



**BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES**

Organizacije civilnog društva kao ravnopravni partneri u nadgledanju javnih financija

Javni dug u Bosni i Hercegovini

Andreja Živković

Sarajevo, 22.10.2018.



This project has been prepared with the financial assistance of the European Union. The content of the document is the sole responsibility of the project partners and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

Pravni okvir i pitanja javnog duga

- Omogućava širok pravni okvir unutar kojeg dolazi do zaduživanja i unutar kojeg se dugom upravlja
- Definira šta je to što sačinjava javni dug
- Idealno, pokriva sve instrumente duga koji predstavljaju sve platne obaveze javnih institucija koje pokriva zakon
- BiH institucije imaju ogromnu pravnu ulogu kada je riječ o međunarodnom zaduživanju na svim nivoima BiH, uključujući entitete i distrikt Brčko; institucije su ultimativni jamci duga prema međunarodnim finansijskim institucijama (IFIs).
- Kompletno servisiranje (otplata) duga međunarodnim institucijama (osim malog dijela direktnih dugovanja entiteta) posebni je dio budžeta institucija BiH



Fiskalna pravila

- Fiskalno pravilo je dugoročno ograničenje (blokada) fiskalne politke kroz numerička ograničenja
- Promovira se kao sredstvo fiskalne konsolidacije u zemljama sa rastućim javnim dugom. Osiguravaju li pravila dugoročnu fiskalnu održivost, discipline i transparentnost?
- Kritičari smatraju fiskalna ograničenja kao faktor usporavanja rasta jer problem nije u pretjeranoj javnoj potrošnji, nego u slabosti realne ekonomije. Fiskalne politike trebaju promovirati zapošljavanje i rast.
- Oba entiteta su uvela fiskalna ograničenja. Javni dug RS-a ne smije premašiti 55% BDP-a. U 2018. FBiH je donijela zakon kojim je usvojila EU fiskalna pravila o dugu, posuđivanju i garancijama, te EU statističku metodologiju za mjerenje javnog duga. Zakon stvara preduslove za snažniju kontrolu nad zaduživanjem i određuje njegove ciljeve. Međutim, ne postoje fiskalna pravila za BiH institucije.



Karakteristike javnog duga

- Javni se dug udvostručio nakon finacijske krize 2008, dosegnuvši vrh od 42 % BDP-2015. Najvećim dijelom zbog zaduživanja kojim se potpomogao budžet
- Do 2017. dug je pao na 36% BDP-a, uglavnom zahvaljujući viškovima u budžetu
- Bonitetna granica (gornja) za manje razvijene zemlje koju preporučuje Svjetska banka iznosi 40%
- Javni dug nije pretjerano visok prema međunarodnim standardima, i uvelike je unutar maastriških kriterija (60% BDP-a)
- Međutim, Europska komisija primjećuje da postoje rizici rastućih finasijskih troškova i produženje otplate dugova, uglavnom povezani sa domaćim dugom ili javnim dugom prema stranim bankama
- Međunarodne finacijske institucije (Svj. Banka, Europska banka za razvoj EIB, MMF) su glavni strani kreditori, u nedostatku pristupa svjetskim finacijskim tržištima.
- Troškovi servisiranja (otplate) vanjskog duga narasli su na 260 m u 2017.
- Prosječna kamatna stopa je na otprilike 2%, ali se procjenjuje da će narasti na 3% do 2020. Postoji i veliki rizik refinancijalizacije dugova.
- Bitna razlika u zaduženosti između entiteta; RS je bitno zaduženiji sa većim omjerom duga nego Federacija BiH



Nezavisna regulatorna tijela

- Revizije Vladinih javnih saopštenja trebaju se provoditi redovno
- Javna dostupnost revizije ojačava odgovornost i transparentnost okvira upravljanja dugom
- Svi nivoi vlasti u BiH imaju svoje Urede za reviziju, svaki sa svojim zakonima i pravilima i svaki je neovisan od zakonodavne i izvršne vlasti.
- Na svim nivoima se objavljuju godišnji nacrti budžeta, budžeti i godišnji izvještaji o implementaciji budžeta koje pišu ministarstva financija i trezora i sve ih revidiraju uredi za reviziju.
- Unatoč stalnim revizijama, prema mišljenju Europske komisije, BiH nije dostigla dovoljnu transparentnost po pitanju budžeta.
- Nakon uspostavljanja Odbora za reviziju duga u sva tri parlamenta posvećena ispitivanju ili praćenju izvještaja Državnoog ureda za reviziju, došlo je do poboljšanja u upotrebi izvještaja o reviziji u parlamentima . Međutim, postoji veoma malo radnji u odnosu na ovo.



Fiskalno Vijeće

- Finansijska kriza povećava trend uspostavljanja i ojačavanja nezavisnih fiskalnih institucija, poput Fiskalnog vijeća
- Fiskalno vijeće stvoreno je 2008. da bi koordiniralo fiskalne politike među bh. institucijama i entitetima
- Treba da postavi srednjoročne fiskalne ciljeve svake godine; međutim jedini fiskalni cilj je smanjenje primarnog deficita i ukupne javne potrošnje; u vezi duga postavlja godišnji maksimum za zaduženost budžeta bh. institucija i entiteta u skladu sa zakonskim osnovama
- Dok možemo govoriti o nekom uspjehu u konsolidiranju poreznih prihoda, ostaje problem koordiniranja maksimuma duga



Upravljanje javnim dugom

- Cilj upravljanja javnim dugom jeste da se najmanjim mogućim troškom, srednjoročno ili dugoročno, s razboritim stupnjem rizika, izvrše Vladine financijske potrebe i obaveze
- Mora biti povezan s jasnim makroekonomskim okvirom da bi nivo i stopa rasta unutar javnog duga bili održivi
- Izvještaj o napretku EU komisije iz 2017. podcrtava hroničnu slabost upravljanja javnim financijama:
- s obzirom na decentralizovanu administrativnu strukturu, javne financije se i dalje vode na post-konsolidiranim osnovama, odvojenim menadžmentom duga ili unutrašnjim financijskim kontrolnim strategijama, u odsustvu sveobuhvatnog javnog programa reforme upravljanja javnim financijama;
- Javni sektor akumulira dug, odražavajući nedostatak porezne discipline i odgovornosti prema upravnim razinama ispod, van budžetiskim sredstvima, zdravstvenom sistemu i državnim firmama.



Upravljanje javnim dugom

- Ali i slaba: usklađenost zakona o javnim nabavkama sa unutrašnjom kontrolom, interna sposobnost revizije, slabo upravljanje u Državnim uredima za reviziju i sveprisutna korupcija
- Nedovoljna transparentnost budžeta. Europska komisija posebno navodi nedovoljnu participaciju građana u procesu odlučivanja o budžetu. Nije bilo pokušaja da se pripremi budžet građana (citizen's budget) na bilo kojem nivou vlasti.
- Kao dio Reformske agende oba entiteta su se složila da sprovedu Strategiju upravljanja financijama 2016-2020 da bi osigurali veću funkcionalnost, transparentnost, odgovornost i efikasnost u upravljanju javnim sredstvima, i time doprinesu poboljšanju makroekonomske stabilnosti u BiH
- Kritike Reformske agende: fiskalna konsolidacija u kombinaciji sa privatizacijom i liberalizacijom nije održiva strategija razvoja. Keynesijanska alternativa javnog zaduživanja i investicija javnog sektora.



Preporuke

1. Jačanje mehanizama upravljanja javnim dugom

- Uključivanje svih obaveza javnih institucija (općeg državnog i javnog sektora) u pravnu definiciju javnog duga
- Obuhvatanje finansijskih obaveza nad kojima centralno tijelo (Vlada) ima kontrolu, uključujući i utrživi i neutrživi dug
- Samo na ovaj način je moguće procijeniti fiskalnu poziciju Vlade i na taj način pravilno upravljati financijama osnova transparentnih i održivih financija



Preporuke

2. Veća transparentnost i odgovornost u javnim financijama

- Udruge civilnog društva u nadgledanju javnih financija:
- Uvođenje mehanizama koji sektoru organizacija civilnog društva omogućavaju da sistemski sudjeluju u nadgledanju javnih financija, od potrošnje budžeta do analiza budžeta i poreznih politika
- Veće učešće građana u pitanjima koja ih se direktno tiču samo po sebi je javno dobro i poticaj na veću transparentnost i odgovornost u javnim financijama



Preporuke

2. Veća transparentnost i odgovornost u javnim finansijama

Nezavisna javna revizija upravljanja javnim dugom

Godišnja revizija javnog duga koju će obavljati vanjski revizori

Regularne revizije i javno, transparentno obavještanje o vladinim finansijskim izjavama treba se izvršavati konstantno i treba biti javno dostupno

Pravna obaveza Državnog ureda za reviziju je informiranje i obrazovanje građana o pitanjima financija, fiskalnom učinku Vlade i državnih institucija, i o radu samog ureda za reviziju



Preporuke

2. Veća transparentnost i odgovornost u javnim financijama

Pravno ozakoniti regularne mehanizme za nezavisno javno uključivanje u reviziju duga

- revizija duga koju obavljaju građani omogućava povećanje udjela stanovništva koji može da razumije «in i out» procesa državnog javnog zaduživanja i duga
- doprinosi transparentnim, održivim i odgovornim javnim financijama postavljajući pitanja:
 - šta je dovelo do toga da se država konstantno sve više zadužuje?
 - da li je bilo moguće ili nužno da se učini nešto drugo i poduzmu drugačiji koraci?
 - da li oni koji pozajmljuju novac određuju uslove, i ako da koji su to uslovi?
 - koliko je kamata plaćeno, po kojoj stopi i koliko je glavnice već otplaćeno?
 - koji je udio državnog budžeta koji odlazi na servisiranje i otplatu duga?
 - kako država financira otplatu duga?



Preporuke

2. Veća transparentnost i odgovornost u javnim financijama

Budžet građana

Slični mehanizmi za sudjelovanje u formulaciji javnog duga

Omogućiti povećavanje udjela stanovništva koji razumije kako i šta Vlada financira i na šta se troši javni novac

Omogućava nadzor kretanja javnih financija i dugoročnu fiskalnu stabilnost



This project has been prepared with the financial assistance of the European Union. The content of the document is the sole responsibility of the project partners and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.



**BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES**

Preporuke

2. Veća transparentnost i odgovornost u javnim financijama

Pomaganje u participaciji

Pravne obaveze države su objaviti izjave o pre-budžetu i dati na uvid prateće i sveobuhvatne dokumente (srednjoročni budžetski okvir, fiskalnu strategiju, EU Pred-pristupni ekonomski program) da se omogući nadziranje učinkovitosti budžeta i odredi fiskalna pozicija Vlade

Pravne obaveze da se objavljuju redovna saopštenja i izvješća o upravljanju javnim dugom u kojima se pobrojavaju različite komponente duga, kako će se dug financirati i koja je cijena za javnost (građane)

Pravna obaveza da se javnost redovno izvještava o osnovama javnih financija u odnosu na oporezivanje prihoda, biznisa, potrošnje i akciza



Preporuke

2. Veća transparentnost i odgovornost u javnim financijama

Pomaganje u participaciji

Uvesti pravnu obavezu za Vladu i zakonodavce da formalno razmotre i odgovore na: 1) nalaze Državnog ureda za reviziju u vezi sa budžetom i 2) na zahtjeve građana za revizijom duga i 3) budžet za građane

Ukoliko ne postoji pravni okvir, nema mehanizma kojim se vlade mogu pozvati na odgovornosti prema građanima

Po pitanjima fiskalnih politika, bilo da je riječ o egzekutivi (ured za reviziju) ili civilnom društvu (građanske revizije), između izbora. Takav okvir bi služio dugoročnoj fiskalnoj održivosti

Omogućavajući regularnu zakonsku deliberaciju po pitanju učinkovitosti politika i alternativa.



Preporuke

3. Nezavisna i fer procedura za rješenje duga

Međunarodni mehanizmi utemeljeni na nezavisnoj i fer proceduri za rješavanje duga koji:

- Procjenjuju legitimnost i održivost javnog duga;
- Uzimaju u obzir legalne obaveze prema ljudskim pravima, uključujući i proviziju esencijalnih usluga kada procjenjuju sposobnost Vlade da servisira (otplaćuje) dug;
- Razmatraju uticaj (održivost) postojećeg servisiranja duga



Preporuke

3. Nezavisna i fer procedura za rješenje duga

Smatraju vjerovnike (one koji su posudili) i dužnici (oni koji se zadužuju) da nadležnima za neodgovorno ponašanje revidirajući legitimnost vjerovnika i zahtijevajući otkazivanje nepravednih dugova koji se temelje na koruptivnim, neodgovornim ili nedemokratski stečenim dugovima koji nisu donijeli dobrobit narodu zemlje koja se zadužila

Daje zainteresiranima, uključujući civilno društvo, pravo da sudjeluju u rezoluciji o krizi javnog duga kroz mehanizme građanske revizije duga i budžeta građana



Hvala Vam na pažnji.

Možete nas pratiti na Facebook stranici:
Balkan Monitoring Public Finances
web stranici: <http://wings-of-hope.ba/balkan-monitoring-public-finance/>
ili pratiti naš Newsletter BMPF

Kontakt:
Andreja Živković, andreja.zivkovic@wings-of-hope.ba
+38762772168



This project has been prepared with the financial assistance of the European Union. The content of the document is the sole responsibility of the project partners and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.



**BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES**