

Aida Hunčec-Pita\*

## Usvajanje budžeta Republike Srpske za 2011. i Zakona o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2011.: pitanje ustavnosti

### Sadržaj

1. Uvod
2. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske
  - 2.1. Doseg Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske
  - 2.2. Budžetski kalendar
3. Ustav BiH
  - 3.1. Član III stav 5 Ustava Bosne i Hercegovine
  - 3.2. Član III stav 3 tačka b Ustava Bosne i Hercegovine
4. Zakon o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine
  - 4.1. Otklanjanje zastoja u donošenju odluka – deblokada
  - 4.2. Zašto nije došlo do usvajanja dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini?
5. Privremeno finansiranje na nivou Bosne i Hercegovine
6. Privremeno finansiranje u Federaciji Bosne i Hercegovine
7. Privremeno finansiranje u Republici Srpskoj
8. Pregled problema
9. Zaključak

### 1. Uvod

Narodna skupština Republike Srpske je 22. decembra 2010. po hitnom postupku, usvojila budžet za 2011. godinu. Usvojeni su istovremeno i Zakon o izvršenju budžeta, kao i Odluka o usvajanju budžeta.<sup>1</sup>

Usvojeni budžet je na nivou prošlogodišnjeg budžeta i iznosi 1,6 milijardi konvertibilnih maraka. Usvajanju ovog budžeta prethodile su aktivnosti u skladu s budžetskim kalendarom<sup>2</sup> propisanim Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske.<sup>3</sup>

Republika Srpska je, u odnosu na Federaciju Bosne i Hercegovine i državu Bosnu i Hercegovinu, prva usvojila svoj budžet.<sup>4</sup> No, njegova stabilnost je upitna. Na to ukazuju dvije činjenice. Prva činjenica se odnosi na konkretne poteze vlasti u ovom entitetu koja pokušava na sve načine

---

\*Autorica je diplomirani pravnik i saradnica FCJP.

<sup>1</sup> Sl. gl. RS, br. 1/11.

<sup>2</sup> *Budžetski kalendar* je redoslijed aktivnosti vezanih za pripremu, usvajanje i izvještavanje o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

<sup>3</sup> Sl. gl. RS, br. 54/08.

<sup>4</sup> Odluka o usvajanju budžeta RS-a za 2011, objavljena u Sl. gl. RS-a, br. 1/11.

ostvariti uštede.<sup>5</sup> Druga činjenica se odnosi na zakonsku proceduru usvajanja Zakona o izvršenju budžeta i Odluke o usvajanju budžeta, naime, u ovom slučaju se nije pridržavalo odredaba Zakona o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine.<sup>6</sup> Ovaj zakon propisuje istodobno usvajanje budžeta BiH i budžeta oba njezina entiteta.<sup>7</sup> Ako to nije moguće na bilo kojem od tih nivoa vlasti, svi se moraju odlučiti za privremeno finansiranje dok se ne postigne dogovor o Globalnom fiskalnom okviru u Fiskalnom vijeću.<sup>8</sup> S obzirom da do tog sporazuma nije došlo, ne zna se koliko će se novaca i kako će se novac moći dijeliti s jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje.

Zbog nepostizanja dogovora o fiskalnom okviru, i donošenja budžeta u Republici Srpskoj mimo procedure koju propisuje Zakon o Fiskalnom vijeću, *Sulejman Tihic*, s položaja potpredsjednika Doma naroda Parlamenta BiH, od Ustavnog suda BiH zatražio je ocjenu ustavnosti Zakona o budžetu Republike Srpske i Odluke o usvajanju budžeta.<sup>9</sup> U ovom zahtjevu Tihic ističe da ni jedan od ova dva zakona nisu usaglašeni sa čl. III st. 3 tačka b; čl. III st.5 tačka a i čl. VIII st. 3 Ustava BiH.

Za utemeljenje ovakve tvrdnje je relevantna analiza odluke Ustavnog suda BiH, U 14/04.<sup>10</sup> U njoj Sud nalazi da propust institucije (u ovom slučaju Parlamenta FBiH), dovodi do kršenja Ustava BiH, odnosno do povrede navedenih članova. Taj propust se kvalificira isto kao i propust koji je učinila Narodna skupština RS kada je usvojila oba spomenuta zakona. Pri tom nije provedena procedura koja je propisana zakonom za slučaj da se u Fiskalnom vijeću ne postigne sporazum o Globalnom fiskalnom okviru.

Kao argumente za svoju tvrdnju, podnosilac zahtjeva, navodi činjenice da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 29. oktobra 2003. usvojila Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja<sup>11</sup> a čemu je prethodilo međuentitetsko potpisivanje Sporazuma o nadležnosti u oblastima indirektnog oporezivanja. Ovim sporazumom su nadležnost entiteta u oblasti indirektnog oporezivanja, a u okviru sistema porezne politike, prenesene na državu Bosnu i Hercegovinu.

Usvajanjem Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja uspostavljen je jedinstven sistem i organizacijska osnova za indirektno oporezivanje na nivou države Bosne i Hercegovine. Ovim se podržava sveukupna makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH, te pruža podrška funkcioniranju jedinstvene ekonomske teritorije u BiH.

---

<sup>5</sup> Poreski prihodi, koje čine prihodi od poreza na dohodak, prihod od indirektnih poreza i ostali poreski prihodi, iznose 1,274 milijardi KM i veći su za 5,7 posto u odnosu na procijenjeni iznos za prošlu godinu. Za zaposlene u organima uprave RS-a nastavlja se primjena Zakona o plaćama i zaposleni u tom sektoru u ovoj godini primaće umanjene plaće. Povećavaju se sredstva za rad predsjednika RS-a sa 6 na 11 miliona KM. Sredstva planirana za subvencije u ovoj godini iznose 115,7 miliona KM i manja su za 21,4 posto nego u prošloj godini. Za grantove planirano je 27,3 miliona KM ili manje za 21,7 posto u odnosu na prošlu godinu, gdje je najveći grant od 3,2 miliona KM usmjeren parlamentarnim strankama. Usp. budžet RS-a za 2010. i 2011.

<sup>6</sup> Sl. gl. BiH, br. 63/08.

<sup>7</sup> Čl. 8 Zakona o Fiskalnom vijeću BiH, Sl. gl. BiH, br. 63/08.

<sup>8</sup> Čl. 12 Zakona o Fiskalnom vijeću BiH, Sl. gl. BiH, br. 63/08.

<sup>9</sup> U drugoj polovini januara 2011. Ustavni sud Bosne i Hercegovine zaprimio je zahtjev za ocjenu ustavnosti Odluke o izvršenju budžeta i Zakona o izvršenju budžeta.

<sup>10</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu od 29. 10. 2004.

<sup>11</sup> Sl. gl. BiH, br 44/03, 52/04, 34/07 i 49/09.

Kao sljedeći argument, navodi se postojanje Zakona o Fiskalnom vijeću u BiH.<sup>12</sup> Usvajanjem budžeta za 2011. od strane Narodne skupštine Republike Srpske, Tihic smatra da su prekršene odredbe ovog zakona u dijelu koji govori kako vlade na svim nivoima (državni i entitetski nivo) i parlamenti, odnosno skupština, moraju postupati u slučaju da se ne postigne sporazum o Globalnom okviru fiskalnog bilansa i politika u BiH.

Kamen spoticanja u ovom slučaju nije usvajanje budžeta kao budžeta mimo odredbi Zakona o Fiskalnom vijeću, nego samovoljno određivanje koliko novaca mora pripasti Republici Srpskoj s jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje. Vlada Republike Srpske je sama odredila taj iznos u visini od 9 procenata više nego prošle godine. Drugim riječima, budžet BiH je umanjen za 9 procenata u odnosu na prošlu godinu.

## **2. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske<sup>13</sup>**

### *2.1. Doseg Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske*

Suština Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske<sup>14</sup> je precizno i detaljno planiranje budžeta u pogledu prihoda koji su ograničavajući faktor za potencijalne rashode. Namjensko trošenje sredstava unutar precizno utvrđenog iznosa sredstava predstavlja polazište za ovaj zakon u pogledu stvaranja realnog i ekonomičnog plana.

Prema ovom zakonu, budžetski sistem čine: budžet Republike Srpske, budžet općina i gradova te plan finansijskih sredstava. Zakon regulira sljedeće oblasti:<sup>15</sup>

- pripremu, planiranje, način izrade i donošenje budžeta Republike Srpske, budžeta općina i gradova i finansijskog plana fondova,
- izvršenje budžeta Republike, budžetskog plana fondova,
- budžetsko računovodstvo, kontrolu i reviziju budžeta Republike, budžeta općina i gradova, te finansijskog plana fondova.

Sukladno Zakonu o budžetskom sistemu, priprema i izrada budžeta zasniva se na dokumentu okvirnog budžeta<sup>16</sup>, koji usvaja Vlada Republike Srpske. O usvojenom dokumentu Vlada informiše Narodnu skupštinu Republike Srpske, najkasnije 30 dana nakon usvajanja.<sup>17</sup>

### *2.2. Budžetski kalendar*

Budžet se priprema i donosi prema budžetskom kalendaru,<sup>18</sup> a on propisuje sljedeće rokove:

- 30. jun – Vlada usvaja dokument,
- 1. juli – Ministarstvo dostavlja dokument općinama i gradovima,

---

<sup>12</sup> Usp. Poglavlje 4.

<sup>13</sup> Prečišćen tekst objavljen u Sl. gl. RS-a, br. 54/08.

<sup>14</sup> Sl. gl. RS, br. 54/08.

<sup>15</sup> Čl. 1 st. 2 Zakona o budžetskom sistemu RS, Sl. gl. RS, br. 54/08.

<sup>16</sup> Dokument okvirnog budžeta sadrži makroekonomske projekcije i prognoze prihoda i rashoda za sljedeću fiskalnu godinu i naredne dvije fiskalne godine.

<sup>17</sup> Čl. 15 st. 3 Zakona o budžetskom sistemu RS, Sl. gl. RS, br. 54/08.

<sup>18</sup> Čl. 19 Zakona o budžetskom sistemu RS, Sl. gl. RS, br. 54/08.

- 1. juli – Ministarstvo izdaje budžetskim korisnicima uputstvo o načinu i elementima izrade nacrt budžeta za sljedeću fiskalnu godinu,
- 1. septembar – budžetski korisnici dostavljaju Ministarstvu budžetske zahtjeve za narednu fiskalnu godinu,
- 15. oktobar – Ministarstvo dostavlja Vladi nacrt budžeta Republike za narednu fiskalnu godinu.
- 5. novembar – Vlada usvaja nacrt budžeta Republike za narednu fiskalnu godinu i dostavlja ga Skupštini na usvajanje,
- 15. novembar – Skupština usvaja nacrt budžeta Republike za narednu fiskalnu godinu,
- 1. decembar – Vlada usvaja prijedlog budžeta Republike za narednu fiskalnu godinu.

### 3. Ustav Bosne i Hercegovine<sup>19</sup>

#### 3.1. Član III stav 5 Ustava Bosne i Hercegovine

Ovaj član Ustava Bosne i Hercegovine je izvor fleksibilnosti u smislu provođenja reforme državne nadležnosti: formiranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, Uprave za indirektno oporezivanje ili provođenje reforme na polju odbrane se odnose na čl. III st. 5 tačka a Ustava BiH.<sup>20</sup>

Jedan od sporazuma koje su entiteti sklopili u skladu sa čl. III st. 5 tačka a Ustava BiH, jeste sporazum koji obuhvata materiju iz oblasti indirektnog oporezivanja.<sup>21</sup> Prema ovom sporazumu, prenesene su nadležnosti entiteta na Parlamentarnu skupštinu BiH iz oblasti indirektnog oporezivanja u okviru sistema poreske politike kako bi se omogućilo razmatranje i usvajanje Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja.<sup>22</sup>

Cilj Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja<sup>23</sup> je, između ostalog, i raspodjela prihoda na osnovu indirektnih poreza prema budžetima BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko na transparentan način. Nadalje, ovim članom Ustava BiH, obezbijedena je mogućnost da se uspostave dodatne institucije prema potrebi vršenja dodatnih nadležnosti.

Jedna od takvih institucija je i Fiskalno vijeće BiH koje je osnovano u septembru 2008. godine.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Opći okvirni sporazum za mir u BiH, Aneks IV.

<sup>20</sup> Usp. Ademović/Steiner, *Ustav Bosne i Hercegovine Komentar*, 2010, s. 543.

<sup>21</sup> Neobjavljen Sporazum; Usp. Odluka o davanju saglasnosti na Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja, Sl. nov. FBiH, br. 64/03; Zaključke Narodne skupštine RS, br. 01-1005/03, Sl. gl. RS, br. 95/03.

<sup>22</sup> Sl. gl. BiH, br. 44/03, 52/04, 34/07 i 49/09.

<sup>23</sup> Usp. čl. 2 Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja, Sl. gl. BiH, br. 44/03, 52/04, 34/07 i 49/09.

<sup>24</sup> Sl. gl. BiH, br. 63/08.

### 3.2. Član III st. 3 tačka b Ustava Bosne i Hercegovine

Prema Ustavu BiH (član III.3.b.) entiteti su obavezni da se u potpunosti pridržavaju odluka zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine. Takvu odluku, bez sumnje predstavlja i Zakon o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine te Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini.

## 4. Zakon o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine

Kako bi se riješila nedostataka fiskalne koordinacije, BiH se obavezala na sprovođenje reforme – uspostavljanje Fiskalnog vijeća. Uspostavljanje Fiskalnog vijeća zagovarale su međunarodne organizacije, koje su prisutne u BiH, kao što su Međunarodni monetarni fond, OHR, Svjetska banka, Europska komisija i druge međunarodne organizacije.<sup>25</sup>

Preporuka je također ugrađena u različite strategijske dokumente pregovarane i potpisane između međunarodne zajednice i BiH.<sup>26</sup> Pored toga, jedan od ekonomskih zahtjeva u Odluci Vijeća Europe o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u dokumentu o Europskom partnerstvu sa BiH<sup>27</sup> jeste usvajanje Zakona o Fiskalnom vijeću i uspostavljanje procedura za njegovo efikasno funkcionisanje.

Zakonom o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine<sup>28</sup> osnovano je Fiskalno vijeće BiH. Ono ima zadatak da koordinira fiskalnu politiku u BiH kako bi se osigurala makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH.<sup>29</sup>

Vijeće čini šest članova, i to: predsjedavajući Vijeća ministara BiH, predsjednik Vlade Republike Srpske i premijer Federacije BiH, ministar finansija i trezora BiH, ministar finansija Republike Srpske, ministar finansija Federacije BiH, a u svojstvu posmatrača i bez prava glasa guverner Centralne banke BiH i predsjednik Vlade Brčko Distrikta BiH.

Nadležnosti i odgovornosti Fiskalnog vijeća su sljedeće (čl. 5 Zakona o Fiskalnom vijeću BiH):

- a) koordinacija fiskalne politike u Bosni i Hercegovini;
- b) usvajanje prijedloga dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini,<sup>30</sup> koji sadrži sljedeće parametre:
  1. prijedlog fiskalnih ciljeva<sup>31</sup> budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH,

---

<sup>25</sup> Usp. I. Jankulov, *Fiskalno vijeće – magično rješenje*, 2007, s. 8.

<sup>26</sup> Usp. Akcioni plan Strategije srednjoročnog razvoja BiH. Dostupno na [http://www.eppu.ba/pdf/teble\\_report\\_on\\_implementation\\_of\\_action\\_plan\\_of\\_bih\\_mtds\\_for\\_period\\_august\\_2003-march\\_2005.pdf](http://www.eppu.ba/pdf/teble_report_on_implementation_of_action_plan_of_bih_mtds_for_period_august_2003-march_2005.pdf)

<sup>27</sup> Usp. Odluku Vijeća od novembra 2005. Dostupno na [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2005/pdf/com\\_555\\_final\\_ba\\_partnership/com\\_555\\_final\\_en\\_ba\\_partnership.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/com_555_final_ba_partnership/com_555_final_en_ba_partnership.pdf).

<sup>28</sup> Sl. gl. BiH, br. 63/08.

<sup>29</sup> Čl. 2 Zakona o Fiskalnom vijeću BiH, Sl. gl. BiH, br. 63/08.

<sup>30</sup> *Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini* predstavlja dokument koji sadrži elemente za koordinaciju fiskalnih politika u BiH, a koji se usvaja u formi sporazuma između Vlade FBiH, Vlade RS i Vijeća ministara BiH.

2. prijedlog makroekonomske projekcije i projekcije ukupnih indirektnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu,
  3. prijedlog gornje granice zaduženja budžeta institucija: BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH;
- c) usvajanje prijedloga kratkoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija;
  - d) praćenje realizacije utvrđenih ciljeva i kriterija prilikom donošenja i izvršavanja budžeta, kao i preduzimanje korektivnih mjera i aktivnosti;
  - e) uspostavljanje potpune koordinacije aktivnosti u poštivanju budžetskih kalendara u pripremi, usvajanju, izvršenju i reviziji budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine;
  - f) predlaganje prioriteta u unapređenju sektora javnih finansija u Bosni i Hercegovini,
  - g) usvajanje Poslovnika o radu Fiskalnog vijeća i drugih potrebnih akata za funkcioniranje rada Fiskalnog vijeća;
  - h) usvajanje budžeta Fiskalnog vijeća.

Jedna od nadležnosti Fiskalnog vijeća je i usvajanje *Prijedloga dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH*. Prijedlog dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH donosi se za naredne tri godine, revidira se svake godine a usvaja se u formi sporazuma između Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH i Vlade Republike Srpske. Svaka vlada treba u skladu sa zaključenim sporazumom usvojiti svoje dokumente okvirnog budžeta u skladu s budžetskim kalendarom.

Nakon usvajanja dokumenta okvirnog budžeta, Vijeće ministara BiH, Vlada Republike Srpske, odnosno Vlada Federacije BiH, predlažu i dostavljaju, svojim parlamentima, odnosno skupštini, u proceduru budžet za narednu godinu na usvajanje u skladu s budžetskim kalendarom.

#### 4.1. Otklanjanje zastoja u donošenju odluka – deblokada

U slučaju da Fiskalno vijeće ne postigne sporazum o Prijedlogu dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini do roka koji je predviđen budžetskim kalendarom, Sekretarijat Fiskalnog vijeća<sup>32</sup> *ex officio* dostavlja Tehničku informaciju (Odsustvo sporazuma) Vijeću ministara BiH, Vladi Federacije BiH, Vladi Republike Srpske, Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu Federacije BiH i Narodnoj skupštini Republike Srpske.

Ukoliko se do roka za donošenje budžeta, prema budžetskom kalendaru, ne postigne sporazum o Prijedlogu dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Republike Srpske obavezuju se da će svojim parlamentima, odnosno skupštini, predložiti odluku o privremenom finansiranju u skladu s važećim zakonima, do momenta potpisivanja sporazuma.

---

<sup>31</sup> *Fiskalni cilj*, u smislu Zakona o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine, predstavlja primarni suficit, odnosno primarni deficit. Primarni suficit, odnosno primarni deficit predstavlja razliku između tekućih prihoda i tekućih rashoda korigiran za iznos neto kamate.

<sup>32</sup> *Sekretarijat Fiskalnog vijeća* je tijelo u okviru vijeća koje koordinira aktivnosti i rad Fiskalnog vijeća i Savjetodavne grupe, putem organizacionih i administrativnih funkcija.



Međutim, u slučaju da se sporazum ne potpiše do isteka važenja odluke o privremenom finansiranju, Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije BiH i Vlada Republike Srpske obavezuju se da predlože okvire budžeta iz prethodne godine.

Zakon o Fiskalnom vijeću BiH je svojim članom 13 propisao i sankcije za slučaj kršenja odredaba. Sankcije će se primijeniti u slučaju da Vijeće ministra BiH, Vlada Federacije BiH i Vlada Republike Srpske, prekrše sporazum o prijedlogu dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH, ili da za slučaj odsustva sporazuma postupe suprotno svojoj obavezi o predlaganju odluke o privremenom finansiranju.

Prema Zakonu<sup>33</sup> propisano je da u slučaju prekršaja nepredlaganja odluke o privremenom finansiranju, prekršilac je obavezan deponirati iznos od 10% od iznosa odstupanja ispod utvrđenog fiskalnog cilja na vlastiti račun posebnih namjena. Ta deponirana sredstva se mogu koristiti isključivo za izmirenje unutrašnjeg duga prekršioca.

#### *4.2. Zašto nije došlo do usvajanja dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini?*

Sredinom 2010. na sjednici Fiskalnog vijeća je odlučeno da će polazna osnova za utvrđivanje okvira ukupne javne potrošnje u BiH za 2011. biti na nivou 2010. godine.

Do kraja godine nije se postigao dogovor o Globalom okviru fiskalnog bilansa i politika u BiH. Po mišljenju predstavnika iz Republike Srpske, „zajedničke institucije“ BiH imaju prevelike zahtjeve kada je riječ o izdvajanju sredstava s jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje za budžet u 2011.<sup>34</sup>

Prvobitni zahtjev od 920 miliona KM smanjen je na 800 miliona KM, što je više od 110 miliona u odnosu na prethodni budžet kada je izdvajanje bilo 689 miliona.

### **5. Privremeno finansiranje na nivou Bosne i Hercegovine**

Zakon o finansiranju institucija BiH<sup>35</sup> propisuje da u slučaju da Parlamentarna skupština BiH ne usvoji Zakon o budžetu prije početka fiskalne godine, finansiranje će biti privremeno.<sup>36</sup> Privremeno finansiranje vrši se srazmjerno sredstvima utrošenim prema tromjesečnom prosjeku za prethodnu fiskalnu godinu. U tom periodu budžetski korisnici ne mogu započeti nove ili proširene programe i aktivnosti dok se iste ne odobre u Zakonu o budžetu. Nastavljanje višegodišnjih projekata, nabavka robe i usluga, odnosno nastavljanje isplate sredstava za ove svrhe, dopušteno je u skladu sa uslovima privremenog finansiranja, s tim da je višegodišnje finansiranje ili ovlaštenje za buduće obaveze odobreno u prethodnim budžetima. Budžet se mora usvojiti najkasnije do 31. marta, nakon toga se neće realizirati rashodi u bilo koju svrhu, osim isplate neizmirenog duga, sve dok se budžet propisno ne usvoji.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Usp. čl. 3 Zakona o Fiskalnom vijeću BiH, Sl. gl. BiH, br. 63/08.

<sup>34</sup> Izjava ministra finansija RS-a A. Džombića, usp. [www.bizon.ba/ekonomijal](http://www.bizon.ba/ekonomijal).

<sup>35</sup> Sl. gl. BiH, br. 61/04 i 49/09.

<sup>36</sup> Usp. čl. 11 st. 1 Zakona o finansiranju institucija BiH, Sl. gl. BiH, br. 61/04 i 49/09.

<sup>37</sup> Čl. 11 st. 6 Zakona o finansiranju institucija BiH, Sl. gl. br. 61/04 i 49/09.

Nakon općih izbora održanih u novembru 2010. nije došlo do formiranja vlasti na državnom nivou do kraja godine, tako da je Vijeće ministara, koje je praktično Vijeće iz prethodnog mandata, donijelo Odluku o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za period januar – mart 2011.<sup>38</sup>

Kako se vlast na državnom nivou nije formirala ni u toku prva tri mjeseca 2011. godine, Vijeće ministara je, na prijedlog Ministarstva finansija i trezora, donijelo Odluku o privremenom finansiranju institucija BiH i njenih međunarodnih obaveza za drugo tromjesečje ove godine, za period april – juni 2011.<sup>39</sup>

Na istoj sjednici kada je donesena odluka o privremenom finansiranju za drugo tromjesečje, usvojen je i nacrt budžeta za 2011. u istom iznosu kakav je iznosio u 2010. Ovaj nacrt budžeta će morati da sačeka formiranje kompletne vlasti na državnom nivou.<sup>40</sup>

## **6. Privremeno finansiranje u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Zakon o budžetu u Federaciji BiH,<sup>41</sup> u svom članu 21, propisuje da u slučaju da Parlament ne donese budžet prije početka fiskalne godine, finansiranje se obavlja privremeno, najduže za prva tri mjeseca fiskalne godine.<sup>42</sup> Odluku o privremenom finansiranju donosi Parlament. Privremeno finansiranje se obavlja srazmjerno sredstvima utrošenim u istom periodu, odnosno najviše do tromjesečnog prosjeka za prethodnu fiskalnu godinu. Budžetski korisnici ne mogu započeti nove ili proširiti programe i aktivnosti dok se ne odobri budžet. Nastavljanje višegodišnjih projekata, nabavka robe i usluga, odnosno nastavljanje isplate sredstva za ove svrhe, dopušteno je u skladu sa uslovima privremenog finansiranja, s tim da je višegodišnje finansiranje ili ovlaštenje za buduće obaveze odobreno u prethodnim budžetima. Budžet se mora usvojiti najkasnije 31. marta tekuće godine. Ukoliko se budžet ne usvoji do 31. marta, nakon toga se neće realizovati rashodi u bilo koju svrhu, osim otplate zajmova, sve dok se budžet ne usvoji.

Zbog neformiranja vlasti nakon oktobarskih općih izbora, u Federaciji BiH nije bilo mogućnosti da se donese budžet. Stoga je visoki predstavnik za BiH 26. januara 2011. donio Odluku o privremenom finansiranju Federacije BiH za period januar – mart 2011.<sup>43</sup>

Konačno, sredinom marta je došlo do formiranja vlasti u Federaciji BiH<sup>44</sup> nakon čega je po hitnom postupku usvojen budžet za 2011, kao i Zakon o izvršenju budžeta za 2011. Visina budžeta je umanjena za oko 164 miliona KM u odnosu na prethodnu godinu.<sup>45</sup> Projekcija budžeta zasnova je na odredbama Sporazuma o stand-by aranžmanu s MMF-om, Pisma namjere, Zakona o ostvarivanju ušteda u FBiH, te zakonu o plaćama i naknadama u organima vlasti i plaćama i naknadama policijskih službenika u Federaciji BiH.

---

<sup>38</sup> Odluka objavljena u Sl. gl. BiH, br. 2/11.

<sup>39</sup> Odluka objavljena u Sl. gl. BiH, br. 28/11.

<sup>40</sup> U trenutku pisanja ove analize, formiran je samo Predstavnički dom, dok Doma naroda još nema kao ni Savjeta ministara.

<sup>41</sup> Sl. nov. FBiH, br. 19/06.

<sup>42</sup> Čl. 21 Zakona o budžetu u FBiH, Sl. novine FBiH, br. 19/06.

<sup>43</sup> Odluka objavljena na službenoj web stranici OHR-a.

<sup>44</sup> Radio Slobodna Europa, [www.slobodnaeuropa.org](http://www.slobodnaeuropa.org). Vlast je formirana bez izabranika iz tri kantona: Zapadnohercegovačkog, Posavskog i Kantona 10.

<sup>45</sup> Budžet Federacije BiH u 2010. iznosio je 1.863.333.532 KM, a u 2011. iznosi 1.699.318.442 KM.



## 7. Privremeno finansiranje u Republici Srpskoj

Prema članu 34 Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske<sup>46</sup> budžet se donosi za period od jedne godine i važi za godinu za koju je donesen.

U slučaju da Skupština, kao nadležno tijelo za donošenje budžeta, ne donese budžet prije početka fiskalne godine, Skupština donosi odluku o privremenom finansiranju najduže za period od 1. januara do 30. juna tekuće fiskalne godine. Ukoliko se ne donese budžet do 30. juna tekuće fiskalne godine, ne mogu se koristiti sredstva s transakcionih računa Republike, općina i gradova do donošenja budžeta.

Za razliku od vlasti na nivou BiH i vlasti u Federaciji BiH, Vlada Republike Srpske je već u martu 2010. krenula s konsultacijama o budžetu za 2011.<sup>47</sup> Budžet je usvojen 22. decembra 2010. a na nivou je budžeta iz prethodne godine<sup>48</sup>, također je usvojen i Zakon o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2011. Objavljivanjem u Sl. glasniku Republike Srpske dana 5. januara 2011. ovi dokumenti su stupili na snagu.<sup>49</sup>

## 8. Pregled problema:

Donošenju budžeta na državnom i entitetskom nivou prethodi potpisivanje sporazuma o globalnom okviru fiskalnog bilansa i politika Bosne i Hercegovine u Fiskalnom vijeću. S obzirom da ovaj sporazum nije postignut, a razlog je neslaganje oko iznosa sredstava koji je trebao da se izdvoji za budžet BiH, nije se ispoštovala ni procedura donošenja budžeta kako je propisano Zakonom o Fiskalnom vijeću. Bosna i Hercegovina se finansira odlukom o privremenom finansiranju i to dva puta po tri mjeseca, iako je zakonom propisano da privremeno finansiranje može trajati samo tri mjeseca, a nakon toga se ne mogu koristiti sredstva nego se mora donijeti budžet, koji ne može biti veći no što je bio prethodne godine. Federacija BiH, zahvaljujući OHR-u i ovlastima koje ima visoki predstavnik u BiH, koji je donio odluku o privremenom finansiranju zbog neformiranja vlasti nakon oktobarskih izbora, je problem budžeta riješila privremenim finansiranjem. Nakon proteka roka za koji se može donijeti odluka o privremenom finansiranju, došlo je do formiranja vlasti koja, prvo što je učinila, usvojila je budžet za tekuću godinu, koji je manji za 9 procenata u odnosu na prošlogodišnji budžet. Međutim, Republika Srpska nije imala problema oko formiranja vlasti ali nije se pridržavala ni procedure koja je propisana Zakonom o Fiskalnom vijeću u slučaju nepostizanja dogovora i nepotpisivanja Sporazuma te donijela odluku o privremenom finansiranju, nego je donijela svoj budžet u istom iznosu kao i prošlogodišnji. Iz svega navedenog može se zaključiti da je Republika Srpska svojim postupkom povrijedila odredbe Zakona o Fiskalnom vijeću jer je usvojila Zakon o izvršenju budžeta kao i Odluku o usvajanju budžeta mimo odredbi zakona. Međutim, s obzirom da je Ustavom, odnosno njegovim članom III st. 3 tačka b), te st. 5 tačka a) istog člana, propisano da se entiteti moraju pridržavati Ustava, te i to da će se sporazumom prenijeti na Bosnu i Hercegovinu određene nadležnosti, Republika Srpska je sporni zakon i odluku donijela mimo ovih odredbi, te time povrijedila odredbe Ustava.

---

<sup>46</sup> Sl. gl. RS, br. 54/08.

<sup>47</sup> Izjava ministra finansija RS-a, A. Džombića, usp. [www.bizon.ba/ekonomijal](http://www.bizon.ba/ekonomijal).

<sup>48</sup> Iznos budžeta je 1,6 mil KM. Usp. Budžet RS-a za 2010.

<sup>49</sup> Sl. gl. RS, br. 1/11.

## 9. Zaključak

Davanjem svoje saglasnosti na formiranje Uprave za indirektno oporezivanje kao i usvajanje Zakona o Fiskalnom vijeću, Republika Srpska (kao uostalom i Federacija BiH) je svoje nadležnosti iz oblasti indirektnog oporezivanja, a u okviru sistema porezne politike kao i makroekonomsku politiku prenijela na državu. Ako se analizira postupak usvajanja budžeta Republike Srpske za 2011. i Zakona o izvršenju budžeta od strane Narodne skupštine Republike Srpske, uočava se da su, i Vlada RS-a i Narodna skupština RS-a, ignorisali odredbe Zakona o Fiskalnom vijeću BiH koji je decidan u regulisanju pitanja procedure usvajanja budžeta na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, pa tako i budžeta Republike Srpske.

Zbog toga je očigledno da su vlasti u Republici Srpskoj usvojile svoj budžet mimo odredaba koje propisuje Zakon o Fiskalnom vijeću, umjesto da su usvojili odluku o privremenom finansiranju dok se ne postigne sporazum o Globalnom okviru fiskalnog bilansa i politika Bosne i Hercegovine.

Ovdje bi trebalo naglasiti da je ovim postupkom vlasti u Republici Srpskoj, koja nije postupila po proceduru iz čl. 12 Zakona o Fiskalnom vijeću BiH, *de facto* Republika Srpska preuzela ovlaštenja koja je članom III st. 5 tačka a, Ustava BiH, prenijela na BiH. S obzirom da je Ustav BiH, u čl. III st. 3 tačka b, da će se entiteti pridržavati Ustava, zatim u čl. III st. 5 tačka a, da će Bosna i Hercegovina preuzeti one nadležnosti u stvarima u kojima se postigne saglasnost entiteta, te da se mogu uspostaviti dodatne institucije koje bi bile potrebne za vršenje tih nadležnosti, postupak vlasti u Republici Srpskoj jasno potvrđuje činjenicu da Republika Srpska jeste prekršila ne samo Zakon o Fiskalnom vijeću BiH nego i odredbe samog Ustava činjenicom da je propustila da postupi po uputama Fiskalnog vijeća, odnosno prema čl. 12 Zakona o Fiskalnom vijeću u slučaju nepostizanja dogovora o Globalnom okviru fiskalnog bilansa i politika.

Ako bliže pogledamo naprijed spomenutu odluku Ustavnog suda, U 14/04,<sup>50</sup> te usporedimo činjenice u tužbi, Sud bi se, prilikom odlučivanja u ocjeni ustavnosti spornog zakona, mogao pozvati na ovu odluku.

Naime, u predmetu Ustavnog suda U 14/04 podnosioci zahtjeva su tražili da se ocijeni ustavnost zakona koje je usvojila Federacija Bosne i Hercegovine, a koji se odnose na nadležnosti iz oblasti indirektnog oporezivanja po osnovu kojeg je uspostavila upravu za indirektno oporezivanje sa Upravnim odborom, koji se sastoji od ministara finansija Bosne i Hercegovine i entiteta, kao i tri eksperta. Ovom odboru je dato ovlaštenje za davanje prethodnog odobrenja za proglašenje državne ili entitetske legislative ili legislative Distrikta Brčko o indirektnom oporezivanju ili o njenoj izmjeni. Jednostavnije rečeno, entiteti su zadržali nadležnost da usvajaju legislativu u području indirektnog oporezivanja, ali je ta nadležnost uslovljena prenošenjem prava na tijelo Bosne i Hercegovine koje daje odobrenje na to.

U navedenom slučaju Ustavnog suda BiH pobijani zakon je predstavljao izmjene postojeće legislative Federacije BiH koja je regulisala fiskalnu oblast indirektnog oporezivanja. Uzimajući u obzir da dozvola Odbora nije ni tražena ni dobivena, podnosioci zahtjeva su tvrdili da je zakon koji je usvojila Federacija BiH neustavan. U svojoj odluci Ustavni sud BiH je smatrao da je

---

<sup>50</sup> Usp. (bilj. 10).

propust Parlamenta Federacije BiH da dobije saglasnost Odbora vodio ka povredi čl. III st. 3 tačka b, i čl III st. 5 tačka a, Ustava BiH.<sup>51</sup>

Trenutno se može očekivati da prvi zadatak koji bi trebali odraditi u Parlamentu bude usvajanje budžeta za 2011.<sup>52</sup> Vijeće ministara je pripremlilo i usvojilo nacrt budžeta za 2011. koji je u visini prošlogodišnjeg budžeta.<sup>53</sup> Razlog tome je i zakonska odredba<sup>54</sup> koja propisuje da u slučaju da se ne postigne sporazum u zakonom predviđenom roku, vlade svojim parlamentima, odnosno skupštini, predlažu budžet na visini prošlogodišnjih budžeta.

Što se tiče Republike Srpske i njihovog budžeta održaće se *status quo* zato što je usvojen budžet na prošlogodišnjem nivou. Znači neće se moći ni izreći sankcija propisana čl. 12 st. 3 Zakona o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine, jer Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske propisuje privremeno finansiranje za prvih šest mjeseci (januar-juni), a ne kao na državnom nivou i u Federaciji Bosne i Hercegovine gdje je propisano privremeno finansiranje tri mjeseca. Sve i da Narodna skupština Republike Srpske poništi sporni Zakon i Odluku, te retroaktivno donese odluku o privremenom finansiranju, moralo bi se do kraja juna donijeti budžet za 2011. u visini prošlogodišnjeg budžeta, koji *de facto* već postoji.

Ovdje se s razlogom može očekivati otvaranje nekih novih problema: problem rada Fiskalnog vijeća BiH i nepostizanje sporazuma prema odredbama Zakona o Fiskalnom vijeću, a samo Vijeće nije reagiralo uputama o privremenom finansiranju, a ni sankcijama.

Drugi problem je rješavanje situacija u trenucima krize vlasti. Pozitivni zakoni BiH morali bi ugraditi i mehanizme kojima bi se regulisale situacije kada država zapadne u političku krizu izazvanu neformiranjem vlasti, krizu koja je odgovorna za donošenje budžeta.

Podsjetimo da je donošenje budžeta kasnilo zbog krize vlasti nakon općih izbora održanih u oktobru 2010. Zakon o finansiranju institucija BiH propisuje da neusvajanje budžeta prema budžetskom kalendaru vodi donošenju odluke o privremenom finansiranju.<sup>55</sup> Privremeno finansiranje ima za cilj obavljanje aktivnosti zakonski utvrđenih budžetskih korisnika i izvršavanja tromjesečnom prosjeku za prethodnu fiskalnu godinu. U tom periodu ne mogu se započeti nove ili proširene programe i aktivnosti. Izuzeće se odnosi samo na otplatu javnog unutrašnjeg i vanjskog duga koji se plaća s dospijjećem obaveza.

Sljedeći problem, a možda i najbitniji, koji se otvara nakon ovakvih ponašanja entiteta, bi mogao da bude nepostojanje mehanizama kojima bi se regulisala „poslušnost“ entiteta, te efikasnije sprovođenje državnih zakona kako bi se ojačala država i osigurala vladavina prava.

---

<sup>51</sup> Usp. Obrazloženje odluke, poglavlje VI Meritum, tačka 27.

<sup>52</sup> Analiza je radena prema stanju iz maja 2011.

<sup>53</sup> Usp. gore poglavlje 5 posebno bilj. 40.

<sup>54</sup> Čl. 12 st. 3 Zakona o Fiskalnom vijeću BiH, Sl. gl. BiH, br.63/08.

<sup>55</sup> Usp. čl. 11 st. 1 Zakona o finansiranju institucija BiH, br. 61/04 i 49/09.