

2. JAVNE FINANSIJE

Fiskalni razvoji

Srednjoročni okvir rashoda

U 2006. godini državno i entitetska ministarstva finansija su, uz tehničku pomoć DFID-a, značajno unaprijedili proces pripreme višegodišnjih budžeta. Usljed nepostojanja zakonskog okvira za rad Fiskalnog vijeća, formiran je Koordinacioni odbor za budžet (sastavljen od tri pomoćnika ministara finansija za budžet, direktora OMA-e i Direkcije za ekonomsko planiranje (bivšeg EPPU-a), te šefa odjeljenja za budžet i finansije Brčko Distrikta), koji se redovno sastajao tokom procesa izrade dokumenata okvirnog budžeta države i entiteta za period 2007 – 2009. godine.

Koordinacioni odbor se složio oko harmoniziranog budžetskog kalendara za sve nivoe vlasti, te se trenutno radi na usaglašavanju odgovarajućih zakonskih odredbi. Kako Fiskalno vijeće, čiji će jedan od zadataka biti definisanje fiskalnog cilja konsolidovanih budžeta i prijedlog budžetskih ograničenja trošenja za pojedine nivoe vlasti, u 2006. godini nije bilo usopstavljeno, državni i entitetski DOB-ovi za period 2007-2009 su rađeni pod različitim radnim pretpostavkama (za iznos državnog budžeta, koeficijente za raspodjelu po entitetima, te primarni suficit). U 2007. godini se očekuje daljnje poboljšanje procesa izrade DOB-ova i jačanje koordinacije fiskalnog planiranja nakon usvajanja Zakona o Fiskalnom vijeću BiH.

....

Uspješna implementacija prikupljanja indirektnih poreza nažalost nije bila praćena postizanjem dogovora unutar UO UIO BiH o dugoročnom načinu raspodjele novca s JR UIO između FBiH, RS-a and BD-a. Kao rezultat, u par navrata u 2006. godini je dolazilo do privremene blokade ovih sredstava, nakon koje su postizani dogovori kratkoročnog karaktera. Očekuje se da novoizabrani predstavnici vlasti koji će biti članovi UO UIO BiH (prije svega tri ministra finansija) ubrzo donesu dugoročnu odluku o raspodjeli prihoda s JR UIO BiH.

Kao što se očekivalo, pogodnost sistema PDV-a u smislu smanjenja sive ekonomije (plaćanje PDV-a u svakoj fazi proizvodnje smanjilo je neplaćanje poreza i gubitak u vladinim prihodima), poboljšanja discipline poreskih obveznika,

te povećanja efikasnosti prikupljanja indirektnih poreza su se očitovali rastom naplate indirektnih poreza od 2002. do 2006. godine od preko 70 odsto. Zahvaljujući prije svega PDV-u, rast javnih prihoda po osnovu indirektnog

oporezivanja nastavljen je i u 2006. godini, kada su ukupni indirektni porezi bili za 28 odsto veći u odnosu na indirektno

poreze prikupljene u 2005. godini (uključujući prikupljeni zaostali porez na promet iz 2005. godine). U 2006. godini bilježi se za 47 odsto više prihoda prikupljenih po osnovu PDV-a i zaostalog poreza na promet u odnosu na prikupljeni porez na promet u 2005. godini (kao što je prikazano na sljedećem grafu).

...

Važno je napomenuti da se povećanje od 47 odsto odnosi na ukupan neto iznos PDV-a, koji je naplaćen putem Jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje BiH, kao i na iznos od poreza na promet, koji se još uvijek u određenim segmentima naplaćivao od strane entitetskih poreskih uprava²⁰. Obzirom da PDV sistem ne predviđa naplatu ovih zaostataka u sljedećim godina, od izuzetne važnosti za planiranje budžetskih priliva od indirektnih poreza za buduće godine je analiza rasta prihoda od PDV-a i ukupnih indirektnih poreza bez navedenih zaostataka. Ukoliko se izuzme iznos od zaostalog poreza na promet iz 2005. godine prikupljenog u 2006. godini, prihodi od PDV-a u 2006. godine veći su za 34% od prihoda prikupljenih od poreza na promet u 2005. godini, dok rast prihoda od svih indirektnih poreza u 2006. godini iznosi 2 % u odnosu na prihode od svih indirektnih poreza u 2005. godini. Da bi se utvrdilo da li je bh. iskustvo sa uvođenjem PDV-a slično onom u Hrvatskoj i Srbiji, u donjem grafu poredbe se prihodi od PDV-a u ove tri zemlje godinu dana nakon uvođenja PDV-a sa prihodima od poreza na promet prikupljenim tokom prethodne godine. Evidentno je da rast prihoda u BiH, Hrvatskoj i Srbiji pokazuje sličan obrazac.

Hrvatska je u prvoj godini nakon uvođenja PDV-a zabilježila rast prihoda od 4 odsto, dok je Srbija zabilježila rast od 43 odsto². Sa aspekta efikasnosti prikupljanja javnih prihoda efekat uvođenja PDV-a u BiH je još veći ako se

uzme u obzir da su i Hrvatska i Srbija inicijalno imali višu stopu PDV-a i uhodanu poresku administraciju, dok je Hrvatska imala i značajno niži prag za registraciju poreskih obaveznika/obveznika²², a samim tim i veći broj poreskih obaveznika/obveznika.

...

Unutrašnji dug

S druge strane, za BiH veći problem predstavlja unutrašnji dug. Zvanični ukupni podaci o iznosu unutrašnjeg duga ne postoje. Činjenica da ukupni iznos unutrašnjeg (te stoga i javnog) duga još nije procijenjen, te odsustvo slaganja

o tome na koji će se način taj dug otplatiti, mogu predstavljati demotivaciju za potencijalne investitore, posebno pošto bi to utjecalo na kreditni rejting zemlje.

Donošenjem zakona o dugu i garancijama, Zakona o načinu izmirenja obaveza po staroj deviznoj štednji, te usvojenih

strategija o načinu izmirenja domaćih potraživanja na nivou entiteta, stvorene su početne pretpostavke za razrješavanje ukupnog unutrašnjeg duga. Prema Zakonu o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga entiteta i Zakonu o izmirenju obaveza po osnovu stare devizne štednje, u pogledu unutrašnjeg duga utvrđene su obaveze u iznosu od oko 4, milijarde KM (oko 2 milijarde za staru deviznu štednju, 0,6 milijardi za opšte obaveze i oko ,5 milijarde za ratnu štetu). Međutim, ovaj iznos od 4, milijarde KM ne predstavlja konačne obaveze BiH po osnovu unutrašnjeg duga. Posebno je potrebno imati u vidu trenutne razvoje vezane za dva segmenta unutrašnjeg duga, i to staru deviznu štednju i restituciju.

Što se tiče stare devizne štednje, fi skalna stabilnost zemlje mogla biti ozbiljno ugrožena ukoliko Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH potvrdi amandmane na Zakon o deviznoj štednji o skraćanju roka otplate s trenutno predviđenih 3 na 5 godina i povećanje kamate na minimalno 5 odsto. OHR i MMF upozoravaju da bi isplata usvajanjem amandmana bila povećana sa 2,4 na 4,2 milijarde KM, uz prosječne godišnje isplate od oko 820 miliona godišnje, što bi u potpunosti paraliziralo budžete, te ugrozilo socijalna davanja, prosvjetu, zdravstvo, penzije i investicije u privatni sektor. Ostale zemlje bivše Jugoslavije za isplate iste vrste su imale rokove od 0 (Slovenija i Makedonija), 5 (Srbija i Crna Gora) ili 20 godina (Hrvatska).

Najveći dio još uvijek nedefinisanog duga se odnosi na restituciju. Vijeće ministara BiH je 2004. godine oformilo Komisiju za restituciju, koja je u januaru 2007. godine u proceduru u Vijeće ministara uputila Nacrt Zakona o denacionalizaciji.

Preliminarne procjene ove Komisije (na osnovu ankete sprovedene u ljeto 2005. godine) su da je vrijednost imovine pod restitucijom oko 55,8 milijardi KM.

...

Institucionalni izazovi

U 2007. godini, ključni izazov za bh. vlasti biće konačno usvajanje Zakona o Fiskalnom vijeću BiH, koje se sastaje od 2005. godine i kojeg čine predsjedavajući Vijeća ministara BiH, predsjednik Vlade RS-a, premijer Vlade Federacije

BiH, ministar financija i trezora BiH, ministar financija RS-a i ministar financija Federacije BiH (uz guvernara Centralne banke BiH, predsjedavajućeg UO UIO i predsjednika Vlade Brčko Distrikta u svojstvu promatrača).

Zahvaljujući opredjeljenju bh. vlasti ka fiskalnoj disciplini, konsolidirani bilans vladinih budžeta (uključujući budžet Institucija BiH, Brčko Distrikta, entiteske budžete, vanbudžetske fondove, te kantonalne i općinske budžete) se u posljednjih sedam godina konstantno poboljšavao. Imajući u vidu potrebu za obezbjeđenje sredstava za isplatu unutrašnjeg duga, potrebu kreiranja i/ili jačanja novih institucija koje su potrebne u procesu evropskih integracija, te negativnu štednju privatnog sektora i domaćinstava (što sve predstavlja potencijalnu prijetnju makroekonomskoj stabilnosti), bh. vlasti su i dalje opredjeljene za vođenje oprezne fiskalne politike. Međutim, imajući u vidu izrazito kompleksnu institucionalnu ustrojbu fiskalnog sistema BiH (168 fiskalnih nivoa uključujući budžet Institucija BiH, Brčko Distrikta, entiteske budžete, vanbudžetske fondove, te kantonalne i općinske budžete), za BiH je u cilju postizanja

dugoročne makroekonomske stabilnosti i održivosti i daljnje jačanje fiskalne discipline, neophodno poboljšati koordinaciju u fiskalnoj politici na nivou BiH. U tom pogledu je potrebno ubrzati napore da se usvoji Zakon o Fiskalnom vijeću BiH. Urađena je radna verzija Zakona o Fiskalnom savjetu BiH, koji će imati sljedeća ovlaštenja: definiranje konsolidovanih budžetskih balansa za narednu godinu i postavljanje ukupnih ograničenja između fiskalnih nivoa (BiH, FBiH i RS)

definiranje novih budžetskih pozicija u vrijeme formiranja novih institucija i prenosa nadležnosti na druge nivoe vlade

definisanje ukupnog novog vanjskog i unutrašnjeg duga

ustanovljenje principa distribucije prihoda s Jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje.

Postignut je napredak u fiskalnoj konsolidaciji. U 2006. godini, Centralna banka BiH je objavila konsolidirane podatke za 2003., 2004., i 2005. godinu (po metodologiji Statistike javnih finansija – SVF 2001) koji sad uključuju i općinski nivo. OMA prikuplja konsolidirane mjesečne podatke. Potrebno je i dalje jačati disciplinu u smislu blagovremenog

dostavljanja podataka kod svih budžetskih nivoa, u cilju omogućavanja blagovremene analize konsolidiranih podataka na nivou BiH. Državni i entitetska ministarstva finansija su u procesu kreiranja/jačanja kapaciteta svojih odjela za fiskalno izvještavanje, planiranje budžeta za javne investicije, budžetske analize i rad na pripremi srednjoročnih okvira rashoda.

Fiskalni rezultati vladinog sektora

Konsolidovani rezultati

Komplikovan fiskalni sistem u BiH zahtjeva obsežnu konsolidaciju fiskalnih izvršenja različitih fiskalnih nivoa, da bi se došlo do smislenih analiza uticaja vladinog sektora na makroekonomske trendove. Sistemi izvještavanja, računovodstveni sistemi i budžetski kalendari nisu usaglašeni između državnog, entitetskih, kantonalnih, općinskih i budžeta vanbudžetskih fondova, čime je konsolidovana analiza znatno otežana. U proteklom periodu, konsolidacija svih nivoa bila je vršena isključivo od strane Međunarodnog monetarnog fonda. U 2006. godini domaće vlasti su napredovale u konsolidacijskim izvještavanjima. ..

...

