

VELIČINA JAVNIH RASHODA U BUDŽETIMA FEDERACIJE BIH I NJIHOVO MOGUĆE SMANJENJE

SIZE PUBLIC EXPENDITURES IN THE BUDGET OF THE FEDERAL BIH AND THEIR POSSIBLE REDUCTION

Dr. Sc. Slavko Vukić

Zavod zdravstvenog osiguranja Kantona Posavskog
slavkodr.vukic@tel.net.ba

SAŽETAK

U uvodu rada ukazano je na osnovne uzroke rasta javnih rashoda u suvremenim budžetskim sustavima, s naglaskom na povećanje funkcija državnog aparata i decentralizaciju državne vlasti. U drugom dijelu prikazan je koncept ustavnog uređenja Federacije Bosne i Hercegovine, te njen decentralizirani budžetski sustav. U trećem dijelu izvršena je analiza kretanja javnih rashoda u konsolidiranom budžetu Federacije Bosne i Hercegovine za razdoblje od 2008. do 2012. godine te je izvršena usporedba s budžetskim sustavima u okruženju. U zadnjem dijelu rada ukazano je na mogućnosti racionalizacije budžeta svih razina vlasti Federacije BiH.

Ključne riječi: Javni rashodi i budžetski sustav.

SUMMARY

The introductory part of the work points out the root causes of the growth of public expenditure in modern budget systems, with an emphasis on increasing the function of government and decentralization of state power. The second part presents the concept of the constitutional order of the Federation of Bosnia and Herzegovina and its decentralized budget system. The third part presents the analysis of expenditures movements in the consolidated budget of the Federation of Bosnia and Herzegovina for the period 2008 – 2012 and compares this system to other regional budget systems. The final part of the paper emphasises the possibilities of budget rationalization at all levels of the Federation of Bosnia and Herzegovina.

Keywords: Public expenditure, budget system.

UVOD

U aktualnom sustavu financiranja javnih rashoda, jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave imaju krajnje sužen stupanj fiskalnih ovlaštenja. U Federaciji BiH radi se o sustavu ustupljenih prihoda od redovnih poreza po kome jedinice lokalne uprave imaju pravo da ostvare prihod od određenih poreza bez utjecaja na njegovu visinu i naplatu. Naime, svojevrsni konkurentski odnos između jedinica lokalne samouprave ima pozitivan utjecaj na obaranje fiskalne presije na širem planu i razvoj gospodarskih djelatnosti koje su vezane za lokalne prilike. Provođenje politike javnih rashoda i sustav upravljanja javnim rashodima u Bosni i Hercegovini, mogu se shvatiti samo uz cjelovito razumijevanje fiskalnih odnosa između različitih razina vlasti. U fiskalnom sustavu Bosne i Hercegovine država ima ograničene ovlasti naspram nižih razina vlasti, koji imaju značajnu fiskalnu autonomiju.

Država Bosna i Hercegovina generalno može obavljati funkcije koje joj nisu izričito dodijeljene Ustavom, samo ukoliko joj iste prenesu entiteti. Entitet Federacija BiH ima decentralizirani budžetski sustav, koji je uvjetovan složenim ustavnim rješenjem. Ustavna rješenja Federacije BiH osiguravaju nadležnosti svakoj razini vlasti i posebno je komplicirana s podjeljenim nadležnostima između pojedinih razina vlasti. Kompleksna struktura ovlaštenja svake razine vlasti generira rast broja organa i institucija te rast javnih rashoda. Pretpostavlja se da je iz navedenih razloga i neadekvatna struktura javnih rashoda s prevelikim učešćem izdataka za plaće i ostale naknade zaposlenih te posebno za razna socijalna izdvajanja. Sve te neracionalnosti uzrokuju budžetsku neravnotežu čime se stvara kronični budžetski deficit u posljednjih nekoliko godina. Naravno, slične probleme imaju i ostale suvremene zemlje koje već imaju određena iskustva u provedenim reformama: javne uprave, budžetskog sustava, mirovinskog sustava i sustava ostalih socijalnih transfera. Stoga je nužno razmotriti mogućnosti racionaliziranja javnih rashoda na svim razinama Federacije BiH te primjeniti pozitivna iskustva ostalih tranzicijskih zemalja.

UZROCI RASTA JAVNIH RASHODA U SUVREMENIH BUDŽETSKIH SUSTAVA

Iznos javnih prihoda koje treba prikupiti zavisi od veličine javnih rashoda. Opseg javnih prihoda uvjetuje opseg javnih rashoda i stupanj zadovoljavanja javne potrošnje. Za stavove finansijskih teoretičara, tzv. klasične teorije javnih financija karakteristično je da njihov stav predstavlja teza da javni rashodi moraju biti što manji, a po mnogim shvaćanjima poželjno je da se kreću u rasponu između 15-25% bruto društvenog proizvoda zemlje. U suvremenoj finansijskoj teoriji zastupljena je teza da su javni rashodi uvijek korisni kada su produktivni, pri čemu za takvu tezu nije bitno koliko su visoki. Pitanje krajnjeg limita javnih rashoda u suvremenoj finansijskoj teoriji još uvijek je otvoreno. Stoga, sa aspekta optimalnog funkcioniranja nacionalnog gospodarstva, problem limita javnih rashoda svakako nije moguće rješavati usvajanjem nekog određenog postotka.

Određivanje visine javnih rashoda preko nekog jednostavnog procenta nije moguće, a razlozi za to su mnogostruki i kompleksni (Jovičić i Mirošević: 2007, str. 31):

- javni rashodi se ne mogu vezati samo za BDP,
- postoji tendencija rasta javnih rashoda,
- rast javnih rashoda je instrument za reguliranje gospodarskog ciklusa i
- struktura javnih rashoda mnogo je važnija od visine javnih rashoda.

Posmatranje javnih rashoda s aspekta njihovog utjecaja na konjunkturu iziskuje da oni budu što elastičniji. S takvog aspekta razlikuju se ciklični javni rashodi, čija visina varira sa promjenama konjunktornog ciklusa i aciklični javni rashodi, koji uopće nisu senzibilni na ciklična kretanja gospodarstva i koji se posebno upotrebljavaju za aktivno djelovanje na stabiliziranje gospodarstva.

Najznačajnije mjesto u preračunavanju opsega veličine, porasta i uzroka javnih rashoda pripada profesoru Adolfu Wagneru. On je prvi formulirao "zakon stalnog porasta javnih rashoda" ili kako se on još zove "Wagnerov zakon". Razloge porasta javnih rashoda on vidi u stalnoj tendenciji povećavanja djelatnosti države. **Glavni i stvarni razlog rasta javnih rashoda je širenje funkcija države.** Primijetno je da se s godinama funkcije u državi sve više šire. Kako u svijetu, tako i u našoj državi, konstantan je porast novih službi i oformljenja novih radnih mjesta. Bosna i Hercegovina danas ima 15 institucija više nego što je to imala npr. 2008. godine, a sve to dovodi do rasta javnih rashoda.

Uz širenje državnih institucija, dolazi do konstantnog razvoja gospodarskih potencijala, što zahtjeva velika investicijska ulaganja i stalna javna zaduženja. Javna zaduženja uzrokuju stalni rast budžetskih rashoda suvremenih zemalja. Značajni uzroci porasta javnih rashoda mogu biti: **povećanje broja stanovnika, veća podjela rada, proces urbanizacije, veća gustoća naseljenosti, globalizacija itd.**

Uz navedene uzroke rasta javnih rashoda u suvremenim budžetskim sustavima navode se i socijalni razlozi zbog promjena u starosnoj strukturi stanovništva, dolazi do povećanja izdataka za mirovinsko – invalidsko osiguranje te izdvajanja za zdravstvene usluge po stanovniku (Stavrić i Jezdimirović: 2012, str. 229-230).

Suvremena politika javnih rashoda orijentirana rastu treba voditi računa o tri osnovne teme: **visini rashoda, strukturi rashoda i efikasnosti njihove upotrebe.** Nije utvrđena linearna veza između veličine državnog sektora i rasta, gdje snaga distorzivnih učinaka oporezivanja određuje razinu rashoda pri kojoj svako njihovo daljnje povećanje počinje efektivno smanjivati stopu rasta. Koliko ekonomija brzo dolazi do točke u kojoj prestaju pozitivni učinci javnih rashoda ovisi o: **strukturi rashoda, efikasnosti njihove upotrebe i strukturi poreznog sustava** (Dalić, 1999, str. 136-137).

JAVNI RASHODI I ZAKONODAVNI OKVIR BUDŽETSKOG SUSTAVA FEDERACIJE BIH

Dakle, rast javnih rashoda ovisi o razinama vlasti i funkcijama koje proistječu iz organizacije vlasti u Federaciji BiH. Ustavom Federacije BiH (Službene novine Federacije BiH br. 1/04), utvrđene su nadležnosti institucija entiteta te su precizno utvrđene podjele nadležnosti između federalnih i kantonalnih vlasti. Javne nadležnosti jedinica lokalne samouprave detaljnije su regulirane Zakonom o principima lokalne uprave (Službene novine Federacije BiH br. 49/06 i 51/09).

Tablica 1: Javne nadležnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine

Nadležnosti Federacije BiH	Zajedničke nadležnosti	Nadležnosti kantona	Nadležnosti jedinica lokalne samouprave
<ul style="list-style-type: none"> a) vođenje vanjskih poslova; b) vođenje i organiziranje odbrane i nadzor nad vojnom proizvodnjom i zaključivanje sporazuma; c) državljanstvo; d) utvrđivanje ekonomske politike, e) uređivanje trgovine, uključujući carine, standardizaciju proizvoda, papire od vrijednosti i komunikacije; f) uređivanje financija i finansijskih institucija, g) otklanjanje kriminala, h) dodjela elektronskih frekvencija za radio, televiziju i za ostale potrebe; utvrđivanje energetske politike i i) financiranje federalnih vlasti i ustanova i institucija 	<ul style="list-style-type: none"> a) da garantiraju i provode ljudska prava; b) za zdravstvo; c) za politiku zaštite čovjekove okoline; d) komunikacijsku i transportnu infrastrukturu; e) socijalnu politiku; f) provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu; g) imigraciju i azil; h) turizam; i i) za korištenje prirodnih bogatstava 	<ul style="list-style-type: none"> a) uspostavljanje kantonalne policije, b) utvrđivanje obrazovne politike, c) utvrđivanje kulturne politike; d) utvrđivanje stambene politike, e) utvrđivanje politike javnih službi; f) donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, g) donošenje propisa o unapređenju lokalnog posla, h) donošenje propisa o proizvodnji energije, i) utvrđivanje politike u vezi sa osiguranjem radija i televizije, j) provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite; k) politika kantonalnog turizma, l) financiranje kantonalne vlasti, 	<ul style="list-style-type: none"> a) donošenje budžeta, b) donošenje razvojnih planova, c) politika uređenja prostora i zaštite okoline; d) donošenje prostornih i urbanističkih planova, e) provođenje stambene politike, f) utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara; g) upravljanje građevinskim zemljištem; h) upravljanje i raspolaganje imovinom, i) upravljanje prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave, j) upravljanje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: k) organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prijevoza; l) utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, m) osnivanje, upravljanje i financiranje ustanova osnovnog obrazovanja; n) osnivanje, upravljanje i financiranje ustanova iz oblasti kulture i sporta; o) kontrola usluga zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, p) organiziranje zaštite ljudi i materijalnih dobara od nepogoda i katastrofa; q) vršenje inspeksijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti r) preduzimanje mjera higijene i zdravlja; s) osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom; t) poslovi iz oblasti premijera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama idr.

Izvor: Ustav FBiH (Službene novine FBiH br. 1/04) i Zakon o principima lokalne uprave (Službene novine FBiH br. 49/06 i 51/09).

Prve dvije razine vlasti čine federalna i kantonalna. U skladu s potrebama, nadležnosti iz člana III. 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine mogu biti ostvarene zajedno ili odvojeno ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti. U pogledu ovih nadležnosti kantoni i federalna vlast dogovaraju se na trajnoj osnovi. U vršenju ovih nadležnosti, kada se radi o zakonima i drugim propisima koji su obavezujući na području cijele Federacije BiH, u skladu sa ovim ustavom i odlukama Parlamenta Federacije BiH,

federalna će vlast postupiti uzimajući u obzir kantonalne nadležnosti, različite situacije u pojedinim kantonima i potrebu za fleksibilnošću u provođenju. Federalna vlast ima pravo utvrđivati politiku i donositi okvirne zakone koji se tiču svake od ovih nadležnosti.

Treća razina vlasti čine općine i gradovi i predstavljaju temeljne jedinice lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave imaju vlastite nadležnosti utvrđene ustavom i zakonom i imaju pravo baviti se svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njene nadležnosti niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu ustava i zakona. Općine će biti samostalne u odlučivanju o pitanjima iz vlastitih nadležnosti, koje ne mogu biti ograničene ili uskraćene od federalnih ili kantonalnih vlasti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom.

Budžetski sustav Federacije BiH nastao je u skladu s ustavnim rješenjem u Bosni i Hercegovini. Budžetski sustav Federacije BiH reguliran je Zakonom o budžetima Federacije BiH (Službene novine FBiH br. 19/06).

Budžetski sustav Federacije BiH čine:

- ***budžet zajedničkih institucija Federacije BiH,***
- ***budžeti kantona,***
- ***budžeti općina i gradova i***
- ***financijski planovi fondova socijalnog osiguranja.***

Budžet donosi zakonodavno tijelo Federacije, kantona, gradska vijeća i općinska vijeća. Budžetski rashodi propisani su zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju u budžetu i financijskim planovima budžetskih korisnika. Sredstva budžeta koriste se za financiranje poslova, funkcija i programa organa Federacije BiH, odnosno kantona, gradova i općina, kao i drugih korisnika budžeta u visini koja je neophodna za njihovo obavljanje i izvršavanje, te prava primatelja sredstava budžeta utvrđenih zakonima i drugim propisima donesenim na osnovu zakona.

U skladu sa odredbama zakona rashode budžeta čine (Zakon o budžetima Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH br. 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 12/10, 40/10 i 45/10):

- ***rashodi za zaposlene (izdaci za plate, izdaci za materijal i usluge),***
- ***rashodi za subvencije,***
- ***rashodi za pomoći i naknade i***
- ***kapitalni transferi.***

Izdaci i druge isplate budžeta Federacije BiH i budžeta kantona, gradova i općina, prema članu 10. Zakona, sastoje se od:

- ***tekućih izdataka, kao što su plaće, naknade, izdaci za materijal i usluge, tekući transferi i plaćanje kamata;***
- ***kapitalnih izdataka, kao što su pribavljanje dugotrajne imovine, kapitalni transferi;***
- ***datih zajmova i udjela u osnivačkom kapitalu umanjениh za otplate datih zajmova.***

Zakonsko reguliranje izvršenja budžeta Federacije BiH, kao i nižih razina vlasti i jedinica lokalne samouprave i uprave (*kantona, gradova, općina*) dana je Zakonom o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 20/98). Konkretizacija, razrada, kao i pravila i ograničenja za pojedinu fiskalnu godinu, propisuju se posebnim zakonskim ili podzakonskim aktima o izvršavanju godišnjeg budžeta (Zakonom o izvršavanju budžeta ili odlukom sa zakonskom snagom o izvršavanju budžeta), u zavisnosti od razine budžeta o kome je riječ. S obzirom da se federalni Zakon o budžetima analogno primjenjuje i na budžete nižih razina vlasti, osnovne odredbe o izvršavanju budžeta utvrđene tim zakonom obavezne su se primjenjivati i prilikom određivanja postupka izvršavanja budžeta na nižim razinama vlasti (kantoni, gradovi i općine).

Kao što je spomenuto u fiskalnom sustavu Bosne i Hercegovine država ima ograničene ovlasti naspram nižih razina vlasti, koji imaju značajnu fiskalnu autonomiju. Država Bosna i Hercegovina generalno može obavljati funkcije koje joj nisu izričito dodijeljene Ustavom, samo ako joj iste prenesu Republika Srpska i Federacija BiH. Niže razine vlasti u Federaciji BiH imaju značajne nadležnosti u definiranju fiskalne politike na rashodovnoj strani. Udio rashoda nižih razina vlasti, kantona i općina u konsolidiranom budžetu Federacije Bosne i Hercegovine procjenjuje se na oko 75%, uključujući vanbudžetske fondove, bez kojih je

to samo 43%. Struktura fiskalnog federalizma na području Federacije BiH utvrđena je Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH i financiranju FBiH ("Službene novine FBiH" br.22/06.), te kasnije donesenim Zakonom o budžetima u Federaciji BiH. Bosnu i Hercegovinu uz nedostatak fiskalne koordinacije i relevantnih institucionalnih kapaciteta karakterizira i nepostojanje obavezujućih fiskalnih pravila. U cilju rješavanja takvih problema, u Bosni i Hercegovini je krajem 2008. godine uspostajeno Fiskalno vijeće, kao koordinacijsko tijelo za pitanja fiskalne politike. Jedan od zadataka Vijeća jeste pružanje doprinosa očuvanju makroekonomske stabilnosti i postizanju razvojnih ciljeva. Pored toga, Vijeće treba definirati ciljeve fiskalne politike BiH i odrediti granice rashoda na godišnjem i višegodišnjem planu. Time je zadatak Vijeća i određivanje granice deficita budžeta i smanjenje fiskalnog debalansa.

VELIČINE JAVNIH RASHODA U KONSOLIDIRANOM BUDŽETU FEDERACIJE BIH

Federacija BiH sa 10 kantona, 79 općina i vrlo malo vertikalne i horizontalne suradnje između različitih razina vlasti predstavlja visoko decentralizirani oblik uređenja. To je dobar primjer najvišeg stupnja fiskalne decentralizacije u regiji. Niže razine vlasti u Federaciji BiH imaju značajne nadležnosti u definiranju fiskalne politike na rashodovnoj strani. Udio rashoda nižih razina vlasti, kantona i općina u konsolidiranom budžetu Federacije BiH procjenjuje se na 75%, uključujući izvanbudžetske fondove, bez kojih je to oko 43%.

Tablica 2: Kretanje konsolidiranih rashoda – ekonomska klasifikacija u Federaciji BiH 2008. – 2012.

Vrste rashoda	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
TEKUĆI RASHODI	6.527.946.880	6.239.693.195	6.741.200.355	6.522.356.524	6.704.501.365
Plate i naknade zaposlenih	1.485.997.333	1.469.401.729	1.479.661.948	1.520.408.139	1.460.625.120
Doprinosi poslodavaca i ostali	139.012.681	139.547.972	142.424.629	148.333.890	143.726.435
Izdaci za materijal, sitan inv. i usluge	1.388.700.726	1.406.824.920	1.511.247.985	1.445.688.265	1.489.799.737
Tekući grantovi	3.440.535.930	3.150.304.287	3.535.228.617	3.326.594.702	3.520.909.219
Izdaci za kamate	73.700.211	74.614.287	72.637.176	81.331.527	89.440.854
KAPITALNI IZDACI	725.431.677	400.892.555	225.301.190	219.201.349	385.134.215
Nabavka stalnih sredstava	352.288.563	214.603.920	302.473.879	229.987.002	173.014.009
Kapitalni grantovi	373.143.114	186.288.635	171.446.044	136.259.064	212.120.206
Pozajmljivanje i učešće u dionicama	18.954.589	145.339.644	22.153.272	25.847.363	37.634.258
Otplata primljenih zajmova i kredita	150.733.589	361.010.169	251.633.343	297.362.806	512.308.310
UKUPNI RASHODI I IZDACI	7.299.978.689	6.804.802.633	7.259.419.092	6.910.01.550	7.127.269.838

Izvor: Ministarstvo finansija Federacije Bosne i Hercegovine, 2013. godina

Prema ekonomskoj klasifikaciji samo u zadnje četiri godine konsolidirani budžet Federacije Bosne i Hercegovine povećao se za 322.467.205,00 KM ili za 4,7%. U strukturi budžetskih rashoda najznačajnije povećanje rashoda se odnosi na tekuće rashode. Tekući su rashodi povećani za 473.808.170,00 KM ili za 5,2% i uglavnom se odnose na tekuće grantove i rashode zaposlenih.

Tablica 3: Budžetska neravnoteža Federacije BiH u razdoblju 2008.-2012.godine

Vrste rashoda	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
PRIHODI I PRIMICI	6.940.507.804	6.716.918.296	6.948.671.869	6.899.297.615	6.958.097.028
Porezi	5.740.669.885	5.276.080.470	5.718.481.483	5.726.330.726	5.710.563.292
Neporezni prihodi	743.300.994	732.017.171	767.339.984	724.596.558	803.223.273
Kapitalni primici	26.135.635	309.627.217	14.968.144	10.778.617	10.516.704
Transferi i donacije	374.007.935	347.679.361	436.637.290	417.949.416	413.936.387
Primici	22.218.828	10.013.601	11.243.836	19.642.298	19.857.372
RASHODI	7.299.978.689	6.804.802.633	7.057.961.172	7.022.212.264	7.127.269.838
Tekući rashodi	6.527.946.880	6.239.693.195	6.601.501.323	6.634.766.634	6.704.501.365
Kapitalni izdaci	725.431.677	400.892.555	427.697.345	358.140.213	385.134.215
Ostale isplate	18.954.589	145.339.644	17.924.277	29.305.417	37.634.258
Višak rashoda nad prihodima	359.470.885	87.884.337	109.289.303	122.914.649	169.172.810

Izvor: Ministarstvo finansija Federacije Bosne i Hercegovine, 2013. godine

Institucije Federacije BiH kumulirale su višak rashoda nad prihodima u posljednjih pet godina u iznosu od 838.731.984,00 KM. Zabrinjavajuća je činjenica što se deficit budžeta na godišnjoj razini neprestano uvećava u posljednje četiri godine. Stoga je nužno u cilju donošenja kvalitetnijih zaključaka neophodno uporediti strukturu javnih rashoda s nekim suvremenim budžetskim sustavima.

U pogledu strukture rashoda, socijalna davanja čine najznačajniji dio trenutanih rashoda BiH, nakon čega slijede administrativni rashodi - kompenzacije zaposlenih i korištenje roba i usluga. Te tri kategorije čine 84% ukupnih rashoda. Nasuprot tome, razvojna komponenta potrošnje javnog sektora potpuno je minimizirana. U skladu s ustavnim nadležnostima koje uglavnom pripadaju entitetima i asimetriji koja proizlazi iz postojanja decentralizirane Federacije BiH naspram centralizirane Republike Srpske, u Federaciji BiH se očekuje i najveća javna potrošnja. Preciznije rečeno, administracija u Federaciji BiH troši skoro dvostruko više od one u Republici Srpskoj. Javni sektor u dva entiteta zajedno troši blizu 90% ukupnog iznosa javnih sredstava. Javni sektor u Federacije BiH troši 43,3% BDP-a, dok potrošnja u Republici Srpskoj iznosi 41,1 % njenog BDP-a.

Entiteti troše jednak udio svojih budžetskih sredstava na robe i usluge, kao i na kamate. Međutim, rashodi za kompenzacije zaposlenih (uključujući plate, socijalne doprinose i naknade) i za socijalna su davanja nešto viši u Federacije BiH. Tokom razdoblja 2008. - 2012. godine potrošnja na plaće je rasla brže na državnoj razini i u Republici Srpskoj, kod kojih se udio ukupne potrošnje na plate povećao. Tokom tog perioda, potrošnja na plate na razini države porasla je s 9% na 19% ukupne potrošnje na plaće, a u Republici Srpskoj njihov udio u ukupnom iznosu je porastao s 26% na 27%. Tokom razdoblja 2008.-2012. potrošnja na plaće u Federaciji BiH je porasla za 53% u nominalnom smislu, dok je njen udio u ukupnoj potrošnji na plaće smanjen s 67% na 51%. Tokom istog razdoblja udio Brčko – distrikta BiH u ukupnoj potrošnji na plaće je pao s četiri na dva postotka ukupnog iznosa.

Tablica 4: Usporedba strukture javnih rashoda budžetskih sustava u BiH u 2012. godini u milijunima KM

Vrsta rashoda	Federacija BiH	% BDP	Republika Srpska	% BDP	Brčko – distrikt	% BDP
Kompenzacija zaposlenih	1.681,9	10,2	936,9	10,9	81,7	13,8
Korištenje roba i usluga	1.573,3	9,5	346,2	4,0	74,3	12,6
Kamate	89,4	0,5	100,0	1,2	0,6	0,1
Subvencije	258,5	1,6	146,1	1,7	11,4	1,9
Socijalna davanja	2.538,9	15,4	1.801,5	20,9	37,9	6,4
Ostali tekući troškovi	985,3	5,9	203,0	2,4	9,5	1,6
Ukupni javni rashodi	7.127,3	43,3	3.534,1	41,1	215,5	36,4

Izvor: Ministarstvo financija FBiH i R.S i Centralna banka BiH, 2012. godine

U 2012. godini potrošnja na plaće porasla je i u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH. U Republici Srpskoj je zabilježeno još jedno značajno povećanje u 2012. godini kao rezultat novog zapošljavanja te promjene oporezivanja plaća zaposlenih, gde vlada garantira neto iznos plaće u javnom sektoru, preuzimajući pokrivanje dijela poreza na teret zaposlenih u iznosu od 50 KM za 2012 godinu. U 2011. godini u Federaciji BiH zabilježen je značajan rast potrošnje na plaće, primarno zbog plaćanja odštete (*dugovi i kamata*) radnicima koji su dobili na sudu spor protiv Federacije BiH ili kantona zbog smanjenja plaća nametnutog tokom razdoblja 2009.-2011. godine kao dio mjera štednje bez provođenja potrebnog zakonskog procesa. Međutim, u 2012. godini zabilježena su nešto manja izdvajanja za plaće i naknade zaposlenih (*oko 20% ukupnih rashoda Federacije BiH*). Nasuprot tome, udio kapitalnih rashoda u ukupnim rashodima Federacije BiH nešto je manji i iznosi 5,4%. Struktura javne potrošnje u Federaciji BiH i Republici Srpskoj bitno se ne razlikuje. Na jednoj strani u Republici Srpskoj izražena je centralizacija u smislu većih rashoda koncentriranih razini centralnih vlasti entiteta, u Federaciji BiH (*ako u obzir uzmemo i fondove*) gotovo su jednaki iznosi potrošnje na entitetskom i kantonalnoj razini. Najveći dio potrošnje oko 58% u 2012. godini - odnosio se na Federaciju BiH. Udio Republike Srpske u ukupnoj potrošnji iznosio je 32%. Preostali dio se odnosi na državnu razinu i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. Izdaci budžeta Brčko - distrikta BiH za 2012. godinu iznosili su 215,5 milijuna KM, što je 6% ukupnih rashoda na državnoj razini.

Na osnovu strukture i kretanja javnih rashoda u budžetskom sustavu Federacije BiH, možemo zaključiti da javni rashodi tokom proteklih godina imaju tendenciju rasta. Javni rashodi su rasli po godišnjoj stopi od 3%, a iznose ukupno 46,6% BDP-a, što je više u usporedbi s javnih rashodima u ostalim budžetskim sustavima. Na državnoj razini situacija je drugačija obzirom da država nema nadležnosti za socijalnu zaštitu, zdravstvo, obrazovanje itd. U skladu s time, veći dio državnog budžeta troši se na funkcioniranje institucija na državnoj razini. Tako se 80% sredstava troši na kompenzacije zaposlenih i korištenje roba i usluga. Naznačeni iznos za kamate, osim jednog manjeg dijela, ne predstavlja isključivo rashode institucija državne razine, nego plaćanje entitetskih kamata za kredite uzete posredstvom države izraženih na konsolidiranoj osnovi, s

obzirom da takve kamate plaćaju entiteti po osnovu supsidijarnih sporazuma. Uspoređujući strukturu i opseg javnih rashoda s ostalim zemljama u okruženju podaci su još porazniji, s obzirom da su manji nego što su u Federaciji BiH.

Tablica 5: Usporedba javnih rashoda budžetskih sustava zemalja u okruženju u 2011. godini u % BDP

Vrsta rashoda	F. BIH	Hrvatska	Rumunija	Bugarska	Makedonija	Albanija
Kompenzacija zaposlenih	13,0	10,5	9,8	9,3	8,1	5,3
Korištenje roba i usluga	10,3	4,6	6,5	6,2	4,4	2,8
Kamate	0,8	2,0	1,6	0,6	0,7	3,4
Subvencije	1,9	2,4	0,6	1,3	-	0,3
Socijalna davanja	15,8	17,2	13,8	14,3	17,5	10,1
Ostali tekući troškovi	2,7	3,3	2,0	1,3	-	2,5
Kapitalni izdaci	2,2	1,4	6,7	5,1	5,7	5,5
Ukupni javni rashodi	46,6	41,3	40,9	38,1	35,5	29,8

Izvor: Studija Javnih rashoda, Predstavničkimod.pfbih.gov.ba: dostupno 24.10.2013. godine

Zbog složenog ustavnog uređenja na četiri razine vlasti u BiH, njena ukupna potrošnja izražena u postotku BDP-a veća je nego u većini zemalja regije, pa i u većini zemalja članica EU. Potrošnja javnog sektora iznosila je u prethodnoj 2011. godini skoro 47% BDP-a, ne računajući projekte i ulaganja koji se financiraju iz vanjskog duga. Rashodi konsolidirane opće vlade dosežu skoro šest milijardi eura, a za investicijske rashode troši se 5,5% BDP-a, dok ostatak predstavljaju transferni rashodi. Ipak, evidentno je da javni rashodi u BiH prelaze 40% BDP-a. Tako su javni rashodi u Federaciji BiH viši u odnosu na javne rashode u Makedoniji, Rumuniji, Bugarskoj, Hrvatskoj ili Albaniji. Istovremeno, većina tih zemalja generira znatno veći iznos BDP-a per capita u usporedbi s Bosnom i Hercegovinom. S obzirom na to da prema Wagnerovom zakonu ekonomski razvijenije zemlje generišu i veće javne rashode proporcionalne proširenju uloge države, može se konstatirati da nije logično da BiH generira javne rashode na razini ekonomski naprednijih zemalja.

Osim neadekvatne veličine javnih rashoda, u Federaciji BiH, kao i državi BiH imaju probleme koji se odnose i na strukturu javnih rashoda. Ako se posmatra ekonomska struktura javnih rashoda temeljena na statistici vladinih financija (*GFS-u*), može se zaključiti da u Federaciji BiH, a tako i Bosni i Hercegovini u odnosu na navedene zemlje znatno više se izdvaja za kompenzaciju zaposlenih i međufaznu potrošnju. Takvi podaci dovode do zaključka da Bosna i Hercegovina uslijed kompleksnog državnog uređenja i dupliranja vladinih aktivnosti na različitim razinama vlasti generira previsoke javne rashode, koji u konačnici dovode i do neefikasnog javnog sektora. U Bosni i Hercegovini u odnosu na navedene zemlje značajno se povećalo izdvajanje za javni red i sigurnost te opće javne usluge. Takvi rezultati iziskuju značajan angažman šire društvene zajednice u cilju optimizacije javnih rashoda i njihovog strukturnog preslagivanja s ciljem osiguravanja pretpostavki za stabilan ekonomski rast.

MOGUĆA RACIONALIZACIJA JAVNIH RASHODA U FEDERACIJI BIH

Prikazani podaci javne potrošnje pokazuju da treba izabrati put u manji javni sektor. Treba značajno smanjivati ukupne izdatke te vršiti promjenu strukture izdataka za dobra i usluge, kroz pažljivu kontrolu daljnijeg kretanja (*rasta*) izdataka za socijalnu sigurnost i kroz smanjivanje kapitalnih izdataka. U relativno kratkom roku prostor za smanjivanje državne potrošnje, a time i ukupnih javnih izdataka, mogao bi se stvoriti kroz smanjivanje izdataka za obranu i policiju. Reforma javne uprave i smanjivanje broja zaposlenih, također je jedan od mogućih mehanizama kojim bi se u perspektivi trebao otvoriti prostor za smanjivanje državnih izdataka. Primjer Novog Zelanda (Scott, 1996), su javni izdaci smanjeni za 10% BDP-a u periodu od 1990-1995. godine, što jasno pokazuje kako sveobuhvatna i cijelovita reforma javnog sektora može pridonijeti smanjivanju javnih izdataka uz istovremeno povećanje i plata i kvalitete javnih dobara i usluga (Dalić, 1999).

Moguća rješenja za smanjenje budžetskog deficita, na rashodovnoj strani pokazuju i dobra iskustva zemalja u tranziciji (Bajo, 2013):

- **smanjenjem plaća u javnom sektoru u:** Češkoj, Latviji, Litvi, Sloveniji, Cipru i Francuskoj u razdoblju 2009.-2013. godine,
- **zamrzavanjem mirovina i ograničenjem ranijeg umirovljenja te smanjenje invalidskih mirovina u:** Bugarskoj, Češkoj, Latviji, Sloveniji i Francuskoj u razdoblju 2010.-2013. godine,

- **unapređenjem upravljanja javnim dugom smanjenjem kamata:** u Latviji u razdoblju 2009.-2013. godine,
- **smanjenjem subvencija i potpora u** Latviji u razdoblju 2009.-2013. godine,
- **smanjenjem porodiljnih naknada, dječjih doplata ili naknada za bolovanja u:** Litvi i Latviji u razdoblju 2009.-2013. Godine i
- **smanjenjem ili ukidanjem i prebacivanjem državnih agencija na budžete u:** Latviji u razdoblju 2009.-2013. godine.

Prema urađenim studijama posebnih ekspertnih grupa, predložene su i posebne mjere za racionaliziranje javnih rashoda na svim razinama budžetskog sustava Federacije BiH. Generalno mjere za racionaliziranje javnih rashoda Federacije BiH mogle bi se odnositi na tri grupe reformi (Halilbašić M: 2012):

- **reforme na razini središnje vlasti Federacije BiH** (mjere smanjenja institucija predsjednika i potpredsjednika i njihovih kabineta i mjere smanjenja broja zastupnika u zastupničkom domu Federacije BiH i broja delegata u Domu naroda Federacije BiH te smanjenje njihovih primanja),
- **reforme na razini kantona** (mjere smanjivanja ukupnog broja zastupnika u kantonalnim skupštinama Federacije BiH te mjere za smanjivanje broja profesionalnih zastupnika i limitiranjem njihovih primanja te limitiranjem broja ministarstava u kantonima npr. prema broju stanovnika) i
- **reforme na razini općina** (mjere smanjivanja ukupnog broja vijećnika u općinama Federacije BiH npr. prema broju stanovnika općina, te limitiranju primanja općinskih vijećnika npr. prema prosječnim plaćama kantona ili općina).

Evidentno je da se reformama institucija Federacije BiH mogu postići značajni financijski efekti. Osim važnih prijedloga ekspertne grupe koji se odnose samo na reforme u budžetima na svim razinama Federacije BiH, značajne uštede mogu se postići i racionalnijom organizacijom i sistematizacijom rada svih socijalnih fondova (*mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenih*). Racionalnijom organizacijom i zdravstvenog osiguranja po uzoru na npr. organizaciju mirovinsko – invalidskog osiguranja u Republici Srpskoj. Preko centralizacije nadležnosti smanjuje se broj nepotrebno zaposlenih kadrova itd. Također, na sličan način može se postići i racionalizacija socijalnog osiguranja od nezaposlenih preko centralizacije nadležnosti i smanjuju broja nepotrebno zaposlenih kadrova.

Sve navedene mjere imaju određene učinke i njihovom implementacijom postigle bi se značajne uštede na svim razinama budžetskog sustava Federacije BiH. Uštede bi se postigle kako na racionalnijoj organizaciji, boljoj i efikasnijoj organizaciji rada svih institucija, tako bi se postigle i značajne financijske uštede. Treba naglasiti da su potrebne mjere racionalizacije budžetskog sustava i pojednostavljenje ustavnih nadležnosti u Federaciji BiH jedan proces koji mora proći i političku saglasnost svih aktera na području Federacije BiH. Nakon svih političkih dogovora trebao bi biti definiran novi institucionalni okvir koji bi se tako dizajnirao, kako bi omogućio efikasiju i jeftiniju državnu upravu.

U cilju smanjenja deficita budžeta Federacije BiH neophodna je restriktivna politika zapošljavanja i plaća u javnom sektoru. Navedene su mjere uvjet za nastavak reformi kako bi se mogao (Hadžimehanović, 2012, str. 606):

- **redovno servisirati spoljni dug,**
- **smanjiti ukupni javni rashod u BDP-u,**
- **smanjiti tekuća potrošnja u korist investicija,**
- **smanjiti socijalna davanja i**
- **povećati ukupna financijska disciplina i financijska odgovornost.**

Drugi grupa mjera u cilju smanjenja javnih rashoda treba se odnositi na kontroliranje rasta transfera sektoru stanovništva i zaustavljanje liberalnog i izdašnog određivanja opsega prava koje pojedine kategorije stanovništva ostvaruju od države. U prilog ovoj tvrdnji govori i konsolidirana bilanca opće države prema razinama državne vlasti, koja pokazuje kontinuirano rastuće transfere iz državnog budžeta prema izvanbudžetskim fondovima. Izvanbudžetski fondovi, a u prvom redu fondovi mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, značajni su fiskalni problemi i područje gdje treba žurno poduzeti radikalne reformu kako bi se spriječio eksplozivni rast njihovih izdataka. Značaj reforme penzijskog sistema za dugoročni rast veoma je velika, s obzirom da upravo reforma treba biti garancija da u dugom roku neće doći do neodrživog porasta izdataka za mirovine i ostale naknade, dok će se istovremeno privatna štednja temeljena na kapitalizaciji

mirovina bitno povećati (Vukić: 2013). Međutim, u kratkom roku izvanbudžetski fondovi moraju hitno osigurati efikasniju naplatu doprinosa, što između ostalog zahtijeva i odustajanje od postojećeg modela sanacije određenih preduzeća koji uključuje oprost neplaćenih poreza i doprinosa.

ZAKLJUČAK

Bosnu i Hercegovinu obilježava kompleksno državno uređenje koje ima direktne refleksije na opseg i strukturu javnih rashoda. Poput mnogih drugih zemalja i Bosna i Hercegovina ima problema s određivanjem i definiranjem optimalnog stupnja fiskalne decentralizacije. Postojeći okvir fiskalne politike u BiH ograničen je državnim uređenjem, koje entitetima daje visok stupanj suvereniteta te dovodi do fragmentacije fiskalne strukture. Takvo uređenje najvećim dijelom dovodi do nedostatka snažnije koordinacije u kreiranju fiskalne politike na državnoj razini, što je od izuzetnog značaja za jednu malu zemlju, kakva je Bosna i Hercegovina. Konačni rezultat takvog stanja je nezadovoljavajuća razina realnog ekonomskog rasta. Dakle, u aktuelnom sustavu financiranja javnih rashoda, jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave imaju krajnje sužen stupanj fiskalnih ovlaštenja. U fiskalnom sustavu Bosne i Hercegovine, državna razina vlasti ima ograničene nadležnosti u odnosu na niže razine vlasti, koje imaju značajnu fiskalnu autonomiju.

U pogledu zbirne analize javnih rashoda, najveći dio ukupne potrošnje u 2012. godini odnosi se na tekuću potrošnju. U 2008. godini tekući izdaci su sačinjavali oko 89% ukupne potrošnje, a u 2012. godini čak 94%. Trend u pravcu većeg udjela tekućih rashoda je osnažen krizom obzirom da su državne vlasti na svim razinama smatrale da je politički mudrije rezanje kapitalnih rashoda nego tekuće potrošnje. Naime, povećani rast nadležnosti i funkcija uz stagnaciju BDP-a uzrokovao je stalne budžetske neravnoteže u posljednjih pet godina. Samo u istražvanom razdoblju kumuliran je deficit od 838.731.984,00 KM, a posebno je zabrinjavajuća činjenica da se u posljednjih četiri godine budžetski deficit svake sljedeće godine stalno uvećava.

Upravljanje fiskalnom politikom značajno se razlikuje u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Federacija BiH sa svojih 10 kantona, 79 općina i vrlo ograničene suradnje između različitih razina vlasti predstavlja visoko decentralizirani oblik uređenja. To je primjer najvišeg stupnja fiskalne decentralizacije u regiji. Niže razine vlasti u Federaciji BiH imaju značajne nadležnosti u definiranju fiskalne politike na rashodovnoj strani. Udio rashoda nižih razina vlasti, kantona i općina u konsolidiranom budžetu Federacije BiH procjenjuje se na 75%, uključujući i izvanbudžetske fondove. Najveći dio potrošnje Federacije BiH podijeljen je na tri kategorije: **plaće u javnom sektoru 13% BDP-a, transferi i subvencije 16,5% BDP-a i nabava roba i usluga 10,2% BDP-a.** Tokom razdoblja 2008 - 2012. godine, potrošnja na plaće rasla je brže u entitetima kod kojih se udio ukupne potrošnje na plaće značajno povećao. Evidentno je da su javni rashodi u budžetskom sustavu Federacije BiH veći nego u zemljama regiona i većine članica Europske unije, a od ukupnih rashoda u 2012. godini samo 5,6% odnosilo se na kapitalna ulaganja. Najviše rashoda troši se na socijalna davanja, a potom na glomaznu i skupu administraciju - kompenzacije zaposlenih i korištenje roba i usluga. Te tri kategorije uz izdatke za kamate i tekuće grantove, čine čak 94 % ukupnih rashoda.

Na temelju strukture i kretanja javnih rashoda u budžetskom sustavu Federacije BiH možemo zaključiti da javni rashodi tijekom proteklih godina imaju tendenciju rasta. Javni su rashodi rasli po godišnjoj stopi od 3%, ukupno iznose 43,3% BDP-a, što je više u usporedbi s javnih rashodima u ostalim budžetskim sustavima. U Federaciji BiH, potrebno je izvršiti optimiziranje i prestrukturiranje javnih rashoda. To podrazumijeva smanjenje rashoda, koji ne pružaju doprinos za unapređenje ekonomskog rasta. Izdvajanje za javne rashode u BiH treba smanjiti i dovesti ih na razinu zemalja koje imaju približno jednak iznos BDP-a per capita kao i Bosna i Hercegovina.

Glavni razlog rasta javnih rashoda u Bosni i Hercegovini širenje je državnih funkcija. Kompleksna ustavna rješenja u državi a posebno u Federaciji BiH i njihove podjele nadležnosti doveli su do veoma kompleksnog državnog uređenja, što je uzrokovalo veliki broj institucija i organa te mnogo veći broj zaposlenih u javnoj upravi. Kako u svijetu, tako i u našoj državi, konstantan je porast novih službi i oformljenje novih radnih mjesta. U Bosni i Hercegovini danas ima 15 institucija više nego što je to bilo npr. 2008. godine. Sve to dovodi do rasta javnih rashoda. Vodeći se tim činjenicama i u budućnosti se predviđa konstantan rast javnih rashoda, stoga je važno iznaći mogućnosti za smanjenje javnih rashoda putem jedne racionalnije organizacije javnih funkcija na svim razinama Federacije BiH (*zajedničke institucije, kantoni, općine i socijalni fondovi*).

Modele i načine racionalizacije i smanjenje budžetskog deficita treba tražiti u smanjenju budžetskih rashoda, koristeći iskustva zemalja u tranziciji kao i dobra iskustva razvijenih zemalja koje su proivodile i provode reforme budžetskog sustava.

LITERATURA

- [1] Bajo .A: *Fiskalne mjere i konsolidacije u proceduri prekomjernog proračunskog deficita*, Newsletter, Institut za javne fianncije, Zagreb, 2013.
- [2] Dalić. M, *Utjecaj razine i strukture javnih rashoda na rast*, Privredna kretanja i ekonomska politika, Ekonomski institut, Zagreb, 1999,
- [3] Halilbašić. M: *Studija javnih rashoda u Federaciji BiH*, Sarajevo, 2012.
- [4] Centralna banka BiH, *Godišnje izvješće*, Sarajevo, 2012.,
- [5] Hadžimehanović.H: *Europski put Bosne i Herecgovine u uvjetima ekonomske krize*, Međunarodni simpozij, Revicon doo, Neum, 2012,
- [6] Jovičić. J i S. Mirosavić, *Javne finansije i upravljanje budžetom*, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2011.
- [7] Kešetović I.i Dž. Đonlagić,,*Javne finansije''*, Sarajevo, 2007.
- [8] Ministarstvo financija Federacije BiH, *Izvjeshće o izvršenju budžeta*, 2013.,
- [9] Stakić. B i M. Jezdimirović: *Javne finansije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2012,
- [10] Vukić. S: *Financiranje mirovinsko – invalidskog osiguranja u Republici Srpskoj: problemi, uzroci i reforme*, Ekonomski fakultet, Mostar, 2013.
- [11] Ustav Federacije BiH (Službene novine Federacije BiH br. 1/04),
- [12] Zakona o budžetima Federacije BiH, (Službene novine Federacije BiH br. 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 12/10, 40/10 i 45/10),
- [13] Zakon o principima lokalne uprave (Službene novine Federacije BiH br. 49/06 i 51/09)
- [14] Studija Javnih rashoda, *Predstavnički dom.pfbih-gov.ba: dostupno* 24.10.2013.