazi iz ovoga je: Da li postoji stvarna potreba za fiskalnim podacima u Bosni i Hercegovini?



Protesti demobiliziranih vojnika ispred Parlamenta BiH (Izvor: Dnevni avaz)

Interesne grupe koje bi se okoristile reformom fiskalnog izvještavanja su brojne:

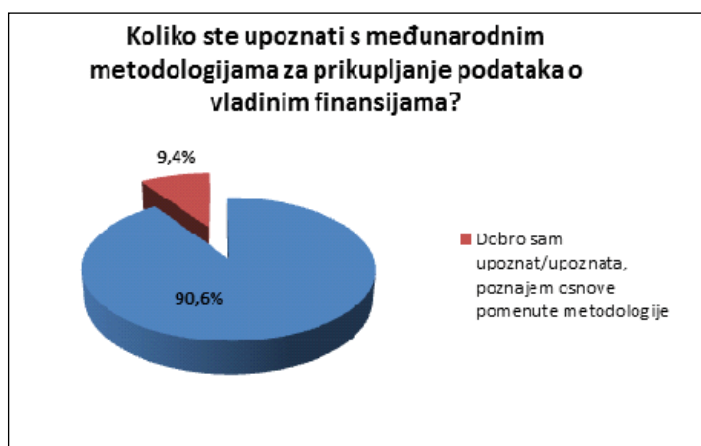
1. Domaći političari. Kvaliteta državne ekonomske politike ovisi o tome hoće li podaci o prošlim, sadašnjim i budućim performansama vlada biti transparentni, sveobuhvatni i pouzdani. Primjena međunarodnih standarda u pogledu obuhvata, izvještavanja i transparentnosti opće vlade, te prikupljanja i trošenja javnih sredstava pozitivno će uticati na fiskalnu disciplinu, sprečavanje autonomnog djelovanja nižih nivoa vlasti i jačanje fiskalne koordinacije u zemlji.

2. Ulagači i međunarodne finansijske institucije. Primjena međunarodnih standarda fiskalne statistike postaje preduvjet za stvaranje povoljnog okruženja za investiranje, pokretanje i vođenje firmi. Fiskalna transparentnost smanjuje negativne učinke asimetričnih informacija na ulagače u državne obveznice i olakšava status zemalja koje se pojavljuju u domaćim i međunarodnim finansijskim tržištima. Strani investitori često su vođeni kreditnim rejtingom vlada i fiskalnim pokazateljima koji proizlaze iz izvještaja konsolidirane opće vlade.

3. Euroatlantske integracije. Uslijed povećane izloženosti vlada međunarodnim finansijskim tržištima, potreba za fiskalnom transparentnosti postaje naglašenija. Kada BiH postane zemlja kandidat za ulazak u EU, njene obaveze vezane za fiskalni nadzor povećat će se aritmetičkom progresijom. Cilj provođenja procedure pretpristupnog fiskalnog nadzora priprema je kandidat-skih zemalja za učešće u multilateralnom nadzoru i procedurama koordiniranja ekonomskih politika koje su trenutno na snazi u EU, kao dije-

lu ekonomske i monetarne unije (EMU). Zemlje koje se nalaze u pretpripravnim postupku pripremanju tzv. Pretpripravnim ekonomskim programom (engl. *Pre-Accession Economic Programmes* ili PEP), koji opisuje odgovarajući srednjoročni okvir politika, uključujući ciljeve javnih finansija i prioritete strukturalnih reformi, neophodnih za pristup EU. To pruža priliku za razvoj institucionalnih i analitičkih kapaciteta neophodnih za učešće u EMU, posebno u oblasti multilateralnog nadzora i koordinacija ekonomskih politika.

Iako je ispunjavanje zadaća unutar ovih integracionih procesa vrlo blizu nas, situacija je sljedeća:



Grafikon 1¹

Kada su upitani o tome koliko su upoznati s međunarodnim metodologijama za prikupljanje podataka o vladinim finansijama, samo 9,4% anketiranih odgovorilo je da su dobro upoznati, odnosno da poznaju osnove spomenutih metodologija.

4. Izveštajne jedinice. Zaduženje jedne institucije za prikupljanje fiskalnih podataka znači skidanje tereta s nižih nivoa vlasti i smanjenje broja izvještaja o izvršenju budžeta koje trenutno proizvode.

5. OCD i građani. Građani mogu kontrolirati vladine operacije koje, kroz demokratske mehanizme i izborne promjene vlasti, mogu uticati na jačanje odgovornosti vlada i povećanje učinkovitosti javne raspodjele sredstava u smislu usklađivanja vladinih aktivnosti s potrebama građana

Razumijevanje problema...

BiH je mala i otvorena ekonomija i zbog toga je ranjiva na moguće ekonomske krize. Svi nivoi vlasti se suočavaju s pritiscima finansiranja. Osim toga, besciljna politika od oktobra 2010. i izbora je oslabila nacionalnu politiku koordinacije potrebnu da bi se dizajnirao učinkovit odgovor na izazove u nastajanju¹.

Izjava osoblja MMF misije u Bosni i Hercegovini, Saopćenje za javnost br.11/426, novembar 22, 2011

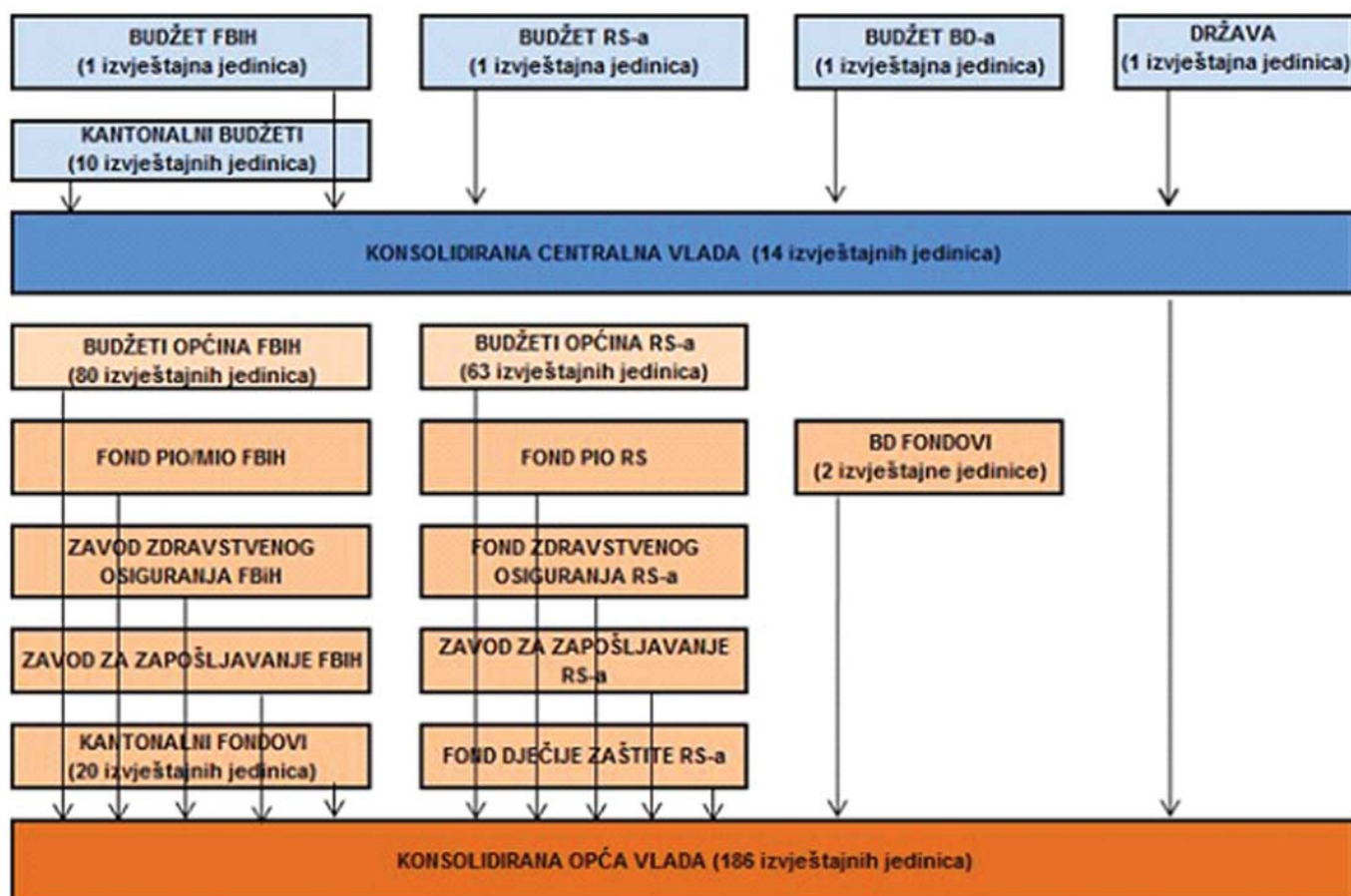
Dok se reforma sistema fiskalnog izvještavanja u Bosni i Hercegovini odvija vrlo sporo, globalna ekonomska kriza naglašava potrebu za jakim sidrenjem fiskalnih odluka i pouzdanim i tačnim uvidom u fiskalna kretanja.

Uzimajući u obzir sljedeće, to se čini kao "nemoćna misija":

- Veliki broj vladinih operacija: država BiH, Brčko Distrikt (BD), Republika Srpska (RS), Federacija BiH (FBiH) i 10 kantona, 80 općina u FBiH i 63 u RS, 3 federalna, 20 kantonalnih, 4 fonda u RS-u i 2 fonda u BD-u (slika 1);
- Decentralizirana fiskalna struktura BiH i slab fiskalni autoritet na nivou države;
- Vlade nerado objavljuju informacije koje demonstriraju nesposobnost postizanja fiskalnih ciljeva;
- Entitetske vlade nerado delegiraju dio svojega fiskalnog suvereniteta na državni nivo.

S tim u vezi, pitanje koje se postavlja je koje je najbolje, odnosno drugo najbolje rješenje kojim bi se mogla institucionalizirati fiskalna statistika.

¹ Autor je proveo kratku anketu među općinama RS-a i FBiH uz podršku FOD Sarajeva.



Uzimajući u obzir dva aspekta fiskalnih izvještaja (kvalitet i pravovremenost) i provedeno istraživanje, nameću se sljedeće opcije:

- **Status quo**
- **Decentralizirani sistem**
- **Centralizirani sistem**

- usklađivanje kontnih planova sa zahtjevima međunarodnih računovodstvenih standarda i sa zahtjevima GFS2001 i ESA95 na svim nivoima;
- izvršavanje sektorizacije vlade i, u skladu s tim, kreiranje novog obuhvata izvještajnih jedinica.

“Konsolidacija zahtijeva komunikaciju...” Amela Hasanbegović, šef Odjela za izvršenje budžeta, Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine i član Grupe za koordinaciju fiskalnih podataka

Šta se može učiniti da se popravi postojeća situacija?

Intervencije Fiskalnog vijeća kod izrade, usvajanja i čvrste implementacije legislative potrebne za podršku reformi izvještajnog procesa.

MMF-ov Tehnički memorandum već je odredio okvir rokova izvještavanja prihvaćen od izvještajnih jedinica. Nametanje nove discipline iziskuje podršku u obliku legislative u sljedećim sferama:

- određivanje institucije (institucija) koje će biti zadužene za proizvodnju zvaničnog fiskalnog statističkog podatka i koje će, u skladu s tim, uspostaviti instituciju vlasništva nad podatkom;

Opcije:		Status Quo	Decentralizirani sistem	Centralizirani sistem
Kvalitet		Različiti kontni planovi, neuporedivi	Premostiti kontne planove	Unificirati kontne planove za sve nivoe
Vrijeme	Mjesečni izvještaji	Nisu raspoloživi	Nadležnom MF, zatim instituciji na državnom nivou	Izveštavanje prema instituciji na državnom nivou
	Kvartalni izvještaji	Nadležnom MF, NVO, OMA, CB (preopterećenje)	Nadležnom MF, zatim instituciji na državnom nivou	Izveštavanje prema instituciji na državnom nivou
	Godišnji izvještaji	Nadležnom MF, NVO, OMA, CB (preopterećenje)	Nadležnom MF, zatim instituciji na državnom nivou	Izveštavanje prema instituciji na državnom nivou



Mirela Kadić rođena je u Bihaću, 15. oktobra 1980. godine, gdje je završila osnovnu i srednju školu. Diplomirala je na Ekonomskom fakultetu na smjeru "Računovodstvo i finansije", a trenutno je u fazi izrade magistarskog rada na Ekonomskom fakultetu u Banjoj Luci na temu 'Utjecaj poreskog sistema na konkurentnost Bosne i Hercegovine'. Bila je zaposlena u poduzeću 'Riz Krajina' iz Bihaća, Odjeljenju za makroekonomska analiza UO Uprave za indirektno oporezivanje, a trenutno radi u Sektoru statistike industrije u Agenciji za statistiku Bosne i Hercegovine gdje radi na poslovima izrade i analize indeksa industrijske proizvodnje u BiH. Kao član Grupe za koordinaciju fiskalnih podataka Vijeća ministara BiH učestvovala je u seriji seminara, konferencija, okruglih stolova na temu reforme sistema budžetskog izvještavanja u BiH.

Potrebno je jačanje tehnoloških kapaciteta i obrazovanje ljudskih resursa u svim izvještajnim jedinicama.

To znači upoznavanje izvještajnih jedinica s međunarodnim standardima i upućivanje istih u važnost njihove uloge u cjelokupnom procesu fiskalnog izvještavanja. Ovaj proces zahtijevao bi jačanje mreže ljudi uključenih u izvještavanje, jer „konsolidacija znači komunikaciju“. Važna uloga pripala bi Grupi za konsolidaciju fiskalnih podataka Vijeća ministara. Za potrebe jačanja kapaciteta svakako bi se trebala razmotriti mogućnost korištenja različitih pretprikladnih fondova i projekata podrške reformi fiskalne statistike.

U GKFP uključiti i Agenciju za statistiku BiH, koja će u skorijoj budućnosti biti agent naše zemlje pri EUROSTAT-u.

Izvještavanje na uniformnom obrascu za sve nivoe vlade nemoguća je misija.

Iz tog razloga ne treba insistirati na savršenom rješenju, nego na prevazilaženju situacionih varijabli i na tzv. Bridging izvještajima, makar za skoriju budućnost. Napredak koji je RS osvarila u prethodnoj godini trebao bi nametnuti Federalnom ministarstvu finansija obavezu „hvatanja koraka“ u ovoj godini.

Prije pet godina BiH je pokrenula značajne reforme u sferi indirektnog oporezivanja koje su uključivale implementaciju poreza na dodanu vrijednost. U isto vrijeme bila je pokrenuta reforma javne administracije i proces budžetiranja na državnom i entitetskom nivou. Uzimajući u obzir kompleksnu decentraliziranu fiskalnu i političku strukturu Bosne i Hercegovine, ove reforme su imale ograničeni uspjeh. Izbor tzv. „Evropskog puta“, prihvatanje uslova Evropskog partnerstva i implementacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU nametnuo je nove standarde i novi tempo reforme fiskalnog izvještavanja u BiH. Nova šansa za ubrzanjem fundamentalnih reformi u fiskalnom sektoru i u javnoj administraciji potpisivanje je stand-by aranžmana sa MMF-om. Uspostavljanje pouzdanog sistema izvještavanja u BiH moglo bi poboljšati upravljanje i pravovre-

meni uvid u fiskalne trendove, te tako pomoći proces donošenja odluka. Obaveze u sklopu Evropskog partnerstva, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i SBA nalažu vlastima punu implementaciju međunarodnih fiskalnih i finansijskih standarda u skoroj budućnosti, što uključuje i standarde fiskalne transparentnosti.

Obzirom na važnost transparentnosti javnih finansija za demokratizaciju civilnog društva u BiH, javne finansije ne bi smjele biti posmatrane samo kroz prizmu zatvaranja budžetskih deficita i kao instrument za prevazilaženje fiskalnih padova, nego i kao mogućnost ubrzanja razvoja demokratije i veće odgovornosti vlada na svim nivoima. To bi, u krajnjoj liniji, trebalo relaksirati političke odnose i olakšati proces ustavnih promjena.

Povezani izvori:

- Kadić, M. (2012), Kvalitetna i pravovremena fiskalna statistika kao ključni instrument za postizanje fiskalne odgovornosti vlada u Bosni i Hercegovini
IMF, GFS Manual 2001, Washington
IMF, Manual on Fiscal Transparency, Washington, 2007
International Financial Reporting Standards
International Accounting Standards
Antić D. (2009) "Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini" (doktorska disertacija), Fircon d.o.o, Mostar



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknulo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživače i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendiran 81 istraživač. Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.