



**PROJEKAT UNAPREĐENJA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA
-OSVRT NA UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA-**

Autor: Svetlana Cenić

Uvodne napomene

Ne može se govoriti o društvenom integritetu u oblasti javnih finansija dok svaki govor bilo koje političke stranke u predizbornoj kampanji počinje sa: „Mi ćemo obezbediti...“ ili „Mi ćemo dati...“ zamagljujući činjenicu da se radi o parama poreskih obveznika koji u svakom momentu imaju pravo da znaju šta se čini i kako se upravlja njihovim sredstvima.

Ne zanemarujući osnovne demokratske principe, a to je da se glasači za vreme izbora opredeljuju za programe i rešenja, odnosno političke opcije shodno tome, ipak dolazimo do takozvanog paradoksa demokratije. U cilju dalje analize, potrebno ga je ukratko ovde opisati.

U uslovima diktature, vladina politika je pogubna, ali ne i zbunjujuća. Istorija diktature je pokazala da loše politike postoje zato što su interesi vladara i onih kojima sa vlada različiti. Jedostavno rešenje je da oni koji vladaju i oni kojima se vlada budu isti, odnosno da se vlast da narodu. Ako narod odluči da delegira odlučivanje političarima koji će od toga napraviti profesiju, trebalo bi i da diktiraju ton izabranim predstavnicima. Ovako optimistična priča u stvarnosti drugačije izgleda. Demokratije najčešće usvajaju politike koje su na štetu većine ljudi. U teoriji, demokratija je bedem protiv društveno štetnih politika, a u praksi je, zapravo, sigurna luka upravo za takve politike.

Ovaj paradoks demokratije je naročito izražen u Bosni i Hercegovini, čiju kompleksnost, način dolaženja na vlast i odsustvo transparentnosti u upravljanju ne treba ovde posebno elaborirati. Međutim, kako se sve dešava o trošku poreskog obveznika i na teret onih koji očekuju i tržišnu ekonomiju, ali i socijalno uravnoteženo društvo, problem upravljanja novcem posebno je važan, jer se način trošenja, odnosno politika javnih finansija zamagljuju stalnom pričom o nacionalnoj ugroženosti, vitalnom nacionalnom interesu ili reformskim procesima koji se dešavaju najviše u područjima van ekonomije.

Kako se ovaj paradoks demokratije može prevladati? S jedne strane, glasači ne znaju gotovo ništa o političkim programima, ko su im predstavnici ili šta rade. Tako su političari u iskušenju da idu za svojim ličnim interesima i da se bolje prodaju donatorima. Nasuprot ovome stoji negiranje postojanja loših politika, retorika da je narod u pravu, a stručnjaci nisu, jer kako znati da li je nešto loše ako ne postoje rešenja za bolje ili javni dijalog sa onima iza kojih ne stoje političke opcije. Odsustvo izveštavanja o tome kako se upravlja sredstvima, šta i

koliko dobijaju posebno ugrožene grupe u svakom budžetskom ciklusu oduzima argumente kritičarima ili stručnjacima, a većina glasača ostaje u ubeđenju da je i ono malo što se dobije rezultat nesebičnih napora i rada izabranih predstavnika, a ne iz novca koje plaća poreski obveznik, odnosno svaki zaposleni građanin i svaki zaposleni pravni subjekt.

Nažalost, glasači iskazuju ponašanje koje nadmašuje i samo neznanje – iracionalnost. Ekonomisti i psiholozi spoznaje obično pretpostavljaju da svako procesuiranje informaciju u skladu sa svojim mogućnostima. Ali, zdrav razum kaže da emocije i ideologija, ne samo činjenice i njihovo procesuiranje, snažno utiču na ljudsko rasuđivanje. Kada ljudi glasaju pod uticajem lažnih ubeđenja koja čine da se osećaju dobro, demokratija rezultuje lošim politikama, kao što to kaže jedan stari slogan kompjuterskog programiranja: *GIGO – Garbage in, garbage out*, u prevodu: „Đubre unutra, đubre van“.

Ekonomisti već dugo dokazuju da je neznanje predvidiva reakcija na činjenicu da jedan glas ne znači ništa. Zašto učiti ako ne možeš promeniti rezultat? Zašto kontrolisati emotivne slabosti i ideološke reakcije ako ne možeš promeniti rezultat?

Većina ekonomista poredi glasače sa potrošačima koji glasaju za svoj životni standard. U stvarnosti, ovakvo ponašanje glasača nije tipično, a posebno ne u zemlji kao što je Bosna i Hercegovina gde dominira upravo uticaj emocija i ideologije. Glasači tipično podržavaju politike za koje *smatraju* da su u opštem interesu svoje nacije, što ne daje neku podlogu za demokratski optimizam. Ključna reč ovde je *smatraju*. Glasači gotovo nikad ne idu korak dalje kritički se osvrćući i pitajući sebe: „Da li su moji omiljeni političari i njihove politike efikasno sredstvo za promovisanje opšteg interesa?“ U politici, kao i u religiji, vera je prečica do uverenja, kako je to rekao Bryan Caplan. Teorija standardnog racionalnog izbora s pravom ističe da se političari udvaraju biračima nudeći im ono što žele da čuju. To znači da se birači ne ponašaju kao pronicljivi potrošači, već, naprotiv, kao religiozni fanatici. Političari imaju snažan podstrek i interes da čine ono što je popularno, a vrlo malo kako bi kompetentno radili na efikasnom upravljanju javnim sredstvima i unapređenju životnog standarda za sve interesne grupe. Ako jedan političar krene u drugom pravcu, a ne sledeći ono što je popularno tog trenutka kod birača, konkurencija zasigurno hoće i time stiče prednost na dan glasanja. Pojednostavljeno, vladavina demagoga nije zastranjivanje u ovoj i ovakvoj demokratiji. To je njeno prirodno stanje.

Demagogija je pobjednička strategija dok god je biračko telo sa predrasudama i lakoverno.

Na kraju, i mediji su potrošački orijentisani. Konkurencija nameće da se izveštava o onome što glasači žele da čitaju ili da gledaju. Ali, postoji opravdana skepsa o tome koliko su korisne informacije koje mediji prenose biračima. Kao i političari, mediji prikazuju glasačima ono što oni žele da vide i govore ono što oni žele da čuju, te ono što prodaje medij ili stiče bolje pozicije kod finansijske elite. U ovako nedovršenoj demokratiji, mediji su najčešće samo instrument političkih interesa.

Osvrt na budžetski proces

„Bogatstvo postaje glavni izvor političke moći. Koristi se i da nagradi podršku i da finansira inteligenciju i državne bezbednosne službe koje suzbijaju političku opoziciju. Preraspodela ratnog plena u formi nedovoljnog broja radnih mesta u javnom sektoru, kuće, izdvajanja za borce i invalide, koriste se za kupovinu podrške ključnih biračkih grupa. U posleratnom okruženju, ova koncentracija bogatstva i moći je najočiglednija prepreka ponovnom uspostavljanju funkcionalne države.“ Marcus Cox, 2001

Normativni kriterij za budžetski proces trebalo bi da se bazira na kriterijima efikasnosti i socijalne pravde. Međutim, ova dva kriterija mogu biti u konfliktu, jer vlade često stoje pred izborom između efikasnosti i socijalne pravde. Takođe, postoje ograničenja u onome što se od vlade na bilo kojem nivou vlasti može očekivati. Ograničenja su generalno u sledećim formama:

- a) Neadekvatna informacija ili nedostatak informacije kao ograničenje.

Neinformisanost ide u dva pravca: nedostatak pravih informacija za kvalitetno odlučivanje o programima javne potrošnje, te odustvo kvalitetnog i istinitog informisanja birača i poreskih obveznika o strukturi javne potrošnje.

- b) Vlade ne mogu zadovoljiti sve zahteve. U slučaju BiH, koncentrišu se na kupovinu socijalnog mira i izdvajanje za najugroženije, ali i najbrojnije: borce, invalide, socijalne slučajeve, itd. Ali, problem je što se, zapravo, ovakvom raspodelom „na kašičicu“ zapravo ne zadovoljava ni jedna potreba u celosti. Međutim, stalni je porast javne potrošnje za plate,

nepotrebno povećavanje javnog sektora, te neracionalno trošenje na sredstva koja nemaju nikakve veze sa povećanjem efikasnosti rada javnih institucija.

- c) Glasači i poreski obveznici se suočavaju sa problemom principal-agent. Principal je glasač, odnosno poreski obveznik u čije ime bi vlada, odnosno agent trebalo da pouzdano i u dobroj nameri radi. Problem principal-agent se pojavljuje kada agent, odnosno vlada radi u vlastitom interesu i donosi odluke koje ne idu u korist principala, odnosno glasača ili poreskih obveznika. Može se rešiti uspostavljanjem sheme podsticaja po kojoj bi agent imao interes da radi u korist principala.

Nažalost, u bh. društvu ne postoji ovakva shema podsticaja, ukoliko ne računamo izborne cikluse kada bi na glasanju principal trebalo da svojom podrškom stimuliše rad agenta, odnosno vladajuće strukture. Drugi mehanizmi, osim izbora, ne postoje u BiH, je čak i kada eventualni sudski proces kao rezultat ima presudu protiv odgovornog lica u vlasti, ne postoje posledice i lice se ponovo kandiduje ili ostaje u vladajućoj strukturi. Primeri smena kao rezultat rada domaćeg pravosuđa i institucija su zaista retki.

Ovaj problem je u tesnoj vezi sa asimetrijom informacija, što znači da određeni krug raspolaže sa više informacija. Poreski obveznici i glasači nemaju punu informaciju o odlukama koje donose njihovi izabrani predstavnici u vladi. Korist odluka o javnoj potrošnji i javnim politikama dolaze do poreskih obveznika na nesiguran i zaobilazan način. Na primer, kada ljudi troše vlastiti novac, čine to odmeravajući odnos troškova i koristi, o čemu gotovo da ništa ne znaju kada je u pitanju potrošnja prikupljenih poreza koje plaćaju. Poreski obveznici se, čak, i ne trude da saznaju o odnosu troška i koristi koji se lično odnosi na njih kada je javna potrošnja u pitanju. Radije biraju stanje takozvanog racionalnog neznanja, jer košta i put do saznanja kako se prikupljeni porezi troše, te bi korist od potpune informacije mogla da bude mnogo niža od ličnog troška da bi se dobila, odnosno saznala ta informacija. Pri tome se ne misli samo na materijalni trošak kojem bi lice bilo izloženo na putu saznanja, već trošak izloženosti pritiscima vladajuće strukture, neprijatnosti eksponiranja u ovako maloj sredini ili, čak, gubljenja statusa.

Kada se, ipak, entuzijasti, eksperti ili politički motivisana lica odluče da saznaju kako se troše prikupljeni prihodi, te da pregledaju objavljene izveštaje o prihodima, rashodima, izvršenju budžeta i slično na svim nivoima vlasti, neminovno je saznanje da objavljeni izveštaji daju samo šire okvire, bez detalja koji bi dali potpunu sliku kakva i kolika korist se dobila u odnosu na potrošeni novac. Na primer, zvanični izveštaji ne govore o tome koliko savetnika, izmišljenih radnih mesta ili sekretarica ima svaki od zvaničnika, kakva je zapravo struktura troškova, šta se sve plaća što nije u direktnu korist glasača ili poreskih obveznika, i tome slično.

Problem principal-agent pojavljuje se i u privatnom sektoru i izražen je u korporativnom upravljanju odnosom deoničara, koji teže dugoročnom maksimiziranju tržišne vrednosti, dok uprava kompanije može imati lične interese kontradiktorne interesima deoničara. Međutim, u privatnom sektoru postoje mehanizmi monitoringa i podsticaja u kojima je lični prihod uprave direktno vezan za vrednost deonika kompanije. Ovakvi mehanizmi ne postoje u vladinim agencijama, odnosno javnoj upravi, jer vladin sektor koji se finansira iz javnih prihoda ne može da bankrotira.

Ne fokusirajući se ovde na makroekonomsku politiku, koja se bavi širim ekonomskim agregatima, monetarnom i fiskalnom politikom, valutom ili ulogom centralne banke, značajno je istaći jednu izvedenu, vrlo značajnu ulogu makroekonomske politike. Naime, tržište nije to koje disciplinuje rad vladinih agencija, jer ne mogu bankrotirati, ali sa makroekonomske perspektive, tržište disciplinuje javnu politiku. Finansijska tržišta su ta koja disciplinuju vlade kada one vode neadekvatnu politiku. Ako je vladina potrošnja prekomerna ili inflacija visoka, finansijska tržišta mogu reagovati povećanjem kamatne stope na zaduživanje vlade ili devizno tržište utiče na vrednost nacionalne valute.

I za javnu i za privatnu potrošnju zna se ko plaća i na čiji je teret – stanovnici, odnosno privatna lica. I fakture vladine potrošnje, kao i fakture kao posledica odluka o privatnoj potrošnji, stižu uvek na istu adresu: stanovniku, odnosno pojedincima!

Zakonima o budžetskom sistemu u oba entiteta, zakonima o trezoru, zakonima o izvršenju budžeta, te pravilnicima o finansijskom izveštavanju za korisnike prihoda budžeta (države, entiteta, opština, gradova i fondova, u zavisnosti na kojem nivou su pravilnici doneseni) regulisana je načelno procedura donošenja budžeta, te izveštavanje korisnika i prema poreskim obveznicima.

Svake godine donosi se i dokument srednjeročnog finansijskog planiranja – Dokument okvirnog budžeta na svim nivoima, ali on nije tako zahtevan analitički i gotovo da ne postoji pitanje javnosti ili predstavnika opozicionih političkih opcija da li se godišnji budžeti uopšte uklapaju, odnosno da li su u skladu sa srednjeročnim planiranjem.

Najindikativniji je, zapravo, Dokument okvirnog budžeta državnih institucija jer je glavni znak koliko i u kom obimu će jačati državne institucije i agencije, s obzirom da odgovornost za socijalne programe nije na državnom nivou, a da je finansiranje državnih institucija zagarantovano, bez obzira kako se izvršavaju prikupljanja prihoda na entitetskom nivou. Naime, u skladu sa usvojenim budžetom državnih institucija, taj iznos se deli na broj radnih dana i suma se doznava dnevno državnim institucijama za njihovo funkcionisanje.

U skladu sa potpisanim sporazumom u 2005. godini, o ključnim parametrima odluku o gornjim vrednostima trebalo bi na početku svakog budžetskog procesa da donosi Fiskalno veće Bosne i Hercegovine. Članovi Fiskalnog veća su tri ministra finansija i tri premijera: entitetski i državni. Brčko Distrikt ima status posmatrača, a predviđeno je da sednicama prisustvuju i predstavnici Centralne banke i Uprave za indirektno oporezivanje, po potrebi. Nažalost, posle 2005. godine, ovo Veće gotovo da ne funkcioniše i nema koordinacije na ovako važnim pitanjima koja se reflektuju i zadiru u sve oblasti privrednog i političkog života države. Ideja da se postojanje Fiskalnog veća reguliše posebnim zakonom, te da se predvide i kazne u slučaju neodgovornog ponašanja u donošenju i kreiranju budžeta, još uvek nije realizovana i u ovom trenutku nije poznato ni kada će, s obzirom da su predstavnici Republike Srpske dostavili svoj predlog Međunarodnom monetarnom fondu, MMF ima svoje predloge i poglede, dok se parlamenti bune zbog ograničavanja moći parlamentaraca da utiču na visinu budžeta. Naime, predlog je da jednom kada Fiskalno veće usaglasí gornje vrednosti budžeta, parlamenti bi se trebali držati tih gornjih granica, a izmene i predloge prilagoditi unutar tih ograničenja. Glavna zamerka ovom predlogu bila je da se narušavaju principi parlamentarne demokratije. Nažalost, još niko nije dao odgovor koliko se ti isti principi narušavaju zloupotrebom položaja i neodgovornim raspolaganjem sredstva.

Budžetski proces, uglavnom započinje budžetskim zahtevima korisnika koji se, onda, dostavljaju ministarstvima finansija. Okvir daje predviđanje prihoda za naredni period, a njegovu strukturu potrebe budžetskih korisnika. Međutim, iz

godine u godinu službe za reviziju javnog sektora ističu primedbu da se planiranje radi na nestručan način, pa otuda brojne realokacije sredstava tokom godine i nenamensko trošenje. Zapravo, većina budžetskih korisnika ide linijom manjeg otpora ponavljajući ranije zahteve i dograđujući „spisak želja“, ne vodeći računa da struktura budžeta treba da odražava ekonomsku politiku vlade. U osnovi, svaka vlada u svetu postavlja sebi tri bazna cilja:

1. rast domaćeg proizvoda ili rast društvenog proizvoda po glavi stanovnika;
2. stabilnost cena i domaćeg proizvoda;
3. pravedniju raspodelu dohotka.

Ovim ciljevima bi trebalo da bude podređeno i strukturiranje budžeta, što nije slučaj, kako vidimo iz prakse.

Kako se diskusija o budžetima vodi u parlamentima, do izražaja dolaze razni politički interesi, dok se razgovori sa nevladinim sektorom i budžetskim koricinima vode pre predstavljanja budžeta u parlamentima. Neobaveštenost birača i poreskih obveznika ide na ruku vladajućim elitama, jer razne stavke u budžetu imaju zamagljene nazive, a ne predstavlja se podatak upravo o onome što bi javnost trebalo da zna: kakvi se efekti očekuju, koliko često će oni biti predstavljeni javnosti u formi izveštaja, šta znače sve zbirne cifre navedene u tom dokumentu, te broj zaposlenih, struktura, efikasnost, način trošenja, itd.

Kada je u pitanju izveštavanje javnosti, osim podataka o izvršenju budžeta polugodišnje i godišnje, kao obavezno, podatke o prihodima i rashodima je teško naći na jednom mestu i to tako da svakom građaninu bude jasno gde se država finasijski nalazi i koliko su efikasni oni čija je dužnost da na najbolji način i savesno upravljaju javnim sredstvima. Potrebno je izučiti zakone o izvršenju budžeta, pa zakone o budžetskom sistemu sa svim izmenama i dopunama, pa se upoznati sa načinom prikupljanja prihoda, pa raspodeli prihoda između raznih nivoa vlasti, a zatim i gde naći sve te podatke tokom budžetske godine. Uprava za indirektno oporezivanje (Jedinica za makroekonomsko planiranje) objavljuje podatke o planiranim i prikupljenim prihodima, te njihovu strukturu. Na internet stranici Ministarstva finansija Republike Srpske nema tih podata, dok je posebna internet stranica Ministarstva finansija Federacije BiH potpunija i daje podatke o prihodima i rashodima u zbirnom obliku. Ova internet stranica daje i mnogo drugih korisnih podataka za razliku od internet stranice Ministarstva

finansija Republike Srpske, tehnički je bolje uređena i punija. Ali, ovde rad postaje otežan kada se krene po kantonima i opštinama, jer se dešavalo da i Federalno Ministarstvo finansija apsolutno nije upoznato, niti može da kontroliše finansijske tokove kantona (recimo, slučaj deficita u Kantonu Sarajevo u 2005. godini). Na internet stranici Ministarstva finansija Saveta ministara još je lošija slika, jer nema čak ni objavljenog budžeta za ovu godinu. Što se tiče Jedinice za ekonomsko planiranje i monitoring i njihove internet stranice, stiče se utisak da je napuštena i zapuštena, jer ne daje inovirane podatke ili informacije koje bi se očekivale od ovako važne institucije.

Konkretniji i jasniji izveštaj se može očekivati kada MMF objavi godišnje izveštaje o konsultacijama po članu IV, ali i ta tako ugledna organizacija se ograđuje kada su neki podaci u pitanju, s obzirom da se oslanja na tri statistička zavoda i vlastite procene, a do skora su statistički zavodi radili po različitim metodologijama prikupljanja i obrade podataka. Takođe, nisu uvek dostupni podaci ni od entitetskih ministarstava finansija, na primer kada je u pitanju nivo zaduženosti nižih nivoa vlasti ili javnih preduzeća, a Ministarstvo Federacije BiH je dugo odbijalo da da obavezne podatke o krajnoj potrošnji po porezu na dodatu vrednost.

Izveštavanje se najčešće svodi na upečatljive naslove o povećanju prihoda, ali informacije ne sadrže nivo i strukturu pojedinih rashoda. Na primer, ističu se i isticali su se visoki prihodi od poreza na dodatu vrednost iznad planiranih, ali ne pojavljuju se izveštaji o tome kako su utrošeni, odnosno koji je odnos troška i koristi (cost and benefit).

Poslednji pokazatelji, kao i izveštaj MMF-a, ukazuju da se nakon dve godine suficita, ponovo ide u budžetski deficit i pored značajnih prihoda od poreza na dodatu vrednost iznad planiranih. Očigledno je da se javna potrošnja ponovo drastično povećava. Posebno zabrinjavaju sada i zakoni o platama državnih službenika u pripremi, jer samo u Republici Srpskoj, po prvim procenama, taj zakon će zahtevati dodatnih 100 miliona KM za plate u budžetu.

Davanja za socijalne kategorije u Federaciji odavno poprima zabrinjavajući tok, s obzirom da je dugoročno teško izdržati takvo opterećenje stalnih povećavanja sa ovako slabom privredom. U oba entiteta odavno je postalo jasno da se radno osposobljavanje i nova radna mesta nameće kao jedini odgovor na sve veća socijalna pitanja, odnosno da veliki broj korisnika sa ograničenom sumom

na raspolaganju ne može trajno podmiriti svoje potrebe, dok je taj iznos izuzetno neproporcionalan ostalim produktivnim usmeravanjima sredstava iz budžeta.

Iznos unutrašnjeg duga se još uvek ne zna pouzdano, a usložnjava se brojnim tužbama po raznim osnovama, uključujući i nezakonite smene, odluke i rešenja izdatih upravo od onih koji bi trebalo racionalno i savesno da upravljaju sredstvima poreskih obveznika. Nažalost, ni ovde ne postoji lična i profesionalna odgovornost, već ceo plaća budžet, odnosno kolektivno snosimo posledice.

Na državnom nivou vlasti situacija je zakomplikovana postojanjem apsolutno neefikasnih agencija i institucija, a krupni reformski procesi nisu završeni, niti se vidi kraj potrebama finansiranja krupnih zahvata kao što je jedinstvena vojska, eventualno i policijske strukture, u zavisnosti od političkog dogovora, te brojne neefikasne i neproduktivne komisije. Na primer, Komisija za restituciju potrošila je 300.000 KM, a da nikakv rezultat nije postignut; Komisija za državnu imovinu potrošila je 129.000 KM, a da ni nacrt istoimenog zakona nije urađen; Komisija za ispitivanje stradanja Srba, Hrvata, Bošnjaka i ostalih u Sarajevu potrošila je 229.000 KM a da nije praktično ni počela sa radom, i tako dalje. Postoje i brojne agencije i institucije o čijem radu gotovo da nema podataka, osim adrese i budžetskog zahteva.

Sticanje jasne i nedvosmislene slike o javnim finansijama u BiH težak je posao sa nebrojeno mnogo koraka i faza, te nivoa gde se podaci uošte mogu pribaviti.

Vladavina prava

Vladavina prava nije isto što i vladavina. Kada ne postoji vladavina prava ili je ona ugrožena, izraženija je uloga vlasti koja tada arbitrira ili nameće pravila tako da zakon postaje sredstvo za uzimanje ili oduzimanje imovine, prisvajanje sredstava i represije, a ne sredstvo koje štiti osnovna ljudska prava.

Primeri netransparentnih privatizacionih procesa u naftnoj industriji Republike Srpske, privatizaciji „Energopetrola“ i „Aluminijuma“ u Federaciji BiH, strogo poverljivi sporazumi za termoelektreanu „Ugljevik“ ili „Gacko“ gde vlada uzima monopol da raspolaže imovinom građana, jasno ukazuju da je istinska vladavina prava i efikasno upravljanje daleko od zadovoljavajućeg.

Vladavina prava je nespojiva sa retroaktivnom primenom pravnih propisa. Da zakoni mogu biti retroaktivno primenjeni, sve što lice počini u prošlosti može biti arbitražno pretvoreno iz zakonitog u nezakonito. Vladavina prava i odsustvo

retroaktivne primene osigurava da imovina koja je nekom pripadala juče pripada i danas, ukoliko nije dobrovoljno prodana ili poklonjena.

Nedavni slučaj u Republici Srpskoj termoelektrane „Gacko“ i transformacije vlasništva iz deoničarskog društva u društvo sa ograničenom odgovornošću potezom pera i jednostavnom odlukom Vlade, dovelo je do dugoročnije krize Berze, nepoverenja inostranih investitora, te je ovakva javna manifestacija društva u kome nije na sceni vladavina prava dodatno ugrozilo poverenje u institucije i uopšte demokratske principe u ovom entitetu.

U rasponu između minimalne i maksimalne vlade, kako bi se u ekonomskoj literaturi okarakterisali ekstremi državne uprave, Bosna i Hercegovina varira u zavisnosti od nivoa vlasti o kojima govorimo. Osnovna uloga takozvane minimalne vlade sastoji se u dve stvari: 1) obezbeđenje tržišne konkurencije, 2) obezbeđenje institucija vladavine prava. U uslovima maksimalne vlade ne postoji ni tržište, ni privatna svojina. Maksimalna vlada često ima formu kraljevine ili diktature i upravlja se u vlastitom interesu i interesu nekolicine privilegovanih udvorica. Do maksimalne vlade se dolazi i putem kolektivnog vlasništva, o čemu svedoče i naša donedavna iskustva, te činjenica da u određenim sektorima još uvek postoji neka vrsta kolektivne imovine.

Ukoliko primenimo tri faktora za ocenu funkcionalnosti i transparentnosti upravljanja, a to su lične slobode, socijalna pravda i efikasnost, rezultati pokazuju da smo još uver daleko od takozvane minimalne vlade. Poseban je problem takozvanih mekih budžetskih ograničenja. Tvrdi budžetska ograničenja su obavezujuća i kredibilna. Sa ovakvim ograničenjima, postoji budžet i kada se novac potroši, nema više dotoka. U mekim budžetskim ograničenjima, i kada se novac potroši, daju se nova sredstva. Takav budžet nije brana trošenju i pretnja da se sredstva više neće doznati ostaje samo pretnja i ništa više. Javna preduzeća, agencije, fondovi i ostale institucije dobijaju sredstva od vlade, ne postoji opasnost bankrota, te meka budžetska ograničenja nisu podsticaj za efikasno upravljanje sredstvima. Ne samo da vlada finansira, odnosno ne ukida dotok sredstava, već se i na tržištu lakše zadužuju kod dobavljača ili banaka, jer sama spoznaja da vlada stoji iza njih garantuje da će račun biti plaćen kad tad i najverovatnije uz visoke kamate. Ovo se u današnjim uslovima manje odnosi na proizvodna preduzeća u tranziciji, ali kako je na predlog Vlade Republike Srpske u Narodnoj skupštini usvojena izmena zakona o privatizaciji po kojoj se dug može pretvarati u akcije,

što praktično znači i ponovno podržavljavanje imovine u mnogim slučajevima, šansa da će firma otići u stečaj ili da neće dalje odvlačiti javna sredstva postaje sve manja.

U privredi gde još postoji zajedničko, odnosno državno vlasništvo nad dobrima ostvaruju se značajne beneficije za one koji odlučuju o tim dobrima. Praveći poređenje sa kravom koja daje mleko, gde je krava neko kolektivno dobro kojim upravlja politička elita, a mleko neophodno dobro ili roba za stanovništvo, krava kao kolektivno dobro ima privilegije i koristi od mekog budžetskog okvira, jer je vlada odgovorna za upravljanje kolektivnim dobrom. Trošak na kravu je, stoga, neefikasan. Postavlja se pitanje kome su odgovorni oni koji su zaduženi za prodaju mleka, kao i da li ima garancija da će prodaja mleka biti transparentna i društveno pravedna s obzirom da se ostvaruju znatne lične koristi od prodaje mleka državne krave. Tipičan primer u BiH su preduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije, vodovodi, te ostale kompanije gde država još uvek ima monopol i u odlučivanju i u raspolaganju dobrom.

Glavna služba za reviziju javnog sektora u Republici Srpskoj jedan je od stubova vladavine prava u raspolaganju javnim sredstvima, ali svedoci smo da u zadnje vreme apsolutno nisu medijski zastupljeni rezultati i nalazi rada ove službe. Glavna služba za reviziju javnog sektora u Federaciji BiH ne uživa ni ugled u javnosti, niti je ikada imala posebnu medijsku pažnju.

Međutim, zajedničko obema službama je da niko još nije procesuiran, niti je odgovarao zbog lošeg rada po nalazima ovih službi. Sve se svodi na objavljivanje nalaza i izveštaja, sa manje ili više pompe u zavisnosti ko kontroliše medije, a zatim se sve zaboravi do naredne godine i niko ne odgovara. U Federaciji su zabeleženi slučajevi da pojedine institucije nisu ni reagovala na preliminarne izveštaje, ne nalazeći za shodno ni da komentarišu dostavljeno mišljenje.

Procedura javnih nabavki

Možda gore od objavljenog tendera prilagođenog ugovornim stranama, što znači nameštanja tendera, jeste nepostojanje tendera i direktna pogodba. Kako je detaljnije o ovom problemu rečeno u dokumentu Korupcija u ekonomiji, ovde je potrebno izdvojiti nekoliko svežih primera gde ne samo da nisu postojali tenderi, već javnosti nisu dostupni nikakvi podaci. Pored pomenutih primera „Gacko“, Ugljevik“, dugo čuvana tajna ugovora o privatizaciji naftne industrije,

najočigledniji primer je zgrada, odnosno kompleks zgrada Vlade Republike Srpske. Kako se po štumom saopštenju Vlade radi o vrednosti od nekih 180 miliona KM, postavlja se pitanje odgovornosti za ovako neuknjženu investiciju bez tenderske ili bilo koje druge procedure, osim odluke Vlade Republike Srpske. Nadalje, pregovori o gradnji 400 kilometara magistralnih puteva u Republici Srpskoj umnogome liče na sagu o koridoru Vc i dileme da li i ko sme u ime poreskih obveznika sklapati nestransparentne sporazume i ugovore.

O nameštenim tenderima i direktnim pogodbama javnost tek iz medija saznaje, dok su eventualni sudski procesi sa loše pripremljenim tužbama ili bez ikakvih kvalitetnih veštačenja.

Pokazalo se da je gotovo uvek u ovakvim slučajevime oštećena najviše ona najugroženija kategorija (radnici), dok budžet trpi posledice ne toliko u smislu trenutnog ubiranja prihoda u budžet, već povećavanjem socijalnih tenzija i s tim u vezi sredstava za socijalno zbrinjavanje. U krajnjoj instanci, uvek posledice snose poreski obveznici i niko više.

Slučaj „Željezare Zenica“ samo je jedan u nizu netransparentnih procesa od kojih najveće štete imaju oni u čije ime se, navodno, sve i čini.

Preporuke

Uz konačno stvarno i u zakone ugrađeno postojanje Fiskalnog veća BiH, potrebna je primena opsežnije tehnike upravljanja u javnom sektoru. Takva tehnika je PPBS – Planning-Programming-Budgeting System i analiza troškova i koristi kao deo tog sistema. Dok je tradicionalni budžetski proces usmeren na inpute, za PPBS su bitni rezultati, pre svega, rezultati rada vlade. Izdaci se klasifikuju prema programima, koji bi u što većoj meri trebalo da budu oblikovani sa svrhom osvarenja ciljeva državne politike, odnosno drugih nivoa vlasti. Tu se programi često protežu na više ministarstava ili drugih tela. Ciljevi PPBS su sledeći:

- Tačno odrediti državne ciljeve;
- Državne aktivnosti prilagoditi tim ciljevima izradom prikladnih programa;
- Davati informacije o tome kako se danas ulažu resursi, te hoće li i u kojoj meri biti ostvareni zadati ciljevi;

- Razvijati alternativna rešenja i ispitivati koje je od njih najproduktivnije (analiza troškova i koristi);
- Sistemski ispitivati planove i programe s obzirom na nova kretanja, analize, itd.

Vraćajući se na početak, potrebno je konačno jednom širom kampanjom informisati svakog glasača da se radi o njihovim parama, da imaju pravo da znaju kako se one ulažu i troše i koliko je bitan ekonomski program svake od stranaka koje obećavaju zaštitu nacionalnih interesa i blagostanje. Stranke koje na samom početku kampanje nemaju jasno profilisan ekonomski program, ne mogu biti ni garancija da će taj program imati i jednom kad dođu na vlast. Javna (i privatna) administrativna sposobnost predstavlja najređi javni resurs u Bosni i Hercegovini. Problem nije samo u nedovoljnoj obuci ili iskustvu, već je vezan i za političku nestabilnost. Kada moć tako često prelazi iz ruke u ruku, pitanja poput efikasnosti i javnog blagostanja podređena su političkoj lojalnosti. Štaviše, što je veća grupa zvaničnika pogođenih promenama vlasti, to će biti teže održati kontinuitet u formulisanju i izvršavanju politika.

Malo je verovatno da će javna administracija efikasno funkcionisati kada je vladavina prava upitna ili kada je malo konsenzusa o fundamentalnim pitanjima. Uslovi verskog i nacionalnog sukoba u društvu odražavaju se u upravljanju i delovanju vladinih tela i javnih agencija. U društvu gde su nacionalne i rodbinske veze snažne, a koncepti poput državnosti i javne službe još uvek nisu ukorenjeni, malo se uvažava sistem vrednosti. Ako su dominantne vrednosti nacionalne ili verske prirode, tradicionalni podsticaji da se radi u javnom interesu nisu jako privlačni. Hroničan je i očajan nedostatak stručnih upravljača koji su sposobni da nezavisno donose odluke.

Ali, kakvi god da su organizacioni i politički problemi javne administracije i upravljanja javnim finansijama, i sama težina efikasnog upravljanja kompleksnim modernim ekonomskim sistemima jedno je od kritičnih pitanja javne politike u Bosni i Hercegovini. Od 1995. godine do danas, pritisak i inicijativa za kakve takve ekonomske reforme stižu obično izvana, ali i zahtevi za transparentan rad i upravljanje javnih službi. Nažalost, usamljeni su glasovi na domaćoj sceni onih koji upravo u poboljšanju uprave i ekonomskim reformama vide ključ za bolje funkcionisanje celog društva. Nameće se dilema da li danas gradimo demokratiju ili učvršćujemo kleptokratiju.

DODATAK SA PRILOZIMA

Uporedne pokazatelje o finansijskom stanju objavljuje Centralna banka BiH u vidu statistike vladinih finansija, kao i statistike finansija oba entiteta i države (primer u prilogu). Međutim, pokazatelji su zbirni, za makroekonomsku analizu i stručnije osobe, bez jasne slike za građane kako i gde se troši, odnosno da li je potrošnja namenska, kako se planira i koliko zadovoljava kriterije savesnog upravljanja javnim finansijama.

Međutim, jedino tu se mogu naći objašnjenja o različitosti budžetskih sistema entiteta, te bar smernice kako porediti podatke.

Budžet Republike Srpske nema uporedne pokazatelje za tekuću i prethodnu godinu, pa je analiza otežana, jer se pred sobom moraju imati oba dokumenta da bi se uporedili i prihodi i rashodi, odnosno da bi bila jasnija politika Vlade Republike Srpske. Nalazi Glavne službe za reviziju javnog sektora o reviziji konsolidovanih finansijskih izveštaja budžeta RS daju bolju sliku o načinu planiranja, izvršenja i odgovornosti upravljanja javnim finansijama. Međutim, revizija se obavlja jednom godišnje, izveštaji se objavljuju u zadnja dva kvartala tekuće za prethodnu godinu, tako da je to post festum analiza izvršenog planiranja i realizacije. Za 2006. godinu, usvojen je budžet od 1.098.600.000 KM, a rebalans na 1.205.170.000 KM, te se jedino poređenjem oba dokumenta može ustanoviti gde je razlika utrošena.

Budžet Federacije BiH ima uporedne pokazatelje i mora se istaći da internet stranica daje obimnije, uporednije i aktuelne pokazatelje javnih finansija. Nažalost, glavna služba za reviziju javnog sektora nije dobila potreban i medijski prostor, a i veću podršku javnosti. Kako kantoni imaju gotovo ista ovlašćenja kao centralna vlada entiteta, problem upravljanja javnim finansijama je umnogome složeniji. Kada se dodaju i opštine, onda je jasno koliko se cela slika može zamagliti.

Budžet državnih organa se godinama zasniva na planiranom broju radnih mesta, na primer, umesto na stvarno popunjenom. Kako socijalna politika nije na državnom nivou, jasnije se vidi utrošak na plate i neproduktivna izdvajanja. Državni organi nemaju opterećenje kako će se budžet puniti, jer se sredstva

doznačavaju automatski sa jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje.

Ako bi zaista postojala iskrena politička volja za razvojem, a ne samo za kupovinu vremena i lični profit, recept su srede finansije, a ne povećani deficit, pa u tom svetlu ne može se govoriti o opravdano povećanoj javnoj potrošnji kada se akumulisani deficit povećava. Naime, samo iz ostvarenih suficita može se pokriti akumulisani deficit. Međutim, predviđanja i MMF-a su da se ove godine, a nakon suficita od 2005., očekuje opet deficit jer pristižu računi za izbore prošle godine. Pogotovo naredne izborne godine opasnost od daljeg deficita se pojačava, a kako nema reformskih zahvata u oblasti ekonomije i poboljšanja poslovnog okruženja, nema mesta za veliki optimizam.

Primeri u prilogu samo delimično osvetljavaju problem upravljanja javnim finansijama u BiH. Gotovo niko nema na umu da sve utiče na sve i da se ne može govoriti o stabilnom makroekonomskom okviru dok god javna potrošnja uzima u proseku 50% BDP-a, a vlade ne koordiniraju i ne saraduju.

Izveštaji o izvršenju budžeta bilo polugodišni ili godišnji donose samo naknadno obaveštenje i uglavnom se usvajaju u parlamentima, ali su za strpljive pokazatelj kako se planiralo, a kako realizovalo.

U prilogu se nalaze samo neki primeri ili izvodi iz izveštaja domaćih institucija, kao i MMF-a, koji ukazuju na izazove, ali i pokazuju ko i kako vrši informisanje o javnim investicijama.

Ova oblast zahteva mnogo više strpljenja, truda i prostora jer, kao što se vidi iz ovde datih izveštaja, zatim svih navedenih izvora informacija, ova oblast je još uvek daleko od funkcionalnog i transparentnog kako zbog sveprisutnog politiziranja, tako i usled neujednačene ili nepostojeće metodologije i statistike.

Prilozi:

Prilog broj 1: Primer statistike vladinih finansija sa internet stranice Centralne banke BiH, godišnji operativni izveštaji za BiH, FBiH i RS, sa izvodom iz objašnjenja o primenjenoj metodologiji;

Prilog broj 2: Primer finansijskog izveštavanja sa internet stranice Ministarstva finansija Federacije BiH: izdaci po korsinicima, podaci o platama i prikaz izvršenja rashoda unakrsna klasifikacija rashoda budžeta;

Prilog broj 3: Izvodi iz izveštaja MMF-a o konsulatacijama po članu IV – juli 2006. godine;

Prilog broj 4: Izvodi iz izveštaja za 2006. godinu

Stavovi izneseni u dokumentu predstavljaju mišljenje autora, ali ne nužno i zvanične stavove Transparency International BiH. Transparency International BiH zadržava sva autorska prava na dokumentu ili na dijelovima dokumenta.

KORIŠĆENI IZVORI:

- Relevantna literatura iz oblasti javnih finansija, prevashodno Timothy Donais, Arye Hillman, Joseph Stiglitz, Dieter Brümmerhoff i Irene Rubin;
- Jednogodišnje iskustvo u svojstvu ministra finansija Republike Srpske;
- Izveštavanje medija;
- Transparency International BiH (2007), Studija Sistema Nacionalnog Integriteta, Banja Luka/Sarajevo, 2007
- Transparency International BiH (2002), Studija percepcije korupcije 2002, Banja Luka/Sarajevo, 2002
- Jednica za ekonomsko planiranje i monitoring (www.eppu.ba)
- Centralna banka BiH (www.cbbih.gov.ba)
- Vijeće ministara BiH (www.vijeceministara.gov.ba)
- Agencija za statistiku BiH (www.bhas.ba)
- Vlada Republike Srpske, Ministarstvo finansija (www.vladars.net)
- Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (www.gsr-rs.org)
- Republički zavod za statistiku (www.rzs.rs.ba)
- Ministarstvo finansija Vlade Federacije BiH (www.fmf.gov.ba)
- Federalni zavod za statistiku (www.fzs.ba)
- Federalni zavod za programiranje razvoja (www.fzzpr.gov.ba)
- Misija MMF u BiH (www.imf.org/external/country/bih/)
- Misija Svetska banke u BiH (www.worldbank.org.ba)
- World Bank Institute, BiH Governance Indicators (www.govindicators.org, www.worldbank.org/wbi/governance/)