

EU-monitoring:
O ekonomskom i pravnom
prilagođavanju standardima
Evropske unije

**EU-monitoring:
O ekonomskom i pravnom
prilagođavanju standardima
Evropske unije**

Sarajevo, 2009.

EU-monitoring: O ekonomskom i pravnom prilagođavanju standardima
Evropske unije

Izdavač: Friedrich-Ebert-Stiftung
Za izdavača: Helmut Kurth

Autori: Nada Trninić
Svetlana Cenić
Simeun Vilendečić

Lektura: Zinaida Lakić

Korice: Senad Ramović

Štampa: Amosgraf d.o.o., Sarajevo

Tiraž: 500 primjeraka

Sva prava zadržana:
Friedrich-Ebert-Stiftung

CIP-Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine, Sarajevo

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

330.36(497.6):[339.923:061.1EU
340.134(497.6):061.1EU

TRNINIĆ, Nada

EU-monitoring o ekonomskom i pravnom
prilagođavanju standardima Evropske unije /
[autori Nada Trninić, Svetlana Cenić, Simeun
Vilendečić]. – Sarajevo: Friedrich Ebert

Stiftung, 2009. – 160 str.: graf. prikazi; 21 cm

Bibliografija i bilješke uz tekst

ISBN 978-9958-9036-7-0

1. Cenić, Svetlana 2. Vilendičić, Simeun

COBISS.BH-ID 17792006

Sadržaj

1. EU-monitoring: O ekonomskom i pravnom prilagođavanju standardima Evropske unije
2. Približavanje BiH Evropskoj uniji: izazovi ekonomskog i pravnog prilagođavanja
3. Makroekonomski aspekti približavanja EU
4. Evropska unija kao determinanta trgovinske politike
5. Usklađivanje zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom Zajednice – institucionalni/administrativni kapaciteti
6. Robna razmjena sa inostranstvom
7. Poređenje i prilagođavanje bh. poreskog sistema s poreskim sistemima u Evropskoj uniji
8. Nezaposlenost/zapošljavanje u BiH
9. Energetika u Evropskoj uniji i BiH
10. Prilozi
11. Biografije autora

EU-monitoring: O ekonomskom i pravnom prilagođavanju standardima Evropske unije

U posljednjih nekoliko mjeseci pojavilo se više izvještaja i monitoringa o približavanju Bosne i Hercegovine evropskim integracijama. Na prvom mjestu, Komisija Evropskih zajednica objavila je Izvještaj o napretku BiH za 2009. godinu, ali i vrlo detaljan i sadržajan Monitoring procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine, prvi polugodišnji izvještaj. Takođe, Generalna direkcija za ekonomsko-finansijske poslove Evropske komisije dala je pregled i sažetak ocjena ekonomsko-fiskalnih programa Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Srbije za 2009. godinu.

Navedeni dokumenti su dali pregled i ocjenu stanja procesa, a Monitoring procesa evropskih integracija BiH Vanjskopolitičke inicijative je dao potpuni pregled usvojenih akata, započetih procedura i procesa u toku. Zbog toga se niže data analiza više bavi osvjetljavanjem stanja u kojem se BiH nalazi, posebno u svjetlu izuzetno visokih troškova brojne administracije u odnosu na rezultate koji se postižu. Takođe, vidljivo je da se dostupni podaci često razlikuju, što ukazuje ne samo na odsustvo koordinacije institucija nego i na težinu posla da se izvrši tačna procjena stanja kako bi se i planiranje moglo profesionalnije uraditi. Dalje, ova analiza je i pokušaj da se bar dijelom ukaže i na razliku od vrlo optimističnih, moglo bi se reći nerealnih planova institucija BiH, i stvarnosti, odnosno učinaka.

Navedeni izvještaji i dokumenti su korišteni u tekstu, preuzimani su i dijelovi teksta i često uporedno dati zajedno sa izvještajima i ispitivanjima nekih drugih međunarodnih ili domaćih institucija ili organizacija.

U prilogu ovog dijela dokumenta dat je i pregled Direkcije za evropske integracije Zakonodavne aktivnosti predviđene dokumentom „Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz Evropskog partnerstva“ (period 2008-2012), sa rokovima i pregledom realizacije, te pregled Institucije koje je potrebno uspostaviti na osnovu dokumenta „Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz Evropskog partnerstva“ (period 2008-2012).

Ovaj papir je prvi dio analize približavanja BiH evropskim integracijama u svjetlu trenutnog ekonomskog stanja, dok će se drugi dio baviti pitanjima nevladinog sektora, ljudskih prava i ravnopravnosti.

Ključni događaji u odnosima Bosne i Hercegovine i Evropske unije:

- April 1992: Odnosi Bosne i Hercegovine i Evropske unije počinju se razvijati međunarodnim priznavanjem RBiH kao nezavisne i suverene države.
- Novembar 1995: Dejtonski (Pariški) mirovni sporazum je zaustavio rat i uspostavio dva entiteta u Bosni i Hercegovini: Federaciju BiH i Republiku Srpsku.
- 1997: Regionalni pristup, Savjet ministara Evropske unije postavlja političke i ekonomske uslove za razvoj bilateralnih odnosa. Bosna i Hercegovina uživa autonomne trgovinske povlastice.
- 1998: Uspostavljanje EU - BiH Konsultativne radne grupe (Consultative Task Force - CTF) koja osigurava tehničku i stručnu pomoć u području administracije, regulatornog okvira i politike.
- Maj 1999: Proces stabilizacije i pridruživanja (Stabilisation and Association Process - SAP). Proces stabilizacije i pridruživanja nudi jasnu mogućnost integracije za Bosnu i Hercegovinu, kao i ostalih pet zemalja regije u EU strukturu.
- Juni 1999: Usaglašen Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu, politički dokument kojem je strateški cilj stabilizacija u jugoistočnoj Evropi putem približavanja zemalja regije evroatlantskim integracijama te jačanja regionalne saradnje. U Sarajevu je u julu 1999. godine održan samit šefova zemalja i vlada Evrope, Kanade, Japana i SAD-a na kome je podržano i ozvaničeno osnivanje Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu.
- Mart 2000: Objavljivanje EU Mape puta (Road Map). Ovaj dokument uspostavlja 18 ključnih uslova koje Bosna i Hercegovina treba da ispuni kako bi se pristupilo izradi Studije izvodljivosti (Feasibility Study) za otpočinjanje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).
- 2000: Uveden bescarinski pristup proizvoda iz Bosne i Hercegovine unutrašnjem tržištu Evropske unije (Autonomus Trade Measure – ATM).
- Decembar 2000: Savjet donosi uredbu 2666/2000 o programu pomoći EU za obnovu, razvoj i stabilizaciju – CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation). Program tehničke pomoći Evropske unije za obnovu, razvoj i stabilizaciju namijenjen Albaniji, Bosni i

Hercegovini, Hrvatskoj, BJR Makedoniji i Saveznoj Republici Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora).

- Septembar 2002: Evropska komisija saopćila da su smjernice Mape puta o približavanju Evropskoj uniji „suštinski ispunjene“.

- Mart 2003: Rad na Studiji izvodljivosti je počeo. Evropska komisija je Savjet ministara BiH uručila upitnik od 346 pitanja, koja su pokrivala oblast ekonomskog i političkog uređenja BiH te ostalih oblasti koje su relevantne za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

- Novembar 2003: Evropska komisija donijela ocjenu Studije izvodljivosti. Studija izvodljivosti identifikovala je 16 prioriternih oblasti u kojima bi suštinski reformski napredak bio osnova Evropskoj komisiji da preporuči Savjetu EU otvaranje pregovora sa BiH o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

- Mart 2004: Evropska unija se odlučuje na prvo Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom.

- Oktobar 2005: Evropska komisija dala preporuku Savjetu EU da otvori pregovore o SSP-u sa BiH.

- Novembar 2005: 25. novembra u Sarajevu su zvanično pokrenuti pregovori o SSP-u.

- Januar 2006: Održana Prva plenarna runda pregovora o SSP-u između EU i BiH i Prvi plenarni sastanak Praćenja procesa reformi (Reform Process Monitoring – RPM), koje zamjenjuje Konsultativno radno tijelo.

- Januar 2007: Uspostavljen instrument pretpristupne pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance – IPA), namijenjen za sve pretpristupne aktivnosti koje finansira Evropska komisija.

- Novembar 2007: Okončani tehnički pregovori o SSP-u, a parafriranje i potpisivanje zavisi od ispunjenja političkih uslova.

- Decembar 2007: 4. decembra parafriran SSP.

- Februar 2008: 20. februara potpisan Okvirni sporazum o pravilima saradnje za provedbu finansijske podrške Evropske komisije BiH u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć.

- April 2008: Stekli se politički uslovi za potpisivanje SSP-a.

- Juni 2008. : 16. juna potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

- Juli 2008: 1. jula stupa na snagu Privremeni sporazum (Interim Agreement).

- Novembar 2008: 6. novembra Predsjedništvo BiH ratificiralo SSP.

- 11. septembar 2008. - Estonija ratificirala SSP

- 22. oktobar 2008. - Mađarska ratificirala SSP
- 10. mart 2009. - Slovenija ratificirala SSP
- 13. mart 2009. - Bugarska ratificirala SSP
- 17. mart 2009. - Slovačka ratificirala SSP
- 7. april 2009. - Finska ratificirala SSP
- 4. maj 2009. - Litvanija ratificirala SSP
- 15. maj 2009. - Danska ratificirala SSP
- 4. juni 2009. - Irska ratificirala SSP
- 29. juni 2009. - Portugal ratificirao SSP
- 2. juli 2009. - Kipar ratificirao SSP
- 23. juli 2009. - Češka Republika ratificirala SSP
- 14. avgust 2009. - Njemačka ratificirala SSP

Približavanje BiH Evropskoj uniji: izazovi ekonomskog i pravnog prilagođavanja

Opšti kriterijumi koje sve države koje žele da postanu članice EU treba da zadovolje definisani su na Savjetu u Kopenhagenu 1993. godine i poznati su kao *Kriterijumi iz Kopenhagena*:

- Stabilne demokratske institucije, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina;
- Funkcionisanje tržišne ekonomije, dovoljno konkurentne da izdrži pritisak konkurencije i djelovanje tržišnih sila u okviru EU;
- Sposobnost da se preuzmu obaveze koje proizilaze iz članstva, uključujući podršku ostvarivanju ciljeva Unije, kao i sposobnost državne administracije da usvoji i sprovodi pravne tekovine EU (*aquis communautaire*) u praksi.

Pored ova osnovna tri kriterijuma, na Evropskom savjetu održanom u Madridu 1995. godine definisana su još dva kriterijuma:

- Administrativna sposobnost države kandidata da sprovede preuzete obaveze
- Pravo Evropske unije da odlučuje o daljem proširenju.

Poglavlja pravne tekovine EU (acquis communautaire)

1. Slobodno kretanje roba
2. Slobodno kretanje radnika
3. Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga
4. Sloboda kretanja kapitala
5. Javne nabavke
6. Pravo trgovačkih društava
7. Pravo intelektualne svojine
8. Tržišna konkurencija
9. Finansijske usluge
10. Informatičko društvo i mediji
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj
12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
13. Ribarstvo
14. Saobraćajna politika
15. Energetika
16. Porezi
17. Ekonomska i monetarna politika
18. Statistika
19. Socijalna politika i zapošljavanje
20. Preduzetništvo i industrijska politika
21. Transevropske mreže
22. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata
23. Pravosude i osnovna prava
24. Pravda, sloboda i sigurnost
25. Nauka i istraživanje
26. Obrazovanje i kultura
27. Životna sredina
28. Zaštita potrošača i zdravlja
29. Carinska unija

30. Spoljni poslovi
31. Spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika
32. Finansijska kontrola
33. Finansijski i budžetski propisi
34. Institucije
35. Ostala pitanja

Težnja da se omogući integracija država zapadnog Balkana u strukture Evropske unije definisanjem jedinstvene političke strategije ostvarena je implementacijom Procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP) kao sveobuhvatnog političkog okvira namijenjenog za proces integracije država ovog regiona u strukture EU. Poučena iskustvom proširenja 2004. godine, EU nastoji da omogući državama zapadnog Balkana da preko PSP-a, kao i pomoću svih instrumenata koji su uvedeni u okviru ovog procesa, obezbijedi njihovu ciljnu i efikasnu integraciju. Na ovaj način se omogućava državama zapadnog Balkana da, prolazeći kroz sve faze ovog složenog procesa, budu u potpunosti pripremljene za eventualno članstvo. Kako je razvoj ovakve politike umnogome inspirisan razvojem politike proširenja prema državama jugoistočne Evrope, tako je i do uvođenja pojedinih instrumenata PSP-a došlo na osnovu pozitivnog iskustva istih u okviru prethodnog proširenja. Uvođenje Evropskih partnerstava je jedan od takvih instrumenata.

Uspostavljanje Evropskih partnerstava treba da pomogne državama zapadnog Balkana u njihovim naporima u pravcu „približavanja“ EU. U tom cilju predviđeno je da se Partnerstva definišu za svaku državu posebno, a njihova sadržina zavisi od ostvarenog napretka svake države u pravcu evropskih integracija, pa samim tim i njenih specifičnih potreba. U Partnerstvima su definisani kratkoročni i srednjoročni prioriteti sprovođenja reformi u različitim oblastima koje države treba da zadovolje u utvrđenom periodu. Zadovoljavanje prioriteta predstavlja mjerilo uspjehnosti u sprovođenju reformi svake države, a takođe i vodič za dobijanje finansijske pomoći u okviru CARDS programa. Prioritete u Partnerstvima za svaku državu utvrđuje Komisija u okviru Godišnjih izvještaja, uzimajući u obzir kriterijume za pristupanje (Kopenhagen, 1993), kao i političke kriterijume uspostavljene 1997. godine.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja poseban oblik sporazuma o pridruživanju kojim se kreira *osnov za unapređenje odnosa i uspostavlja „najviši oblik saradnje” između država zapadnog Balkana i Evropske unije*. Ovi sporazumi potvrđuju spremnost Unije da doprinese punoj integraciji ovih država u evropske političke i ekonomske tokove, pri čemu se kao uslovi za članstvo navode kriterijumi iz Kopenhagena i sprovođenje ovih sporazuma, s posebnim naglaskom na odredbe o regionalnoj saradnji. Kako je riječ o tipskom sporazumu, svaki od pomenutih sporazuma ima identičnu strukturu, koja, pored preambule i opštih načela, sadrži još devet dijelova koji nose sljedeće naslove:

- politički dijalog;
- regionalna saradnja;
- slobodno kretanje roba;
- kretanje radnika, osnivanje preduzeća, pružanje usluga, kapital;
- usklađivanje pravnih propisa, njihovo sprovođenje i pravila konkurencije;
- pravda, sloboda i bezbjednost;
- politike saradnje;
- finansijska saradnja; i
- institucionalne, opšte i završne odredbe.

Sastavni dio ovih sporazuma su aneksi i protokoli, odnosno zajedničke i jednostrane deklaracije.

Opšta načela sporazuma navode načela na kojima će se zasnivati unutrašnja i spoljna politika ugovornih strana a koja čine osnovne elemente ovog sporazuma. Riječ je o načelima demokratije i vladavine prava, poštovanju ljudskih i manjinskih prava, načelima međunarodnog prava i tržišne ekonomije itd. Takođe, precizira se period u kome će se u potpunosti ostvariti pridruživanje između ugovornih strana.

Politički dijalog: puna integracija u zajednicu demokratskih država i postepeno približavanje Evropskoj uniji; unapređenje regionalne saradnje i razvoj dobrosusjedskih odnosa; približavanje stavova ugovornih strana o međunarodnim pitanjima i pitanjima koja su od značaja za stabilnost i bezbjednost u Evropi.

Regionalna saradnja: mir, stabilnost i razvoj dobrosusjedskih odnosa, između ostalog i zaključivanjem dvostranih sporazuma o regionalnoj saradnji čiji su glavni elementi politički dijalog, uspostavljanje zone slobodne trgovine,

uzajamne koncesije u oblastima kretanja radnika, prava osnivanja i registracije preduzeća, pružanja usluga, tekućih plaćanja i kretanja kapitala.

Slobodno kretanje roba: ukidaju se sve carine, količinska ograničenja, kao i mjere sa sličnim dejstvom na uvoz proizvoda u EU

(osim jednog broja tekstilnih, poljoprivrednih i proizvoda od čelika). Takođe, ukidaju se carine i količinska ograničenja na uvoz iz EU, ali tako da se carine na jedan broj industrijskih i poljoprivrednih proizvoda postepeno smanjuju do isteka prelaznog perioda.

Kretanje radnika, osnivanje preduzeća, pružanje usluga, kapital: reguliše postupanje prema radnicima (i članovima porodice) i zabrana svake diskriminacije u pogledu radnih uslova, nagrađivanja ili otpuštanja; regulisanje pravnog položaja i zabrana svake diskriminacije u pogledu osnivanja preduzeća i obavljanja privrednih aktivnosti; odobravanje svih transfera i tekućih plaćanja u konvertibilnoj valuti, slobodno kretanje kapitala u obliku direktnih ulaganja i njegov povratak.

Usklađivanje pravnih propisa, njihovo sprovođenje i pravila konkurencije: usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u brojnim oblastima, počevši od konkurencije i državne pomoći, zaštite i sprovođenja prava intelektualne, industrijske i trgovačke svojine, javnih nabavki; usklađivanje tehničkih propisa u oblastima standardizacije, metrologije, akreditacije i ocjene kvaliteta. Predviđa se i saradnja u funkciji usklađivanja standarda za zaštitu potrošača.

Pravda, sloboda i bezbjednost: međusobne konsultacije i koordinacija između ugovornih strana, uključujući i administrativno-tehničku pomoć u oblastima kretanja ljudi (vize, granična kontrola, azil i migracija, sprečavanje i kontrola ilegalne imigracije, readmisija) i sprečavanja i suzbijanja kriminalnih aktivnosti (trgovina ljudima, korupcija, pranje i falsifikovanje novca, ilegalna trgovina oružjem i narkoticima, terorizam).

Politika saradnje: predviđa se saradnja u oblastima privredne politike, statistike, bankarstva, osiguranja i drugih finansijskih usluga, malih i srednjih preduzeća, turizma, carina, poreske i socijalne politike, poljoprivredne i poljoprivredno-industrijske politike, kulture, obrazovanja, nauke, tehnologije, istraživanja, razmjene informacija, transporta, energetike, zaštite životne sredine itd.

Finansijska saradnja: u svojim brojnim aspektima i modalitetima, finansijska saradnja doprinosi političkim, ekonomskim i institucionalnim reformama pridružene države, odnosno njenom napretku kroz Proces stabilizacije i pridruživanja, i to prvenstveno kroz usklađivanje pravnih propisa i izgradnju institucija za njihovu implementaciju.

Institucionalne, opšte i završne odredbe: obrazuje se odgovarajuća institucionalna struktura koju čine tri organa: Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, koji donosi odgovarajuće odluke i preporuke, čime doprinosi primjeni odnosno ostvarivanju ciljeva ovog sporazuma; Komitet za stabilizaciju i pridruživanje i Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje.

Rokovi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju počinju da teku nakon što sve države članice EU-a ratifikuju SSP, jer se on ne zaključuje samo s EU-om, već sa svakom od njenih 27 članica. Međutim, postoji i Prijelazni (privremeni) sporazum, koji tretira ekonomski segment SSP-a i koji je stupio na snagu s danom potpisivanja – 16. juna 2008., i čiji su rokovi počeli teći 1. jula 2008. godine. Obaveze po Prijelaznom sporazumu teku već godinu dana u oblasti privrede, a dio koji se tiče liberalizacije viznog režima, pravde i sigurnosti još nije počeo teći, već BiH ima Mapu puta za liberalizaciju viznog režima koja sadrži gotovo iste zahtjeve kao što su i oni u SSP-u. Najteže usaglašavanje i gotovo blokada su u oblastima od kojih građani BiH najviše očekuju: sloboda kretanja, liberalizacija viznog režima, ukidanje diskriminacije, poboljšanje transparentnosti, pravde i sigurnosti, pravo na rad, ravnomjerni ekonomski razvoj svih područja u BiH, podsticanje naučnoistraživačkog rada, povećanje kvaliteta obrazovanja i zdravstvene zaštite.

Obaveza usklađivanja zakonodavstva stupila je na snagu 16. juna 2008. godine, to jest datumom potpisivanja Sporazuma. Putem *Evropskog partnerstva* EU pruža smjernice vlastima Bosne i Hercegovine o reformskim prioritetima. Napredak po pitanju ovih reformskih prioriteta se podstiče i prati putem sastanaka Procesu praćenja reformi (RPM) i putem tijela uspostavljenih Privremenim sporazumom. Osamdeset posto SSP-a tiče se ekonomskih pitanja i onoga što se u EU podrazumijeva kao slobodan protok robe, usluga, kapitala i radne snage, te jedinstvenog tržišta, tržišne konkurencije, odnosno stvaranja jedinstvenoga ekonomskog prostora i sticanja sposobnosti za opstanak u tržišnoj utakmici na tržištu Evropske unije. Važno je istaći i da nema pregovora o suštini obaveza koje BiH treba ispuniti, odnosno o preuzimanju onoga što se zove

pravna tekovina Evropske unije (*acquis communautaire*) u pravni sistem BiH. Pregovori su se, zapravo, vodili o prelaznim rokovima do kada BiH nešto treba da uradi i o potrebnom vremenu da se prilagodi novom tržišnom okruženju, odnosno iznosima i nivoima postepenog obaranja i ukidanja carina, tarifa, kontingenata, i da donese nove zakone, usvoji standarde, stvori nove institucije itd.

Sredinom aprila 2009. godine u sredstvima javnog informisanja pojavila se sljedeća vijest: „Bosna i Hercegovina nije ispunila ni polovinu obaveza na putu ka Evropskoj uniji, čiji je rok za završetak bio kraj prošle godine, pokazuje analiza izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za pridruživanje Evropskoj uniji.

Utvrđeno je i da su vlasti rokove za ispunjenje nekih obaveza samoinicijativno pomjerile do polovine ove godine iako su dokumenti usaglašeni sa EU postavili kraj prošle godine kao konačni rok.

Analiza izvještaja o izvršenju Akcionog plana, koju je uradio predsjednik Zajedničke komisije za evropske integracije Parlamenta BiH Halid Genjac, pokazuje da je njihova kritika bazirana na egzaktnim i poražavajućim podacima. Od 210 mjera koje je trebalo završiti prije više od tri mjeseca, samo 99 ih je završeno. Djelimično su urađene 33, a čak 74 precizne obaveze uopšte nisu sprovedene, kaže Genjac.“

Dok je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju podržano kao istorijski čin, u stvarnosti se pokazalo da ne postoji konsenzus o glavnim reformskim prioritetima, a bilo je i pokušaja da se promijene ranije dogovorene reforme, kao i inicijativa da se neke od nadležnosti prenesene na državni nivo vrate entitetima.

Analizom realizacije aktivnosti Evropskog partnerstva u Polugodišnjem pregledu, Direkcija za evropske integracije došla je do sljedećih podataka:

- Od ukupno 169 predviđenih aktivnosti sa planiranim rokom izvršenja u periodu 1.1.2009. – 30.6.2009. u potpunosti je realizovano njih 64, dok je na prijedlog nadležnih institucija prolongirano izvršenje za 105 aktivnosti.
- U okviru ključnih prioriteta, od 12 planiranih aktivnosti realizovano je pet.
- U okviru prioriteta iz glave Politički kriterij, od 19 planiranih aktivnosti realizovano je šest.
- U okviru prioriteta iz glave Ekonomski kriterij, od šest planiranih aktivnosti realizovane su dvije.

- U okviru prioriteta iz poglavlja Unutrašnje tržište, od 54 planirane aktivnosti realizovana je 21.
- U okviru prioriteta iz poglavlja Sektorske politike, od 49 planiranih aktivnosti realizovano je 16.
- U okviru prioriteta iz poglavlja Pravda, sloboda i sigurnost, od 29 planiranih aktivnosti realizovano je 14.
- Najbolji rezultati postignuti su u oblasti Carine i porezi, gdje je od 16 planiranih aktivnosti realizovano 11, te u oblasti Viza, granična kontrola, azil i migracije, gdje je od 13 planiranih aktivnosti realizovano devet.
- Najteži posao predstoji u okviru poglavlja Slobodno kretanje roba, gdje je od 16 planiranih aktivnosti realizovana jedna.

Kada je u pitanju zakonodavna aktivnost predviđena dokumentom „Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz Evropskog partnerstva“, za 2008. i 2009. godinu predviđeno je usvajanje 36 zakona, od čega je do sada realizovano u potpunosti (objavljeni u Službenom glasniku BiH) 12 (dvanaest).

Ovogodišnji Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u procesu evropskih integracija ima posebnu važnost, jer je se prvi put u njemu izričito navodi kako je zloupotreba entitetskog glasanja ključna prepreka efikasnosti u funkcionisanju Parlamentarne skupštine BiH, a kao poseban uslov za dalje napredovanje postavlja se promjena ustavnog okvira.

Izvještaj iz ove godine je posebno važan zbog činjenice da je u međunarodnoj zajednici iskazano mišljenje da je ovo najgori Izvještaj o napretku koje je jedna zemlja ikada dobila otkako postoji evropska integracija. Tri ključne činjenice razlikuju Bosnu i Hercegovinu od ostalih zemalja koje su u Procesu stabilizacije i pridruživanja:

1. BiH je jedina zemlja kod koje ni za jedan kriterijum nije konstatovan zadovoljavajući napredak u toku jedne godine;
2. BiH je jedina zemlja u kojoj je konstatovano pogoršanje političke klime, i
3. BiH je jedina zemlja za koju je konstatovano da ne postoji čvrsta opredijeljenost njenog političkog rukovodstva za priključenje u Evropsku uniju. Bosna i Hercegovina je dobila i, najblaže rečeno, neuvjeljivu ocjenu za sprovođenje Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima s

Evropskom unijom – ocijenjeno je kao zadovoljavajuće. Međutim, poređenja radi, ocjena za Crnu Goru je da sprovođenje teče glatko, a ista ocjena je data i za Albaniju kada je u pitanju Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Poređenjem analize izvještaja za Bosnu i Hercegovinu i ostalih zemalja u okruženju (Srbija, Makedonija i Hrvatska), jasno je da su konstatacije po Bosnu i Hercegovinu katastrofalne i da BiH daleko zaostaje u procesu integracija. Konstatuje se da „iako je sprovođenje Privremenog sporazuma u cjelini bilo zadovoljavajuće, napredak zemlje u dostizanju ključnih reformi je ostao vrlo ograničen. Domaća politička klima se pogoršala, a prepreke kvalitetnom funkcionisanju institucija, kao i zapaljiva retorika su se nastavile“, apeluje se na hitno ubrzavanje ključnih reformi, a čak četiri puta se ponavlja da je potrebna „zajednička vizija i politička volja kako bi se ostvario napredak u procesu evropskih integracija“. Ova ocjena je u potpunoj suprotnosti sa ocjenom za susjednu Srbiju, za koju se kaže da je demonstrirala opredijeljenost da dovede zemlju blizu EU, dok je niz pozitivnih ocjena za Makedoniju rezultiralo u prijedlogu Komisije da se otvore pristupni pregovori sa Makedonijom. U ovogodišnjem Izvještaju o napretku BiH ka EU integracijama Komisija je koristila skoro 20 različitih formulacija (nije bilo napretka, napredak je bio nedovoljan, vrlo ograničen napredak, mali napredak, određeni napredak, ograničeni napredak itd.), a svaka od tih formulacija označava da je ostvareni napredak bio ispod realno mogućeg, potrebnog, očekivanog, neophodnog, ili dogovorenog.

Makroekonomski aspekti približavanja EU

Ekonomski izazovi integracija obuhvataju ispunjavanje Kriterijuma iz Kopenhagena kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji. Ukratko, ovi kriterijumi navode da se za članstvo u Evropskoj uniji zahtijeva postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnost suočavanja sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama u Evropskoj uniji.

U julu 2006. godine Evropska komisija je pozvala zemlje potencijalne kandidate da prvi put dostave Ekonomsko-fiskalni program (EFP). Kod ocjenjivanja EFP-a gleda se unaprijed i procjenjuju se vladini srednjoročni planovi, koji su važni za konačno ispunjavanje Kopenhagenskog ekonomskog kriterijuma za pristupanje. Ovi programi postepeno osposobljavaju vlasti za razvoj i komuniciranje dosljednih platformi ekonomskih, fiskalnih i

strukturalnih politika na srednjoročnoj osnovi i svrha im je da ojačaju kapacitete u oblasti ekonomskog planiranja te da se pripreme za potencijalno uspješno učešće u mehanizmima za koordinaciju ekonomskih politika i budžetskih nadzora Ekonomsko-monetarne unije. Razvoj institucionalnih kapaciteta za koordinaciju između različitih ministarstava, vladinih agencija i centralne banke predstavlja posebno važan aspekt za uspjeh EFP-a.

U januaru 2009. godine Bosna i Hercegovina je dostavila Evropskoj komisiji svoj Ekonomsko-fiskalni program za 2009. godinu koji se odnosi na period 2009-2011. Program odražava ciljeve snažnog ekonomskog rasta i konsolidacije javnih finansija, uključujući značajno smanjenje udjela budžeta opšte vlade u bruto društvenom proizvodu (BDP). Iako u skladu sa traženim sadržajem i formom, pruženi podaci su oskudni, a sredstva za postizanje ciljeva nisu adekvatno objašnjena.

U daljem tekstu kombinuju se uporedno sažetak EFP-a BiH, dostavljenog 15. januara 2009. godine, sa ocjenom Komisije Evropske zajednice, Izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini Komisije Evropskih zajednica te podaci iz Dokumenta za diskusiju iz juna ove godine sa predviđanjima 2009-2010. Pododbora/RPM za ekonomska i finansijska pitanja i statistiku (Ekonomski dijalog). Na taj način mogu se jasnije uočiti problemi u planiranju i realizaciji makroekonomskih aspekata približavanja Evropskoj uniji. Takođe, poređenja radi, navode se i izvještaji nekih drugih organizacija i institucija kako bi se najbolje moglo sagledati stvarno stanje BiH na putu ka evropskim integracijama, ali i problematičnost prikupljanja podataka u smislu vrlo komplikovane strukture i načina izvještavanja.

- *U EFP-u za 2009. procjenjuje se da je stvarni rast BDP-a bio na 5,6% u 2008. godini, ispod 6,8% zabilježenog u 2007. godini. Očekuje se da će se ekonomski rast lagano ubrzati u 2009. (5,7%) i 2010. godini (6,1%). Predviđa se da će domaća potražnja ostati glavni pokretač rasta, podržana malim pozitivnim doprinosom neto izvoza u 2009. godini. Scenario rasta čini se preoptimističnim kroz cijeli vidokrug programa zato što pretpostavlja da će bh. privreda uveliko biti pošteđena globalnog ekonomskog trenda opadanja. To također vodi do prilično visoke projekcije inflacije. Makroekonomski scenario je propustio da uključi projekcije vanjskog sektora. Ipak, može se očekivati da će vanjske neravnoteže ostati visoke, premda opadajuće u kontekstu krize.*

Restriktivne fiskalne politike su ključne u cilju podržavanja prijeko potrebnog procesa prilagodbi.

Ocjena Komisije Evropskih zajednica je da je Program, u smislu sadržaja, forme i podataka, široko u skladu sa zahtjevima iznesenima u pregledu, iako bi se mogla napraviti daljnja unapređenja. Nedavni makroekonomski učinak je adekvatno opisan. Opšti ciljevi nisu jasno elaborisani i adekvatno podržani konkretnim mjerama politike, čiji je ekonomski ili fiskalni uticaj mogao biti kvantifikovan u većoj mjeri. Neke od tabela nisu popunjene ispravno. Osnovne pretpostavke srednjoročnog makroekonomskog scenarija već su bile zastarjele u vrijeme izrade EFP-a i ne uzimaju ispravno u obzir vjerovatni uticaj globalne ekonomske krize na Bosnu i Hercegovinu.

Ilustracija skorašnjih ekonomskih događanja je data vrlo opširno, a oslikani makroekonomski scenario ostavlja utisak suviše optimističnog kada uzima u obzir mogući uticaj globalne ekonomske krize.

Tabela 1: Makroekonomski razvoj događanja				
	2007	2008	2009	2010
Realni BDP (% promjene)	12,1	5,6	5,7	6,1
<i>Doprinosi:</i>				
- Krajnja domaća potražnja	13,3	8,5	5,9	6,0
- Promjena u zalihama	2,5	-0,2	-1,4	0,2
- Vanjski bilans roba i usluga	-3,7	-2,6	1,2	-0,1
Zaposlenost (% promjene)	4,8	4,8	4,7	4,7
Stopa nezaposlenosti (%)	29,0	23,4	25,4	27,3
Faktor deflacije BDP-a (% promjene)	1,9	8,1	4,7	4,9
Inflacija indeksa potrošačkih cijena (%)	1,5	8,3	5,5	4,5
Bilans po tekućem računu (% od BDP-a)	- 12,6	nema	nema	nema
Izvor: podnesak EFP-a za 2009. godinu				

Pododbor/RPM za ekonomska i finansijska pitanja i statistiku (Ekonomska dijaloga) u Dokumentu za diskusiju iz juna ove godine naveo je sljedeća predviđanja za 2009-2010:

Očekuje se da će svjetska ekonomska kriza nakon vrhunca u 2009. trajati i u velikom djelu 2010. godine, što će znatno ugroziti bh. ekonomski rast u tom periodu. S tim u vezi, projektuje se pad bh. ekonomske aktivnosti (realni pad BDP-a) od 3% u 2009. te stagnacija (rast od 0%) u 2010. godini. Glavni uzrok pada BDP-a u 2009. bi trebao biti pad raspoloživog dohotka i finalne potrošnje uzrokovan padom izvoza i investicija. Pad svjetske tražnje i cijena metala, pad izvoznih očekivanja, te otežano finansiranje investicija biće glavni faktori promjena u 2009. i 2010. Recesija u 2009. neće biti izbjegnuta čak ni uprkos snažnom padu uvoza i smanjenju spoljnotrgovinskog deficita.

Projekcije za 2009. i 2010. su uglavnom zasnovane na sljedećim pretpostavkama:

- recesija u EU-27 sa realnim padom BDP-a od 4,0% u 2009. i 0,1% u 2010. godini;
- značajan pad svjetske tražnje za metalima u 2009. i njen lagani oporavak u 2010. godini;
- stabilizacija svjetskih cijena energenata i hrane na znatno nižem nivou, uz blagi trend rasta tokom 2009-2010. godine;
- pad doznaka građanima iz inostranstva od 5% u 2009., nakon čega slijedi skroman porast od 1% u 2010. godini;
- finansijskom krizom uzrokovan pad direktnih stranih investicija od 61% u 2009. godini.
- početak privatizacije strateških preduzeća u FBiH vrijedan približno milijardu KM u 2010. uzrokuje nagli skok direktnih stranih ulaganja za više od tri puta;
- početak korištenja zajmova EBRD-a, EIB-a, Svjetske banke i drugih međunarodnih organizacija radi izgradnje mreže puteva u BiH u 2010. i 2011. godini;
- odsustvo značajnijih elementarnih nepogoda, a posebno suša, koje bi mogle značajno ugroziti poljoprivredu i proizvodnju električne energije u hidroelektranama.

Očekivana recesija u EU-27 i BiH bi u 2009. godini trebala dovesti do pada raspoloživog dohotka, pa prema tome i privatne potrošnje (očekuje se pad privatne potrošnje u BiH od 2,5%). S obzirom na očekivani pad javnih prihoda, javna potrošnja bi u istom periodu trebala ostvariti realni pad od -1%. Time bi ukupna finalna potrošnja u 2009. zabilježila realni pad od 2,2%. Očekivani

prestanak recesije u 2010. bi trebao spriječiti nastavak pada privatne potrošnje, koja bi u toj godini trebala ostvariti skroman realni rast (od 1,4%). Rast raspoloživog dohotka će prije svega biti neposredno ugrožen padom BDP-a u 2009. i njegovom stagnacijom u 2010. godini.

Izvještaj o napretku BiH u 2009. godini Komisije Evropske zajednice ocjenjuje da je u 2008. godini realni rast BDP-a pao na 5,4% sa 6,8%, koliko je zabilježeno u 2007. godini. Oporavak sektora električne energije je u najvećoj mjeri doprinio rastu. Karakteristika modela rasta je bila visoka domaća potražnja, potaknuta brzim porastom kredita, finansiranje izvana i ekspanzivne fiskalne politike, koje su poticale makroekonomski debalans, a time i sve veći deficit na tekućim računima. Uticaj globalne ekonomske i finansijske krize na Bosnu i Hercegovinu je započeo u zadnjem kvartalu 2008. godine. Ekonomska aktivnost je usporena, a nezaposlenost je povećana. Dinamika trgovine je drastično usporena zbog smanjene potražnje, a finansijska stabilnost je ugrožena u oktobru 2008. kada je povučeno više od 6% depozita. Dohodak *per capita*, mjeran standardom kupovne moći (PPS), u 2008. godini bio je 30% prosjeka EU-27, za jedan procenat više nego prethodne godine. Dok se stanje na domaćem finansijskom tržištu brzo stabilizovalo zahvaljujući odgovarajućoj, brznoj i fleksibilnoj reakciji Centralne banke, usporavanje ekonomske aktivnosti se nastavilo u 2009. godini zbog niže domaće i vanjske potražnje, umanjenog finansiranja i pada direktnih stranih ulaganja. Ukupno gledajući, kako se kriza razvijala, prema kraju 2008. godine, ekonomski rast se smanjivao, a taj trend se nastavio i u 2009. godini, što je odvelo zemlju u recesiju.

- *Scenario za javne finansije daje pregled fiskalnih ciljeva zemlje za period 2009-2011. godine i poboljšanja fiskalne koordinacije ostvarenog putem uspostavljanja Fiskalnog savjeta. Dokumentom se predstavlja konsolidovani fiskalni okvir za cijelu zemlju, kao i za državni nivo i entitete, što povećava njegovu sveobuhvatnost u poređenju s prethodnim godinama. Projicirana putanja fiskalne konsolidacije u 2009. godini i dalje široko se uklapa u predstavljeni makroekonomski okvir, jer smanjivanje mogućnosti za privatizaciju i rastući troškovi finansiranja jako ograničavaju finansiranje fiskalnih deficita. Ipak, to se doima nerealističnim, s obzirom na umrtvljujući efekt globalne ekonomske krize na unutrašnju potražnju i uvoz, oboje značajno smanjujući prihode. Dodatno, predviđeno izrazito smanjenje udjela javne potrošnje u BDP-u nije podržano konkretnim planovima i ključne mjere na*

prihodovnoj i rashodovnoj strani nisu uvijek dovoljno objašnjene i kvantifikovane. Predviđeno poboljšanje kvaliteta javnih finansija uglavnom je usmjereno na proceduralna pitanja i nedostaje mu razmatranje drugih dimenzija, poput veličine i sposobnosti javnog sektora i nivoa i održivosti fiskalnih pozicija.

Nastojeći da ublaži efekte ekonomske krize na budžete, Nacionalni fiskalni savjet je u prvom kvartalu 2009. godine deblokiralo približno 90 miliona evra iz sredstava dobijenih sukcesijom iz imovine bivše Jugoslavije. Ipak, to se pokazalo nedovoljnim pošto su javne finansije sve više opterećene zbog pada prihoda i visoke javne potrošnje. Zbog toga su se vlasti na kraju obratile MMF-u za podršku izvana.

Udio opšteg vladinog sektora u BDP-u je i dalje visok i prihodi u 2008. godini su činili 46% BDP-a, a rashodi 50%, čime je u 2008. godini stvoren budžetski deficit od 4% BDP-a, dok je u 2007. godini budžet bio blizu balansa. U 2008. godini su prihodi oslabili, dok su rashodi brzo rasli pod uticajem povećanja plata i socijalnih beneficija. Povećanje plata u javnom sektoru – koje je u 2008. godini na konsolidovanoj osnovi iznosilo 12% BDP-a – bilo je visoko, posebno u Republici Srpskoj, gdje je u 2008. godini doseglo 36,4% (u Federaciji 16,4%). U 2008. godini su socijalne beneficije iznosile konsolidovanih 10% BDP-a, nakon povećanja od 26,5% u Republici Srpskoj i 30,4% u Federaciji. U Federaciji se nominalni iznos transakcija na domaćinstva skoro udvostručio. U Bosni i Hercegovini se visokih 4% BDP-a troši na gotovinske transakcije za socijalnu zaštitu koje se ne odnose na osiguranje. U isto vrijeme došlo je do usporavanja troškova na investicije sa 6,7% BDP-a u 2007. na 6% u 2008. godini. Federacija je od 1. januara 2009. uvela porez na lični dohodak sa fiksnom stopom od 10%. U kontekstu programa MMF-a, od 1. jula 2009. su povećane neke akcize. Sistem velikih nenamjenskih beneficija za veterane rata, demobilisane vojnike i ostale socijalne grupe, te široko rasprostranjena zloupotreba tih beneficija i dalje su opterećenja za budžet, posebno u Federaciji, gdje se na njih troši otprilike trećina budžeta. U sklopu programa MMF-a dogovoreno je da se taj neefikasn sistem zamijeni srednjoročnim planom zasnovanim na ličnim prihodima korisnika. Nedostatak napretka po rasporedu privatizacije u Federaciji (prihodi su u 2008. godini iznosili samo 1,5 miliona evra, a u prvoj polovini 2009. godine 0,6 miliona evra) dodatno je narušio finansijsko „zdravlje“ tog entiteta. U aprilu 2009. godine je izvršen rebalans budžeta, kojim je njegov obim povećan za 19% kako bi se prikazala pozajmica za pokrivanje budžetskog deficita iz 2008. godine. Drugi rebalans, rađen u julu,

sadržavao je i mjere usklađivanja dogovorene sa MMF-om, kao što je „Interventni zakon“, kojim su plate i socijalne transakcije smanjene za 10%. Nakon dogovora sa MMF-om, Republika Srpska je uradila rebalans budžeta i smanjila njegov obim za 4,2%. U prvoj polovini 2009. godine su se konsolidovani prihodi na državnom i entitetskom nivou smanjili za 9,8% u odnosu na isti period prošle godine, uglavnom zbog smanjenih carina i prihoda od PDV-a. Uprkos postignutim dogovorima o preraspodjeli, raspodjela prihoda od indirektnog oporezivanja na državu, entitete i Brčko Distrikt je i dalje kontroveržno pitanje. Ukupno gledajući, kvalitet i održivost javnih finansija su dodatno pogoršani, posebno u Federaciji.

Ocjena EFP-a Evropske komisije unekoliko daje slične ocjene, sa unekoliko različitim podacima (stavka povećanje plata, na primjer) i kaže da će vjerovatan rezultat za konsolidovani budžet u 2008. godini od 2% deficita BDP-a, kao što je *prezentirano u EFP-u za 2009. godinu, suštinski odstupati od budžetskog cilja prethodnog programa* koji je bio mali suficit od 0,1% BDP-a. Ovo pogoršanje javnih finansija desilo se uglavnom zbog porasta tekuće potrošnje, posebno plata i socijalne pomoći. Dok su prihodi porasli za samo 5,7% u prva tri kvartala 2008. godine u poređenju sa istim periodom prošle godine, rashodi su porasli za 27,8%. Izvršenje budžeta za ovaj period također pokazuje da su značajno porasli rashodi za socijalne transfere i plate u javnom sektoru. Porast stavke plata u javnom sektoru bio je visok u oba entiteta, posebno u Republici Srpskoj gdje je dosegao vrtoglavih 43,5% u poređenju sa 19,8% u Federaciji, dok su socijalna davanja tokom prva tri kvartala 2008. godine u oba entiteta porasla za nekih 31% godina-na-godinu. Čini se da program potcjenjuje konsolidovani budžetski deficit.

Usvojeni budžeti za 2009. godinu na državnom i entitetskim nivoima sugerišu konsolidovani bilans od oko -0,5% BDP-a, što je ispod -0,1% deficita BDP-a koji je prikazan u EFP-u za 2009. godinu, što pada ispod projiciranih 1,1% suficita BDP-a u prethodnom EFP-u. Međutim, s obzirom na pogoršavanje privrednog okruženja, stvarni rezultat mogao bi otkriti čak i viši deficit ove godine ukoliko se ne poduzmu korektivne mjere.

Takođe, u istom dokumentu se navodi da je Program nejasan u pogledu putanje fiskalnih politika u 2010. i 2011. godini. Predviđeno opadanje udjela prihoda u BDP-u sa 38,8% u 2008. do 34,6% u 2011. godini biće ostvareno uglavnom putem smanjenja udjela indirektnih poreza i socijalnih doprinosa. Prvo je povezano sa manjim prikupljanjem uvoznih dažbina uslijed razvoja događaja na planu međunarodnih cijena i provedbe Privremenog sporazuma, što je uslijedilo nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u junu 2008.

godine. Objašnjenje drugog ostaje neodređeno pošto će, s jedne strane, projicirani porast zaposlenosti dovesti do viših prihoda od doprinosa, a s druge strane uvođenje reformi penzijskog sistema u oba entiteta može ih smanjiti. Očekuje se da će reforme poreza na profit preduzeća i poreza na lični dohodak u Federaciji imati neutralan efekt na budžetske prihode. Konačno, mjere za poboljšanje efikasnosti sistema prikupljanja poreza su predviđene ili već implementirane na svim nivoima u zemlji. Smanjenje udjela rashoda u BDP-u sa 40,8% u 2008. godine do 33,6% u 2011. godini od važnosti je i za tekuću i za kapitalnu potrošnju, ali neophodne mjere jedva da su objašnjene. U programu je navedeno da je Vlada Republike Srpske objavila mogućnost smanjivanja plata u javnoj upravi za 10%. Iako bi ovo bio samo mali protupotez u odnosu na izvanredno visok porast plata prethodnih godina, zasigurno bi bio pozitivan korak prema fiskalnoj disciplini. Bez obzira na ovu mogućnost, program ne opisuje ni jednu konkretnu mjeru za smanjivanje javne potrošnje u narednim godinama.

U Programu je planirana fiskalna konsolidacija od oko 3% BDP-a za period 2008-2011. godine, ali je izostala analiza fiskalnih rizika i otkrivanje načina na koje se misli ostvariti ovaj prilično ambiciozan cilj. Porast poreza nije u opciji, s obzirom na već visok udio prihoda u BDP-u ostvario bi nepovoljan uticaj na srednjoročnu perspektivu rasta Bosne i Hercegovine. Visoki rizici posebno potiču od prihoda od indirektnih poreza i carina, koji su niži nego što je bilo očekivano. Rizici su posebno visoki u Federaciji pošto ona ne može računati na depozite koji potiču od procesa privatizacije, kao što je slučaj sa Republikom Srpskom, čiji prihodi od privatizacije akumulirani prethodnih godina mogu do određene mjere ublažiti negativne efekte krize na budžet. Nadalje, rizici su vezani za niže prihode od privatizacije, dugovanja po osnovu osiguranja depozita i socijalnih davanja i izmirenje domaćih potraživanja vezanih za devizne depozite koji su bili zamrznuti pod bivšom jugoslovenskom Federacijom.

U Dokumentu za diskusiju stoji da su se ostvareni prihodi izraženi kao procent BDP-a između 2007. i 2008. godine kretali od 38,6% za 2007. i 37,97% za 2008. godinu, pri čemu se procjenjuje da će u 2009. godini biti 35,92%, što je niže u odnosu na 2008. za 2,05% i u odnosu na 2007. za 2,68%, što je rezultat prije svega smanjenja učešća poreskih prihoda u BDP-u sa dominantnim indirektnim porezima. Ovo učešće odražava i promjenu strukture javnih prihoda, tako da se u 2009. godini očekuje učešće poreznih prihoda u ukupnim

javnim prihodima od 47%, što je u odnosu na učešće u 2008. godini niže za 3%, a odnosu na 2007. godinu niže za čak 6%.

EFP za 2009. godinu ne pruža nikakve projekcije o evoluciji bruto javnog duga. Stanje vanjskog javnog duga Bosne i Hercegovine je relativno nisko (oko 15% BDP-a na kraju 2008. godine) i opadalo je prethodnih godina (21,3% BDP-a u 2006. i 18,3% BDP-a u 2007. godini). Dodatno, veliki dio glavnice duga ugovoren je uz koncesione uslove, što objašnjava relativno niske troškove servisiranja vanjskog duga koji iznose ispod 1% BDP-a na godinu, a za koje je projektovano da će lagano porasti iznad 1% BDP-a u periodu 2009-2011. godine. Najveći povjerilac je Svjetska banka, na koju otpada više od polovine neotplaćenog stanja duga. Otprilike 80% duga je denominirano ili u evrima ili u američkim dolarima, uz rastući udio duga denominiranog u evrima. Struktura dospijeaća je prilično povoljna pošto nema službenih kratkoročnih stranih dugova. Rizici su vezani za kretanja valute, posebno kursa američkog dolara i promjenu kamatnih stopa, pošto je nešto malo više od pola glavnice duga ugovoreno uz varijabilne stope.

Disciplinovano stajalište podržano je usvajanjem zakona o dugu u Federaciji, Republici Srpskoj i na državnom nivou, koji ograničavaju zaduživanje vlasti uvođenjem podplafona na nivo servisiranja duga u odnosu na tekući prihod u prethodnoj godini. Unutrašnjim dugom upravljaju entiteti. Njegov nivo je procijenjen na oko 14% nominalnog BDP-a iz 2007. godine. Međutim, ostaje visoka nesigurnost po pitanju valjanosti ovog broja, posebno uzimajući u obzir rastući broj prijava podnesenih Sudu za ljudska prava u Strazburu i efektima koje će imati presuda ovog suda u korist 13.500 štediša).

Namirenje neizmirenih domaćih potraživanja ostaje jedan od najvažnijih fiskalnih izazova u bliskoj budućnosti. U programu su projektovani relativno stabilni kamatni rashodi povezani s unutrašnjim dugom, na oko 0,6%-0,7% BDP-a od 2009. do 2011. godine. Informacija o poslovanjima ispod linije i korekcijama priliva sredstava nije data i stoga nije ocijenjena.

Izveštaj o napretku BiH ocjenjuje da je u 2008. godini dug opšteg vladinog sektora, u koji su uključeni svi nivoi vlasti, iznosio 27,8% BDP-a u odnosu na 29,8% u 2007. godini. U toku 2009. godine javni dug se u značajnoj mjeri povećao zbog značajnog budžetskog deficita i kreditnog sporazuma sa MMF-om. U 2008. godini unutrašnji javni dug kojim upravljaju i kojeg otplaćuju entiteti iznosio je oko 11% BDP-a. Oba entiteta i Brčko Distrikt izdali su obveznice kako bi otplatili ova potraživanja. Zakonom o dugu, zaduživanju i

garancijama u Federaciji je poboljšán pravni okvir, a ograničenje na otplatu duga u odnosu na prihode u Federaciji doprinosi dugoročnoj održivosti javnih finansija, slično odredbama koje su na snazi u Republici Srpskoj i na državnom nivou. Međutim, institucionalni kapaciteti za upravljanje dugovima su i dalje slabi.

U Dokumentu za diskusiju samo se navode podaci o ovoj vrsti duga, preduzetim mjerama i njihovi manjkavostima do sada, ali nema predviđanja ili naznaka kako će se izvršiti upravljanje ovim dugom i kakve su projekcije dalje.

Pregled i sažetak ocjena EFP-a BiH Evropske komisije najbolje ukazuje na poseban problem BiH, a to je kvalitet javnih finansija. EFP opisuje nekolicinu inicijativa čiji je cilj unapređenje procedura budžetskog planiranja i izvršenja, kao i upravljanja javnim finansijama, uključujući uspostavljanje Fiskalnog savjeta. Dok su ove inicijative svakako dobrodošle, EFP za 2009. godinu i dalje je nejasan u smislu obima do kojeg su neke od tih procedura već implementirane i ne pruža detaljna objašnjenja o tome kako one doprinose boljem kvalitetu javnih finansija i generalnom cilju smanjivanja udjela javne potrošnje u BDP-u. Uz to, propuštaju da objasne potrebne akcije koje slijede nakon nalaza revizorskih izvještaja.

Međutim, postoji više dimenzija kvaliteta javnih finansija, kao što je veličina javnog sektora, održivost javnih finansija, ili sastav i efikasnost sistema prihoda i rashoda. Dok je poboljšani sistem javne potrošnje, gdje je više resursa usmjereno u kapitalne investicije i manje za vladinu potrošnju i socijalne transfere, bio jedan od glavnih ciljeva prethodnog EFP-a, u tekucem ne igra važnu ulogu. Ipak, ovo pitanje nije izgubilo svoju relevantnost zato što bi zajedno sa projektovanim smanjenjem relativno visokog udjela javne potrošnje u BDP-u trebalo pružiti više prostora za razvoj aktivnosti privatnog sektora i povećati potencijal privrednog rasta. Usvojeni budžeti za 2009. godinu, međutim, radije pokazuju u suprotnom pravcu, otkrivajući samo smanjenje kapitalnih rashoda, dok su tekuci rashodi još u usponu. Prema EFP-u, nakon vrhunca od 10,5% udjela kapitalnih investicija u ukupnoj javnoj potrošnji u 2008. godini, ovaj odnos opet pada do 8,6% u 2009. godini i dalje do 7,9% u 2010. godini. Osim toga, dok predmet i dalje ostaje glavni izazov u zemlji, efikasno korištenje resursa u javnom sektoru u programu nije adekvatno adresirano. Stavka plata u javnom sektoru opet je brzo narasla u 2008. godini, a socijalni transferi su relativno visoki: njihova projekcija je da će ostati stabilni između 29% i 30% od ukupne potrošnje u periodu 2008-2011. godine. Pored toga, komponente za smanjenje siromaštva na osnovu imovinskog stanja

opterećene su davanjima za demobilisane borce. Značajne razlike između nivoa i dinamike službeno registrovanih i podataka o radnoj snazi na osnovu anketa ukazuju na postojanje prilično velikog i rastućeg neformalnog tržišta rada, uzrokovanog, između ostalog, pretjeranom gornjom granicom poreza na rad. Svakog mjeseca prosječna četvoročlana porodica u BiH, kupujući osnovne životne namirnice, u budžete na različitim nivoima vlasti direktno uplati 254 marke, samo kroz poreze i carine uračunate u maloprodajnu cijenu proizvoda. Pored toga, kroz obavezne uplate iz bruto plate zaposlenog za zdravstveno i penziono osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti i porez na dohodak, u javne fondove svakog mjeseca zaposleni građanin uplati još 516 maraka, pokazuju rezultati istraživanja Fondacije “Centar za zastupanje građanskih interesa”. Ova kalkulacija izvedena je na bazi prosječne četvoročlane porodice u BiH u kojoj je zaposlen samo jedan član sa zvaničnom prosječnom platom od 792 marke i kojima mjesečno za potrošačku korpu osnovnih životnih namirnica treba 818 maraka. Sabere li se iznos poreza i carina uračunat u maloprodajnu cijenu kupljenih osnovnih proizvoda sa iznosom doprinosa za zdravstveno i socijalno osiguranje, dolazi se do iznosa od 770 maraka mjesečno sa koliko prosječna četvoročlana porodica u BiH sa samo jednim zaposlenim “potpomaže” budžete i javne fondove. Na godišnjem nivou to je čak 9.240 maraka, za šta se, poređenja radi, može kupiti pet kvadratnih metara stana ili deset računara.

Poreske reforme u oba entiteta mogu pozitivno doprinijeti ublažavanju ovog problema, ali dokazi su rijetki i nisu pruženi u programu.

Takođe, EFP-om se ne daje jasna slika uticaja strukturalnih reformi na fiskalnu poziciju zemlje. Nije data matrica obaveza u sklopu politika (aneks 3) i važne strukturalne mjere u oblasti oporezivanja, privatizacije ili restrukturiranja preduzeća nisu objašnjene ni kvantifikovane ispravno. Na primjer, uticaj reformi poreza na lični dohodak i poreza na profit preduzeća iz 2009. godine na budžet Federacije, ili reformi penzionog sistema na budžet Republike Srpske, trebao je biti ocijenjen potpunije.

Što se tiče institucionalnih karakteristika javnih finansija, u dokumentu Pregled i sažetak ocjena EFP-a BiH Evropske komisije kao veoma važno postignuće ocjenjuje se usvajanje Zakona o Fiskalnom savjetu i njegovo uspostavljanje u septembru 2008. godine kako bi se ojačala neophodna fiskalna koordinacija unutar zemlje s obzirom na to da fiskalna decentralizacija u kontekstu korištenja

jedinstvene valute nosi rizik ponašanja po principu „slobodnog jahača“ sa potencijalno destabilizirajućim efektima po aranžman valutnog odbora. Zasad, kaže se dalje, Fiskalni savjet je imao pozitivnu ulogu u određivanu gornje granice budžeta za 2009. godinu na državnom nivou i nivou entiteta i čini se da ima neophodnu podršku u političkim tijelima koja donose odluke. Međutim, u odsustvu usaglašenih mehanizama za otklanjanje zastoja, za Fiskalni savjet može postati teško usaglasiti se oko smanjenja rashoda koji možda trebaju biti kratkoročno uvedeni. Institucionalna saradnja u Savjetu mogla bi dalje pokrenuti pitanja vezana za usvajanje fiskalnih pravila koja bi postavila gornju granicu rasta javne potrošnje na različitim nivoima u državi i dogovoriti zajedničke standarde za transparentan proces planiranja budžeta.

U čitavoj BiH na svim nivoima vlasti u javnoj administraciji zaposleno je oko 120.000 ljudi, što je više od petine od ukupnog broja zvanično zaposlenih. Na javnu potrošnju BiH godišnje potroši više od 10 milijardi maraka, što je blizu polovice BDP-a. Jedino rješenje kojeg se do sada dosjetila vlast u BiH je smanjenje izdvajanja za plate administraciji i za socijalne naknade od 10 posto, a u Republici Srpskoj najavljeno je smanjenje plata od tri (prosvjeta) do petnaest posto (ministri i viši zvaničnici) za prvih šest mjeseci naredne godine. Međutim, da bi BiH javnu potrošnju svela na nivo koji sebi realno može priuštiti, ovo smanjenje neće biti dovoljno.

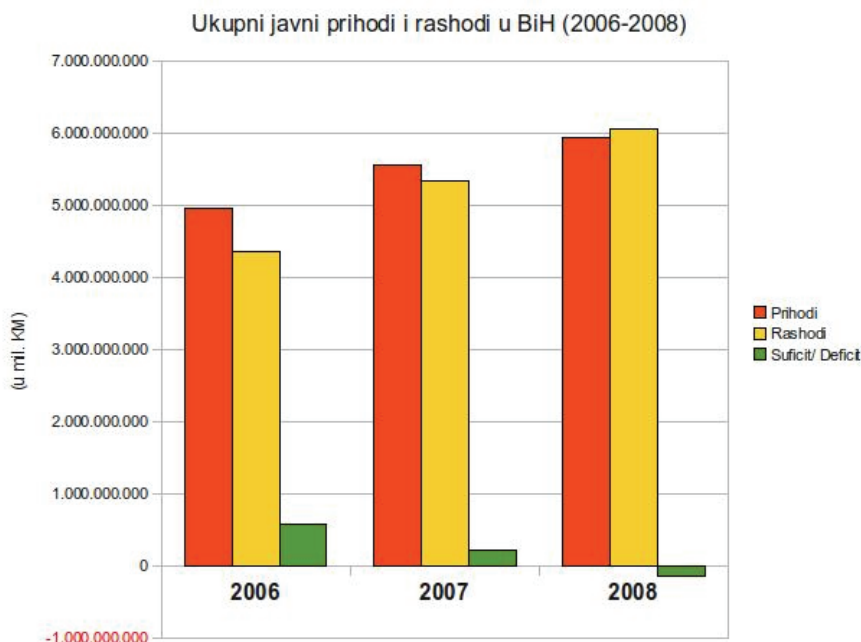
Prema nedavno objavljenim rezultatima istraživanja Centra za humanu politiku iz Doboja, dok je 2005. godine na javnu potrošnju odlazilo 38 posto BDP-a, odnosno ukupne vrijednosti svih proizvedenih roba i usluga u BiH, taj procenat je u 2008. godini narastao na 42 posto.

U stvarnosti, situacija je puno gora nego što bi se dalo zaključiti iz procentualnog rasta jer je od 2005. do 2008. godine i BDP BiH snažno porastao, sa 16,9 milijardi KM na 24,7 milijardi KM, odnosno dok se do kraja 2005. godine BDP mjerio prema proizvodnoj metodi, od 2006. koristi se potrošna metoda.

Kada se ovi procenti pretvore u novac, onda se vidi da dok je 2005. godine na javnu potrošnju odlazilo 6,4 milijarde KM u 2008. godini ta je suma narasla na 10,3 milijarde KM.

Podaci govore da je 2005. godina završena viškom od 149 miliona KM, za koliko su tekući prihodi bili veći od rashoda. Uvođenjem poreza na dodatnu vrijednost (PDV) naredne, 2006. godine, prihodi su bili veći od očekivanih za nevjerovatnih 589 miliona maraka. U narednoj, 2007. godini, ako su prihodi porasli za 12 posto, troškovi su povećani za 22 posto. I pored povećane potrošnje, na kraju godine opet se pojavio višak od 227 miliona KM.

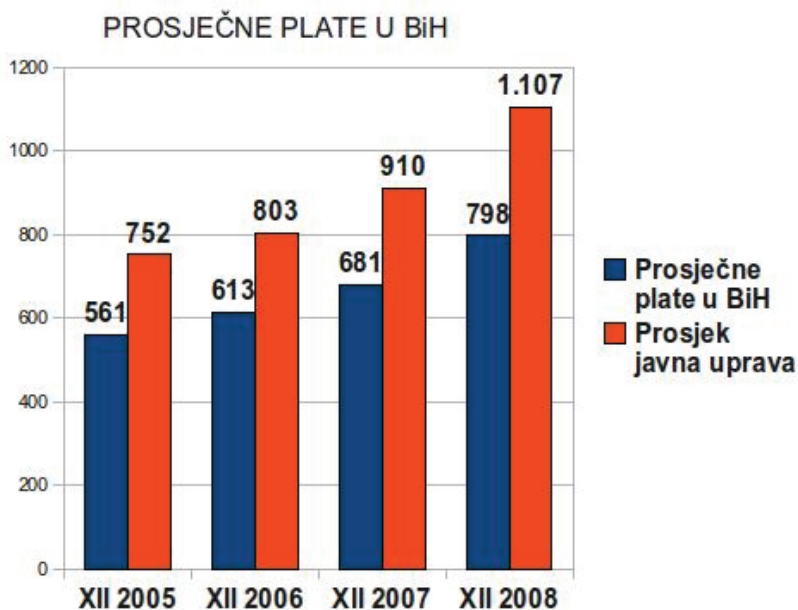
Troškovi su nastavili rasti i u 2008. godini, prihodi su u odnosu na godinu prije zabilježili rast od 7 posto, potrošnja je povećana za 14 posto.



Istovremeno kada se naglo pojavio „višak“ novca u budžetima nakon uvođenja PDV-a, značajno su porasle prosječne plate, naročito zaposlenima u javnoj upravi. Uvođenje PDV-a zaposleni u javnoj administraciji u BiH dočekali su sa prosječnom platom od 752 KM, koliko je iznosila u decembru 2005. godine, dok je istovremeno prosječna plata svih zaposlenih u BiH tada iznosila 561 KM, pokazuju zvanični podaci Agencije za statistiku BiH.

U decembru 2008. godine prosječna plata činovnika u BiH iznosila je 1.107 KM, što je povećanje 47 posto tokom tri godine.

Zasposleni van administracije u BiH imali su prosječnu platu 785 KM.



Dokument za diskusiju daje nešto optimističnije ocjene rada Fiskalnog savjeta i kaže da je zakonska uspostava Fiskalnog savjeta u BiH rezultirala unapređenjem fiskalne koordinacije, a provođenjem zakonske obaveze koordinacije premijera i ministara finansija, kao članova Fiskalnog savjeta, otvara mogućnosti koordinacije i unapređenja saradnje institucija BiH i entiteta i u drugim oblastima vezanim za unapređenje poslovnog ambijenta i podsticanje privrednih aktivnosti u BiH.

Ne ocjenjujući posebno rad Fiskalnog savjeta, Izvještaj o napretku BiH za 2009. godinu upućuje na to da i dalje postoje razlike među entitetima u osnovama ekonomske i fiskalne politike.

- Dnevni red strukturalne reforme generalno podržava ispunjavanje Kopenhagenskog ekonomskog kriterijuma i široko slijedi nalaze iz Izvještaja o napretku, premda se ne čini dovoljno ambicioznim. Bilo bi korisno da se stavi više naglaska na neophodna unapređenja poslovnog okruženja i privlačenje direktnih stranih investicija. U programu teško da se daju ikakve kvantitativne procjene efekata predviđenih reformskih mjera.

Ocjena Evropske komisije za EFP za 2009. godinu je da obuhvata više oblasti strukturalnih reformi nego prethodni, to jest sektor preduzeća i finansijski sektor, tržište rada, javnu administraciju, penzioni sistem, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i transport. Prezentacija je veoma opširna, ali uglavnom opisna i nejasan je dnevni red po pitanju cjelokupne strategije u određenim oblastima, kao i po pitanju njihove veze sa fiskalnim ciljevima programa. U većini slučajeva, reformski planovi nisu podržani konkretnim mjerama, obavezama, niti rokovima za ostvarenje ciljeva politike, i njihovi efekti nisu kvantitativno procijenjeni. Odnos između dnevnog reda strukturalnih reformi i fiskalne strategije gotovo da nije elaboriran i aneks 3 koji sadrži matricu obaveza u smislu politika nije dostavljen.

Generalno, strategija reforme podržava ispunjenje Kopenhagenskog ekonomskog kriterijuma i široko slijedi nalaze Izvještaja o napretku. Ipak, kako se u ocjeni kaže, ne ostavlja utisak da je dovoljno ambiciozan, posebno imajući u vidu velike zaostatke u reformama privatizacije preduzeća i restrukturiranja u Federaciji. Bilo bi neophodno više se fokusirati na unapređenje poslovnog okruženja i privlačenje stranih investicija. Nedostaju konkretniji ciljevi i rokovi za ubrzanje privatizacionog procesa, restrukturiranje i likvidaciju preduzeća gubitaša, posebno u Federaciji. Na sličan način, reformske obaveze u smislu smanjenja strukturalnih krutosti na tržištu rada izgleda da igraju tek sekundarnu ulogu u reformskom dnevnom redu.

Strukturalne reforme i Evropsko partnerstvo

Program otkriva porast svijesti donosioca odluka u zemlji o nekim od reformskih oblasti koje su potertane u Evropskom partnerstvu. Pozitivni primjeri su uspostavljanje Fiskalnog savjeta i predviđeno smanjenje javne potrošnje u odnosu na BDP, kako je predviđeno programom. Dalje obrađuje ekonomske prioritete kao što su unapređenje kvaliteta javnih finansija, proces privatizacije i pitanje mobilnosti radne snage ili reforme penzionog sistema.

Tržišta proizvoda i kapitala

Vezano za realnu ekonomiju, program se fokusira na privatizaciju i restrukturiranje preduzeća. Mjere koje se tiču korporativnog upravljanja i kontrole državne pomoći ili razvoja malih i srednjih preduzeća nisu dostavljene, za razliku od prethodnog programa. U slučaju oba entiteta nedostaju sažet

pregled iznosa dosada privatizovanog kapitala, uključujući jasne obaveze vezano za preostali kapital i predviđeni raspored za završetak procesa. Jednako važno, restrukturiranje državnih preduzeća jedva da je spomenuto. Dok je likvidacija državnih preduzeća gubitaša spomenuta u kontekstu bilansa opšte vlade, ne odražava se u dijelu koji se bavi privatizacijom i strukturalnim reformama. U programu nisu izneseni reformski planovi za komunalne i mrežne djelatnosti, iako postoji velika potreba za daljnjim reformama u tim sektorima.

Vezano za finansijska tržišta, program opisuje mjere koje je, tokom posljednjeg kvartala 2008. godine, poduzela Centralna banka kao odgovor na krizu, koje su barem kratkoročno imale efekat olakšavanja likvidnosti i poboljšanja povjerenja. On nadalje ukazuje na usvajanje zakona o tržištima vrijednosnih papira, investicijskim fondovima i lizingu u Federaciji, čiji je cilj daljnje razvijanje finansijskog tržišta. Oni su stupili na snagu u januaru 2009. godine. U međuvremenu, u Republici Srpskoj je predviđeno uspostavljanje komiteta supervizora finansijskog sektora kako bi se bolje koordinirale aktivnosti postojećih agencija koje nadziru različite segmente tržišta. Taj zakon je usvojen u februaru 2009. godine. Bila bi veoma korisna ocjena o tome kako se upravljalo rizicima tokom tekuće finansijske krize.

Ostale reformske oblasti

U EFP-u za 2009. godinu naglašava se pet drugih reformskih oblasti, to jest reforma javne uprave, penzionog sistema, zdravstvene zaštite, obrazovanja i transporta. Reforma javne uprave igra važnu ulogu u unapređivanju fiskalne efikasnosti javnog sektora i stvaranju struktura sposobnih za usvajanje i provedbu *acquisa* u Bosni i Hercegovini. U programu se ukratko opisuje napredak ostvaren u provedbi Strategije za reformu javne uprave (PAR) i pripremi drugog Akcionog plana. Osim opštih ciljeva tih akcija, nedostaje i detaljniji opis konkretnih oblasti koje trebaju biti unaprijeđene i rezultata postignutih do sada.

Program prepoznaje rastući značaj reforme penzionog sistema s obzirom na razvoj događanja na demografskom planu u Bosni i Hercegovini koji vrše pritisak na održivost trenutnog sistema koji funkcioniše po principu tekućeg finansiranja penzijskih primanja iz tekućih doprinosa zaposlenih i poslodavaca, tzv. *pay-as-you-go* sistem. Kreatori politika u oba entiteta rade na reformi penzionog sistema, ali imaju različite pristupe. U Federaciji je predviđeno da se

reformama prvi obavezni stub razdvoji na dva dijela, prvi koji će se finansirati iz doprinosa i drugi iz budžeta, i nedostaje ocjena uticaja ovakve reforme na budžet. Put kojim je krenula Republika Srpska je uvođenje drugog stuba zasnovanom na kapitalu i treći stub dobrovoljnih penzionih fondova u koji se doprinosi mogu uplaćivati iz ličnog dohotka. Zakon kojim se uspostavlja treći stub usvojen je u februaru 2009. godine, a očekuje se da će se ukupna reforma penzionog sistema u Republici Srpskoj završiti do sredine 2009. godine. Međutim, u programu su potaknute zabrinutosti oko povjerenja građana u finansijska tržišta u kontekstu finansijske krize, čemu se nedavno svjedočilo, što može neophodnim učiniti ulaganje dodatnih napora da se dalje produbi finansijski sektor i očuva njegova stabilnost. EFP za 2009. godinu veoma je opširan po pitanju reforme zdravstvene zaštite, za koju je planirano da se u Federaciji subvencionira iz budžeta (PDV i akcize), dok je u Republici Srpskoj predviđeno ugovaranje (nekih) usluga zdravstvene zaštite sa privatnom praksom. Sveukupno gledajući, informacije o finansiranju reforme i mogućim uticajima na budžet, koje bi bile posebno relevantne u slučaju Federacije, u programu su oskudne. Opisane su neke reformske mjere u oblasti obrazovanja, uključujući uspostavljanje tri nove agencije na državnom nivou, te u oblasti transporta.

- Glavni rizici vezano za EFP za 2009. godinu potiču od nesigurnosti oko mogućih efekata raspleta globalne ekonomske krize na BiH, koji mogu žestoko promijeniti makroekonomski scenario i posebno pretpostavku budžetskih prihoda.
- Reformski dnevni red programa široko se uklapa u fiskalni scenario i generalno je usklađen sa reformskim zahtjevima s obzirom na perspektivu pristupanja zemlje EU, kako je tačno izrečeno u zadnjem Izvještaju o napretku i Evropskom partnerstvu. Sveukupni odgovor politika EFP-a za 2009. godinu na međunarodnu ekonomsku i finansijsku krizu ipak nije dovoljan.

Prethodno navedeni uporedni dokumenti upozorili su na vrlo optimistična predviđanja i na činjenicu da EFP nije uzeo u obzir ekonomsku krizu. Ekonomska kriza negirana je dugo u izvršnoj vlasti.

Globalna ekonomska kriza žestoko je pogodila BiH iako su domaći političari prije godina dana samouvjereno tvrdili da će kriza zaobići BiH. Najveća cijena plaćena je kroz gubitak postojećih radnih mjesta, a državna statistika kaže da je za prvih devet mjeseci bez posla u Republici Srpskoj ostalo oko 26.000 radnika i u Federaciji 16.000. Kada se ima u vidu široko rasprostranjeni rad na crno u

BiH, nije teško zaključiti koga su se poslodavci suočili sa ekonomskom krizom prvo rješavali. Nekoliko desetina hiljada radnih mjesta, nažalost, nije izgubljeno u administraciji i među budžetskim korisnicima, već prvenstveno u proizvodnji. Gubitak radnih mjesta u BiH dobrim dijelom je posljedica pada ionako skromnog bosanskohercegovačkog izvoza. Za prvih osam mjeseci ove godine ukupna vrijednost izvoza iz BiH iznosila je tek 3,5 milijardi KM, što je u odnosu na isti period prethodne godine manje za 22,1%. Posljedice globalne krize naročito bolno su osjetili u tekstilnoj i industriji obuće, gdje se uglavnom rade “lohn” poslovi. Drastično je opao i uvoz u BiH zbog zaustavljanja investicija u nova postrojenja i opremu i smanjenja realne kupovne moći građana. Pored toga, rekordno nizak kurs dolara značio je da BiH troši nešto manje novca na uvoz nafte nego ranije. Od januara do kraja avgusta na uvoz različitih roba i usluga iz svijeta BiH je potrošila 8,01 milijardi KM, što je za 26,2 posto manje nego u istom periodu prošle godine. Kao rezultat smanjenog uvoza i izvoza u ovom periodu smanjen je i deficit BiH u trgovini sa svijetom, na 4,5 milijardi, što je čak za 29,2% manje nego tokom prvih osam mjeseci prošle godine. I pored drastičnog pada uvoza, prodajom vlastitih proizvoda BiH i dalje zaradi manje od polovine vrijednosti uvoza. Godinama BiH uspijeva da manjak novca zarađenog prodajom vlastitih proizvoda i usluga na inostranom tržištu dijelom nadoknađuje doznakama od dijasporе odakle stigne oko dvije milijarde evra, što je gotovo polovica vrijednosti ukupnog izvoza iz BiH ili više od jedne petine godišnjeg BDP-a. Prema procjenama Svjetske banke, BiH bi u ovoj godini mogla zabilježiti pad deviznih doznaka od dijasporе od podnošljivih sedam posto, što bi u apsolutnom iznosu bilo oko 140 miliona evra. Udare globalne ekonomske krize u BiH je najbezbolnije podnio bankarski sektor. Država nije morala ulagati svjež novac poreznih obveznika da bi banke održala u životu, a i da je došlo do takve situacije sredstava u budžetima za takve intervencije nema. Panika koje zavládala u oktobru prošle godine među štedišama nije rezultirala totalnim povlačenjem depozita i gubitkom povjerenja u banke, čega su se bankari najviše plašili. Međutim, ukupni kreditni plasmani za prvih osam mjeseci ove godine samo u FBiH, u odnosu na isti period prošle godine, smanjeni su za 4%, odnosno 229 miliona evra, i taj nedostatak novca se ipak osjeti kod domaćih preduzeća kojima je potreban obrtni kapital. Bankari se i dalje rađe odlučuju na kreditiranje građana nego preduzeća, pa je čak 71% od ukupno odobrenih kredita namijenjeno kupovini potrošnih dobara, koji se ionako najvećim dijelom uvoze, pa domaći proizvođači i nemaju velike koristi od ove potrošnje. Konačan iznos štete koju je BiH pretrpjela uslijed direktnih i indirektnih posljedica globalne ekonomske krize znaće se tek kada BiH izađe iz

krize. Procjene međunarodnih finansijskih institucija govore da bi BiH u ovoj godini mogla zabilježiti pad društvenog bruto proizvoda između tri i četiri posto, dok bi do kraja sljedeće godine mogla zabilježiti simboličan rast od 0,5 posto. Dok optimisti vjeruju da ekonomski oporavak u BiH samo što nije počeo, pesimisti upozoravaju da bi nam moglo biti još gore nego što je sada prije nego što nam postane bolje.

Evropska unija kao determinanta trgovinske politike

Trgovinska politika je sistem zakona, regulativa, međunarodnih sporazuma i pregovaračkih pozicija koje neka država primjenjuje kako bi osigurala legalno obavezujući tržišni pristup domaćim proizvođačima. Trgovinska politika svake zemlje prema definiciji je “nacionalistička” jer uvijek diskriminira strani proizvod (proizvođača) u korist domaćega. Jedan od važnih zadataka međunarodnog trgovinskog sistema (GATT/WTO) jest da se minimizira i onemoguću nekontrolisanu primjenu diskriminativne trgovinske politike pojedinih država. Zbog toga zemlje članice WTO-a nemaju punu slobodu u smislu formulisanja trgovinske politike, nego moraju slijediti načela, pravila i obaveze dogovorene među svim zemljama članicama i pretočene u sporazume.

Ti sporazumi dopuštaju svakoj državi da u određenoj mjeri poštuje posebne nacionalne (ekonomske i socijalne) interese. To vrijedi i za Bosnu i Hercegovinu i Evropsku uniju. Tako je trgovinska politika EU (od svojih začetaka u Rimskom ugovoru do danas) bila u funkciji: a) potrebe prihvatanja pravila GATT/WTO-a; b) potrebe zadovoljavanja ciljeva zajedničkih politika na nivou EU (kao što je zajednička poljoprivredna politika); c) potrebe zamjene dugo nepostojeće zajedničke vanjske politike; d) potrebe zadovoljenja opštih ciljeva rasta i razvoja EU (uključujući uže ciljeve zaštite zaposlenosti i ekonomske strukture). Tome slično, trgovinska politika Bosna i Hercegovina se oblikuje u sklopu ograničenja koja su postavljena podnošenjem zahtjeva za članstvom u WTO-u, članstvom u regionalnim trgovinskim sporazumima te namjerom pridruživanja EU.

Trgovinska integrisanost u EU i trgovinska politika nisu ekonomski uslovi za članstvo, ali služe kao elementi za procjenu pripremljenosti za članstvo u skladu s metodologijom koju je razvila Evropska komisija u dokumentu Agenda 2000 (European Commission, 1997). Tom metodologijom Komisija redovno,

jedanput godišnje, prati ispunjavanja uslova za članstvo i napredak kandidata. Liberalizacija cijena i trgovine, postojanje sistema tržišnih zakona i bilans plaćanja s inostranstvom neki su od pokazatelja na temelju kojih se procjenjuje prvi ekonomski kriterijum o uspostavljanju efikasne tržišne ekonomije u državi kandidatu.

Drugi ekonomski kriterijum je razvijena sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije. Ispunjavanje tog kriterijuma zahtijeva jačanje konkurentnosti u glavnim privrednim sektorima kandidata te, između ostalog, postojanje efikasne tržišne ekonomije; odgovarajuće mjere vladine politike i zakonodavstva za podsticanje konkurentnosti (trgovinska politika, politika konkurentnosti, subvencije, potpora malim i srednjim preduzećima), kao i određen stepen trgovinske integrisanosti zemlje s EU prije proširenja (obim spoljnotrgovinske razmjene, vrsta proizvoda).

Bazirano na široj definiciji trgovinske politike, to jest kompletan okvir zakona, podzakonskih akata, međunarodnih sporazuma i pregovaračkih pozicija koje zemlja usvoji, ovo poglavlje daje opis i ocjenu trenutne trgovinske politike BiH. Generalno govoreći, Bosna i Hercegovina je trenutno uključena u četiri arene trgovinskih pregovora i sprovođenja. To su:

- bilateralni pregovori;
- Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (CEFTA);
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, SSP;
- pregovori za pristupanje WTO-u.

BiH je nakon rata započela postepenu liberalizaciju svog tržišta. Danas BiH ima vrlo liberalnu trgovinsku politiku, koja je, općenito, u skladu sa principima WTO-a. BiH je 1998. godine usvojila Zakon o spoljnotrgovinskoj politici koji je uspostavio trgovinsku politiku baziranu na principima modernih tržišnih ekonomija. Iako BiH još uvijek nije članica WTO-a, ovaj zakon slijedi principe nediskriminacije WTO-a, to jest primjenu tretmana najpovlaštenije nacije i nacionalnog tretmana za uvezene robe. U Srednjeročnoj razvojnoj strategiji BiH (2004-2007) (SRRS) identifikovano je sljedećih pet ciljeva na području spoljne trgovine:

- smanjenje trgovinskog deficita;
- ubrzavanje ekonomskog razvoja na temelju otvorenog tržišta;

- jačanje kvaliteta i konkurentnosti domaće proizvodnje;
- privlačenje direktnih stranih ulaganja;
- ubrzavanje integracije BiH u EU.

Dodatno, SRRS identificira spektar industrijskih sektora koji imaju najveće potencijale za konkurentnost, te koji bi mogli u najvećoj mjeri doprinijeti postizanju ciljeva SRRS-a. To su agroindustrija, drvo i namještaj, odjeća i obuća, građevinarstvo, obrada metala, informacione tehnologije, turizam i energija. Ne postoji državna trgovinska strategija.

U julu 1999. godine BiH je podnijela zahtjev za članstvo u WTO-u, te je uspostavljena WTO radna grupa kako bi se postigao napredak u ovom procesu.

BiH ima bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini sa deset zemalja susjedstva. Tri sporazuma su sa zemljama koje su sada nove članice EU (Rumunija, Slovenija i Bugarska), te u tom smislu više nisu na snazi. Preostalih osam se još uvijek primjenjuje, i oni su sa Albanijom, Hrvatskom, UNMIK-om/Kosovom, Makedonijom, Moldovom, Crnom Gorom, Srbijom i Turskom. Svi ovi trgovinski partneri su (osim Turske), 19. decembra 2006. godine potpisali Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (CEFTA). Pored uspostave područja slobodne trgovine među članicama, CEFTA sporazum također služi kao priprema za punopravno članstvo u Evropskoj uniji. CEFTA zamjenjuje bilateralne sporazuma koje je BiH zaključila sa članicama CEFTA-e.

BiH je također korisnik GSP šema od Australije, Kanade, Japana, Novog Zelanda, Norveške, Ruske Federacije, Švajcarske i SAD-a. Prema ovim šemama, izvozu iz BiH je odobrena smanjena ili nulta carinska stopa u odnosu na MFN stope za određene robe.

Sa potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, Bosna i Hercegovina je preuzela obaveze uspostavljanja područja slobodne trgovine, a u skladu sa odredbama SSP-a, GATT-a 1994. i Svetske trgovinske organizacije. Obaveze iz Privremenog sporazuma ispunjene su u skladu sa zadatim rokovima.

Zakonom o spoljnotrgovinskoj politici Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 7/98) ustanovljen je princip slobodnog protoka roba i usluga u spoljnotrgovinskom prometu, a spoljnotrgovinsku politiku utvrđuju organi

Bosne i Hercegovine, odnosno Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH u saradnji sa nadležnim organima entiteta.

Nadležnost za provođenje Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti (Službeni glasnik BiH, br. 45/2004.) i za usklađivanje tehničkih propisa u Bosni i Hercegovini s direktivama Novog pristupa Evropske unije ima Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH.

Zakonom o akreditiranju BiH iz 2000. godine uspostavljen je Institut za akreditaciju BiH. Zakonima iz 2004. godine uspostavljena su tri nezavisna instituta: Zakonom o mjeriteljstvu – Institut za mjeriteljstvo BiH, Zakonom o standardizaciji – Institut za standardizaciju BiH, i Zakonom o intelektualnom vlasništvu – Institut za intelektualno vlasništvo BiH, koji nezavisno funkcionišu od 1. januara 2007. godine. Zakonom o nadzoru nad tržištem u BiH iz 2004. godine uspostavljena je Agencija za nadzor nad tržištem u BiH. Ovim su, na državnom nivou, uspostavljene samostalne upravne organizacije koje će, u skladu sa svojim nadležnostima, i u saradnji sa relevantnim institucijama entiteta i Brčko Distrikta, doprinijeti uspostavljanju slobodnog protoka roba.

Usklađivanje zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom Zajednice institucionalni/administrativni kapaciteti

Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH

Pregled zakonodavstva BiH kojim se uređuje predmetna oblast

1. Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti (Službeni glasnik BiH, br. 45/04), kojim je uređeno usvajanje tehničkih propisa za proizvode kojima se preuzima 29 direktiva zasnovanih na novom i globalnom principu evropskog zakonodavstva.
2. Podzakonski akti:
 - Uputstvo o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa (Službeni glasnik BiH, br. 35/06),
 - Program preuzimanja tehničkih propisa (Službeni glasnik BiH, br. 35/06) kojim je utvrđena lista Direktiva novog pristupa EU za transpoziciju u BiH zakonodavstvo (Aneks I) i lista propisa o obaveznom atestiranju koji su

trenutno na snazi u BiH, a koji prestaju sa važenjem transpozicijom navedenih direktiva (Aneks II),

- Odluka o planu aktivnosti za realizaciju programa preuzimanja tehničkih propisa (Službeni glasnik BiH, br. 89/06).

Urađen je novi prijedlog Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, kojim je predviđeno osnivanje dva nova odsjeka u Sektoru za ekonomski razvoj i preduzetništvo: Odsjek za tehničke propise i Odsjek za ocjenjivanje usklađenosti sa ukupno 14 državnih službenika.

Kao problem uvijek se ističe činjenica (ali i opravdanje) da za razvoj institucionalno-administrativnih kapaciteta nedostaje novac u budžetu i prostorni kapaciteti za angažovanje potrebne kritične mase ljudi potrebne za reforme koje zahtijeva proces evropskih integracija.

Ostvareni napredak u periodu od aprila 2008. do marta 2009. godine

U cilju povećanja efikasnosti rada Komiteta za tehničke propise BiH i ekspertnih timova za izradu nacrtu podzakonskih akata kojima se u bh. zakonodavstvo preuzimaju direktive novog pristupa na sastanku Komiteta održanom u decembru 2008. godine utvrđeno je sljedeće:

- dogovorena je izmjena Poslovnika o radu komiteta za tehničke propise BiH;
- analiziran je prijedlog nacrtu Odluke o uslovima i načinu priznavanja dokumenata i znakova o usaglašenosti izdanih u inostranstvu, koji na prijedlog ministra spoljne trgovine i ekonomskih odnosa u narednom periodu treba da donese Savjet ministara BiH;
- rukovodioci ekspertnih timova za preuzimanje četiri direktive podnijeli su izvještaj o radu.

Na osnovu Odluke o uspostavljanju koordinacije u oblasti infrastrukture kvaliteta Savjeta ministara BiH, koju vode Direkcija za evropske integracije (DEI) i Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO), održana su tri sastanka institucija na državnom i entitetskom nivou koje imaju nadležnost u oblasti infrastrukture kvaliteta za tehničke industrijske proizvode i tri sastanka oblasti infrastrukture kvaliteta za poljoprivredne proizvode.

U oblasti infrastrukture kvaliteta za tehničke industrijske proizvode u završnoj je fazi formiranje Liste ovlaštenih subjekata u BiH za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda koja će se delegirati prema CEFTA zemljama.

U odnosu na usvojeni Program preuzimanja 29 direktiva novog pristupa, odnosno u periodu od zadnjeg sastanka RPM-a, održanog u Mostaru u aprilu 2008. godine, urađeno je sljedeće:

1. U skladu sa propisima EU izrađeni su nacrti propisa kojima se usvajaju:

- Direktive za sigurnost mašina,
- Direktive za niskonaponske proizvode,
- Direktive za liftove, i
- Direktive za elektromagnetnu kompatibilnost

Usvajanje ovih direktiva planira se do kraja juna 2009. godine.

2. Započete su aktivnosti na usvajanju sljedećih šest direktiva, i to:

- Direktiva o sigurnosti igračaka,
- Direktiva za neautomatske vage,
- Direktiva za uređaje za gas,
- Direktiva za opremu pod pritiskom,
- Direktiva za ličnu zaštitnu opremu,
- Direktiva o uređajima namijenjenim upotrebi u prostoru koji je ugrožen potencijalno eksplozivnom atmosferom.

Ove direktive bi se trebale usvojiti do kraja 2009. godine.

3. Pripremljen je nacrt Odluke o načinu priznavanja stranih dokumenata o ocjenjivanju usklađenosti koja bi trebala biti usvojena od Savjeta ministara BiH i objavljena do kraja juna 2009. godine.

4. Način na koji se vrši transpozicija i implementacija Direktiva starog pristupa u Bosni i Hercegovini nije definiran.

Robna razmjena sa inostranstvom

I u zvaničnim podacima o spoljnotrgovinskoj razmjeni BiH sa svijetom postoji razlika u podacima koje je objavila Direkcija za ekonomsko planiranje u odnosu na podatke koje je dala Direkcija za evropske integracije u Dopuni priloga institucija BiH za redovni godišnji izvještaj o napretku BiH u procesu evropskih integracija za 2009. godinu.

Posmatrajući ukupnu robnu razmjenu BiH sa regionalnim grupacijama u prvoj polovini 2009. godine, DEP ističe da je najveći obim trgovine BiH ostvarila sa zemljama članicama EU, i to u iznosu od 51% od ukupnog obima spoljne trgovine. Uvoz iz zemlja članica EU u prvoj polovini 2009. godine iznosio je 2,9 milijarde KM i u poređenju sa istim periodom prošle godine doživio je pad u iznosu od 21,6%. Izvoz na tržište EU iznosio je 1,4 milijarde KM i u poređenju sa prvom polovinom 2008. godine umanjen je za 26,3%. S obzirom na to da je sredinom 2008. godine BiH potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, koji, između ostalog, donosi postepeno ili potpuno ukidanje carina na proizvode porijeklom iz EU, očekuje se da će se nastaviti trend sve većeg obima trgovine BiH sa EU.

Direkcija za evropske integracije u kontekstu ekonomske integracije sa EU ističe da je u prvoj polovini 2009. godine, posmatrano u odnosu na isti period prošle godine, došlo je do smanjenja izvoza 23,8% i uvoza za 25,3%. Smanjenju izvoza najviše je doprinijela trgovinska razmjena sa Srbijom i Slovenijom, sa po 3,9%, Italijom 2,9%, Njemačkom 2,8% te Mađarskom 2,0%. Smanjenju uvoza su najviše doprinijele Hrvatska sa 5,8%, Turska 4,2%, Njemačka 3,7% te Srbija sa 2,8%. Glavne trgovinske partnere predstavljaju zemlje iz neposrednog okruženja i članice EU-27 (94,1% izvoza i 77,7% uvoza). Na strani izvoza je došlo do blage redistribucije u korist zemalja jugoistočne Evrope, dok je na uvoznoj strani učešće JIE manje u odnosu na drugi kvartal prošle godine

Agencija za statistiku BiH daje podatke da je za prvih deset mjeseci ove godine u odnosu na prošlu godinu izvoz u EU opao za 22%, a uvoz za 23,7%.

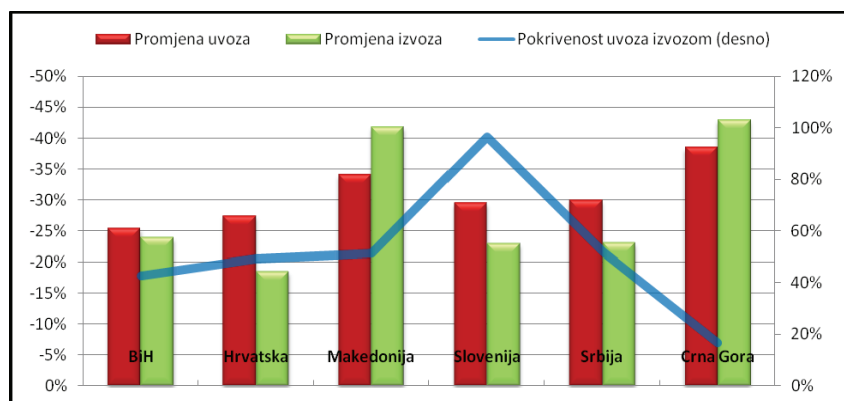
Što se tiče strukture roba koje BiH izvozi/uvozi u zemlje članice EU, može se reći da je ona slična kao kod Njemačke, Italije i Slovenije, jer su te zemlje ujedno i glavni trgovinski partneri BiH i članice EU.

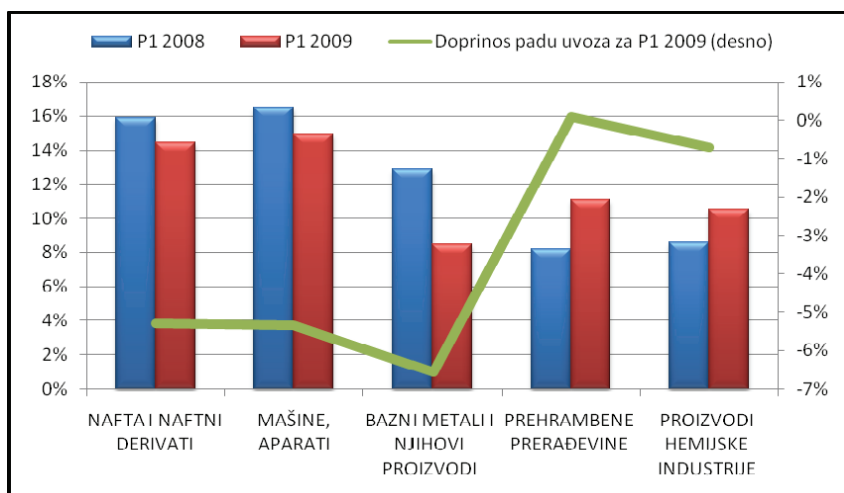
Trgovinski deficit koji je BiH postigla u robnoj razmjeni sa zemljama članicama EU (prvih šest mjeseci ove godine, izvor Direkcija za ekonomsko planiranje) manji je za 16,7% i iznosi 1,5 milijardi KM u odnosu na prošlu godinu, kada je trgovinski deficit za prvih šest mjeseci dostigao vrijednost od 1,8 milijardi KM.

Ovo smanjenje trgovinskog deficita ne treba shvatiti kao poboljšanje izvoza na tržišta EU, već je to posljedica smanjenja stopa i uvoza i izvoza, a samim time i ukupne ekonomske aktivnosti, što je jedan od rezultata svjetske ekonomske krize.

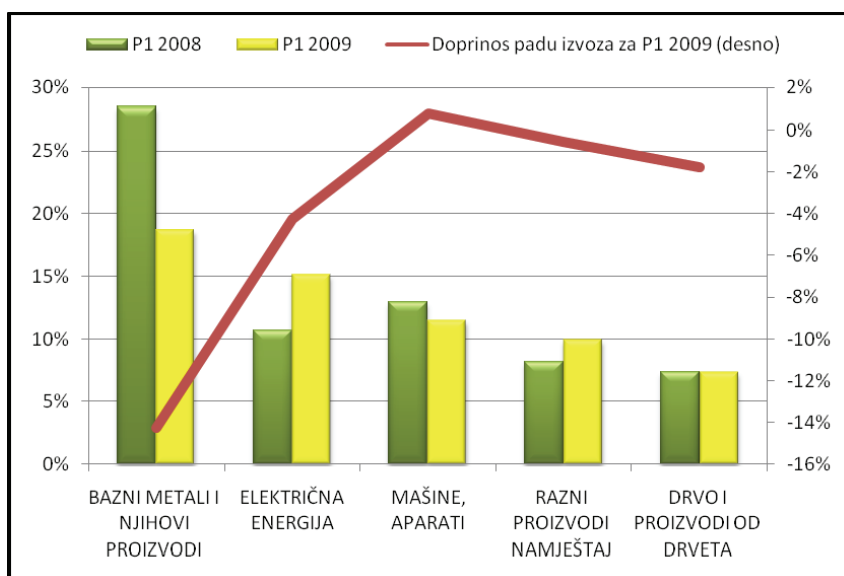
BiH je sa zemljama “CEFTA + Turska” ostvarila obim trgovine koji obuhvata 30% od ukupnog obima spoljne trgovine, te u odnosu na prvu polovinu 2008. godine taj obim je smanjen za 3%, jer BiH sve više trguje sa zemljama članicama EU zahvaljujući potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. BiH je na tržište “CEFTA + Turska” u prvoj polovini 2009. godine izvezla robe u vrijednosti od 834 miliona KM i u poređenju sa istim periodom prošle godine izvoz je smanjen za 21,8%. S druge strane, BiH je iz zemlja članica grupacije “CEFTA + Turska” uvezla robe u vrijednosti od 1,7 milijardi KM i u poređenju sa prvom polovinom 2008. godine uvoz je smanjen za čak 37,5%.

Prema podacima Spoljnotrgovinske komore BiH, pokrivenost uvoza izvozom sa zemljama CEFTA za prvih deset mjeseci ove godine iznosi 53,9%, a sa zemljama EU 50,6%.





Izvor: Agencija za statistiku BiH



Izvor: Agencija za statistiku BiH

Sposobnost suočavanja sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama u Evropskoj uniji

Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Kao što je već istaknuto, u kontekstu krize, vanjski debalans se smanjuje, dok fiskalni debalans raste, što je i ocjena Komisije Evropske zajednice. Proces prilagođavanja je težak i prati ga sve veća nezaposlenost. Sporost ekonomske reforme, posebno u Federaciji, brojne prepreke razvoju privatnog sektora i preveliki uticaj javnog sektora u privredi i dalje narušavaju raspodjelu resursa koja bi bila više orijentisana ka rastu. Isti izvještaj naglašava i daje ocjenu da, ukupno gledajući, funkcionisanje tržišnih mehanizama i dalje koče poremećaji, pretjerano uplitanje države i nedostatak konkurencije. Napredak prema stvaranju jedinstvenog ekonomskog prostora u državi, kao ključni prioritet Evropskog partnerstva, ograničen je.

Ljudski i fizički kapital

Kad je u pitanju ljudski kapital, donesen je Zakon o izmjeni i dopuni Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH. Dopunom Zakona utvrđuje se nadležnost Savjeta ministara BiH za donošenje Pravilnika o korištenju akademskih titula, te sticanja naučnih i stručnih zvanja, koji će predložiti Ministarstvo civilnih poslova. Provođenje okvirmih zakona za više, predškolsko i stručno obrazovanje nije obezbijedeno. Tržište rada i učešće na njemu i dalje slabo funkcioniše, a rezultat je dobrim dijelom sistema obrazovanja.

Smanjeno je ulaganje u fizički kapital za 0,6% BDP-a (2008/2007), a prema podacima Direkcije za ekonomsko planiranje strane direktne investicije u prvom polugodištu 2009. godine u odnosu na isti period u 2008. godini ostvaren je pad od 52,8%.

Od ukupnog kapitala u prvom polugodištu 2009. godine 40,1% se odnosi na ulaganja u osnivanje novih društava/kompanija, a na dokapitalizaciju ranije osnovanih društava (povećanje kapitala) 59,9%.

Najznačajnija ulaganja u prvom kvartalu 2009. godine odnose se na:

- Turska sa 88,8 miliona KM (34,5%),
- Hrvatska 56,2 miliona KM (21,8%),
- Slovenija 30,6 miliona KM (7,6%),
- Srbija 19,5 miliona KM (11,3%),
- Italija 14,7 miliona KM (5,7%),
- Crna Gora 13,7 miliona KM (5,1%),

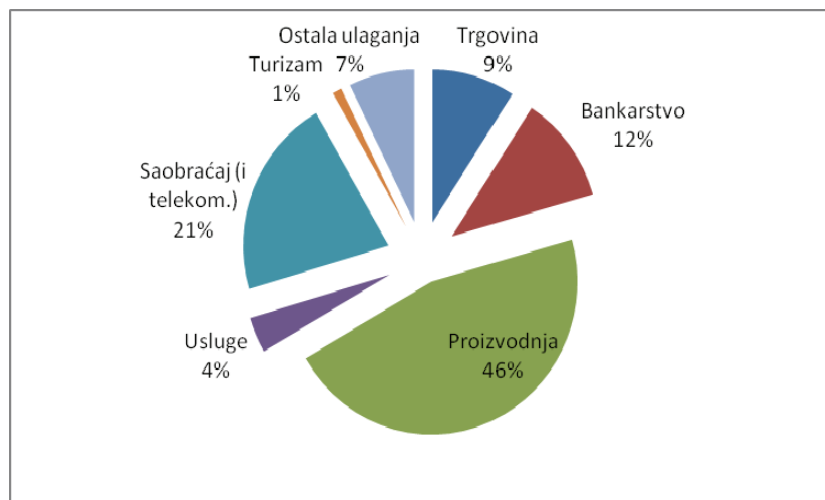
što čini 86,6% ukupnih ulaganja u prvom polugodištu 2009. godine. Izneseni podaci su preuzeti od Direkcije za ekonomsko planiranje, odnosno Ministarstva za spoljnu trgovinu i ekonomske odnose, a Centralna banka za prva dva kvartala daje sljedeće podatke o tokovima direktnih stranih ulaganja:

U milionima KM

U toku perioda

Datum	Tokovi direktnih stranih ulaganja											Ostale zemlje
	Sve zemlje	Aus	Hol	Hr	Ital	Njem	Rus	Slo	Srb*	Švic	Tur	
2004.	1.109,0	441,0	24,0	108,0	30,0	69,0	...	72,0	6,0	8,0	12,0	338,0
2005.	964,0	527,0	30,0	82,0	26,0	14,0	...	151,0	39,0	22,0	17,0	57,0
2006.	1.195,0	512,0	41,0	182,0	42,0	40,0	...	178,0	39,0	56,0	48,0	57,0
2007.	2.968,0	627,0	30,0	157,0	27,0	17,0	333,0	177,0	1.353,0	63,0	-1,0	183,0
2008.	1.420,0	303,0	61,0	200,0	55,0	29,0	226,0	263,0	136,0	47,0	13,0	86,0
Q1-Q2 2009	319,0	-73,0	4,0	41,0	5,0	73,0	...	107,0	31,0	-2,0	43,0	89,0

Registrovane FDI u BiH po djelatnostima



Izvor: MVTEO

Po objavljenim podacima u medijima, u prvih devet mjeseci ove godine priliv direktnih stranih investicija u Bosnu i Hercegovinu iznosi 220 miliona evra, što je približno 40 posto manje nego u istom razdoblju lani. Pad stranih investicija osobito je dramatičan u Republici Srpskoj, gdje su strana ulaganja u prvih devet mjeseci jedva premašila iznos od 21,5 miliona evra, što je dvostruko manje nego u istom razdoblju prošle godine. Iako ni Federacija BiH ne stoji sjajno, razloge za optimizam vide u podacima o strukturi stranih investicija. Naime, glavnina je otišla u primarnu proizvodnju. Tako je, npr., njemačka kompanija Messer u Zenici otvorila tvornicu industrijskih plinova u koju je investirala 20 miliona evra, što je 10 posto ukupnih stranih investicija u FBiH tokom prvih devet mjeseci ove godine. Ohrabruje i činjenica da je Elektroprivreda BiH započela investicijska ulaganja od oko 600 miliona KM (1,5 puta više od ukupnog iznosa stranih investicija) i da je Evropska banka za obnovu i razvoj zajedno s Evropskom investicionom bankom spremna u izgradnju putne infrastrukture u BiH investirati oko milijardu KM. Pad direktnih stranih investicija u BiH traje gotovo 20 mjeseci, od početka 2008. godine.

Uticaj države na konkurentnost

Po ocjeni Komisije Evropske zajednice, u smanjenju uticaja države na privredu je postignut ograničen napredak zbog visokog uplitanja države u privredu i složenih postupaka odlučivanja. Nije usvojeno zakonodavstvo koje treba da

osigura transparentan nadzor nad državnom pomoći, a čeka se na uspostavljanje radno nezavisnog javnog organa za državnu pomoć, kako se to zahtijeva u Privremenom sporazumu SSP-a. U 2008. godini su direktne budžetske subvencije za industriju i poljoprivredu blago smanjene na konsolidovani nivo od 1,5% BDP-a, sa 1,6% u 2007. godini. One se i dalje dodjeljuju uglavnom preduzećima u državnom vlasništvu (SOE) koja proizvode gubitke, i to na *ad hoc* i netransparentan način.

BiH je ekonomski najnekonkurentnija država u Evropi i nalazi se među 25 najslabije ocijenjenih u svijetu, objavio je Svjetski ekonomski forum (WEF) u svom novom godišnjem izvještaju o konkurentnosti za 2009/2010. BiH se među 133 rangirane države svijeta našla na 109. mjestu sa 3,5 poena od mogućih sedam, što je dvije pozicije lošije u odnosu na prošlogodišnju ljestvicu.

Najniže ocjene u 12 analiziranih područja konkurentnosti BiH je dobila za inovacije, te ispunjavanje osnovnih uslova, kao što su institucije i infrastruktura, a bolje ocjene BiH je dobila za makroekonomsku stabilnost, te usluge zdravstva i osnovnog obrazovanja.

Posebno zabrinjava da je BiH u nekoliko od stotinjak obuhvaćenih potpodručja pozicionirana na samom dnu svjetske ljestvice, i to u etičkim navikama firmi, zaštiti interesa manjinskih akcionara, infrastrukturi luka i aerodroma, te efikasnosti antimonopolske politike.

Ekonomisti se slažu da je bh. ekonomija izuzetno nekonkurentna, posebno zbog političke nestabilnosti i vladine birokratije.

Bosna i Hercegovina našla se na 116. mjestu od 183 zemlje u svijetu, obuhvaćene najnovijim istraživanjem Svjetske banke "Poslovanje 2010", kojim je rangirano ukupno poslovno okruženje u svakoj pojedinačnoj zemlji. U odnosu na prošlu godinu, kada se BiH našla na 119. mjestu, ove godine poboljšala je svoju poziciju na rang-listi za tri mjesta. Loša vijest je da su sve ostale zemlje iz regije daleko ispred BiH na ovoj rang listi Svjetske banke, dok je BiH u društvu sa Svazilendom, Nikaragvom, Bangladešom.

Prilikom rangiranja zemalja ocjenjuje se lakoća i brzina kod osnivanje nove firme, dobijanja građevinskih dozvola, zapošljavanja i otpuštanja radnika, upisa nekretnina u zemljišne knjige, mogućnost dobijanja kredita, zakonska zaštita investitora, porezna politika, vanjska trgovina, trajanje i troškovi privrednih sporova na sudovima te mogućnost gašenja firme.

Za proteklu godinu dana BiH je evidentirala napredak samo u jednoj oblasti, dobijanja građevinskih dozvola. Tako se sada u prosjeku za prikupljanje svih neophodnih papira za gradnju novog objekta u BiH treba 255 dana, po čemu je BiH na 136. mjestu u svijetu.

Ubjedljivo najgore stanje u BiH je kod pokretanja novog preduzeća. Kako pokazuje istraživanje Svjetske banke, u oblasti pokretanja novog biznisa čak u 159 zemalja u svijetu situacija je bolja nego u BiH, a samo u tridesetak zemalja u svijetu stanje je gore nego u BiH. U prosjeku u BiH za registraciju firme treba ukupno 60 dana i 12 različitih papira.

U oblasti upisivanja novoizgrađene nekretnine u zemljišne knjige i dobijanje svih neophodnih odobrenja za početak rada tek je malo bolja situacija nego kod pokretanja firme. Da bi se sagrađeni objekat na koncu i zvanično uveo u zemljišne knjige te dobio odobrenje od države da se u njemu može raditi, potrebno je proći sedam različitih procedura i potrošiti 84 dana. Po ovom kriteriju BiH je na 139. mjestu u svijetu, što znači da se u 138 zemalja ovaj posao završava i brže i jednostavnije.

Od svih ocjenjivanih oblasti, BiH je najbolje prošla kada se radi o dobijanju kredita, po čemu je svrstana na 61. mjesto od 183 zemlje. Jedan od najjačih aduta BiH je postojanje i privatnog kreditnog biroa čiji podaci o kreditnoj sposobnosti obuhvataju 64,3 posto odraslih stanovnika BiH, dok službeni kreditni registar pri Centralnoj banci BiH u svojim računarima ima pohranjene podatke o kreditima 23,2 posto punoljetnih stanovnika BiH.

Kada je riječ o mogućnosti gašenja firme, BiH se našla na 63. mjestu u svijetu. U BiH čitava procedura gašenja firme u prosjeku traje 3,3 godine, to samo pokazuje da u većem dijelu svijetu prekidanje poslovanja nije ništa brže niti jednostavnije nego u BiH.

Kada je riječ o privrednim sporovima u BiH, u prosjeku takvi sporovi traju 595 dana, dakle gotovo dvije godine, a troškovi u prosjeku iznose 38,4 posto od vrijednosti čitavog spora, pa se postavlja pitanje koliko je ovakav način rješavanja problema među poslovnim partnerima uopšte isplativ.

Ostale zemlje iz okruženja odavno su pretekle BiH, pa je najbolje rangirana zemlja iz regije Makedonija, koja se našla na 32. mjestu i koja je napravila ogroman napredak jer je samo godinu dana ranije bila na 69. mjestu od 183 države. Slijedi Slovenija, koja se našla na 53. mjestu, te Crna Gora koja je na 71. mjestu na globalnoj listi. Albanija je na 82. mjestu i ova zemlja je takođe popravila svoj plasman u odnosu na prethodnu godinu, dok je Srbija na 88. mjestu. Hrvatska koja je nadomak članstva u EU je na 103. mjestu, a ispred BiH je i Kosovo koje se našlo na 113. mjestu.

Bez obzira na simboličan napredak koji BiH uspijeva napraviti, ostale zemlje to rade puno brže, pa BiH tone sve dublje, ubrzano se približavajući društvu najsiromašnijih zemalja centralne Afrike.

Unutrašnje tržište

Prvi sastanak Privremenog pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju i sektorski sastanak Praćenja procesa reformi (RPM) Evropske komisije sa Bosnom i Hercegovinom bit će održani u utorak i srijedu, 28. i 29. aprila 2009. godine u Briselu. Privremeni pododbor za unutrašnje tržište i konkurenciju je jedno od zajedničkih tijela BiH i Evropske komisije koja su uspostavljena za praćenje provođenja Privremenog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Unutrašnje tržište se u Jedinstvenom evropskom aktu definiše kao „jedno područje bez unutrašnjih granica, unutar koga je obezbijeđeno slobodno kretanje robe, ljudi, usluga i kapitala, u skladu sa odredbama Ugovora“.

Na osnovu ove definicije, moglo bi se reći da zajedničko tržište, kao element unutrašnjeg tržišta, počiva na četiri slobode ili načela: slobodan promet roba, usluga, kapitala i slobodno kretanje ljudi; a da stepen efikasnosti funkcionisanja unutrašnjeg tržišta zavisi od uspjeha u otklanjanju svih zabrana i barijera (fizičkih, poreskih i tehničkih) u međusobnoj trgovini između država članica.

Proces uspostavljanja i evolucije unutrašnjeg tržišta može se posmatrati sa političkog, pravnog i ekonomskog stanovišta.

Posmatrano sa političkog aspekta, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta nije samo sebi cilj, već sredstvo i prelazna faza ka ostvarivanju ekonomske, monetarne i političke unije; tako da je dinamika njegovog ostvarivanja opredijeljena političkom voljom država članica.

Sa pravnog aspekta, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta podrazumijeva harmonizaciju pravnih i drugih propisa u okviru EU sa ciljem uklanjanja postojećih i onemogućavanja uvođenja novih barijera međusobnoj trgovini država članica. Za ostvarivanje ovih ciljeva potrebno je donijeti i sprovesti niz mjera i propisa sekundarnog zakonodavstva, čime se obezbjeđuje funkcionisanje unutrašnjeg tržišta u pravno-tehničkom smislu.

Sa ekonomskog aspekta zajedničko tržište predstavlja samo jedan od nivoa međunarodne ekonomske integracije ka političkoj uniji kao krajnjem cilju (zona slobodne trgovine, carinska unija, zajedničko tržište, ekonomska unija i politička unija).

Carinska unija je temelj Evropske unije i važan element funkcionisanja jedinstvenog tržišta. Jedinstveno tržište može pravilno da funkcioniše samo kada postoje zajednička pravila na njenim spoljnim granicama. To upućuje na to da 27 carinskih administracija moraju da djeluju kao da su jedno administrativno područje.

Ova zajednička pravila protežu se iznad carinske unije, kao što su njena zajednička tarifa, i prostiru se na sve aspekte trgovačke politike, kao što su preferencijalna trgovina, zdravstvena kontrola i kontrola životne sredine, zajednička agrarna politika i politika ribarstva, zaštita ekonomskih interesa EU putem netarifnih instrumenata, kao i mjere spoljne politike.

Danas se carine suočavaju sa novim izazovima jer moraju obezbijediti nesmetan protok trgovine, primjenjujući neophodnu kontrolu, sa jedne, i u isto vrijeme garantujući zaštitu zdravlja i bezbjednost građana, sa druge strane. Kako bi postigli odgovarajući balans između ova dva zahtjeva, metode kontrole za različite usluge moraju biti modernizovane, kooperativne i pojačane.

Kompletiranje jedinstvenog tržišta dovelo je do ekspanzivnog rasta unutrašnje trgovine EU i povećanja njene otvorenosti prema svijetu. Unutrašnja trgovina robom i uslugama svojom vrijednošću značajno prevazilazi spoljnu trgovinu iako je EU od kompletiranja unutrašnjeg tržišta preuzela od SAD-a ulogu prvog svjetskog izvoznika robe. Otvorenost privrede EU prema svijetu se, mjereno učešćem uvoza roba i usluga u GDP-u, povećalo za 2 procentna poena, sa 10 na 12%, dostižući SAD (13,5%) i prestižući Japan (9%). Roba koja se plasira na unutrašnje tržište mora da izdrži carinsko opterećenje i da zadovolji i sve ostale uslove konkurencije (npr. propise o standardizaciji). Za proces uspostavljanja i funkcionisanja jedinstvenog tržišta zadužena je Komisija EU, koja svoje rezultate iznosi u godišnjim izvještajima Evropskom parlamentu i Savjetu. Posljednjih godina Komisija se trudi da obezbijedi harmonizaciju uslova poslovanja za finansijske usluge, poresko zakonodavstvo i dr.

Izvještaj Komisije Evropskih zajednica za 2009. godinu ukazuje na to da je u području slobodnog kretanja roba postignut ograničen napredak, izvjestan napredak je postignut u vezi sa standardizacijom, nije bilo napretka u pogledu ocjenjivanja usklađenosti. Uz nekoliko izuzetaka, postupci ocjenjivanja usklađenosti se ne provode na proizvodima iz BiH niti na uvezenim proizvodima prije njihovog stavljanja na tržište. U vezi sa akreditacijom je postignut ograničen napredak, u vezi sa mjeriteljstvom je postignut ograničen napredak, zabilježen je i određeni napredak u oblasti nadzora nad tržištem, u vezi sa zaštitom potrošača postignut je izvjestan napredak.

Ukupno gledano, ocjenjuje Izvještaj o napretku, pripreme Bosne i Hercegovine u oblasti standardizacije, akreditacije, ocjenjivanja usklađenosti, mjeriteljstva, nadzora nad tržištem i zaštite potrošača sporo napreduju i još su u prilično ranoj fazi. Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača je osnovana i potrebno je njeno jačanje. Potrebni su kontinuirani naponi kako bi se zakonski okvir dodatno uskladio sa zakonodavstvom Zajednice o slobodnom kretanju roba i kako bi se

ono djelotvorno provelo i stavilo na snagu. Dio *acquisa* koji se odnosi na proizvode treba postepeno preuzimati. Potrebno je dodatno jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta i bliskija saradnja među relevantnim institucijama kako bi se stvorili povoljni uslovi za unutrašnje tržište i vanjsku trgovinu.

U vezi sa kretanjem osoba je postignut mali napredak, po pitanju pružanja usluga je postignut ograničen napredak, u vezi sa finansijskim uslugama, sektor bankarstva i dalje ima glavnu ulogu u privredi države. Međutim, nema napretka prema usklađivanju sa *acquisom* EU o bankarstvu niti prema uspostavljanju jedinstvene državne nadzorne agencije za bankarstvo. U raznim nebankarskim oblastima entiteti su na razvijanju svog regulatornog okvira djelovali jednostrano i različitom brzinom. Što se tiče tržišta kapitala, oba entiteta su nastavila da razvijaju svoj zakonski i proceduralni okvir kroz nove zakone, podzakonske akte i administrativne procedure, ali je malo urađeno na tome da se osigura da se sektor razvija na usklađen način u cijeloj državi. Nije bilo značajnih promjena u oblasti kretanja kapitala. Ukupno gledano, ocjenjuje Izvještaj, pripreme Bosne i Hercegovine u oblasti slobodnog kretanja kapitala teku u pravom smjeru. Ipak, potrebne su dodatne zakonodavne inicijative kako bi se zakonski okvir uskladio sa *acquisom*, osiguralo usklađivanje u cijeloj državi i postigla puna liberalizacija.

Bez upuštanja u detaljno nabrojanje zakonskih akata i procedura, što je obrađeno detaljno u pregledima drugih institucija, potpuno je jasno da proces prilagođavanja BiH standardima unutrašnjeg tržišta EU ide jako sporo, gotovo bez vidljivog napretka. Na primjer, Izvještaj Evropske komisije u oblasti slobodnog kretanja roba u 2006. godini ocjenjuje da je malo postignuto u slobodnom kretanju roba, dok izvještaj za 2008. godinu kaže da je zabilježen ograničen napredak u oblasti slobodnog kretanja roba. Kako navodi i Monitoring Vanjskopolitičke inicijative BiH, glavni razlog je činjenica da BiH još uvijek nema strategiju, pa čak ni cjelovit pristup uspostavi sistema slobodnog kretanja roba, a pogotovo preuzimanju i provođenju tehničke legislative EU. Isti dokument navodi primjer da je u Sloveniji na preuzimanju *acquisa* slobodnog kretanja roba učestvovalo devet ministarstava sa više od 500 službenika i tehničkih eksperata, dok u BiH na tom poslu u resornim ministarstvima s punim radnim vremenom radi maksimalno pet službenika. Ovaj podatak vraća nas na dio teksta o javnoj potrošnji, ogromnoj administraciji i troškovima a da nema kvalitativnih poboljšanja ni napretka.

Prilagođavanje poreskog sistema Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji

Uvod

Osnovni cilj savremene države ne temelji se samo na očuvanju unutrašnje i spoljne bezbjednosti, već se uloga države prenosi na novu oblast, oblast javnih finansija, koja, putem svojih institucija (javni rashodi, javni prihodi, budžet, finansijsko izravnanje i javni zajam), gdje ključno mjesto zauzima fiskalna politika i korišćenje javnih zajmova, treba da stvori povoljne uslove za obavljanje privrednih aktivnosti.

"Fiskalna politika treba da bude usmerena ka privrednim subjektima, stimulišući ih na racionalnije, ekonomičnije i efikasnije privređivanje, na povećanje akumulacije i investicija, bolje korišćenje kapaciteta, veću motivisanost, smelije poslovne poteze, brži tehnički razvoj i uspješnije i efikasnije prestrukturiranje na ekonomski propulzivnije proizvodne programe."¹

"Kod oporezivanja, vlade u stvari odlučuju kako da svoja potrebna sredstva povuku iz nacionalnih domaćinstava i preduzeća i ulože ih u kolektivnu potrošnju i investicije. Novac ubran putem poreza je sredstvo kojim se realni resursi prenose iz privatnih dobara u kolektivna dobra."²

Porez je jedan od najznačajnijih oblika javnih prihoda u svim savremenim državama. Porez predstavlja instrument javnih prihoda kojim država od subjekata koji se nalaze pod njenom poreskom vlašću prinudno uzima novčana sredstva bez neposredne protivusluge, odnosno protivnake, radi zadovoljenja svojih finansijskih potreba i ostvarivanja drugih ciljeva (ekonomskih, kulturnih, socijalnih i dr.). Jedan od instrumenata kako vlada djeluje na privredu je i porez.

Ključno pitanja savremenog svijeta je pitanje visine učešća javnih rashoda odnosno javnih prihoda u ukupnoj novostvorenoj vrijednosti određene

¹ К.Богоев, Основне карактеристике савремених привредних система, Финансије бр. 11-12/89, Београд, стр. 615-618.

² Paul A. Samuelson & William Nordhaus, *Ekonomija*, XIV izdanje, Zagreb, 1992, str. 322.

društvene zajednice. Ovaj pokazatelj je veoma bitan za određivanje javnog sektora i njegovog značaja u privrednom razvoju određene društvene zajednice.

U ekonomski najrazvijenijim zemljama svijeta učešće javnih prihoda u DBP kreće se između 30% i 50%.

Najznačajnije učešće u izvornim prihodima čine porezi. Porezi u izvornim prihodima države učestvuju između 80% i 90% .

Prema tome, svaka država mora se pridržavati određenih poreskih principa prilikom izgradnje poreskog sistema. Poreski principi su se mijenjali tokom istorije u zavisnosti od ekonomskih, političkih i socijalnih uslova u kojima su nastajali. Oni međusobno djeluju i njihov efekat se posmatra globalno.

Principima oporezivanja nazivamo ona pravila kojih se poreski organi moraju pridržavati prilikom izrade poreskog sistema. To su pravila koja moraju omogućiti optimalno i efikasno sprovođenje ciljeva poreske politike kao dela ekonomske politike.³

Jedan od velikih ekonomista XX vijeka Ričard Mazgrejv čitav niz problema vezanih za prihode i rashode države naziva javnim finansijama, no "Iako javna privreda obuhvata tokove novca prihoda i rashoda, osnovni problemi nisu predmet finansija. Oni se ne odnose na novac, likvidnost ili tržište kapitala. To su, pre svega, problemi alokacije sredstava, raspodjele dohotka, zaposlenosti, stabilnosti, nivoa cena i rasta. Prema tome, moramo shvatiti da je naš zadatak istraživanje principa javne privrede ili onih vidova ekonomske politike koji se javljaju u poslovanju javnog budžeta."⁴

Poreski sistem i poreska politika su značajna obilježja suverenosti svake nacionalne države i sastavni dio njene ekonomske i socijalne politike.

Evropska unija ima za cilj da poreski sistem bude harmonizovan ne samo između država članica Unije nego i sa ciljevima postavljenim u Ugovoru o osnivanju Evropske unije. Jedan od osnovnih ciljeva definisanih u Ugovoru o osnivanju Evropske unije je uspostavljanje jedinstvenog tržišta. Jedinstveno tržište podrazumijeva slobodno kretanje dobara, usluga, ljudi i kapitala u uslovima konkurencije. S obzirom na to da razlike u poreskim sistemima zemalja članica EU dovode do diskriminacije u dijelu investiranja između zemalja članica, poreska harmonizacija je postala neophodan uslov funkcionisanja jedinstvenog tržišta EU. Međutim, poreska harmonizacija predstavlja vrlo složen i kompleksan proces.

³ Слободан Комазец и група аутора, *Функционалне јавне финансије*, Београд, 1998, стр. 281.

⁴ Richard Musgrave, *Teorija javnih finansija*, Београд, 1973, стр. 3.

I. Poreski sistem Evropske unije

Za analizu poreskog sistema Evropske unije neophodno je poći od nekoliko činjenica:

- da je Evropska unija nadnacionalna organizacija, temeljena na ugovornom odnosu nacionalnih država članica,
- poreska politika Evropske unije se temelji na harmonizaciji indirektnih poreza koja je izvršena od strane nacionalnih država članica, kao i pokušaju harmonizacije direktnih poreza,
- države članice same određuju strukturu prihoda,
- države članice samostalno određuju kvotu obima izdataka Evropske unije, uz definisano ograničenje od 1,27% BDP Evropske unije.

Evropska unija se može posmatrati kao složena ugovorna organizacija, gdje je suverenost podijeljena između nadnacionalnog i nacionalnog nivoa.

Jedna grupa autora smatra da je Evropska unija već prešla put od ekonomske unije ka nekom od modela federacije:

- između nivoa Evropske unije i nacionalne države postavljeni su federalni odnosi,
- nadležnosti EU, prenos nadležnosti sa članica i podjela nadležnosti definisana Ugovorom o osnivanju,
- odredbe ugovora EU ne mogu se mijenjati bez odobrenja članica,
- zakoni EU imaju primat u odnosu na nacionalno zakonodavstvo,
- sporove između članica i EU rješava Sud pravde EU,
- Ugovorom iz Maastrichta poslanici u Parlament EU se biraju na direktnim izborima.

Međutim, postoje dva faktora po Börzeli koja sprečavaju federalizaciju EU:

- fiskalni faktor, koji se ogleda u nepostojanju vlastitih poreza EU i ograničenja u nadležnostima za izdatke, i
- politički faktor, koji se ogleda u tome da egzistencija i dalji razvoj EU zavisi od volje država članica.

U federalnim zemljama federacija uspostavlja direktne odnose sa srednjim nivoom vlasti (regionima), dok EU (1. nivo vlasti) uspostavlja direktne odnose ne samo sa članicama (2. nivo) nego i sa regionima (3. nivo) i lokalnim zajednicama (4. nivo vlasti). Uloga nižih nivoa vlasti (3. i 4. nivo) je od velikog

značaja imajući u vidu da se i svi zakoni implementiraju na regionalnom ili lokalnom nivou. Značaj regiona za Evropsku uniju svjedoči i formiranje Komiteta regiona. Komitet regiona osnovan je 1994. godine s ciljem povezivanja regiona zemalja članica sa EU.

Druga grupa autora smatra da Evropska unija već ide putem demokratskog federalizma, od Mastrihta, balansirajući nadležnosti na svim nivoima uprave, uz jačanje demokratske uloge Parlamenta EU.

Pristupanjem u članstvo EU svaka zemlja se u određenom dijelu odriče svog nacionalnog suvereniteta, bilo da se nadležnosti djelimično ili u cjelini prenose na organe EU. Ugovorom iz Mastrihta EU definisane su nadležnosti za uspostavljanje zajedničkog tržišta, ekonomske i monetarne politike.

Nadležnosti EU se odnose na:

- eliminisanje carinskih i necarinskih barijera pri uvozu i izvozu dobara,
- osiguranje slobodnog kretanja dobara, usluga, ljudi i kapitala,
- osiguranje socijalne i ekonomske kohezije,
- promociju istraživanja i razvoja tehnologije,
- zaštitu građana i prava potrošača,
- kvalitet obrazovanja i nivo zdravstvene zaštite,
- promociju kulturnih i turističkih vrijednosti članica.

Veliki broj aktivnosti ide u pravcu dalje centralizacije nadležnosti na nivou EU (harmonizacija poreza, imigraciona politika, energetska politika, politika zaštite okoline ili protiv globalnog zagrijavanja).

Nove članice ulaskom u EU moraju prihvatiti "pravila igre" internog tržišta EU, odnosno ekonomsku (kao i poresku) politiku ne mogu voditi samostalno, odvojeno od ostalih članica EU i same EU.

Lisabonskom strategijom do 2010. godine primarni cilj EU je konkurentnost evropskih kompanija na svjetskom tržištu.

Poreska politika nije prenijeta na nivo EU. Međutim, poreska politika EU mora biti okrenuta ka ostvarenju navedenog cilja. Donošenje i provođenje zajedničke poreske politike EU ostvaruje se kroz funkcionisanje Evropske komisije i Evropskog suda pravde. Evropska komisija dostavlja prijedloge novih propisa ili izmjenu postojećih na razmatranje Ekonomsko-socijalnom komitetu, Evropskom parlamentu i Savjetu, koji su u formi direktiva. Evropski sud pravde je nadležan za primjenu i tumačenje zakona EU u sporovima između tijela i institucija EU, zemalja članica, pravnih i fizičkih lica. Presude Evropskog suda pravde imaju zakonsku snagu i postaju *case law*. Proces

harmonizacije poreske politike u zemljama Evropske unije još uvijek je u toku. Upravo ovi napori Evropske unije predstavljaju dalje ograničavanje suvereniteta u nacionalnim poreskim politikama zemalja članica Evropske unije. Gubitak nacionalnog poreskog suvereniteta je ključ pružanja otpora harmonizaciji poreskih politika zemalja članica Evropske unije.

Osnovni ugovor (izmijenjen i dopunjen Rimski ugovor) vrlo skromno posvećuje pažnju pitanju poreza.

Porezima su posvećena svega četiri člana Osnovnog ugovora –

Poglavlje II ODREDBE O POREZIMA, i to član 90 (ex-član 95), 91 (ex-član 96), 92 (ex-član 98) i 93 (ex-član 99).

Pravni osnov za harmonizaciju poreske politike Evropska unija nalazi u odredbama člana 100. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice – Usklađivanje pravnih propisa, iz koga su izvedena ovlaštenja organa Zajednice da donose direktive o usklađivanju poreskih politika.

"Harmonizacija poreza je jedan od bitnih preduslova za obezbeđenje jedinstvenih uslova poslovanja i zdrave konkurencije na tržištu Unije. Harmonizacija poreza je sveobuhvatni proces uklanjanja poreskih prepreka i razlika u poreskim sistemima između država članica u cilju stvaranja harmoničnog poreskog sistema EU i ostvarivanja 'četiri velike slobode' kao simbola jedinstvene Unije."⁵

Direktiva je zakonski akt usmjeren prema državama članicama Evropske unije, koja za države članice ima obavezujući karakter. Od države članice se zahtijeva da sprovede određene promjene u nacionalnom zakonodavstvu kako bi se ostvario cilj iz direktive.

1.1. Indirektni porezi u Evropskoj uniji

Harmonizacija indirektnih poreza (PDV, akciza) započela je usvajanjem VI direktive Savjeta Evropske zajednice (77/388/EEC) iz 1977. godine. VI direktiva je 1.1.2007. godine prestala da važi, a na snazi je redizajnirana Direktiva 2006/112.

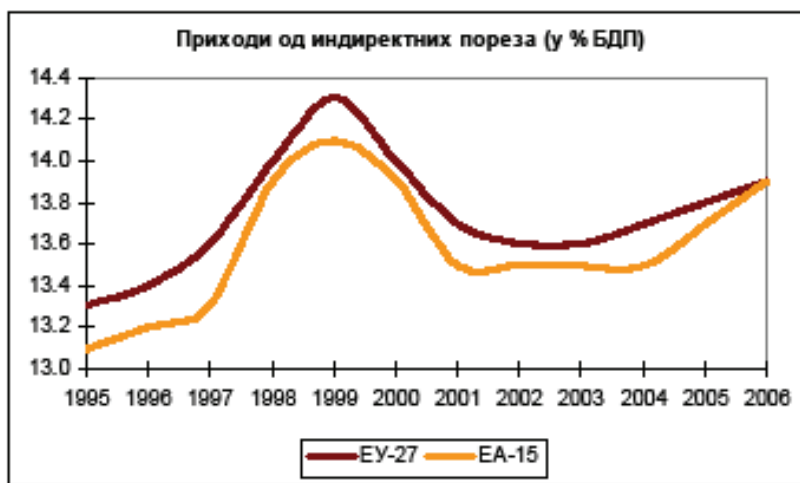
Direktiva propisuje minimalne standarde oporezivanja PDV-a, koji se temelje na:

⁵ Вукмирица Вујо и Шпирић Никола, Економска и монетарна интеграција Европе, Бања Лука, 2005, стр. 322.

- potrošnom obliku,
- kreditnoj metodi, i
- oporezivanju prema odredištu, s odstupanjem kod oporezivanja usluga.

U narednom grafikonu dat je pregled učešća prihoda od indirektnih poreza u BDP-u EU-27, odnosno EU-15 u periodu od 1995. do 2006. godine:

Grafikon 1.



Графикон 1
Извор: Еуростат

Učešće indirektnih poreza u BDP-u EU bilježi tendenciju pada posmatrano od 1999. do 2006. godine, kada iznosi oko 14%.

Nakon navršene tri decenije primjene VI direktive Evropska komisija se opredijelila za njeno redizajniranje. VI direktiva Evropske komisije suočava se s brojnim izmjenama Direktive, nejasnim definisanjem pojedinih odredbi koje su imale za posljedicu i različito tumačenje i primjenu u praksi.

Novom direktivom, koja sadrži 15 poglavlja i 414 članova, regulišu se indirektni porezi u Evropskoj uniji (PDV), pojednostavljuje se i osavremenjava sadržaj teksta, njeno bolje strukturisanje, ne dirajući suštinu odredbi. Sastoji se od dva dijela:

- minimalnih standarda sistema PDV-a, i
- odredbi koje definišu oporezivanje internih transakcija unutar same Evropske unije.

Nova direktiva predstavlja cjelovit i konzistentan set pravnih normi koji mnogo jasnije, jednostavnije i razumljivije definiše sistem PDV-a u Evropskoj uniji.

Za zemlje koje pretenduju za članstvo u Evropsku uniju bitno je istaći da se neki elementi sistema PDV-a u VI direktivi dvostruko propisuju: i kao minimalni standardi (vrijede za sve zemlje članice i one koje pretenduju da to budu) i kao posebne odredbe, koje su obavezujuće samo za zemlje članice Evropske unije.

Neharmonizovana poreska politika (i indirektnih i direktnih poreza) u Evropskoj uniji direktno utiče na konkurentnost kompanija u Evropskoj uniji. Naponi Evropske unije na smanjenju poreske evazije ogledaju se u smjernicama i pravilima u oporezivanju kompanija, kao i nizu direktiva kojima se zemlje članice Evropske unije obavezuju na službenu saradnju u cilju borbe protiv poreskih prevara. Takođe, predviđeno je osnivanje centra za razmjenu podataka i učestvovanje poreskih inspektora iz jedne zemlje u kontroli u drugoj zemlji članici Evropske unije.

Poreska politika svake nacionalne države članice Evropske unije ima za posljedicu povećanje administrativnih troškova, kao i mogućnost stvaranja prostora za izbjegavanje plaćanja poreza. Stoga je poreska harmonizacija postala neophodan uslov za funkcionisanje jedinstvenog evropskog tržišta.

Fiskalno opterećenje u zemljama OECD-a, OECD-a – EU-15 po godinama je iznosilo:

Tabela 1.

Naziv	1965	1975	1985	1995	2003
Zemlje OECD-a	25,8	30,3	33,6	35,9	36,3
Zemlje OECD-a – EU-15	27,9	33,2	39,5	40,3	40,6

Fiskalno opterećenje u % od BNP-a sredinom 70-ih godina XX vijeka se značajno razlikuje između razvijenih kapitalističkih zemalja, što se može vidjeti iz sljedeće tabele:

Tabela 2.

Fiskalna opterećenja u % od BNP

	Ukupno	Neposredni porezi	Posredni porezi	Socijalni doprinosi
Švedska	38,8	19,2	13,4	6,1
Francuska	38,2	6,5	17,7	14,1
SR Nemačka	34,7	10,6	14,2	9,9
Velika Britanija	29,7	11,0	14,1	4,6
Italija	29,5	6,5	12,6	10,4
SAD	27,5	13,8	9,2	4,6
Kanada	27,4	10,5	14,5	2,3
Japan	19,4	8,2	7,8	3,5

Izvor: UNDP

1.1. 1. PDV

U narednoj tabeli dat je pregled stopa PDV-a po zemljama članicama Evropske unije:

Tabela 3.

PREGLED STOPA PDV PO ZEMLJAMA ČLANICAMA EU		
	OPŠTA STOPA	NIŽA STOPA
BELGIJA		
01.01.1971	18	6
01.01.1978	16	6
01.12.1980	16	6
01.01.1983	19	1/6
01.01.1994	20.5	1/6
01.01.1996	21	1/6

01.01.2000	21	6
DANSKA		
03.07.1967	10	
01.04.1968	12.5	
29.06.1970	15	
29.09.1975	15	9.25
30.06.1980	22	
01.01.1992	25	
NJEMAČKA		
01.01.1968	10	5
01.07.1968	11	5.5
01.01.1978	12	6
01.07.1979	13	6
01.01.1993	15	7
01.04.1998	16	7
GRČKA		
01.01.1987	18	3 / 6
01.01.1988	16	3 / 6
28.04.1990	18	4 / 8
08.08.1992	18	4 / 8
ŠPANIJA		
01.01.1986	12	6
01.01.1992	13	6
01.08.1992	15	6
01.01.1993	15	3/6
01.01.1995	16	4 / 7
FRANCUSKA		
01.01.1968	16.66	6
01.12.1968	19	7
01.01.1986	18.6	4 / 5.5 / 7
01.07.1986	18.6	2.1 / 4 / 5.5 / 7 / 13

01.04.2000	19.6	2.1 / 5.5
ITALIJA		
01.01.1973	12	6
23.12.1976	12	1 / 3 / 6 / 9
01.10.1997	20	4 / 10
LUKSEMBURG		
01.01.1970	8	4
01.01.1971	10	2 / 5
01.01.1992	15	3 / 6
HOLANDIJA		
01.01.1969	12	4
01.01.1971	14	4
01.01.1973	16	4
01.01.1984	19	5
01.10.1986	20	6
01.01.1989	18.5	6
01.10.1992	17.5	6
01.01.2001	19	6
AUSTRIJA		
01.01.1973	16	8
01.01.1976	18	8
01.01.1981	18	13 / 8
01.01.1992	20	10
01.01.1995	20	12 / 10
FINSKA		
01.06.1994	22	12 / 5
01.01.1995	22	17 / 12 / 6
01.01.1998	22	17 / 8
PORTUGALIJA		

01.01.1986	16	8
01.02.1988	17	8
01.01.1995	17	5
ŠVEDSKA		
01.01.1969	11.11	6.38 / 2.04
01.01.1971	17.65	9.89 / 3.09
01.01.1992	25	18
01.01.1996	25	6 / 12
VELIKA BRITANIJA		
01.04.1973	10	
29.07.1974	8	
01.01.1995	17.5	8
01.09.1997	17.5	5
01.01.2001	20	4.3 / 12.5

Kao što se može vidjeti iz prethodne tabele, zemlje članice su nakon uvođenja PDV-a, a naročito u prvim godinama, pristupale promjenama visina stopa, kao i uvođenju pored opšte stope i niže stope. Jedina od članica EU Danska ima jedinstvenu stopu PDV-a od 25%.

1.1.2. Akciza u Evropskoj uniji

Početkom 1993. godine otpočeo je i proces harmonizacije akciza u zemljama članicama Evropske unije. Zajednički sistem akciza u Evropskoj uniji stupio je na snagu 1. januara 1993. godine, kada je počelo da funkcioniše i jedinstveno tržište. Zajednički sistem obuhvata:

- a) harmonizovanu definiciju akciznih proizvoda, poreske osnovice i poreskog oslobođanja,
- b) poreske stope – propisivanje minimalne poreske stope, uz diskreciono pravo zemalja članica da mogu uvoditi sopstvene stope akciza imajući u vidu međunarodno okruženje,

c) promet akciznih proizvoda između zemalja članica (tretman akciznih skladišta).

Pravni osnov za harmonizaciju akciza u EU temelji se na više direktiva, koje možemo grupisati u tri grupe:

I. Uredba Savjeta 92/12/EEC⁶ od 25. februara 1992. godine o opštim aranžmanima u vezi sa proizvodima koji podliježu akcizi i o držanju, kretanju i praćenju takvih proizvoda – "horizontalna direktiva".

Ova direktiva definiše:

- da se primjenjuje na nivou Zajednice za proizvode: mineralna ulja, alkohol i alkoholna pića i obrađeni duvan,
- mjere za proizvode koje podliježu akcizama i ostalim indirektnim porezima koji se direktno ili indirektno obračunavaju na potrošnju datih proizvoda, osim za porez na dodatu vrijednost i poreze koje je ustanovila Zajednica,
- da se posebnim uredbama definišu odredbe u vezi sa strukturom i stopama poreza na proizvode koji podliježu akcizi,
- poreska obaveza nastaje u momentu proizvodnje, odnosno uvoza dobara na prostore EU. Izvoz akciznih dobara temelji se na principu destinacije – odredišta dobara (izuzev nabavke za sopstvenu potrošnju),
- svaka zemlja članica će utvrditi svoja pravila u vezi sa proizvodnjom, preradom i držanjem proizvoda na koje se plaća akciza, a prema odredbama ove direktive. Proizvodnja, prerada i držanje proizvoda na koje se plaća akciza, a u slučaju da ona nije plaćena, obavlja se u akciznom skladištu (otvaranje i poslovanje akciznog skladišta odvija se na osnovu ovlaštenja nadležnog organa te zemlje članice),
- promet akciznih dobara mora da bude praćen odgovarajućom dokumentacijom. Zemlje članice mogu da zahtijevaju da proizvodi koji se puštaju u promet na njihovoj teritoriji budu obilježeni akciznom markicom,
- proizvodi na koje se plaća akciza biće izuzeti od plaćanja akcize ako je njihova namjena isporuka za diplomatska i konzularna predstavništva, međunarodne organizacije i članove takvih organizacija, oružanim snagama i za upotrebu pod sporazumom zaključenim sa zemljama koje nisu članice ili međunarodnim organizacijama, pod uslovom da za takav sporazum, u pogledu izuzeća od PDV-a, postoji ovlaštenje (član 23. definiše izuzeća),
- formiranje Komiteta za akcize koji pruža pomoć Komisiji, daje mišljenje na prijedlog Komisije o primjeni odredaba zajednice o akcizama.

⁶ Ova direktiva je više puta dopunjavana – 92/108/EEC, 94/74/EC, 96/99/EC, 2000/44/EC i 2000/47/EC.

II. Direktive 92/78/EEC, 92/81/EEC i 92/83/EEC – "strukturne direktive"

Direktive se odnose na harmonizaciju strukture akciza na naftne derivate, alkoholna pića i duvanske proizvode.

III. Direktive 92/79/EEC, 92/80/EEC, 92/82/EEC i 92/84/EEC – "direktive o stopama".

Navedene direktive predviđaju:

- minimalne iznose poreza na potrošnju cigareta,
- obavezu država članica da primjenjuju minimalnu akcizu, kao i da donose zakone, propise i administrativne odredbe neophodne radi postupanja u skladu sa direktivom, o čemu su dužne obavijestiti Komisiju.
- jedinstvenu definiciju 13 različitih vrsta naftnih derivata,
- za 7 od ukupno 13 vrsta naftnih derivata predviđa da stopa ne smije biti manja od određenog iznosa. Savjet je obavezan da periodično preispituje iznose najnižih stopa akciza, kao i poreska oslobađanja,
- osnovicu za obračun akciza na alkoholna pića čini "Plato hektolitarski stepen"⁷. Propisane su stope i njihovi minimalni iznosi. Direktiva dopušta zemljama članicama da primijene i snižene stope na 55% od redovne stope koja se primjenjuje u zemlji članici, a u zavisnosti od godišnje proizvodnje piva koju ima određena pivara (godišnja proizvodnja manja od 200.000 hl piva), kao i proizvodnja piva od strane fizičkih lica za sopstvenu potrošnju. Određena je minimalna stopa za pivo od 0,748 Eur/hl/stepen po Plato skali, odnosno 1,87 Eur/hl/udio alkohola u pivu.
- predmet oporezivanja je i vino. Osnovicu za obračun akcize na vino čini "Plato hektolitarski stepen" jačine alkohola. Direktiva pravi razliku između običnog i pjenušavog vina iz razloga što je zemljama članicama dopušteno da primjenjuju višu akcizu na vina sa količinom alkohola između 15% i 18% vol. Direktiva propisuje da je najniža stopa akcize na vina 0 ECU, kao i poresko oslobađanje za proizvodnju vina za sopstvene potrebe.

⁷ Plato skala prikazuje nivo šećera u nefermentisanom i fermentisanom pivu. Plato rastvora je ekvivalent postotku težine saharoze i ima dimenziju (g ekvivalenta saharoze/100 g rastvora), odnosno 1 g rastvora saharoze jednak je 1% rastvora na Plato skali.

1.1.2.1. Akciza na duvanske proizvode

Pod duvanskim proizvodima podrazumijevaju se:

- cigarete,
- cigare i cigarilosi,
- duvan za pušenje (fino sječeni duvan za motanje cigareta i ostali duvan za pušenje).

Direktiva Savjeta definiše svaku kategoriju duvanskih proizvoda.

Direktiva Savjeta 92/79/EEC, 99/81/EEC, 02/10/EEC o ujednačavanju akciza na cigareta definiše:

- obračunava se kao specifična akciza koja se utvrđuje po jedinici proizvoda, proporcionalna akciza koja se obračunava na osnovu maksimalne maloprodajne cijene i PDV-a koji je proporcionalan maloprodajnoj cijeni,
- svaka država članica primjenjuje ukupnu minimalnu akcizu (specifičnu akcizu i proporcionalnu akcizu), čije učešće iznosi 57% MPC-a i koja ne može biti niža od 64 Eur/1000 cigareta (1,28 Eur/paklica – 20 cigareta) za kategoriju cigareta sa najpopularnijom cijenom,⁸
- države članice koje utvrđuju ukupnu minimalnu akcizu od najmanje 101 Eur/1000 cigareta (2,20 Eur/paklica – 20 cigareta) za kategoriju cigareta sa najpopularnijom cijenom ne moraju da ispune uslov 57% gore navedenog minimalnog učešća.

Direktiva Savjeta 92/80/EEC, 99/81/EEC, 02/10/EEC o ujednačavanju akciza na duvanske proizvode, izuzev cigareta, definiše:

- minimalne stope akciza primjenjuju se na grupe duvanskih proizvoda u Zajednici ili uvezenih iz zemalja izvan Zajednice na cigarete i cigarilose, fino sječeni duvan za motanje cigareta i ostali duvan za pušenje,
- države članice će primjenjivati akcize, koje mogu biti:
 - a) ili proporcionalne (*ad valorem*) u odnosu na najviši MPC svakog proizvoda, koje slobodno utvrđuju proizvođači u Zajednici, ili uvoznici iz država koje nisu članice u skladu sa članom 9. Direktive Savjeta br. 95/59/EC od 27. novembra 1995, za sve poreze na potrošnju duvanskih proizvoda osim poreza na promet,
 - b) ili kao specifičan porez izražen kao iznos po kilogramu ili u slučaju cigara i cigarilosa alternativno za određeni broj jedinica proizvoda,

⁸ Pod kategorijom cigareta sa najpopularnijom cijenom podrazumijevaju se kategorija cigareta sa najvećim fizičkim obimom prodaje prema podacima utvrđenim na dan 1. januara svake godine.

c) ili kombinovanjem proporcionalne i specifične akcize.

- u slučajevima u kojima se primjenjuju proporcionalna ili mješovita struktura akcize, države članice mogu utvrditi minimalni iznos akcize,
- ukupna akciza izražena u procentima, kao iznos po kilogramu ili za određeni broj jedinica proizvoda, mora da bude najmanje jednaka sljedećim stopama ili minimalnim iznosima:
- cigarete i cigarilosi: 5% MPC-a, uključujući sve poreze, ili 11 Eur/1000 jedinica po kilogramu,
- fino sječeni duvan za motanje: 36% MPC-a, uključujući sve poreze, ili 32 Eur/kg,
- ostali duvan za pušenje: 20% MPC-a, uključujući sve poreze, ili 20 Eur/kg.

Tabela 4.

Red. br.	Naziv	Akciza
1.	Cigarete za kojim je potražnja najveća	101 Eur/1000 cigareta
2.	Fino rezani duvan	32 Eur/kg
3.	Cigarete i cigarilosi	11 Eur/kg (kg – 1000 kom.)
4.	Ostale duvanske proizvode	20 Eur/kg

Direktiva ne spominje duvan za šmrkanje (burmut) i duvan za žvakanje, iz čega se može zaključiti da su ove duvanske prerađevine oslobođene od oporezivanja. Savjet Evrope se odlučio na harmonizaciju strukture oporezivanja i minimalnih stopa na prerađeni duvan i direktivom definisao oporezivanje i fino sječenog duvana za motanje, pri čemu nije izjednačio oporezivanje cigareta i fino sječenog duvana.

U posljednje vrijeme Evropska unija bilježi tendenciju opadanja prihoda od akciza posmatrano u odnosu na BDP Evropske unije.⁹ Prosječni MPC cigareta koji uključuje sve poreze u novoprimitljenim zemljama članicama EU porastao je za 23% (Estonija, Mađarska, Slovačka, Slovenija).

Prosječno ukupno poresko opterećenje u EU je 71,39% od MPC-a cigareta koji uključuje sve poreze (najveće u Francuskoj 80,38%). Evropska komisija je tokom 2008. godine izložila Izvještaj o izmjenama postojećih minimalnih

⁹ U periodu 2002-2004. godina ponderisani prosjek količine cigareta stavljenih u promet EU-25 opao je za 10% iako je u istom periodu prosječni MPC koji uključuje sve poreze porastao za 12%. Navedena pojava posljedica je smanjenja potrošnje, sive ekonomije (oko 13 % ukupnog tržišta duvana u EU-25) i preorijentacija potrošnje na druge duvanske proizvode.

opterećenja na cigarete i fino sječeni duvan do 2014. godine. Navedena izmjena temelji se na postepenom povećanju minimalnog opterećenja na cigarete i fino sječeni duvan, kao i jasno definisanje termina duvanskih proizvoda kako bi se otklonile nejasnoće koje dovode do toga da se određene cigarete ili fino sječeni duvan tretiraju kao cigarete, cigarilosi ili duvan za lulu i da budu oporezovani po nižoj stopi.

1.1.2.2. Akciza na kafu se obračunava prilikom uvoza ili prerade određenih proizvoda. Zemlji članici Evropske unije je ostavljena sloboda da definiše pojam proizvodnje, prerade i držanja proizvoda koji su predmet akcize, ali u skladu sa direktivama Evropske unije. Direktiva Evropske unije propisuje minimalnu akcizu za:

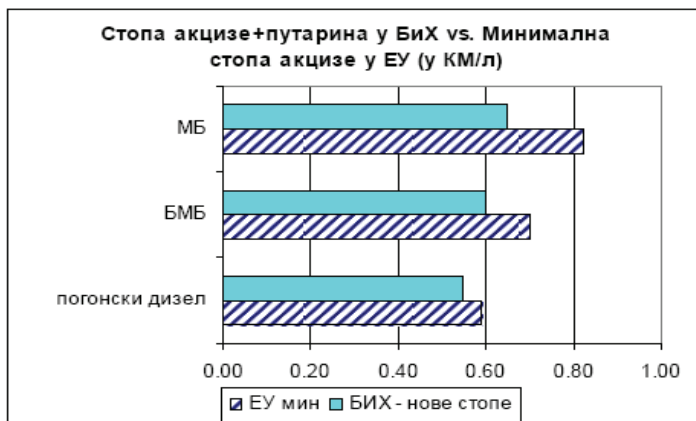
- prženu kafu 2,19 Eur/kg,
- instant kafu 4,78 Eur/kg.

Od 1. oktobra 2009. godine Evropska unija je uvela obavezu markica na navedene proizvode.

1.1.2.3. Akciza na naftu i naftne derivate

Pravna regulativa Evropske unije definiše i ovu oblast. Evropska unija propisala je minimalne akcize na naftne derivate:

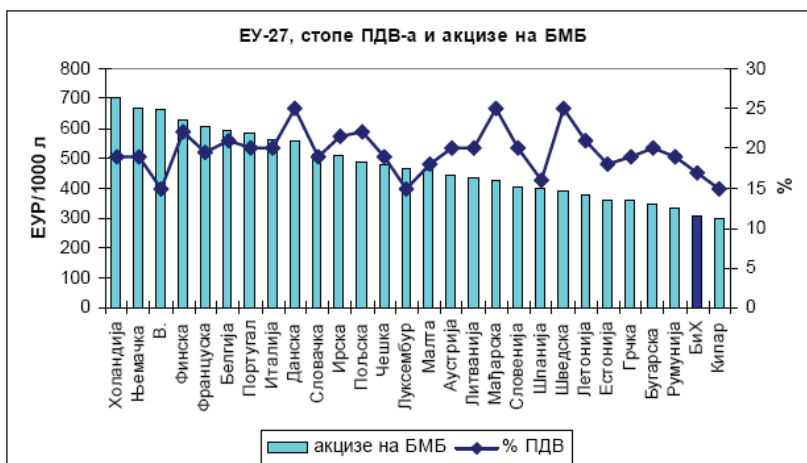
Grafikon 2.



Izvor: Bilten br. 48/49 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 5

Minimalna akciza na naftne derivate, sa izuzetkom lož-ulja, veća je od akciza na naftne derivate u BiH, stoga je neophodno povećanje iznosa akciza u BiH sa oprezom na osnovne energente. Imajući u vidu krizu koja je zahvatila cijeli svijet i njene posljedice, diskutabilno je da li je pravo vrijeme za povećanje stopa akciza na osnovne energente. Povećanje stope akciza na osnovne energente direktno bi uticalo na proizvodni sektor kroz cijenu inputa, vezalo značajna likvidna sredstva i time direktno uticalo na likvidnost privrednih subjekata i njihovu rentabilnost poslovanja.

Графикон 3.



Izvor: Bilten br. 48/49 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 6

Akciza na motorni benzin – bezolovni je u BiH najniža u Evropskoj uniji, s tim da je i stopa PDV-a takođe među najnižim u Evropskoj uniji.

Tabela 5.

	Структура МПЦ 1л БМБ	Чешка	Словенија	Бугарска	БИХ-1	БИХ-2
1	МПЦ	2.20	2.17	1.87	1.75	1.81
2	ПДВ	0.35	0.36	0.31	0.25	0.26
3	акциза	0.94	0.79	0.68	0.60	0.60
4	цијена прије опорезивања (1-2-3)	0.90	1.02	0.87	0.90	0.95
	у %					
	ПДВ	15.97%	16.67%	16.67%	14.53%	14.53%
	акциза	42.93%	36.31%	36.69%	34.29%	33.15%
	цијена прије опорезивања	41.10%	47.02%	46.65%	51.18%	52.32%
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Izvor: Bilten br. 48/49 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 7

- Evropska komisija, MPC 6.7.2009, akcize 1.1.2009, PDV 1.1.2009.
- BiH: akciza uključuje akcizu 0,35 KM/l i putarinu 0,25 KM/l.

1.1.2.4. Akciza na alkohol i alkoholna pića

Evropska unija primjenjuje dvije direktive koje se odnose na alkohol i alkoholna pića:

- Direktiva 92/83/EEC (harmonizacija strukture akcizne obaveze na alkohol i alkoholna pića), i
- Direktiva 92/84/EEC (propisuje minimalne stope akciznih obaveza).

Evropske direktive kao osnovicu za obračun akcizne obaveze na pivo uzimaju broj hektolitara, kao i broj stepeni po Plato skali finalnog proizvoda. Međutim, zemljama članicama se ostavlja sloboda da grupišu u različite kategorije, u zavisnosti od faktora koji se mjere po Plato skali, ali uz obračunavanje iste obaveze na sva piva iz iste kategorije. Takođe je predviđena mogućnost olakšica za male proizvođače piva do 200.000 hl na godišnjem nivou i snižena stopa obaveze, koja ne može biti viša od 50% standardne nacionalne stope akcizne obaveze na pivo.

Minimalna akcizna obaveza na alkohol i alkoholna pića primjenjuje se od 1. januara 1993. godine:

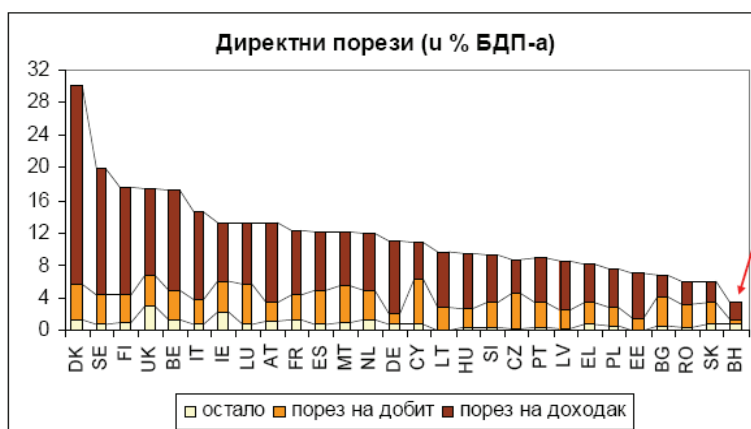
- pivo 0,748 Eur po hl/stepen po Plato skali, odnosno 1,87 Eur hl/udio alkohola u pivu,

Tendencija Evropske unije je u povećanju minimalnih standarda od 2010, 2012. i 2014. godine.

II. Direktni porezi u Evropskoj uniji

Prosječno učešće direktnih poreza u BDP-u EU je 13,7%, porez na dohodak i dobit čine dominantno učešće. Stope poreza na dobit i dohodak u evrozoni su veće u odnosu na stope novoprimitljenih članica, što se vidi i iz narednog grafikona:

Grafikon 4.



Izvor: Bilten br. 44 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 8

2.1. Porez na dohodak u EU

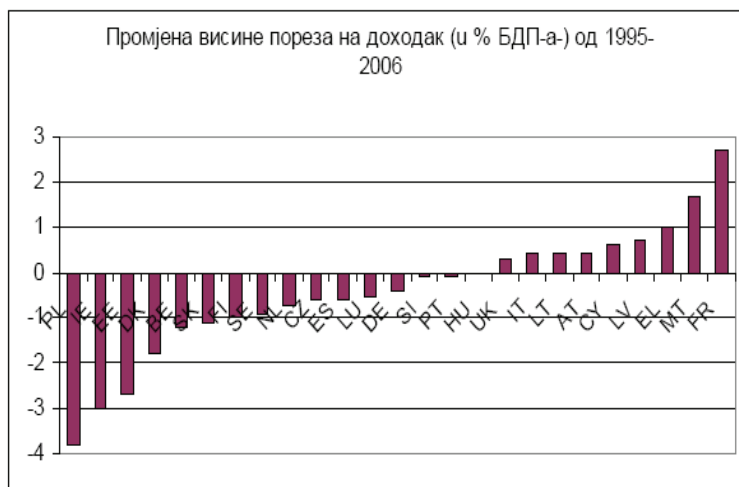
Prosječna stopa poreza na dohodak u EU u 2008. godini iznosila je 36,4% (najniža u Bugarskoj 10%, a najviša u Danskoj 59%¹⁰), dok u svijetu ona iznosi

¹⁰ Najniže stope po dohodovnim razredima.

28,8%. Reforma poreza na dohodak u EU odvijala se u smjeru smanjenja poreskih stopa, sa akcentom na niže dohodovne razrede, broja poreskih razreda i povećanja nivoa neoporezivog dohotka, sa osnovnim ciljem povećanja stepena zaposlenosti.

Određene zemlje su pribjegle uvođenju jedinstvene stope poreza na dohodak: Bugarska 10%, Rumunija 16%, Slovačka 19%, Estonija 21% i Litvanija 21%. Od 25 zemalja članica EU njih 15 bilježi pad učešća poreza na dohodak u BDP-u posmatrano u periodu 1995-2006. godina:

Grafikon 5.



Izvor: Bilten br. 44 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 9

2.2. Porez na dobit u EU

Harmonizacija poreza na dobit je oblast koja je još uvijek u žiži rasprava, tako da je ova oblast predmet žučnih i dugotrajnih rasprava i pokušaja iznalaženja rješenja za njenu harmonizaciju. Svakako da bi pogrešna poreska politika u ovoj oblasti mogla imati za posljedicu seljenje kapitala u druge države, na druge kontinente, a sve sa ciljem ostvarenja većeg profita.

Prosječna stopa poreza na dobit u EU je 23,6% u 2008. godini. Porez na dobit u EU-15 je veći nego u novoprimećenim zemljama EU-12. Prosjek EU-15 iznosi oko 29,97% (najveći Španija 35%, Belgija 33,99%, Francuska 33,33%,

Italija 33%), a EU-12 oko 23,88% (najmanji u Bugarskoj 15%, Latviji 15%, Litvi 15%, Rumuniji 16%, Mađarskoj 16%, a najviši u Malti 35%)¹¹.

Stope poreza na dobit bilježe tendenciju pada od 1995. godine. Međutim, iako stope poreza na dobit bilježe trend pada, prihodi od poreza na dohodak u EU ipak bilježe trend rasta, što je posljedica proširenja poreske osnovice.

6. Grafikon



Izvor: Bilten br. 44 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 10

III. Prilagođavanje poreskog sistema Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji

3.1. Zakonodavno-pravni okvir poreskog sistema Bosne i Hercegovine

Bosna i Hercegovina ima specifično političko uređenje. Ta specifičnost se ogleda u tome što ona nema klasičan ustav kao najviši pravni akt jedne zemlje. Političko uređenje Bosne i Hercegovine definisano je Dejtonskim mirovnim sporazumom (u daljem tekstu: Sporazum) koji je potpisan u Parizu 14. decembra 1995. godine od Republike BiH, Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, uz prisustvo predstavnika EU i predsjednika velikih sila (SAD-a, Francuske, Njemačke, Ruske Federacije i Velike Britanije).

U članu 1(3) Sporazuma je definisano da se BiH sastoji od 2 entiteta:

- Republike Srpske, i
- Federacije Bosne i Hercegovine.

¹¹ Dinka Antić, *Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini*, Mostar, 2009, str. 168.

Međutim, Arbitražni tribunal je konačnom odlukom od 5. marta 1999. godine uspostavio Distrikt Brčko pod ekskluzivnim suverenitetom Bosne i Hercegovine.

Nadležnosti BiH i entiteta definisane su u članu 3. Sporazuma. BiH ima isključivu nadležnost za vođenje:

- vanjske politike,
- spoljnotrgovinske politike,
- carinske politike,
- monetarne politike,
- finansiranja institucija i međunarodnih obaveza BiH,
- politike useljavanja, izbjeglica i azila,
- međunarodnog provođenja krivičnog prava, provođenje krivičnog prava između entiteta, uključujući i odnose sa Interpolom,
- osnivanja i upravljanja zajedničkim resursima,
- regulisanja prometa između entiteta i kontrole zračnog prometa.

U okviru nadležnosti BiH nije definisana fiskalna politika BiH.

U Sporazumu nisu taksativno navedene nadležnosti entiteta, već je u odredbama člana 3 (3) (a) definisano da sve nadležnosti koje nisu definisane Sporazumom i dodijeljene BiH pripadaju entitetu.

U članu 3 (5) Sporazuma definisano je da BiH može preuzeti odgovornosti i o drugim pitanjima o kojima se slože entiteti, u okviru aneksa 5-8, ili koja su "nužna za ostvarenje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH".

Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) nastala je 1994. godine, donošenjem Ustava FBiH. Stupanjem Sporazuma uslijedili su i ustavni amandmani koji definišu nadležnost FBiH:

- organizovanje i vođenje odbrane Federacije i nadzor nad vojnom proizvodnjom,
- dodjelu državljanstva Federacije,
- fiskalnu politiku Federacije i donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama,
- suzbijanje terorizma, trgovine drogom i organizovanog kriminala,
- utvrđivanje energetske politike i osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture,
- finansiranje djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija.

U Ustavu FBiH definisano je da je fiskalna politika Federacije u nadležnosti FBiH. U odredbama člana III (4) Ustava FBiH definisano je da kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu jasno definisane kao nadležnosti federalne vlasti. Jako je veliki obim nadležnosti kantona:

- uspostavljanje i nadzor policije,
- obrazovna politika,
- donošenje propisa i osiguranje obrazovanja,
- politika i provođenje kulture,
- stambena politika,
- regulisanje javnih službi,
- donošenje propisa o unapređenju lokalnog zemljišta, lokalnog poslovanja i lokalnih energetske postrojenja,
- sprovođenje socijalne politike i uspostava socijalnih službi,
- politika kantonalnog turizma,
- finansiranje kantonalnih institucija.

Zakonodavnu vlast u FBiH vrši Parlament Federacije, koji se sastoji od dva doma: Predstavničkog i Doma naroda. Članovi Predstavničkog doma se biraju direktno na izborima, tajnim glasanjem, a struktura Doma naroda je proporcionalna nacionalnoj strukturi stanovnika kantona. Za donošenje zakona neophodno je da ga potvrde oba doma.

Izvršnu vlast u FBiH čine predsjednik/potpredsjednik Federacije i Vlada Federacije. Ustavni sud Federacije BiH nadležan je za rješavanje sporova između kantona i Federacije i između opština i kantona/Federacije. Svaki kanton ima svoj ustav, zakonodavno tijelo koje se sastoji od jednog doma, vladu i sudstvo. Lokalna uprava se dijeli na gradove i opštine.

Republika Srpska je nastala 9. januara 1992. godine, a prvi Ustav je donesen 28. februara 1992. godine. Ustav je mijenjan i dopunjavan 15 puta (113 amandmana). Nadležnosti Republike Srpske definisane su odredbama člana 68. Ustava:

- integritet, ustavni poredak i teritorijalnu cjelokupnost Republike,
- odbranu i bezbjednost,
- mjere za slučaj ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti i vanrednog stanja,
- ustavnost i zakonitost,
- ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda,
- svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske

odnose sa inostranstvom, koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje,

- bankarski i poreski sistem,
- osnovne ciljeve i pravce privrednog, naučnog tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela, korišćenje prostora, politiku i mjere za usmjeravanje razvoja i robne rezerve,
- kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih lica i prikupljanja statističkih i drugih podataka od opšteg interesa,
- organizaciju, nadležnosti i rad državnih organa,
- sistem javnih službi,
- radne odnose, zaštitu na radu, zapošljavanje, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne zaštite, zdravstvo, boračku i invalidsku zaštitu, brigu o djeci i omladini, obrazovanje, kulturu i zaštitu kulturnih dobara, fizičku kulturu,
- zaštitu životne sredine,
- sistem javnog informisanja,
- međunarodnu saradnju, osim one koja je prenesena institucijama Bosne i Hercegovine,
- saradnju sa srpskim narodom izvan Republike,
- finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike,
- druge odnose od interesa za Republiku, u skladu sa Ustavom.

Poreski sistem je u nadležnosti Republike Srpske prema njenom Ustavu.

Zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj čini Narodna skupština. Vijeće naroda daje saglasnost na zakone i druge akte koje usvoji Narodna skupština RS, a koji se tiču vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda. Poslanici Narodne skupštine RS biraju se tajno na direktnim izborima. Izvršnu vlast u Republici Srpskoj vrši predsjednik i Vlada RS. Republika Srpska se sastoji od dva nivoa vlasti: entitetske (republičke) i lokalne (opštinske) – grad i opštine.

Ustavom Republike Srpske je definisano da svi nivoi uprave imaju svoj budžet, da mogu ubirati vlastite prihode, a da se vrsta i način ubiranja javnih prihoda definiše zakonom. To proizilazi iz odredbi člana 62. stav 2. Ustava Republike Srpske. Princip ustavnosti i zakonitosti poreza ogleda se u osiguranju pravne sigurnosti poreskih obveznika s jedne strane i poštovanju ustavnosti i zakonitosti od strane zakonodavca i onih organa koji taj propis treba da tumače i primjenjuju.

Ustavnopravno, Distrikt Brčko je zajednička svojina oba entiteta. Supervizor za Distrikt Brčko nadgleda rad organa i institucija Distrikta. Distrikt posjeduje zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Zakonodavnu vlast vrši Skupština Distrikta, koja je izabrana na direktnim izborima. Izvršnu vlast vrše gradonačelnik i Vlada Distrikta.

Reforma poreskog sistema Bosne i Hercegovine je jedna od šesnaest prioriternih reformi u Studiji izvodljivosti Evropske komisije. Harmonizacija indirektnih poreza u BiH sa EU započela je uvođenjem PDV-a od 1. januara 2006. godine. Prikupljanje indirektnih poreza: carina i carinskih dažbina, akciza, poreza na promet akciznih roba i putarine, ostvaruje se putem Uprave za indirektno oporezivanje BiH, i to u dvije faze:

Institucionalna i organizaciona osnova za jedinstveni sistem indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini uspostavljena je Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini.¹²

Ovim zakonom uspostavlja se Uprava za indirektno oporezivanje kao samostalna upravna organizacija koja provodi zakonske i druge propise o indirektnom oporezivanju i politiku koju utvrđuje Vijeće ministara BiH na prijedlog Upravnog odbora, kao i naplatu i raspodjelu indirektnih poreza na teritoriji Bosne i Hercegovine. Izvršen je prenos nadležnosti naplate indirektnih poreza sa entiteta i Distrikta Brčko na nivo države.

Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje je nadležan za pokretanje pripreme zakonskih propisa u vezi sa indirektnim oporezivanjem i njihovim izmjenama, a za svoj rad odgovoran je Vijeću ministara BiH. Od 1. januara 2005. godine Uprava za indirektno oporezivanje je jedina institucija u BiH nadležna za prikupljanje indirektnih poreza. Pojam „indirektni porez“ podrazumijeva:

- uvozne i izvozne dažbine,
- akcize,
- porez na dodatu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na robu i usluge, uključujući i porez na promet i putarine.

Odbor se sastoji od šest članova: ministar finansija i trezora BiH, ministri finansija entiteta i tri stručnjaka za indirektno oporezivanje. Članovi Odbora konsenzusom biraju predsjedavajućeg iz reda članova na mandat od pet godina.

¹² Zakon objavljen u "Službenom glasniku BiH", br. 44/03, a kasnije stupio na snagu i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 52/04). Visoki predstavnik je donio Odluku br. 296/04 od 20. oktobra 2004. godine kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH.

Status posmatrača u Odboru imaju direktor UIO, predstavnik iz Distrikta i predstavnik Centralne banke.

Uspostavom UIO izvršen je prenos nadležnosti u oblasti indirektnih poreza sa entiteta i Brčko Distrikta na nivo države. Prenos nadležnosti se odvijao u dvije faze:

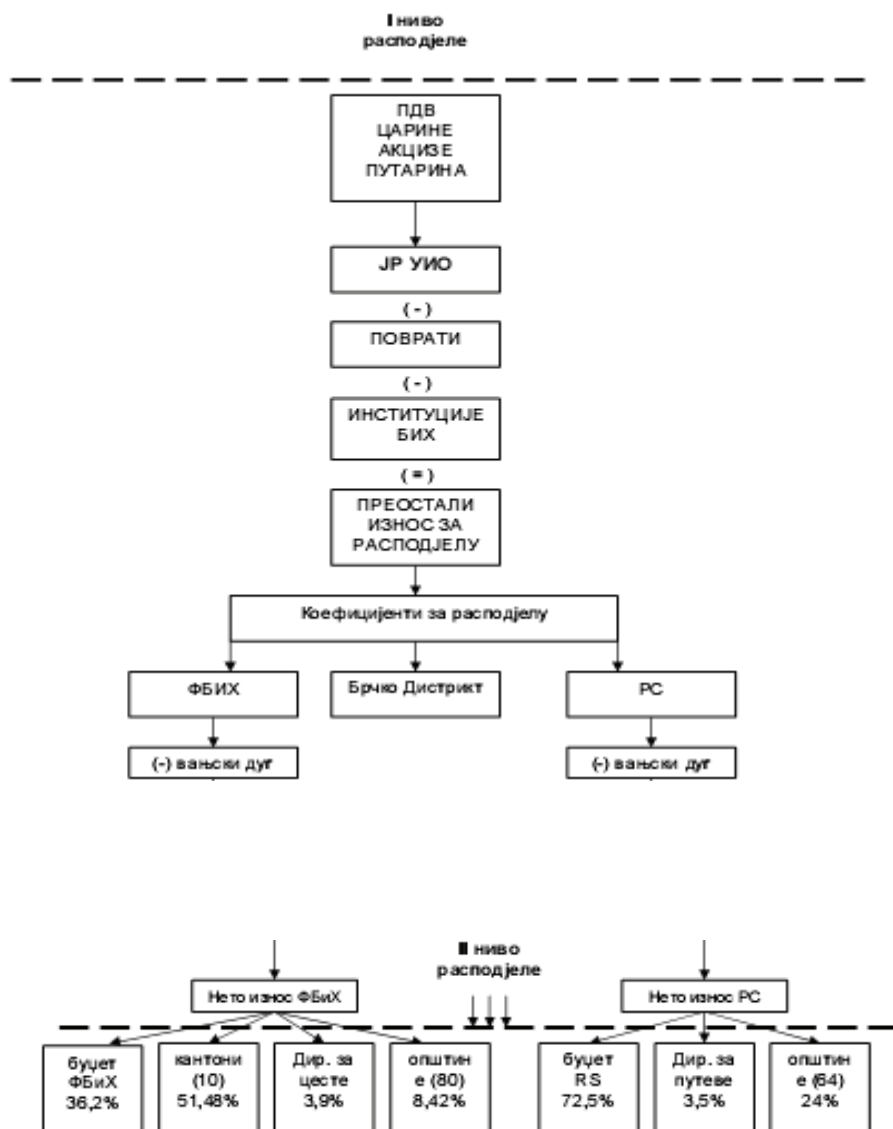
- I faza, 2005. godina, uspostavljanje UIO BiH i prenos nadležnosti u naplati indirektnih poreza (carine i carinskih dažbina, akciza, poreza na promet na akcizne proizvode i putarine) sa entiteta i Distrikta Brčko na državni nivo,
- II faza, 2006. godina, uvođenjem PDV-a, kada je UIO preuzeo nadležnost nad naplatom svih indirektnih poreza: carine i carinskih dažbina, akciza, PDV-a naplaćenog u zemlji i na uvoz i putarine.

Naplata i raspodjela prihoda po osnovu indirektnih poreza definisana je odredbama člana 21. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja. Svi prihodi od indirektnih poreza uplaćuju se na jedinstveni račun UIO.

Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda ("Službeni glasnik BiH", br. 55/04) uveden je jedinstveni račun na koji se uplaćuju i raspoređuju indirektni porezi.

Raspodjela sredstava sa jedinstvenog računa vrši se na osnovu utvrđenih koeficijenata od strane Upravnog odbora UIO BiH. Koeficijenti za raspodjelu definisani su odlukom Upravnog odbora UIO, a dobijaju se na osnovu podataka iz PDV prijava o učešću entiteta i Brčko Distrikta u oporezivoj krajnjoj potrošnji. Upravni odbor UIO BiH utvrđuje i sprovodi politiku i principe raspodjele indirektnih poreza na nivou države.

Графикон 7.



U narednoj tabeli dat je pregled raspodjele indirektnih poreza sa Jedinstvenog računa UIO u 2007. godini:

Grafikon 8.



Izvor: Bilten br. 32 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 6

Na osnovu podataka iz Godišnjeg operativnog izvještaja za 2007. godinu i BDP-a BiH za 2007. godinu vladinih finansija objavljenih od Centralne banke BiH autor je utvrdio fiskalno opterećenje BiH:

Tabela 6.

indirektni porezi	direktni porezi	doprinosi	ukupno 2007	BDP 2007	%			
1	2	3	4	5	6 (1/5)	7(2/5)	8(3/5)	9(4/5)
4,830.00	682.00	2,909.00	8,421.00	21,647.00	22	3	13	39

Za ukupno fiskalno opterećenje u BiH možemo reći da je na nivou fiskalnog opterećenja zemalja EU-15 2003. godina (EU-15 40,6%, BiH 39%, Japan 19,4%). Međutim, u strukturi fiskalnog opterećenja značajno mjesto čine indirektni porezi i doprinosi (EU 14% BDP-a, BiH 22%), dok je učešće direktnih poreza znatno manje (EU 13,7%, BiH 3%). Fiskalne vlasti BiH trebale bi aktivnosti usmjeriti na analizu fiskalnog opterećenja, sa akcentom na povećanje učešća direktnih poreza u BDP-u. Kod analize socijalnih izdvajanja

neophodno je konstatovati da je ono još veće ako se uključe i sredstva u vidu grantova iz budžeta socijalnim fondovima.

Tabela 7.

2	Republika Srpska	Zakon o akcizama i porezu na promet	
Red.	Naziv teritorijalne	(«Službeni glasnik Republike Srpske», br. 22/03, 23/03, 24/03, 25/03, 26/03, 27/03, 28/03, 29/03, 30/03, 31/03, 01/04, 02/04, 03/04, 04/04, 05/04, 06/04, 07/04, 08/04, 09/04, 10/04, 11/04, 12/04, 13/04, 14/04, 15/04, 16/04, 17/04, 18/04, 19/04, 20/04, 21/04, 22/04, 23/04, 24/04, 25/04, 26/04, 27/04, 28/04, 29/04, 30/04, 01/05, 02/05, 03/05, 04/05, 05/05, 06/05, 07/05, 08/05, 09/05, 10/05, 11/05, 12/05, 13/05, 14/05, 15/05, 16/05, 17/05, 18/05, 19/05, 20/05, 21/05, 22/05, 23/05, 24/05, 25/05, 26/05, 27/05, 28/05, 29/05, 30/05, 31/05, 01/06, 02/06, 03/06, 04/06, 05/06, 06/06, 07/06, 08/06, 09/06, 10/06, 11/06, 12/06, 13/06, 14/06, 15/06, 16/06, 17/06, 18/06, 19/06, 20/06, 21/06, 22/06, 23/06, 24/06, 25/06, 26/06, 27/06, 28/06, 29/06, 30/06, 01/07, 02/07, 03/07, 04/07, 05/07, 06/07, 07/07, 08/07, 09/07, 10/07, 11/07, 12/07, 13/07, 14/07, 15/07, 16/07, 17/07, 18/07, 19/07, 20/07, 21/07, 22/07, 23/07, 24/07, 25/07, 26/07, 27/07, 28/07, 29/07, 30/07, 31/07, 01/08, 02/08, 03/08, 04/08, 05/08, 06/08, 07/08, 08/08, 09/08, 10/08, 11/08, 12/08, 13/08, 14/08, 15/08, 16/08, 17/08, 18/08, 19/08, 20/08, 21/08, 22/08, 23/08, 24/08, 25/08, 26/08, 27/08, 28/08, 29/08, 30/08, 31/08, 01/09, 02/09, 03/09, 04/09, 05/09, 06/09, 07/09, 08/09, 09/09, 10/09, 11/09, 12/09, 13/09, 14/09, 15/09, 16/09, 17/09, 18/09, 19/09, 20/09, 21/09, 22/09, 23/09, 24/09, 25/09, 26/09, 27/09, 28/09, 29/09, 30/09, 01/10, 02/10, 03/10, 04/10, 05/10, 06/10, 07/10, 08/10, 09/10, 10/10, 11/10, 12/10, 13/10, 14/10, 15/10, 16/10, 17/10, 18/10, 19/10, 20/10, 21/10, 22/10, 23/10, 24/10, 25/10, 26/10, 27/10, 28/10, 29/10, 30/10, 31/10, 01/11, 02/11, 03/11, 04/11, 05/11, 06/11, 07/11, 08/11, 09/11, 10/11, 11/11, 12/11, 13/11, 14/11, 15/11, 16/11, 17/11, 18/11, 19/11, 20/11, 21/11, 22/11, 23/11, 24/11, 25/11, 26/11, 27/11, 28/11, 29/11, 30/11, 01/12, 02/12, 03/12, 04/12, 05/12, 06/12, 07/12, 08/12, 09/12, 10/12, 11/12, 12/12, 13/12, 14/12, 15/12, 16/12, 17/12, 18/12, 19/12, 20/12, 21/12, 22/12, 23/12, 24/12, 25/12, 26/12, 27/12, 28/12, 29/12, 30/12, 31/12)	%
br.	jedinice	do 31.12.2004 godine	
1	Federacija BiH	Zakon o PDV-u, Zakon o porezima na promet posebnim rep. taksama	
		(«Službeni glasnik Republike Srpske», br. 14/04, br. 42/02)	
		Zakon o obezbjedivanju posebne naknade sadržane u cijenama uvoza alkohola i bezalkoholna pića,	
		(«Službeni glasnik Republike Srpske», br. 7/04)	
		(«Službene novine Federacije BiH», br. 6/95 i 7/99)	
		Zakon o obezbjeđivanju sredstava za redovno održavanje javnih puteva	
		Članak 11. ovog zakona	
		cijeni benzina i dizel goriva	
		željezničkog saobraćaja	
		(«Službene novine Federacije BiH», br. 15/98)	
		POREZ	
		porez na promet proizvoda – viša stopa	20
		porez na promet proizvoda – niža stopa	10 % +2%
		porez na promet usluga – niža stopa +	10
		porez za ŽRS	8 % +2%
		AKCIZNI PROIZVODI	
		porez na promet usluga + porez za ŽRS	8 % +2%
		bezolovni benzin	0.40 KM/l
		AKCIZNI PROIZVODI	
		bezolovni benzin	0.35 KM/l
		motorni benzin	0.40 KM/l
		dizel	0.35 KM/l
		bezolovni benzin	0.35 KM/l
		lož-ulje	0.09 KM/l
		dizel	0.30 KM/l
		Pivo – domaće	
		lož-ulje	
		Pivo – uvozno	0.20 KM/l
		motorno ulje – domaće	
		Kafa	1.00-3.00 KM/kg
		motorno ulje – uvozno	0.20 KM/l
		bezalkoholno piće – domaće	
		cigarete – uvozne	0.50 KM/MP bez
		bezalkoholno piće – uvozno	0.01 KM/MP
		cigarete – domaće	P/P
		alkoholno piće – domaće	
		vino – domaće	
		alkoholno piće – uvozno	15.00 KM/l
		vino – uvozno	0.25 KM/l
		Vino – domaće	
		pivo – domaće	
		Vino – uvozno	0.25 KM/l
		pivo – uvozno	0.20 KM/l
		Naknada za puteve	0.15 KM/l
		alkoholno piće – domaće	
		alkoholno piće – uvozno	15.00 KM/l
		uvozna bezalkoholna pića	0.10 KM/l
			1,00-2,50-3,50
		kafa – sirova, pržena, ekstrakt	KM/kg

		Naknada za puteve	0,15 KM/l
--	--	-------------------	-----------

3	Brčko Distrikt	Zakon o porezu na promet proizvoda i usluga u prometu	
		(«Službeni glasnik Brčko Distrikta», br. 7/02 i 16/03)	
		Zakon o akcizama	
		(«Službeni glasnik Brčko Distrikta», br. 2/02)	
		Zakon o naknadi za puteve iz maloprodajne cijene naf. der.	
		(«Službeni glasnik Brčko Distrikta», br. 2/03)	
		POREZ	
		porez na promet proizvoda	18
		porez na promet usluga	8
		AKCIZNI PROIZVODI	
		motorni benzin	0.20 KM/l
		benzin bezolovni	0,10 KM/l
		dizel gorivo	0,25 KM/l
		petrolej	15,00 KM/l
		kafa	35 % na osnovicu
		Naknada za puteve	0,15 KM/l

3.2. INDIREKTNI POREZI – porez na promet i akciza

Napravićemo kratak osvrt na poresku politiku Bosne i Hercegovine prije uvođenja PDV-a i danas kao pokazatelj koliko je i u kom dijelu Bosna i Hercegovina ostvarila pozitivne rezultate i napravila iskorak ka Evropskoj uniji.

3.2.1. Indirektni porezi u Bosni i Hercegovini prije uvođenja PDV-a

Zakonska regulativa u dijelu indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini prije stupanja na snagu PDV-a izgledala je:

Analizirajući sistem indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini sa 31. decembrom 2004. godine, može se zaključiti da je svaki entitet i Distrikt Brčko ovu oblast regulisao vlastitim zakonima. Pojedini indirektni porezi različito su definisani sa stanovišta predmeta oporezivanja, poreske osnovice i poreske

stopa. Na jedinstvenom tržištu Bosne i Hercegovine na kome se odvija promet stvarao se prostor djelovanju sive ekonomije i gubitka značajnog dijela javnih prihoda u budžet. Međutim, harmonizacija predmeta oporezivanja, poreskih osnovica i poreskih stopa na prostorima Bosne i Hercegovine sa EU je kontinuiran proces, koji je u toku i traje.

3.2.2. Porez na dodatu vrijednost (PDV)

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je na 50. sjednici Predstavničkog doma održanoj 12. januara 2005. godine i 37. sjednici Doma naroda održanoj 26. januara 2005. godine usvojila Zakon o porezu na dodatu vrijednost.¹⁴ Porez na dodatu vrijednost u Bosni i Hercegovini počeo je da se primjenjuje od 1. januara 2006. godine.

Danom početka primjene ovog zakona prestali su da važe:

- Zakon o porezu na promet proizvoda i usluga – prečišćeni tekst («Službene novine Federacije BiH», br. 42/02),
- Zakon o akcizama i porezu na promet («Službeni glasnik Republike Srpske», br. 25/02, 30/02, 60-Dio II/03 i 96/03), i
- Zakon o porezu na promet proizvoda i usluga («Službeni glasnik Brčko Distrikta», br. 7/02 i 16/03).

Efekti uvođenja PDV-a i priliv indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini, na osnovu podataka UIO BiH, dati su u narednim tabelama:

Tabela 8.

2005. godina		2006. godina	
UIO - 62%	Entiteti/BD - 38%	UIO - 96%	Entiteti/BD - 4%
carine	porez na promet	carine	zaostali porez na promet ostalih proizvoda i usluga
akcize	ostalih proizvoda	akcize	
porez na promet akciznih proizvoda		PDV	
putarina	porez na promet Usluga	uvoz po PDV prijavi putarina	

U toku 2006. godine u BiH više je naplaćeno 26%, odnosno oko 900 miliona KM indirektnih poreza u odnosu na 2005. godinu:

Tabela 9.

2005. godina – milijarde KM			2006. godina – milijarde KM		Ukupno milijarde KM	
UIO – 62%	Entiteti/BD – 38%		UIO- 96%	Entiteti/BD –4%		
		Ukupno				%
1	2	3	4	5	6	7(6/3)
2.10	1.30	3.40	4.06	0.23	4.29	26

U 2007. godini naplaćeno je na Jedinstveni račun UIO 5,279 milijardi KM, što je za 23% više u odnosu na 2006. godinu, odnosno 55% više u odnosu na 2005. godinu. Nastavljena je tendencija rasta naplate indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini, a koja je najvećim dijelom posljedica:

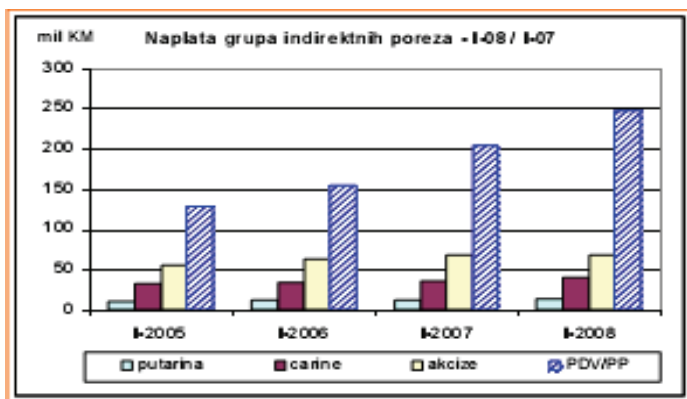
- rasta poreske osnovice prouzrokovane rastom cijena inputa (mineralnog goriva, sirovina),
- rasta maloprodajnih cijena na svjetskom tržištu (hrane),
- porasta uvoza sa planiranog 8% na 22%, a samim tim i carinske osnovice,
- porasta naplate PDV-a u domaćem prometu.

Rast cijena ulaznih elemenata, prije svega energenata, imao je direktan uticaj na rast cijena u domaćem prometu, a samim tim i povećanje naplate indirektnih poreza. Međutim, u toku 2007. godine došlo je do blage promjene u strukturi prihoda od indirektnih poreza. Poraslo je učešće prihoda od carina na račun prihoda od PDV-a. Ukupni prihodi od carina su za oko 17% veći u 2007. u odnosu na 2006. godinu.

Za Bosnu i Hercegovinu ovo je znak da će u 2008. godini doći do pada prihoda od indirektnih poreza imajući u vidu da će u 2008. godini doći do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Stoga će Bosna i Hercegovina ostati bez većeg dijela prihoda od carina. Prihodi od carina u strukturi indirektnih poreza učestvuju sa oko 14%.

Napлата indirektnih poreza po grupama u nominalnom iznosu u I/2008 u odnosu na I/2007 data je u narednom grafikonu:

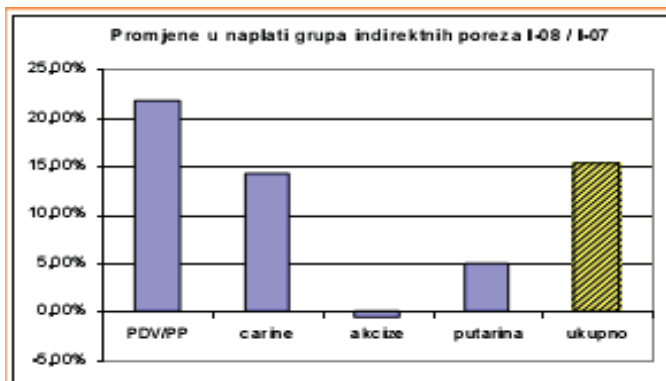
Grafikon 9.



Izvor: Bilten br. 32 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 2

Promjene u naplati indirektnih poreza po grupama u nominalnom iznosu u I/2008 u odnosu na I/2007 date su u narednom grafikonu:

Grafikon 10.



Izvor: Bilten br. 32 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 3

Već u prvoj godini uvođenja PDV-a u BiH zabilježeno je povećanje naplaćenih indirektnih poreza od 10% u odnosu na 2004. godinu¹⁵:

Tabela 10.

Vrsta prihoda	Promjene u mil. KM	Promjena u %
Akciza	+83,4	+11,78
Porez na promet	+60,5	+12,65
Carina	+55,1	+10,00
Putarina	-5,8	-3,41
Ostali prihodi	-1,4	-18,4

Međutim, uvođenje PDV-a imalo je za posljedicu i povećanje opterećenja ekonomije BiH od 4,8%, što znači da je iz istog (uporedivog) nivoa GDP-a prikupljeno 4,8% više indirektnih poreza.

Povećanje opterećenja ekonomije BiH trebalo je da signalizira BiH da ekonomija BiH, sektori – privredni subjekti, stvaraoci novostvorene vrijednosti, budu u narednom periodu predmet analiza i podsticanja češće direktne saradnje Vlade, Privredne komore i privrednih subjekata. Takođe, posebnu pažnju treba da zauzima i socijalni sektor stanovništva, kao i reforma državne uprave. Pozitivne rezultate od uvođenja PDV-a trebala je BiH iskoristiti da "višak" raspoloživih sredstava usmjeri u postojeće, perspektivne i rentabilne sektore direktno poboljšavanjem likvidnosti, stimulatивно u pravcu izvoza i novog rentabilnog zapošljavanja i stvaranje novih rentabilnih privrednih subjekata, uključujući i saradnju lokalne uprave.

Moto: prioriteti dugoročnog – granskog razvoja, povećanje zaposlenosti, smanjenje siromaštva i reforma državne uprave (obuhvata i fondove). Ključ leži u alokaciji sredstava i raspodjeli dohotka.

Tabela 11.

Godina	BDP nominalni u mil. KM tekuće cijene	% realni rast BDP-a	Indirektni porezi bruto - mil. KM	% rast ind. poreza tekuća/prethodna	% ind. porezi/BDP
2007	21,647.00	6	5,280.00	23	24
2006	19,121.00	6.9	4,290.00	26	22
2005	16,928.00	3.9	3,400.00	10	20

U EU je zabilježena tendencija pada učešća indirektnih poreza u BDP-u (1999-2006), a u BiH rasta. Indirektni porezi u BDP-u EU učestvuju sa oko 14% po podacima iz 2006. godine, dok u BiH učestvuju sa 22%.

Naplata prihoda od indirektnih poreza u prvih sedam mjeseci 2009. godine značajno je manja u odnosu na isti period 2008. godine, što se može vidjeti i iz narednog grafikona:

Grafikon



11.

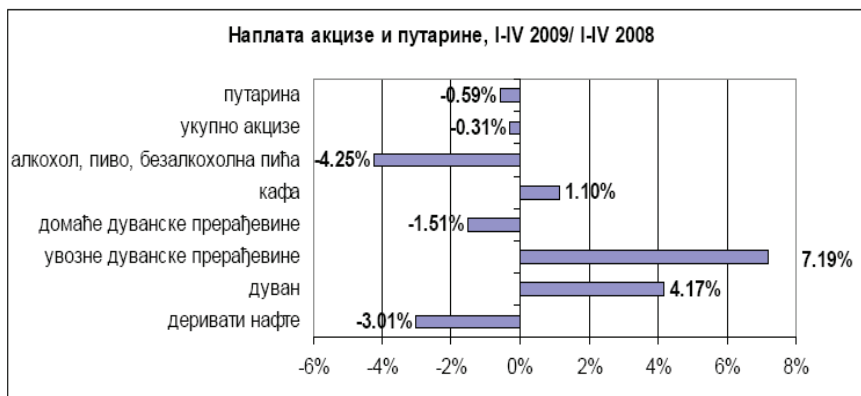
Izvor: Bilten br. 50 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 2

3.2.3. Pravna regulativa Bosne i Hercegovine u oblasti akciza

U Bosni i Hercegovini do 1. jula 2009. godine važio je Zakon o akcizama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 62/04). Od 1. jula 2009. godine u primjeni je novi Zakon o akcizama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 49/09) – u daljem tekstu: Zakon, Pravilnik o primjeni Zakona o akcizama u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 50/09), Pravilnik o akciznim markicama za duvanske prerađevine, alkoholna pića, voćnu prirodnu rakiju, kafu i vino ("Službeni glasnik BiH", br. 50/09).

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u BiH stupio je na snagu 1. januara 2009. godine. Stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kojim se ukida dio carina, a dio prihoda od carina smanjuje, svakako da je dalo negativne rezultate u naplati akciza i putarine u BiH, kao i primat uvoznoj akciznoj robi koja postaje primamljivija za veletrgovce, što potvrđuju i podaci o naplati akciza i putarine u prva četiri mjeseca 2009. godine. Stoga je u BiH trebalo sa 1. januarom 2009. godine da počne i primjena novog zakona o akcizama. U narednom grafikonu dat je pregled naplate prihoda od akciza u BiH u periodu I-IV/09/I-IV/08 – prije primjene novog zakona i I-VII/09/I-VII/08 nakon stupanja na snagu novog zakona.

Grafikon 12.



Izvor: Bilten br. 47 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 4

Grafikon 13.



Izvor: Bilten br. 50 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 3

Pod akciznim proizvodima, saglasno odredbama člana 4. Zakona, smatraju se:

- naftni derivati,
- duvanske prerađevine,
- bezalkoholna pića,
- alkohol, alkoholna pića i voćna prirodna rakija,
- пиво и вино,
- kafa.

Zakon definiše poreskog obveznika, poresku osnovicu, iznos i stope, nastanak obaveze obračunavanja i plaćanja, obilježavanje i uslove prometovanja, poreske evidencije, kontrolu obračunavanja i plaćanja, oslobađanje, povrat i umanjenje akcize, ograničenja u prometu određenih akciznih proizvoda, putarinu, kao i vrstu indirektnog poreza koji se plaća na naftne derivate, kao i pravna sredstva i kaznene odredbe u slučaju nepoštovanja zakona.

3.2.3.1. Akciza na duvanske prerađevine u BiH

Članom 6. Zakonom definisano je šta se smatra pod duvanskim prerađevinama, odnosno šta su cigarete, a šta ostali duvanski proizvodi. Obaveza obračunavanja akciza nastaje u trenutku podnošenja zahtjeva za štampanje akciznih markica za duvanske prerađevine, kao i prilikom utvrđivanja manjka, rashodovanja i korištenja proizvoda za sopstvene potrebe, što je definisano odredbama člana 22. Zakona.

Iznos akcize na duvanske preradevine definisan je u članu 21. Zakona.

Predmet oporezivanja po Zakonu je i duvan za šmrkanje i žvakanje, što nije slučaj u EU.

Struktura poreskih obaveza u MPC-u duvanskih preradevina u BiH data je u narednoj tabeli:

Tabela 12.

Naziv duvanske preradevine	Proporcionalna stopa ¹⁶	Posebna akciza	PDV 17%	Σ obaveza	MPC	% Σ/ MPC
1	2	3	4	5(2+3+4)	6	7
Cigarete	42%	7,50 KM/1.000 cigareta, odnosno 0,15 KM za pak. 20 kom.	17% na MPC			

Ostali duvanski proizvodi	42 %	-	17% na MPC			
Cigarete sa najvećim obimom prodaje	0,50	0,15	0,17	0,82	1,20¹⁷	69 %

Zakon definiše da najpopularnija cjenovna kategorija cigareta smatra one kategorije cigareta koje imaju najveći obim prodaje u Bosni i Hercegovini. Minimalnu akcizu utvrđuje Upravni odbor UIO BiH najkasnije do 30. oktobra tekuće godine za godinu koja prethodi, a na osnovu podataka UIO BiH o izdatim poreskim markicama u periodu od 1. jula prethodne do 30. juna tekuće kalendarske godine. Za svaku godinu nakon 31. decembra 2009. godine Upravni odbor UIO BiH utvrdiće iznos posebne akcize, sve dok ukupno akcizno opterećenje najpopularnije cjenovne kategorije cigareta ne dostigne iznos od 126,00 KM za 1.000 komada. Duvanske prerađevine koje se stavljaju u promet na malo u BiH moraju biti obilježene akciznim markicama. Akcizne markice izdaje UIO BiH. Poreski obveznik mora prijaviti UIO BiH maloprodajne cijene duvanskih prerađevina koje će se štampati na akciznim markicama prije njihovog stavljanja u promet.

Imajući u vidu odredbe Direktive Evropske unije te zakonske propise u Republici Sloveniji, možemo utvrditi da:

- minimalna akcizna obaveza EU za najpopularniju cjenovnu kategoriju iznosi 57% od MPC-a i ne može biti niža od 64 Eur/1.000 cigareta, odnosno 1,28 Eur/pak.,
- prosječna cijena cigareta prije oporezivanja u EU je 28,61% od maloprodajne cijene, koja uključuje i PDV,
- maloprodajna cijena cigareta iz najboljeg prodajnog cjenovnog razreda u Republici Sloveniji sa 1. julom 2007. godine¹⁸ iznosila je 2,20 Eur/pak. – 20 cigareta,
- minimalna akcizna obaveza (specijalna + proporcionalna akciza) u Republici Sloveniji za cigarete iz najboljeg prodajnog cjenovnog razreda iznosi 1,28 Eur/pak.

Iz važećih zakonskih propisa u BiH proizilazi da:

- maloprodajna cijena cigareta iz najboljeg prodajnog cjenovnog razreda u BiH je 1,20 KM/pak. (0,61 Eur/pak.),

- cijena prije oporezivanja za cigarete iz najboljeg prodajnog cjenovnog razreda u BiH iznosi 32% MPC-a, koja uključuje i PDV,
- minimalna akcizna obaveza za cigarete iz najboljeg prodajnog cjenovnog razreda u BiH iznosi 0,65 KM/pak.,
- ukupna poreska obaveza (akciza + PDV) za cigarete iz najboljeg prodajnog cjenovnog razreda u BiH iznosi 68% MPC-a, odnosno oko 0,62 Eur/pak.

Na osnovu prethodno konstatovanog možemo zaključiti:

- da je MPC ispod cijene u EU i Republici Sloveniji,
- da je osnovica prije oporezivanja u BiH viša nego što je prosječna cijena cigareta u EU, a što upućuje na nekonkurentnost domaće privrede (veću cijenu koštanja, pod uslovom da su marža i zavisni troškovi isti),
- da je ukupna poreska obaveza u BiH za 100% niža od minimalno propisane od EU (0,62 Eur/pak. u BiH, a u EU 1,28 EUR/pak.).

Međutim, ako bi MPC cigareta od 2,00 KM/pak. bila najbolji prodajni cjenovni razred u BiH, što je velika vjerovatnoća imajući u vidu utrošak poreskih markica u periodu od 1. januara 2006. do 30. avgusta 2008. godine, i ako se nastavi postojeća tendencija u prodaji, to bi značilo povećanje MPC-a cigareta sa 1,20 na 1,66 KM (pod uslovom da osnovica prije oporezivanja ostane 0,38 KM/pak.) i proporcionalne stope akciza sa 42% na 54%. Takođe, velika vjerovatnoća je da bi se ciljna grupa potrošača cigareta cjenovne grupe 1,66 KM opredijelila za potrošnju kvalitetnijih cigareta cjenovne grupe 2,00 KM i time direktno negativno uticala na domaću proizvodnju.

Od 1. januara 2009. godine, stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, došlo je do promjene i carinskih stopa na uvezene cigarete. Na uvezene cigarete iz EU carinska stopa je 12%, iz zemalja CEFTA je 0%, osim Albanije, gdje carinska stopa iznosi 15%, i sa Turskom 0%.

Stupanje Sporazuma od 1. januara 2009. godine i primjena Zakona od 1. jula 2009. godine imali su za posljedicu povećanje prihoda od akciza na duvanske proizvode, a posebno prihoda od akciza na uvozne duvanske prerađevine, što se može i vidjeti iz narednog pregleda:

Grafikon 14.



Izvor: Bilten br. 50 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 3

Neophodno je istaći da se osnovni ciljevi fiskalne politike – povećanje stope ukupnih akciza, u EU i BiH razlikuju. U EU osnovni cilj je zaštita ekologije i zdravlja stanovništva, za razliku od BiH gdje je osnovni cilj povećanje poreskih prihoda.

Takođe je neophodno uskladiti važeće zakonske propise sa direktivama EU, i to u dijelu jasno definisane dinamike izmjene minimalne stope akciznih proizvoda, kao i njene strukture, harmonizujući je sa minimalnim akciznim obavezama i njenom strukturom.

Neophodno je sačiniti i studiju uticaja povećanja minimalnih akciznih obaveza do minimalnih akciznih obaveza EU na domaću proizvodnju sa stanovišta njene konkurentnosti i uticaja na održavanje likvidnosti, s jedne strane, i uticaja na smanjenje potrošnje, s druge strane.

3.2.3.2. Akciza na kafu

Prema odredbama člana 10. Zakona pod kafom se podrazumijeva:

- sirova kafa (sa ili bez kofeina),
- pržena kafa (sa ili bez kofeina), u zrnu ili mljevena,
- ljuske i opne pržene kafe,
- ostali proizvodi od kafe koji u sebi sadrže 50% i više kafe.

Akciza na kafu plaća se za jedan kilogram neto težine kafe, a ako se kafa stavlja u promet u pakovanjima većim ili manjim od jednog kilograma akciza se plaća proporcionalno količini u pakovanju (član 15. stav (4) Zakona). Poreski obveznik akcize na kafu je uvoznik saglasno odredbama člana 12. Zakona.

Akciza na kafu se plaća prilikom uvoza po kilogramu za:

- sirovu kafu (sa ili bez kofeina) 1,50 KM,
- prženu kafu (sa ili bez kofeina), u zrnu ili mljevenu 3,00 KM,
- ljusku i opnu pržene kafe, kao i ostale proizvode od kafe koji u sebi sadrže 50% i više kafe 3,50 KM.

Jedna od bitnih novina u Zakonu je plaćanje akcize prilikom uvoza i obaveza obilježavanja akciznim markicama i kafe namijenjene prodaji na malo.

Direktiva EU 77/436/EEC definiše ekstrakte kafe i cikoriје, određuje koje supstance mogu biti dodate tokom prerade, određuje zajednička pravila u vezi pakovanja i označavanja ekstrakata, kao i uslove pod kojim određene odrednice mogu biti korištene za neke od ovih proizvoda.

Takođe, i u ovoj oblasti BiH treba napraviti analizu pojmovnog usklađivanja kafe sa direktivama EU, mogućnost povećanja iznosa akciza i njenog uticaja na ukupnu potrošnju, priliv javnih prihoda u budžet i domaću proizvodnju.

Grafikon 15.



Izvor: Bilten br. 50 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 6

3.2.3.3. Akciza na naftne derivate u BiH

Pod naftnim derivatima, saglasno odredbama člana 5. Zakona, smatraju se:

- motorni benzin, uključujući i bezolovni, nezavisno od oktanske vrijednosti i komercijalnog naziva,
- dizel gorivo i ostala gasna ulja,
- petrolej (kerozin),
- lož-ulje ekstra lako i lako specijalno (EL i LS).

Osnovica za akcizu na naftne derivate plaća se po litru derivata na količinu utvrđenu pri temperaturi +15°C, s tim da će bliže odredbe o određivanju ekvivalenta za preračunavanje iz jedinice mase u volumensku jedinicu utvrditi Upravni odbor UIO posebnim aktom.

Za naftne derivate akciza se plaća po litru, i to:

- motorni benzin – bezolovni	0,35 KM
- motorni benzin	0,40 KM
- dizel gorivo i ostala gasna ulja	0,30 KM
- petrolej (kerozin)	0,30 KM
- lož-ulje ekstra lako i lako specijalno (EL i LS)	0,30 KM.

Obaveza obračunavanja akcize na naftne derivate nastaje u trenutku:

- izdavanja računa proizvođača pri prvoj prodaji ili u trenutku isporuke proizvoda, pod uslovom da je isporuka obavljena prije izdavanja računa,
- uvoza naftnih derivata na područje BiH,
- utvrđivanja manjka koji se ne može pravdati višom silom,
- rashodovanja (kalo, rastur, kvar i lom) iznad količine određene aktom Upravnog odbora koji će se zasnivati na opštim principima u trgovini,
- korištenja akciznih proizvoda od strane proizvođača za sopstvene potrebe.

Imajući u vidu minimalne stope akciza EU i stope akciza na naftne derivate u BiH (uključujući i putarinu), možemo zaključiti da su minimalne stope akciza na goriva u EU daleko više nego važeće stope u BiH, izuzetak je lož-ulje, što se može vidjeti sa grafikona 2. na str. 13.

Akciza na MB-bezolovni u BiH je 300 Eur/1.000 l, dok je u Holandiji 700 Eur/1000 l, a stopa PDV-a u BiH takođe je jedna od najnižih među EU-27, što se može vidjeti sa grafikona 2. str. 14. Takođe, struktura MPC-a 1 l MB-bezolovnog u BiH i zemljama iz okruženja ukazuje na to da je cijena prije oporezivanja MB-bezolovnog u BiH najviša, a iznos akcize najmanji (tabela 5, str. 14).

Međutim, treba imati u vidu da će minimalne stope akciza u EU na dizel i bezolovni benzin biti veće od važećih za 25,8% i 5,8% perspektivno do 2014. godine, kada se očekuje da će BiH postati član EU. Veliki broj članica EU je povećao stope akciza u toku 2008. i 2009. godine. Takođe, treba istaći da je i kvalitet naftnih derivata u BiH ispod standarda EU.

BiH u oblasti fiskalne politike – akcize na naftne derivate, treba aktivnosti usmjeriti na povećanje produktivnosti rada domaće proizvodnje, koja će imati za posljedicu nižu poresku osnovicu, zatim utvrditi dinamiku harmonizacije akciza na naftne derivate, sa posebnim osvrtom na osnovne energente. Cilj je harmonizacija akciza do 2014. godine, uz jačanje konkurentnosti i održanje likvidnosti domaćih kompanija.

Pred BiH je neizostavno pitanje povećanje stopa akciza na naftne derivate, sa oprezom na stope akciza na osnovne energente, čija tendencija povećanja treba biti blaga i usporena. Prije svega zato što svaka promjena cijene energenata direktno utiče na inpute kompanija, a posebno onih kod kojih je učešće energenata u troškovima inputa značajno.

3.2.3.4. Akciza na alkohol, alkoholna pića, voćnu prirodnu rakiju, bezalkoholna pića, pivo i vino u BiH

Pojmovno definisanje bezalkoholnih pića, alkohola, alkoholnih pića, voćne prirodne rakije, piva i vina sadržano je u odredbama člana 7-9. Zakona i predstavlja novinu u pogledu samog definisanja akciznih proizvoda ove grupe.

Poreski obveznici su svi proizvođači i uvoznici, dok su npr. u Republici Hrvatskoj oslobođeni plaćanja akcize svi pivari koji proizvode pivo iz vlastitog poljoprivrednog uzgoja ječma i ne plaćaju dažbine do proizvedenih 1.500 l na godišnjem nivou.

Akciza na promet alkohola, alkoholnih pića, voćne prirodne rakije plaća se po litru apsolutnog alkohola. Ako se alkohol, alkoholna pića i voćna prirodna rakija stavljaju u promet u pakovanjima većim ili manjim od jednog litra, akciza se plaća proporcionalno količini apsolutnog alkohola u pakovanju.

Akciza se plaća po litru, i to:

- | | |
|---------------------|-----------|
| - bezalkoholna pića | 0,10 KM/l |
| - pivo | 0,20 KM/l |
| - vino | 0,25 KM/l |

za alkohol, alkoholna pića i voćnu prirodnu rakiju akciza se plaća po litru apsolutnog alkohola, i to:

- | | |
|-------------------------|----------|
| - alkohol | 15,00 KM |
| - alkoholna pića | 15,00 KM |
| - voćna prirodna rakija | 8,00 KM |

Obaveza obračunavanja akcize po osnovu prometa navedenih proizvoda nastaje u trenutku:

- uvoza alkoholnih pića, voćne prirodne rakije i vina koja podliježu obavezi obilježavanja akciznim markicama,
- preuzimanja akciznih markica za alkoholna pića, voćne rakije i vina,
- utvrđivanja manjka koji se ne može pravdati višom silom,
- rashodovanja (kalo, rastur, kvar, lom) iznad količine određene aktom Upravnog odbora koji se zasniva na opštim principima u trgovini,
- korištenje akciznih proizvoda od strane proizvođača za sopstvenu potrošnju.

Ako posmatramo istorijski podatke uvozne i domaće akcize na pivo u periodu prvi kvartal 2006. (bazni), 2007, 2008. i 2009. godine, možemo zaključiti da je bilježena tendencija rasta uvozne akcize na pivo, dok je domaća akciza na pivo već u prvom kvartalu 2008. bilježila tendenciju pada. Navedena pojava ukazuje na to da se platežno sposobna tražnja usmjerila na uvozno pivo, dok je domaća proizvodnja izgubila utakmicu. Stupanjem na snagu novog zakona tendencija je da se stimuliše domaća proizvodnja.

Što se tiče tendencije u kretanju količina i prosječne cijene uvezenog vina, možemo zaključiti da je uvezena količina u prvom kvartalu 2009. godine manja u odnosu na bazni prvi kvartal 2006. godine za oko 15%, kao i prosječna cijena za oko 13 % (3,2 KM u I-III/09, 3,5 KM u I-III/06).

Na osnovu uvoza ostalih alkoholnih pića (osim piva i vina) možemo zaključiti da je u prvom kvartalu 2009. godine u odnosu na bazni prvi kvartal 2006. godine došlo do pada uvezene količine za oko 4%, ali je prosječna cijena povećana za oko 22% (sa 4,2 KM na 5,1 KM). Vrijednost uvoza povećana je za oko 22%, što možemo smatrati posljedicom promjene platežno sposobne tražnje ka kvalitetnijim i skupljim alkoholnim pićima.

Međutim, ako posmatramo odnos uvozne i domaće akcize vina i alkoholnih pića, možemo zaključiti da je zabilježena značajna tendencija rasta akcize na domaća vino i alkoholna pića. Domaća akciza u periodu prvi kvartal 2009. u odnosu na prvi kvartal 2006. (bazni period) povećana je za oko dva puta, dok je uvozna povećana za svega 3%.

Grafikon 16.



	2006	2007	2008	Q1 09
увозна акциза	100.0	105.2	105.4	102.8
домаћа акциза	100.0	148.2	69.3	293.4

Izvor: Bilten broj 47, Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora UIO BiH, str. 11

Prema novom zakonu oporezovano je i bezalkoholno pivo iako je ono u većini zemalja EU izuzeto od oporezivanja. Takođe, novina novog zakona je i nastanak obaveze obračunavanja i plaćanja akcizne obaveze. Kod alkoholnih pića, voćne prirodne rakije i vina obaveza nastaje podnošenjem zahtjeva za štampanje akciznih markica, a plaćanje prilikom preuzimanja akciznih markica.

Tabela 13.

Naziv	Akcizna obaveza u EU – minimalna	Akcizna obaveza u BiH
Pivo	1,87 Eur/hl/udio alkohola u pivu	0,20 KM/l

U BiH neophodno je početi primjenjivati skale za određivanje jačine alkohola u pivu kao osnov za obračun akcizne obaveze, kako je to već definisano direktivama EU.

3.3. DIREKTNI POREZI – porez na dobit i dohodak u BiH

Proces harmonizacije direktnih poreza u BiH još uvijek traje. Harmonizacija oporezivanja indirektnim porezima na prostorima BiH treba da doprinese jačanju jedinstvenog ekonomskog prostora, kao i privlačenju stranih investitora. Najznačajniji direktni porezi su:

- porez na dobit, i
- porez na dohodak građana.

U dijelu direktnih poreza usklađivanje zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU započelo je donošenjem novih zakona o porezu na dohodak i dobit u Republici Srpskoj, koji su se počeli primjenjivati od 1. januara 2007. godine. Nakon dvije godine primjene Zakona o porezu na dohodak pristupilo se njegovoj izmjeni. Od 1. januara 2009. godine počelo se sa primjenom izmjena Zakona o porezu na dohodak i Zakona o doprinosima. Predmet oporezivanja su dohoci koje ostvari fizičko lice od: ličnih primanja, samostalne djelatnosti, autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine, kapitala propisanih ovim zakonom i kapitalnih dobitaka.

U FBiH u primjeni je novi Zakon o porezu na dohodak od 1. januara 2009. godine. Predmet oporezivanja su dohoci koje poreski obveznik ostvari od: nesamostalne djelatnosti, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, ulaganja kapitala i učešća u nagradnim igrama i igrama na sreću. Navedeni zakon je stvorio uslove jedinstvenog oporezivanja dohotka u FBiH s obzirom na to da je do tada ova oblast bila različito definisana kantonalnim propisima.

Federacija BiH primjenu Zakona o porezu na dobit počela je sa 1. januarom 2008. godine. Novim Zakonom o porezu na dobit došlo je do smanjenja statutarne stope od 30% na 10%, podsticanja izvoza i određene kategorije investitora¹⁹.

Republika Srpska novi Zakon o porezu na dobit počela je da primjenjuje od 1. januara 2007. godine.

3.3.1. Porez na dobit

U Federaciji BiH proces harmonizacije otpočeo je tokom 2007. godine, kada se pred Parlamentom FBiH našao novi zakon o porezu na dobit. Zakon o porezu na dobit FBiH stupio je na snagu 1. januara 2008. godine. Novi zakon definiše stopu poreza na dobit od 10%, koja je harmonizovana sa Republikom Srpskom i Brčko Distriktom. Cilj Zakona je da se eliminiše dvostruko oporezivanje kroz priznavanje poreskog kredita, priznavanje poreskog gubitka, zatim se definišu poreske olakšice za preduzeća koja se bave izvozom, tretman za nerezidentne poslovne jedinice iz Republike Srpske i Brčko Distrikta. U cilju izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, rezidentnom obvezniku (matičnom preduzeću) umanjuje se porez na dobit za obračunati i plaćeni porez na dobit njegove nerezidentne poslovne jedinice izvan Federacije BiH, a unutar BiH. Novi zakon eliminiše olakšice i oslobođanja, s tim da je stimulativan u dijelu obračuna amortizacije, priznaje ubrzanu amortizaciju, i to u dijelu osnovnih sredstava za istraživanje i razvoj, edukaciju zaposlenih i zaštitu okoline, kao i podsticaj za izvoz.

U Republici Srpskoj od 1. januara 2007. godine primjenjuje se Zakon o porezu na dobit.²⁰ Zakon definiše obveznike poreza na dobit. Obveznici poreza na dobit su pravna lica i poslovne jedinice koje ostvare dobit na području Republike Srpske, kao i strana pravna lica koja imaju stalno poslovanje u Republici Srpskoj, obavljaju djelatnost i ostvaruju prihode u Republici Srpskoj, kao i strana lica koja nemaju stalno mjesto poslovanja u Republici Srpskoj, a ostvaruju prihode na koje isplatilac tog prihoda plaća porez po odbitku. Poreski gubitak prenosi se i nadoknađuje umanjivanjem poreske osnovice u narednih

pet godina. Poreska osnovica kod pravnog lica se umanjuje samo za iskazani gubitak poslovne jedinice u RS. Stopa poreza na dobit je 10%.

3.3.2. Porez na dohodak

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak²¹, koji se primjenjuje od 1. januara 2009. godine u Republici Srpskoj, definiše da poreska obaveza nastaje u momentu isplate nezavisno od perioda izvora dohotka fizičkog lica. Obaveza na dohodak nastaje u momentu isplate dohotka kod ličnih primanja, prihoda od kapitala i prihoda od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine. Izmjene i dopune zakona predstavljaju nastavak procesa harmonizacije poreskih propisa Republike Srpske sa Evropskom unijom. Izmjene i dopune zakona ogledaju se u sljedećem:

- uvedena je kategorija dohotka, po prvobitnom rješenju riječ je bila o prihodu fizičkog lica,
- uvedena je jedinstvena stopa poreza na dohodak građana od 8%, po prvobitnom rješenju postojala su tri raspona oporezivanja (neoporezivi dohodak – 12 najnižih plata utvrđenih Opštim kolektivnim ugovorom, oporezivi dohodak sa 10% – od 12 najnižih plata do 4 prosječne godišnje neto plate u prethodnoj godini i oporezivi dohodak sa 15% iznad 4 prosječne godišnje neto plate u prethodnoj godini,- osnovica poreza na dohodak je po bruto principu – razlika između ukupnih prihoda i odbitaka definisanih zakonom, a ne neto prihod kao u prvobitnom rješenju,
- poreska kartica se izdaje samo po osnovu prava na umanjenje poreske osnovice definisane zakonom (izdržavanih članova domaćinstva i plaćene kamate na stambene kredite),
- umanjenja poreske osnovice poreza na dohodak građana su proširena na lični odbitak od 3.600,00 KM i za iznos uplaćenog doprinosa za PIO za dobrovoljno penzijsko osiguranje do 1.200,00 KM,
- isplatioci mjesečne akontacije mogu umanjiti osnovicu za obračun akontacije poreza po odbitku, pored 1/12 ličnog odbitka i za 1/12 prava na izdržavane članove domaćinstva i plaćene kamate na stambene kredite,
- mjesečni iznos poreza na dohodak malog preduzetnika može biti manji od 50,00 KM samo ako je mjesečni naplaćeni prihod manji od 2.500,00 KM i odnosno da je godišnji naplaćeni prihod manji od 30.000,00 KM, s tim da godišnja obaveza malog preduzetnika ne može biti manja od 600,00 KM.

Imajući u vidu prethodno navedeno, možemo reći da se izmjene i dopune prvobitnog zakona odnose na porez na dohodak za koji se porez plaća po odbitku (lična primanja, dohodak od kapitala i autorska prava).

Polazeći od važećih zakonskih propisa u RS, FBiH i DB-u, može se reći da nije izvršena harmonizacija istih. Neophodno je izvršiti harmonizaciju poreskih propisa u dijelu direktnih poreza na jedinstvenom prostoru BiH, i to u dijelu:

- pojmovne harmonizacije,
- predmeta oporezivanja,
- poreskih stopa,
- dohotka koji ne podliježe oporezivanju,
- umanjenja poreske osnovice,
- tretmana poreskog gubitka koji je nastao u drugom entitetu i DB-u,
- većoj saradnji i razmjeni informacija između poreskih vlasti u BiH u dijelu direktnih poreza.

Negativne posljedice navedenih neharmonizovanih propisa u dijelu direktnih poreza u BiH ogledaju se:

- u sprečavanju mogućnosti stvaranja jedinstvenog tržišta, pa samim tim i narušavanju dejtonske obaveze BiH i temeljnih principa EU – sloboda kretanja kapitala, roba, usluga i ljudi,
- u destimulaciji u prilivu stranog kapitala kroz nova ulaganja u postojeća pravna lica i u registraciji novih stranih pravnih lica na prostorima BiH,
- destimulativno na širenju domaćih matičnih preduzeća u organizacionom smislu na prostorima drugog entiteta, odnosno BD-a,
- u nemogućnosti stvaranja konsolidovanog poreskog bilansa u dijelu direktnih poreza.

Zaključak

Poreski sistem Bosne i Hercegovine ušao je u proces harmonizacije sa poreskim sistemom Evropske unije. Međutim, taj put treba da se odvija u dvije faze:

- prva faza, harmonizacija poreskog sistema u okviru BiH, između entiteta i Brčko Distrikta, i
- druga faza, harmonizacija harmonizovanog poreskog sistema u okviru BiH sa Evropskom unijom.

I jedna i druga harmonizacija uslov su uspostavljanja i djelovanja jedinstvenog tržišta BiH i EU, kao i ostvarenja dejtonskih obaveza i temeljnih principa Evropske unije.

Stoga možemo zaključiti da:

1.poresku politiku treba usmjeriti ka privrednim subjektima, da postane stimulans privrednim subjektima za ekonomično poslovanje, povećanje akumulacije i investiranja, bolje korištenje kapaciteta, brži tehnološki razvoj, kao i put ka bržem i efikasnijem prestrukturiranju na ekonomski propulzivnije proizvodne programe;

2.poresku politiku BiH treba definisati zakonom i u okviru nadležnih institucija;

3.prije uvođenja PDV-a u BiH pojedini indirektni porezi različito su definisani sa stanovišta predmeta oporezivanja, poreske osnovice i poreske stope. S obzirom na to da se radi o jedinstvenom tržištu BiH, stvarao se prostor djelovanju sive ekonomije i gubitka značajnog dijela javnih prihoda iz budžeta. Uvođenjem PDV-a započeo je proces harmonizacije indirektnih poreza u BiH sa EU, koji treba nastaviti. Redizajniranje VI direktive EU treba da bude signal za redizajniranje Zakona o PDV-u u BiH, prije svega sa stanovišta njegove jasnoće, jednostavnosti primjene i razumljivosti, kao i uvođenja diferencirane stope PDV-a. Pored opšte stope PDV-a u BiH od 17%, koliko trenutno iznosi, pristupiti analizi uticaja uvođenja diferencirane stope: opšte (moguće 2 – postojeće 17% i više od 20% na akcizne proizvode) i niže od 5% za taksativno pobrojane osnovne prehrambene proizvode;

4.uvođenje PDV-a u BiH imalo je za posljedicu i povećanje opterećenja ekonomije BiH. Ekonomija BiH, sektori – privredni subjekti, stvaraoci novostvorene vrijednosti, treba da budu predmet analiza i podsticanja češće direktne saradnje Vlade, Privredne komore i privrednih subjekata. Takođe, posebnu pažnju treba da zauzima i socijalni sektor stanovništva, kao i reforma državne uprave;

5. u cilju poboljšanja likvidnosti privrednih subjekata, poreski period za koji se obračunava PDV trebao bi da bude kvartal, uplata obračunatog PDV-a do 20. u mjesecu po isteku kvartala i rok za povrat ulaznog poreza definisan u članu 52. stav 1. Zakona o PDV-u treba da bude 30 dana po isteku roka za predaju PDV prijave;

6. harmonizacija akciza je neophodan uslov na putu BiH ka EU, koja mora da se odvija u dužem vremenskom periodu iz razloga što direktno utiče na fiskalnu, ekonomsku i socijalnu oblast, odnosno ekonomsko-socijanu politiku Bosne i Hercegovine. Stoga je neophodno sačiniti dinamiku harmonizacije i efekte njenog uticaja na domaću privredu;

7. ciljeve uvođenja akciza u BiH harmonizovati sa ciljevima u EU, odnosno ciljeve uvođenja akciza prenijeti iz fiskalne sfere u nefiskalnu sferu (zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi);

8. važeće zakonske propise iz oblasti minimalnih akciznih obaveza u BiH neophodno je uskladiti sa direktivama EU, i to u dijelu jasno definisane dinamike izmjene minimalne stope akciznih proizvoda, kao i njene strukture, harmonizujući je sa minimalnim akciznim obavezama i njenom strukturom u EU. Takođe, neophodno je sačiniti i studiju uticaja povećanja minimalnih akciznih obaveza do minimalnih akciznih obaveza EU na domaću proizvodnju sa stanovišta njene konkurentnosti i uticaja na održavanje likvidnosti, s jedne strane, i smanjenje potrošnje, s druge strane. Harmonizacija je neophodan i dug proces, koji može biti i bolan jer direktno utiče na fiskalnu, ekonomsku i socijalnu oblast, odnosno ekonomsko-socijanu politiku zemlje;

9. harmonizaciju treba da prati proces osposobljavanja domaćih privrednih subjekata za konkurentnu utakmicu putem povećanja domaće produktivnosti rada i ročne usklađenosti sredstava i izvora;

10. harmonizacija direktnih poreza treba da se odvija u dvije faze: prva na nivou BiH, a druga sa EU, i to u dijelu predmeta oporezivanja sa akcentom na definisanje poreskih oslobođanja, tretmana amortizacije i stimulativnih mjera u oblasti izvoza, poreskog gubitka, statusa poslovnih jedinica koje obavljaju promet na području drugog entiteta i DB-a, kao i izbjegavanje dvostrukog oporezivanja.

Literatura

1. К. Богоев, Основне карактеристике савремених привредних система, Финансије, бр. 11-12/89, Београд.
2. IMF, "Bosnia and Hercegovina: 2006 Article IV Consultation", IMF Country Report No. 06/371, Washington, October 2006.
3. Paul A. Samuelson & William Nordhaus, *Економича*, XIV изданје, Загреб, 1992.
4. Слободан Комазец и група аутора, *Функционалне јавне финансије*, Београд, 1998.
5. Richard Musgrave, *Теорија јавних финансија*, Београд, 1973.
6. Вукмирица Вујо и Шпирић Никола, *Економска и монетарна интеграција Европе*, Бања Лука 2005.
7. Dinka Antić, *Макроекономска стабилност и фискални федерализам у Bosni i Hercegovini*, Mostar, 2009.
8. Закон о систему индиректног опорезивања у БиХ ("Службени гласник БиХ", бр. 44/03 и 52/04).
9. Закон о уплати на Јединствени рачун и расподјели прихода ("Службени гласник БиХ", бр. 55/04).
10. Закон о PDV-у ("Службени гласник БиХ", бр. 09/05, 35/05 и 100/08).
11. Закон о акцизама ("Службени гласник БиХ", бр. 49/09).
12. Закон о порезу на добит ("Службени гласник РС", број 91/06).
13. Закон о порезу на доходак ("Службени гласник РС", бр. 91/06, 128/06 и 120/08).
14. Закон о порезу на добит ("Службене новине FBiH", бр. 97/07, 14/08 и - 42/09).
15. Закон о порезу на доходак ("Службене новине FBiH", број 14/08).
16. Билтен бр. 7, 32, 42, 43, 44, 46, 48/49 и 50 Управног одбора Управе за индиректно опорезивање, Одјелjenje за макроекономску анализу.
17. Директива ЕЗ 77/388/ЕЦ и Директива 2006/112/ЕЦ.
18. Директива 92/12/ЕЕЦ, Директива 92/78/ЕЕЦ, 92/81/ЕЕЦ и 92/83/ЕЕЦ, Директива 92/79/ЕЕЦ, 92/80/ЕЕЦ, 92/82/ЕЕЦ и 92/84/ЕЕЦ.

19. www.europa.eu.int
20. www.uino.gov.ba
21. www.oma.uino.gov

Nezaposlenost/zapošljavanje u Bosni i Hercegovini

Sažetak

Nezaposlenost u Bosni i Hercegovini (BiH) goruća je tema ekonomskog, i društvenog razvoja bez obzira na razlike u podacima iz više izvora. I pored visokog nivoa, ovaj problem, osim političkog proklamovanja, ne dobija odgovarajući značaj u društvu, posebno kod vladajućih krugova. Situacija na tržištu rada neadekvatno je tretirana i u naučnim krugovima, pa i u javnosti. Osnovno obilježje tržišta rada u BiH jeste visok nivo nezaposlenosti, dok se aktivnosti svode uglavnom na očuvanje postojećeg (iako skromnog) stepena zaposlenosti, a ne na stvaranje novih mogućnosti za rad. Iako tržište rada ima najvažniju ulogu u određivanju životnog standarda građana, aktivnosti na otvaranju novih radnih mjesta uglavnom zavise od snage uticaja vladajućih političkih partija i nivoa stranih investicija. U radu se daje pregled aktivnosti Evropske unije (EU) u oblasti zapošljavanja, analizira tržište rada u BiH te predlažu mjere za poboljšanje stanja na tržištu rada.

Ključne riječi: nezaposlenost, zaposlenost, tržište rada, radni odnosi, BiH, EU

Uvod

U posljednje dvije decenije najzastupljenija riječ bila je tranzicija, u posljednje dvije godine recesija, a u posljednje vrijeme, ma čime da se ono mjeri, najčešće korištena riječ je nezaposlenost. Ova pojava, kao i njene posljedice, postala je toliko izražena da prijeti ne samo kolapsom ekonomija pojedinih zemalja nego i svojom žestinom negativnih efekata nagovještava svjetsku opštu socijalnu krizu koja može da uzrokuje nesagledive posljedice po ekonomski razvoj i po opštu perspektivu ljudske civilizacije.

Koliko je ova pojava karakteristična za BiH najbolje govori podatak (bez obzira na razlike u definiciji pojma) da je od ukupno radno sposobnog stanovništva više od četvrtine nezaposleno. Prema podacima Agencije za statistiku BiH stopa nezaposlenosti u julu 2009. je iznosila 41,8%, a prema Anketi o radnoj snazi 24,1%²². Ovo je najveći ili pak jedan od najvećih primjera visoke stope nezaposlenosti u svijetu. Međutim, pošto je BiH mala zemlja, relativno veliki broj nezaposlenih ne može značajno da utiče na kretanja na tržištu rada regiona ili pak EU. Pored toga, prostorna pokretljivost nezaposlenih je ograničena jezičkim i kulturološkim preprekama. Zbog toga se može izvesti zaključak da nezaposlenost, regulacija radnih odnosa i stanje na tržištu rada u BiH dugoročno ne bi trebalo da budu prepreka približavanju i priključenju Evropskoj uniji. Ipak, kretanja na tržištu rada mogu biti prepreka u kratkoročnom ili srednjoročnom periodu. Nezaposleni u BiH, uz neaktivne osobe, najviše su pogođeni dugotrajnim siromaštvom.

Na tržištu rada i u regulaciji radnih odnosa veća pažnja se poklanja očuvanju postojećih radnih mjesta nego stvaranju novih mogućnosti zapošljavanja. Zakonodavna rješenja i politički subjekti su skloniji produženju života nerentabilnih firmi nego kreiranju ambijenta za stvaranje novih i zdravih poslovnih subjekata. Uporno čuvanje postojeće zaposlenosti proizvodi upravo suprotan efekat od željenog, pa nekonkurentnost i nefleksibilnost tržišta rada utiču na smanjenje broja postojećih radnih mjesta, a sužava se i prostor za novo zapošljavanje. Tako dolazi do polarizacije društva na relativno sigurne (iako s obzirom na troškove života nedovoljno plaćene) zaposlene (insidere) i nezaposlene (outsidere), od kojih je znatan dio dugotrajno nezaposlen i vrlo malih mogućnosti za zaposlenje. Time se pokazuje potpuno nerazumijevanje, pa i nepoznavanje, procesa fleksibilizacije, koji obilježava globalnu i regionalnu ekonomiju EU, u kome je naglasak ne na očuvanju radnog mjesta, nego na stvaranju uslova za zapošljavanje.

Analiza politika na tržištu rada i njihovih rezultata predstavlja veliki izazov posebno u državi kakva je BiH. Ovo zbog toga što kretanja na tržištu rada zavise od širokog spektra makroekonomskih i strukturnih politika, spoljnih faktora, te ponašanja svih ekonomskih subjekata (preduzeća i pojedinaca). Reforma na tržištu rada počela je 2001. donošenjem novih zakona od strane entitetskih vlasti. Dosadašnji rezultati ne pokazuju veći napredak, ali se uvođenje svih mjera i konačni efekti očekuju u dugoročnom periodu.

POLITIKA ZAPOSŁJAVANJA U EVROPSKOJ UNIJI

Najvažniji ciljevi osnivanja Evropske ekonomske zajednice (EEZ) bili su: slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i ljudi. Iako se težilo međusobnom približavanju stanovnika zemalja članica, praktične ambicije EEZ više su bile ekonomske nego socijalne, a za aktivnosti poput stvaranja jednakih mogućnosti vjerovalo se da čine sastavni dio slobodnoga tržišnog sistema i ekonomske utakmice. Ipak, tokom godina EEZ, a kasnije i EU, dobija sve veća ovlaštenja i u kreiranju socijalne politike. U toj politici zapošljavanje i smanjivanje nezaposlenosti čine važan elemenat uspješne borbe protiv siromaštva i društvene isključenosti. U protekle skoro tri decenije politika zapošljavanja je postala bitna odrednica ostvarivanja sinergije ekonomskih i socijalnih razvojnih ciljeva, te jednakosti i potpunog učešća u građanskim pravima. U Socijalnom protokolu Ugovora iz Maastrichta navodi se kao osnovni cilj suzbijanje socijalne isključivosti na tržištu rada i u društvu uopšte i upozorava na postojanje diskriminacije u oblasti rada, nedostatak mogućnosti obrazovanja i usavršavanja, nedovoljne zaštite manjina, nizak nivo socijalne zaštite i ograničenu slobodu kretanja.

Stanje (ne)zaposlenosti i njeno rješavanje u pojedinim zemljama članicama EU uveliko se razlikuje. Teorijski i praktično izdefinisana su tri osnovna modela socijalne politike, pa slijedom toga i politike zapošljavanja. Prvi je neoliberalni, u kome je naglasak na djelovanju tržišta, restriktivnoj politici pomoći i velikoj društvenoj stratifikaciji (npr. Velika Britanija). Drugi je socijalnodemokratski, u kome je mala stratifikacija, a vrlo razvijen sistem javnog socijalnog zbrinjavanja, država pruža neposrednu zaštitu ili finansijski pomaže ugroženim članovima društva, te nastoji poboljšati kvalitet života i omogućiti puno učešće na tržištu rada, odnosno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti (npr. skandinavske zemlje). Treći model je korporativni, u njemu je visoka stratifikacija, a državna intervencija se ostvaruje regulisanjem tržišta

ili finansijskom pomoći (npr. Njemačka i Francuska). Takođe, u pojedinim zemljama članicama znatno se razlikuju stope zaposlenosti i nezaposlenosti, struktura nezaposlenih, prosječno trajanje nezaposlenosti i odnos prema nezaposlenima, pa se zbog toga može govoriti o relativnosti podataka o prosječnom stanju. Načelno, zemlje koje se svrstavaju u socijalnodemokratske i koje sistematski provode aktivnu politiku zapošljavanja (najčešće putem dokvalifikacije, prekvalifikacije i stručnog osposobljavanja) imaju i niže stope nezaposlenosti (Švedska i Danska). Neoliberalna grupa zemalja takođe bilježi niže stope nezaposlenosti (Velika Britanija), dok zemlje sa korporativnim sistemom uglavnom imaju veću nezaposlenost (Njemačka i Francuska). Ipak, od članica EU tradicionalno najviše stope nezaposlenosti ima četvrta grupa - mediteranske zemlje (Španija, Italija i Grčka), kao i novoprimitelne članice (Latvija, Litvanija, Slovačka). Ovakav zaključak donekle je modifikovan kretanjima nezaposlenosti u posljednje dvije godine kao posljedica globalne krize, ali je u osnovi zakonomjernost ostala.²³ Novčane naknade i pomoći za vrijeme nezaposlenosti, osim što trebaju pružiti nezaposlenima materijalno obezbjeđenje, važne su i kao mehanizam regulacije tržišta rada. Odnos prema njima u EU, u smislu obuhvata, trajanja i visine, približno je sličan odnosu prema aktivnoj politici zapošljavanja.

U cilju operacionalizacije strategije i mjera podsticanja zapošljavanja i ekonomskog razvoja, 1993. godine donesen je White Paper on Growth, Competitiveness and Employment, u kome su jasno navedeni izazovi, teškoće i načini rješavanja ovih pitanja (European Commission, 1993). Cilj EU jeste podsticanje ekonomskog razvoja zasnovanog na stvaralaštvu i produktivnosti te ostvarivanje socijalne politike prihvatljive zemljama članicama, čime bi se poboljšala socijalna i ekonomska kohezija. Institucije EU pomažu članicama u poboljšanju obrazovanja i osposobljavanja, uključujući i mjere pospješivanja zapošljavanja i smanjivanja obrazovnog jaza. Savjet Evrope stalno ističe potrebu razvijanja aktivne politike zapošljavanja, koja, osim što povećava nezaposlenost, omogućava i reintegraciju nezaposlenih i obezbjeđuje jednake mogućnosti svima. Ujedno se teži izgradnji polne i starosne jednakosti, zaštiti ugroženih i nacionalnih manjina te dosljednom i trajnom podsticanju socijalne integracije pod motom da je zapošljavanje najbolja odbrana od siromaštva i socijalne isključenosti. Aktivnosti u borbi protiv socijalne isključenosti pojačane su formiranjem posebnog savjetodavnog tijela za zapošljavanje (Employment Committee).

Evropska strategija zapošljavanja (The European Employment Strategy) dio je šireg političkog programa koji je Unija pokrenula 1997. godine u

Luxembourgu, a potvrdila 2000. u Lisabonu, s ciljem stvaranja EU kao najdinamičnijeg i najkonkurentnijeg područja svijeta, zasnovanog na znanju, održivom i čovjekovoj okolini naklonjenom ekonomskom razvoju. U uslovima stvaranja zajedničkog tržišta i monete potrebno je koordinirati, usaglašavati i približavati (ne i izjednačivati) socijalnu politiku, čime bi se produbio konsenzus i iskoristila iskustva različitih država. U potpunosti je prihvaćen stav da zapošljavanje i socijalna zaštita moraju djelovati zajedno u smanjivanju isključenosti i podsticanju integrisanja na tržištu rada.

Moderna privreda se zasniva na znanju, a ne na sirovinama i fizičkom radu. U konkurenciji sa novim ekonomijama u razvoju Evropa mora da stvara radna mjesta potrebna dinamičnom društvu zasnovanom na znanju. To zahtijeva ulaganja u obrazovanje i nauku, kao i na politiku zapošljavanja usmjerenu na održavanje koraka sa tempom promjena i uslovima koje diktiraju ekonomski ciklusi.

Strategija za rast i stvaranje radnih mjesta na održiv način, poznata kao Lisabonska strategija, podstiče inovativnost unutar firmi i investicije u ljudske resurse za stvaranje društva zasnovanog na znanju.

Naglasak se stavlja na cjeloživotno učenje²⁴ i promociju istraživanja i razvoja. Strategija takođe nastoji da zaposlenost učini atraktivnijom, zadržavajući ljude na poslu duže kako se produžava očekivano trajanja života, poboljšava prilagodljivost radnika i preduzeća, poboljšava obrazovanje i prilagođava sistem socijalne zaštite u skladu sa izazovima inovacija, globalizacije i mobilnosti. Novi pristup mora kombinovati fleksibilnost i mobilnost na tržištu rada sa jakom mrežom socijalne zaštite, koncept poznat kao „flexicurity”. Lisabonska strategija je dobila novi značaj kada je ekonomska kriza pogodila i Evropu 2008. godine. Ako se strategija poštuje, to će pomoći oporavku jačanjem tražnje i vraćanju povjerenja u evropsku ekonomiju. EU je takođe razradila mjere protiv kratkoročnog uticaja ekonomskih kriza na zapošljavanje, kao i na poboljšanje izgleda za dugoročno zapošljavanje.

Očuvanje radničkih prava i socijalne zaštite ima dugu tradiciju u EU. Izgrađuju se zajednički standardi za minimalne uslove rada - skraćeno radno vrijeme i privremeni rad, zdravlje i sigurnost na radu, porodijsko i roditeljsko odsustvo, jednaka plata za jednaki rad, te zaštita od seksualnog uznemiravanja. Socijalni dijalog između predstavnika radnika i poslodavaca je kamen temeljac politike EU. Dobri radni odnosi jačaju zaštitu radnika, dok istovremeno pridonose konkurentnosti. Osim toga, Evropska komisija podstiče društveno odgovorno poslovanje, koje zahtijeva od preduzeća da uobzire društvene i ekološke probleme u svoje poslovanje. EU takođe razvija sisteme socijalne

zaštite, a penzije i kvalitet zdravstvene zaštite su osnovna prava čije korištenje ne smije doći u pitanje. Izazov prilagođavanja socijalne zaštite je posebno primjeren za vrijeme ekonomskog usporavanja, kada je relativno veliki broj ljudi suočen s mogućnošću otpuštanja. Jednake mogućnosti za sve su osnovni princip politike EU. Njeno zakonodavstvo zabranjuje diskriminaciju na osnovu pola, rasnog ili etničkog porijekla, hendikepiranosti, seksualne orijentacije, starosti, religije ili vjerovanja. EU ima specifične strategije za borbu protiv diskriminacije i ksenofobije, te za promociju socijalne uključenosti.

Ulaganje u ljude je presudno za poslovanje i rast. European Social Fund, kao glavni instrument u oblasti zapošljavanja, predviđa da utroši 77 milijardi evra u periodu 2007-2013. za poboljšanje mogućnosti zapošljavanja, povećanje prilagodljivosti radnika i preduzeća, te razvoj institucionalnih kapaciteta u neprivačnim regionima. European Globalisation Adjustment Fund ima na raspolaganju 500 miliona evra svake godine za podršku radnicima koji postaju višak u novim uslovima globalne liberalizacije trgovine i povećane konkurencije, kao i radnicima koji su izgubili radna mjesta zbog finansijske krize.

Jedno od glavnih dostignuća EU jeste obezbjeđenje prava svojim građanima da žive i rade bilo gdje u EU, kao i prava na socijalne naknade, uključujući i zdravstvo. EU podstiče radnu pokretljivost, koja donosi koristi u pogledu karijere i ličnog razvoja te usklađivanja sposobnosti i potreba i kao sredstvo da se usklade vještine s potrebama. U tom cilju javne službe za zapošljavanje u svim zemljama EU oglašavaju slobodna radna mjesta putem EURES web stranice.

U praćenju (ne)zaposlenosti i socijalne politike EU redovno prikuplja i razmatra mnoštvo pokazatelja vezanih za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Popis tih pokazatelja upozorava na složenost i multidimenzioniranu prirodu siromaštva, te čini temelje za razmatranje i djelovanje nacionalnih i međunarodnih programa i izgradnju politike suzbijanja siromaštva. Evropska strategija zapošljavanja određuje okvir programa zapošljavanja članicama EU, o kojima te zemlje dostavljaju godišnje izvještaje. U politici zapošljavanja i tržišta rada zemlje članice svoje aktivnosti i izvještavanje ostvaruju preko četiri grupe pitanja:

- poboljšanje zapošljavanja i kvaliteta posla – s naglaskom na aktivnu politiku tržišta rada, posebno usmjerenu prema mladima i dugotrajno nezaposlenim;

- razvoj preduzetništva – posebno deregulacijom, pojednostavljivanjem pristupa tržištu i lakšim osnivanjem malih firmi;
- podsticanje prilagodljivosti poslovnih subjekata i zaposlenih u kome se važna i aktivna uloga daje socijalnim partnerima;
- jačanje politike jednakih mogućnosti, s težištem na problematici zapošljavanja i jednakim uslovima rada žena i lica sa smanjenim radnim sposobnostima.

U cjelini uzevši, efekti koje donosi primjena Evropske strategije zapošljavanja su pozitivni i ohrabrujući. To najbolje govore podaci o rastu bruto društvenog proizvoda, produktivnosti, otvaranju novih radnih mjesta. Ujedno se pokazuju vrijedni učinci strukturnih reformi na evropskom tržištu rada, posebno veće zapošljavanje u sektorima visoke tehnologije i naučnih istraživanja, kao i sve veće učešće žena na tržištu rada. Naravno, trend dobrih rezultata u posljednje vrijeme prekinula je ekonomska i globalna socijalna kriza, ali se sa preduzimanjem mjera zemalja članica može očekivati zaustavljanje trenda negativnih kretanja u realnom i finansijskom sektoru, a time i na tržištu rada. Istina, nisu se u cjelini ostvarili svi planovi. Prema ranijim predviđanjima trebalo je da stope ukupne zaposlenosti radno sposobnog stanovništva i zaposlenosti žena u članicama EU u 2005. iznose 67 i 57%, te 70 i 60% do 2010. godine. Prema podacima Eurostata ukupna zaposlenost je 2005. dostigla procenat od 65, a žena 56,6, sa daljim tempom rasta²⁵.

Od bitnih strukturnih slabosti evropskog tržišta rada i nadalje ostaje visok udio dugotrajno nezaposlenih (pogotovo mladih), znatne razlike po polu, te niske stope zaposlenosti starijih radnika. Sve ovo ukazuje da treba iskoristiti razne mehanizme ostvarenja trajnog poboljšanja na tržištu rada. Dio toga je nesumnjivo aktivna evropska politika zapošljavanja i tržišta rada, ali ona sama nije dovoljna. Zbog toga ubuduće cilj strategije treba da bude postizanje sinergije aktivnih politika zapošljavanja i tržišta rada, te koordinacije makroekonomskih politika. Zapošljavanje i stanje na tržištu rada su zajednički interes, a u uslovima monetarne unije oni ne mogu da budu prepušteni samo državama članicama.

Stanje zaposlenosti i nezaposlenosti razlikuje se u pojedinim članicama EU, iz čega se može zaključiti da postojeće stanje na tržištima rada – odnosno visoka i nepovoljna nezaposlenost u BiH – nisu veća prepreka za ulazak u EU. To je bio slučaj i sa većim zemljama, kao što su Poljska i Rumunija, pa zbog toga ne bi trebalo biti ni za BiH, iako su svi pokazatelji daleko nepovoljniji. Naravno, izrada godišnjeg nacionalnog programa zapošljavanja i izvještavanje o

njegovom provođenju bila bi redovna potreba i zahtjev. Takođe bi bile nužne i dodatne informacije o socijalnoj zaštiti, radnom zakonodavstvu, jednakom položaju žena i muškaraca te o diskriminaciji pri zapošljavanju.

KARAKTERISTIKE ZAPOSLENOSTI I NEZAPOSLENOSTI U BiH

Stanovništvo, a time i radna snaga, kao i tržište rada u BiH imaju vrlo izražene specifičnosti, kako u odnosu na druge zemlje tako i u strukturi svake od ovih kategorija.

Prije svega treba istaći relativnost, ili, bolje reći, nepouzdanost podataka, bilo koja kategorija da se razmatra. Ovo tim prije što je posljednji popis stanovništva za područje BiH rađen 1991., a poslije toga su ratna dešavanja, protjerivanja, preseljenja i razna druga kretanja učinili velike promjene, kako u kvantitativnim karakteristikama stanovništva tako i u njegovoj strukturi. Takođe je dugo vremena proteklo u osnivanju i osposobljavanju statističkih institucija u poslijeratnom periodu, pa se podaci kojima se danas zvanično služi moraju uzimati sa rezervom. Zatim specifičnost stanovništva i zaposlenosti u poslijeratnim i tranzicionim uslovima te specifična društveno-organizaciona struktura BiH imaju poseban uticaj na predmetnu oblast. Ali bez obzira na sve to zakonomjernosti su ipak uočljive i nedvosmislene, i mi ćemo u ovom radu uglavnom polaziti od podataka koje imamo na raspolaganju, navodeći njihov izvor, bez obzira na to što mogu da budu diskutabilni.

Prema popisu koji je izvršen u martu 1991. na površini od 51.197 km² u BiH su živjela 4.377.033 stanovnika, od čega 2.183.795 muškaraca i 2.193.238 žena. U starosnoj dobi od 15 do 65 godina bilo je 67,7% stanovništva. Pošto od 1991. zbog ratnih uslova, institucionalne nesposobnosti i nedostatka političke volje nije vršen popis, rade se godišnje procjene²⁶. Međutim, u cjelini uzevši, ne postoji pouzdana statistika stanovništva, zaposlenosti i nezaposlenosti za poslijeratni period. Zbog toga ćemo se ograničiti na podatke iz posljednjih godina, što sasvim sigurno neće umanjiti značaj i ozbiljnost gorućeg pitanja u BiH – pitanja nezaposlenosti ogromnog dijela radno sposobnog stanovništva i slijedom toga velike stope siromašnih stanovnika.

U BiH postoje dva zvanična izvora statističkih pokazatelja o zaposlenosti odnosno nezaposlenosti. Prvo, to su podaci o evidentiranoj nezaposlenosti koje obrađuju entitetski zavodi za zapošljavanje i Agencija za statistiku BiH (AS), kao i Agencija za rad i zapošljavanje BiH, to jest administrativni podaci. Drugi pokazatelji su oni iz ankete o radnoj snazi (ARS)

koju od 2006. godine provodi AS. Metodologija ankete je usklađena s pravilima i uputstvima Međunarodne organizacije rada (MOR) i Evropskog ureda za statistiku (Eurostata), čime se obezbjeđuje metodološka uporedivost sa zemljama EU.

Prema procjeni AS i podacima Agencije za rad i zapošljavanje kretanje broja stanovnika i njihove aktivnosti u BiH u poratnom periodu izgleda:

Stopa				
Godina	Broj stanovnika	Zaposleni	Nezaposleni	nezaposlenosti
1996.	3.645.000	-		-
2000.	3.781.000	-		-
2001.	3.798.000	625.643	422.515	40,30
2002.	3.828.000	637.660	441.875	40,90
2003.	3.832.000	637.575	459.604	42,00
2004.	3.842.000	638.721	484.307	42,70
2005.	3.843.000	644.516	508.039	44,20
2006.	3.855.000	654.252	524.839	44,10
2007.	3.855.000	669.652	515.746	42,90
2008.	3.842.265	730.604	516686	40,60

U sagledavanju stanja na tržištu rada u BiH koristimo prvenstveno podatke iz Ankete o radnoj snazi iz 2009. godine²⁷ i podatke Centra javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Evrope.²⁸

Prema popisu stanovništva iz 1991. tri četvrtine stanovništva BiH je bilo u dobi starijoj od 15 godina, da bi nakon 18 godina taj procenat bio veći od četiri petine, čime se potvrđuje činjenica o sve većoj starosti populacije i težini rješavanja problema nezaposlenosti, a time i socijalnog i zdravstvenog sistema sve starijeg društva.

Prema podacima iz Ankete provedene krajem maja tekuće godine radnu snagu (ekonomski aktivno stanovništvo) činilo je 1.131.557, dok je broj neaktivnih bio 1.462.619 lica. U okviru radne snage bilo je 859.218 zaposlenih i 272.339 nezaposlenih. U okviru zaposlenih bilo je 58.039 neplaćenih pomažućih članova domaćinstva. Stopa nezaposlenosti je bila 24,1% (23,1% za muškarce i 25,6% za žene), dok je u istom periodu 2008. godine iznosila 23,4% (21,4% za muškarce i 26,8% za žene). Stopa nezaposlenosti bila je najviša među mladim osobama starosne dobi 15 do 24 godine – 47,5% (44,8% za muškarce i 52,3% za žene).

U BiH manje od polovine radno sposobnog stanovništva čine aktivne osobe, to jest one koje se na tržištu rada javljaju kao zaposlene ili nezaposlene. U posljednje četiri godine ove stope su izgledale:

Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti po starosnim grupama

s tarost	Stopa aktivnosti				Stopa zaposlenosti				Stopa nezaposlenosti			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
ukupno	43,1	43,9	43,9	43,6	29,7	31,2	33,6	33,1	31,1	29,0	23,4	24,1
15-24	33,4	33,4	33,2	33,0	12,6	13,9	17,4	17,5	62,3	58,4	47,5	47,5
25-49	66,0	67,0	68,6	69,1	46,5	48,8	53,4	53,5	29,5	27,1	22,1	22,0
50-64	36,6	38,9	40,5	40,8	30,6	31,9	34,4	35,1	16,4	17,8	15,2	15,4
65+	5,6	5,9	5,4	5,4	5,5	5,7	5,4	5,5	-	-	-	-

U poređenju sa drugim zemljama stopa aktivnosti stanovništva BiH je znatno niža od ostalih. Zbog toga je i stopa nezaposlenosti vrlo visoka.

*Stopa aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti prema Anketi u 2008.
u zemljama jugistočne Evrope – u %*

	Stopa aktivnosti	Stopa zaposlenosti	Stopa nezaposlenosti
BiH	43,9	33,6	23,4
Bugarska	53,8	50,8	5,6
	51,9	43,2	16,8
	48,2	44,0	8,7
	56,3	37,3	33,8
	59,5	56,9	4,4
	51,4	44,2	14,0

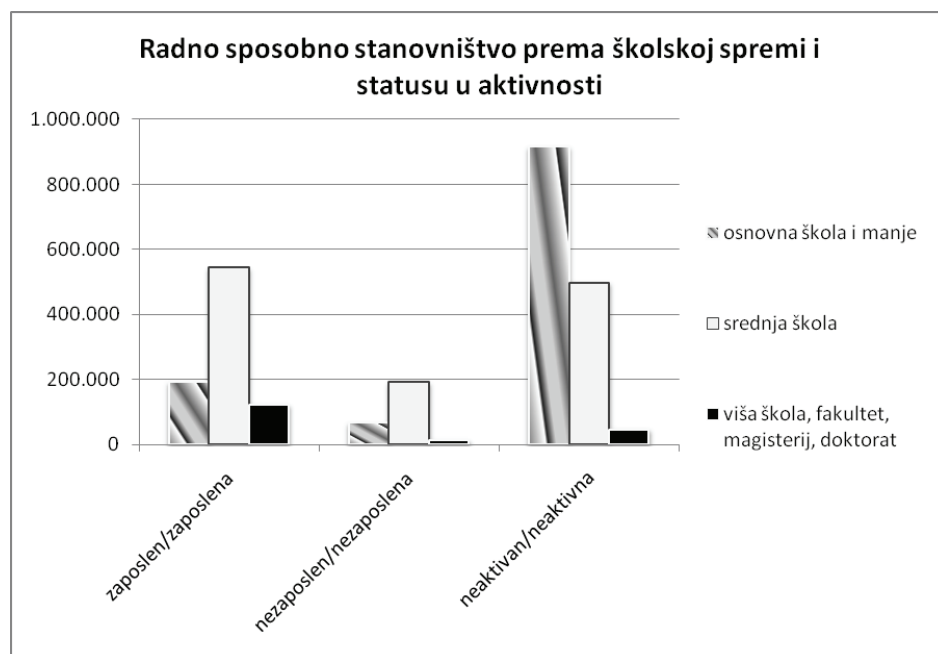
Podaci po aktivnostima stanovništva postoje za posljednje četiri godine.

*Stanovništvo prema aktivnostima i polu
- u 000*

	Ukupno				Muškarci				Žene			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
ukupno	3372	3315	3211	3115	1646	1613	1566	1520	1726	1703	1645	1595

15+ god	2733	2725	2649	2594	1322	1317	1278	1251	1410	1408	1371	1343
akti vno	1177	1196	1162	1131	743	760	729	703	434	436	433	428
zap osle ni	811	850	890	859	528	557	573	541	283	292	317	318
nez apo slen i	366	347	272	272	215	203	156	162	151	144	116	110
nea ktiv no	1556	1529	1486	1463	579	557	549	549	976	972	938	914

Obrazovna struktura zaposlenih u 2009. pokazuje da najveći dio (63,3%) ima završenu srednju školu, zatim slijede zaposleni s osnovnom školom ili nižim obrazovanjem (22,3%) i 14,3% akademski obrazovanih osoba. Nezaposlene osobe imaju donekle sličnu obrazovnu strukturu: 70,2% ima srednjoškolsko obrazovanje, 24,7% osnovno obrazovanje ili niže, dok je 5,1% završilo višu školu, fakultet, akademiju, magisterij ili doktorat. Istovremeno, podaci iz Ankete pokazuju nižu obrazovnu strukturu neaktivnih osoba starijih od 15 godina: među njima je gotovo 62,7% sa završenom osnovnom školom ili niže, 34,1% su osobe sa srednjom školom, a preostalih 3,2% imaju akademsko obrazovanje.



Od ukupnog stanovništva starijeg od 15 godina nešto manje od polovine je sa završenom osnovnom školom ili nižim stepenom obrazovanja. Najveći dio ove populacije je u grupi neaktivnog stanovništva. Ovakva situacija se zadržava duže vrijeme.

Ono što posebno zabrinjava jeste nezaposlenost mladih. Ona je u BiH jedna je od najvećih u regionu i četiri puta je veća od EU. Nezaposlenost je

vjerovatno najvažniji problem koji pogađa mladu generaciju, jednako u urbanim i ruralnim dijelovima BiH. Zajedno sa stambenim problemima i stalnom ekonomskom krizom, mladi ljudi zapadaju u stanje očaja i beznađa, zbog čega se okreću drogama ili alkoholu, ili planiraju iseljavanje kao jedinu mogućnost da obezbijede dostojniju budućnost. Prema jednom istraživanju²⁹

http://vijesti.mladi.info/pictures/novostislika_536.jpgu

dobi od 18 do 30 godina 69,8% je nezaposleno. Među nezaposlenim ispitanicima je najviše onih koji nisu prijavljeni na evidenciju (51,6%). Interesantni su i ostali rezultati:

- 92,5% onih koji nisu zaposleni, a jesu prijavljeni, izjavljuju da im zavod za zapošljavanje do sada nije ponudio nikakvo zaposlenje;
- 61,2% svih ispitanih koji su nezaposleni se dosad nije nijednom javilo na oglas za slobodno radno mjesto;
- u dosadašnjem traženju posla 21,4% ispitanih nezaposlenih je koristilo veze i poznanstva, dok je 8,7% davalo mito da bi došli do posla;
- 37,1% mladih nezaposlenih kao glavni razlog zbog koga još nisu našli posao navodi da nemaju veze i uticajnih poznanstva koja bi im pomogla;
- 27,9% smatra da je glavni razlog zbog koga nisu našli posao taj da je na tržištu rada sve više otpuštenih radnika, a sve manje radnih mjesta;
- 23,5% mladih nezaposlenih navodi da su radili neki posao na crno;
- 61,8% njih navodi da su radili na crno jer je to jedini način da nešto zarade.

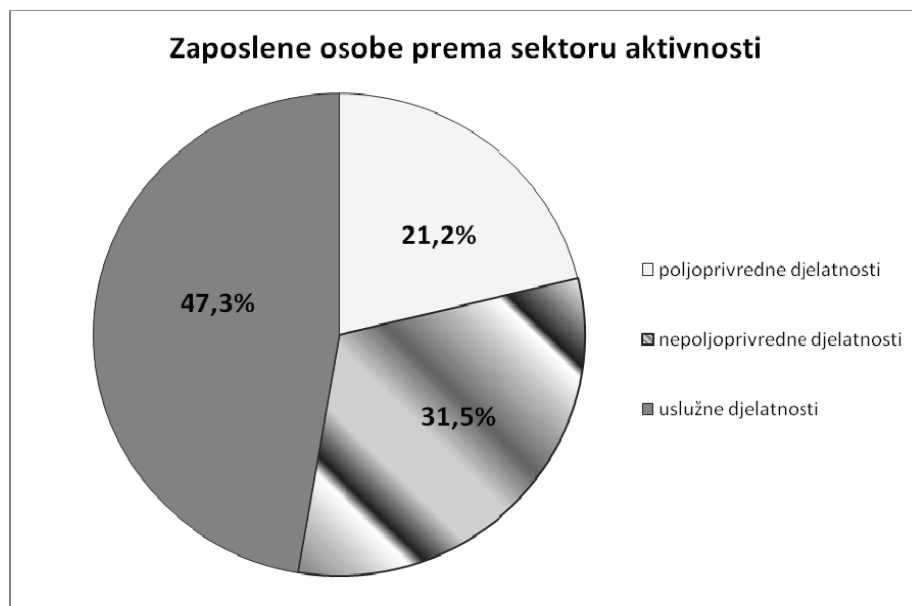
BiH je sredina koja ne podstiče preduzetništvo, što predstavlja dodatnu prepreku za mlade ljude, dok složena struktura obrazovnog sistema podstiče kulturnu i etničku izolovanost mladih i onemogućava ih u vođenju prosperitetnog društvenog života. Sve ovo utiče i na ponašanje mladih u drugim segmentima, poput odnosa prema politici i migraciji. Mnogi mladi ljudi se ustežu od političkog djelovanja, a samo mali procenat je politički aktivan u društvu, uz osjećaj da je njihov uticaj ionako zanemariv.

Nezaposlenost u BiH je uglavnom strukturalne prirode, odnosno posljedica neusklađenosti ponude i tražnje zaposlenja s obzirom na zanimanje, obrazovanje, znanje i stručnost. Vrlo je slaba dinamika prelaska između stanja zaposlenosti, nezaposlenosti i neaktivnosti. Jednom kada se ostane bez posla, male su mogućnosti ponovnog zaposlenja. Ovakvo stanje je poduprto neodgovarajućom obrazovnom i kvalifikacionom strukturom nezaposlenih, odnosno neodgovarajućim traženim znanjima i stručnosti, te ograničenim mogućnostima smještaja na područjima gdje postoje određene potrebe

zapošljavanja. Postoje i druga ograničenja tržišta rada, nastala kao posljedice relativno malih razlika i sigurnosti primanja između najnižih plata i naknada u sistemu socijalne zaštite, veliki nivo sive ekonomije, te psihološke barijere (poput neodlučnosti ili nesposobnosti za zaposlenje zbog dugotrajne nezaposlenosti i nespremnosti na učenje, prihvatanje i primjenu novih znanja).



Struktura zaposlenih u 2009. prema statusu u zaposlenju pokazuje da osobe u plaćenju zaposlenosti (zaposleni radnici) imaju najveće učešće (72,8%). Učešće samozaposlenih je bilo 20,5% (od toga 27,4% žene), a neplaćenih pomažućih članova 6,8% (od toga 68,9% žene).



Struktura zaposlenih po djelatnostima pokazuje da je najviše zaposlenih u sektoru usluga 47,3%, zatim industrije 31,5% i najmanje poljoprivrede 21,2%.

U sagledavanju fenomena nezaposlenosti u jednom društvu vrlo rječit pokazatelj je struktura nezaposlenih prema vremenu traženja posla. Osim visokog nivoa nezaposlenosti, tržište rada u BiH karakteriše i dug period čekanja na zaposlenje.

Nezaposleni prema dužini traženja posla u 2009. (u %)

	ukupno	žene	muškarci
našli posao, ali još ne rade	0,8	0,6	1,0
5 mjeseci i manje	7,7	8,0	7,5
6-11 mjeseci	8,2	7,2	8,9
12-23 mjeseci	10,8	12,1	9,9
24-60 mjeseci	29,7	32,7	27,7
61 i više mjeseci	42,8	39,4	45,0

Od ukupnog broja nezaposlenih prema Anketi 15,9% traži posao kraće od 12 mjeseci, a čak 42,8% nezaposlenih traži posao duže od pet godina, što je posljedica poslijeratnog stanja i tranzicije u BiH. Stopa nezaposlenosti je veća kod lica koja imaju niži stepen obrazovanja.

Broj nezaposlenih prema kriterijima MOR-a je manji od broja evidentiranih nezaposlenih jer su ti kriteriji strožiji od kriterija praćenja registrovane zaposlenosti. Ukupan broj nezaposlenih 2009.:

- registrovana nezaposlenost u maju 490.765
- prema Anketi 272.339

Iz podataka se uočava značajna razlika, koja daje i različite stope nezaposlenosti: 40,4% odnosno 24,1%. Nešto manju razliku daju podaci o broju zaposlenih:

- registrovana zaposlenost u maju 723.041
- prema Anketi 859.218

Razlike proističu iz više razloga, kao što su: izvori prikupljanja podataka, period posmatranja, publikovanje i posebno kategorije koje se uključuju u posmatranje³⁰.

Prema administrativnim podacima Federalnog zavoda za zapošljavanje, Zavoda za zapošljavanje RS i Zavoda za zapošljavanje Brčko Distrikta sa 31.8.2009. na evidencijama je bilo prijavljeno 500.501 nezaposleno lice. Od ukupnog broja lica koja traže zaposlenje, njih 253.473 ili 50,64% su žene. Kada posmatramo kvalifikacionu strukturu nezaposlenih lica u BiH, zaključno sa 31.8.2009. godine, najveći broj evidentirane nezaposlenosti čine lica sa trećim stepenom obrazovanja (KV 177.382 ili 35,44%), te NKV radnici 160.934 ili 32,15%. Od ukupnog broja registrovane nezaposlenosti lica sa fakultetskim obrazovanjem (VSS i VŠS) čine 24.153 ili 4,83%.

U skladu sa važećim zakonima, u avgustu 2009. godine novčanu naknadu koristilo je 13.016 lica ili 2,60% od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih lica. Pravo na zdravstvenu zaštitu ostvarilo je 319.679 lica ili 63,87% od ukupno registrovane nezaposlenosti u BiH.

Posljedice globalne krize već se reflektuju i na prostor BiH. Uz rast kamatnih stopa primjetna je sve manja tražnja dobara, posebno nekretnina i automobila, a počela su i otpuštanja radnika. Što se tiče kompanija iz BiH, najviše su na udaru kompanije koje su izvozno orijentisane ili su poslovnim aranžmanima povezane sa stranim kompanijama. Prije svega tu su autoindustrija, tekstilna, prerađivačka i metalna industrija. Poslije dugotrajnog

trenda pada registrovane nezaposlenosti, od novembra 2008. bilježi se rast broja nezaposlenih lica. Jedan od mogućih razloga je i otpuštanje radnika po osnovu pada ekonomske aktivnosti i recesije u evropskim zemljama i u BiH. U narednom periodu se očekuje daljnje povećanje broja nezaposlenih lica po osnovu prestanka radnog odnosa, kako zbog posljedica globalne krize u drugim zemljama tako i zbog stečaja i likvidacije, te smanjenja privredne aktivnosti uopšte.

Visoku stopu nezaposlenosti u poslijeratnim godinama donekle je ublažilo kreiranje radnih mjesta u stalno rastućoj administraciji u javnim službama, građevinarstvu i međunarodnim organizacijama, te trgovinskim prodajnim centrima. Ova pojava u posljednje vrijeme pokazuje znakove smirivanja. Čak su prisutna i otpuštanja u svim sektorima, osim u državnim službama.

Za ublažavanje siromaštva za vrijeme nezaposlenosti vrlo je važno postojanje, trajanje i iznos novčanih naknada i drugih prava za nezaposlene, što EU jasno postavlja kao uslov sadašnjim i budućim članicama. Materijalno obezbjeđenje za vrijeme nezaposlenosti u BiH sastoji se od prava na:

- novčanu naknadu,
- penzijsko osiguranje, i
- zdravstveno osiguranje.

Novčanu naknadu u RS ostvaruje nezaposleno lice kome je prestao radni odnos bez njegove saglasnosti, zahtjeva ili krivice, a koje ima najmanje osam mjeseci neprekidnog staža osiguranja u posljednjih 12 mjeseci, ili 12 mjeseci sa prekidima u posljednjih 18 mjeseci. Iznos novčane naknade se utvrđuje na osnovu prosječne tromjesečne zarade prije prestanka radnog odnosa i ne može biti niži od 20% prosječno isplaćene neto plate u Republici niti viši od iznosa jedne prosječno isplaćene neto plate u Republici, u mjesecu koji prethodi donošenju rješenja. Pravo na novčanu naknadu traje od tri do 12 mjeseci, u zavisnosti od dužine staža osiguranja. Za vrijeme trajanja materijalno-pravnog obezbjeđenja nezaposleno lice ostvaruje i pravo na zdravstveno i penzijsko-invalidsko osiguranje.

Pravo na novčanu naknadu u FBiH stiče nezaposleno lice koje u trenutku prestanka radnog odnosa ima najmanje osam mjeseci rada neprekidno i osam mjeseci sa prekidima u posljednjih 18 mjeseci. Visina novčane naknade iznosi 40% prosječne neto plate u FBiH u posljednja tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa. Ova naknada se isplaćuje u vremenu od 3 do 24 mjeseca, u zavisnosti od dužine radnog staža. Zdravstveno osiguranje imaju nezaposlena

lica koja se prijave zavodu u roku od 30 dana od dana gubitka posla, a penzijsko osiguranje ostvaruju nezaposlena lica kojima nedostaje do tri godine penzijskog staža za starosnu penziju.

Može se reći da sistem novčanih naknada pruža korisnicima određenu zaštitu i zbog skromnog iznosa ne destimuliše aktivno traženje zaposlenja. Ako bi iznos novčane naknade bio znatno viši, to bi moglo stvoriti negativnu motivaciju za traženje zaposlenja.

Vrlo nepovoljna situacija sa stanovišta iznesenih pokazatelja rezultira i vrlo visokim stepenom siromaštva u BiH. Prema Anketi o potrošnji domaćinstava iz 2007. u BiH skoro petina stanovništva se može smatrati siromašnom³¹. Siromaštvo je direktna posljedica rata, ali i vrlo teških uslova poslijeratnog razvoja. Istina, takvi uslovi su uticali na pomjeranje psihološke granice izdržljivosti stanovništva, mada nisu rijetki slučajevi srčanih ili moždanih udara, ili pak samoubistava zbog nezaposlenosti ili teške, pa i bezizlazne situacije. Negativna strana slike siromaštva u oba entiteta BiH ogleda se i u tome što je veliki dio stanovništva:

- odmah iznad linije siromaštva, savladavajući poteškoće kroz različite nesigurne načine preživljavanja,
- ima nesiguran posao ili radi u nezvaničnom sektoru bez sigurnosti posla,
- radi na veoma lokalizovanim tržištima rada sa malo stabilnosti u razvoju,
- ima male šanse za povećanje prihoda.

Slabo upravljanje na svim nivoima vlasti, razorena ekonomska osnova te neefikasno izvedena privatizacija doveli su do hronično visoke nezaposlenosti i visokog nivoa siromaštva. Pored toga, socijalna isključenost ostaje vrlo veliki problem. Prema UNDP National Human Development Reportu (2007) preko 50% populacije je na neki način socijalno isključeno, dok je 22% u ekstremnoj isključenosti, a 47% u riziku dugoročne isključenosti. Pojedine grupe, kao što su žene, penzioneri i mladi ljudi, najteže su pogođene socijalnom isključenošću. Situaciju donekle ublažava visok nivo sive ekonomije, za koji se procjenjuje da redukuje zvaničnu stopu nezaposlenosti 25-30%.

U BiH je prisutna pojava istovremenog rasta plata i smanjivanja zaposlenosti, odnosno porasta nezaposlenosti, što je jedan od indirektnih dokaza rigidnosti tržišta rada. Takva kretanja su svojstvena državama u kojima zakonodavstvo u visokom nivou štiti postojeća zaposlenja, čime se onemogućava konkurencija na tržištu rada. Rigidnost tržišta rada ogleda se u složenom, dugotrajnom i skupom sistemu otpuštanja radnika (što prije svega

obuhvata otkazivanje ugovora o radu, zakonski otkazni rok i visinu otpremnine). Time se poskupljuje obrt radne snage, a visoka zaštita zaposlenja usporava tokove na tržištu rada, odnosno produžava prosječno trajanje zaposlenja.

Takođe je već duži period vrlo izražena pojava bržeg rasta plata od rasta produktivnosti. Podaci pokazuju da je u periodu 2000-2007. prosječna plata stalno rasla brže od produktivnosti³². U posljednje dvije godine sa smanjenjem privrednih aktivnosti, s jedne strane, i daljim rastom plata, s druge strane, ova pojava postaje još izražajnije. Situaciju pogoršava i činjenica da je odnos bruto plate i društvenog proizvoda po stanovniku u BiH viši od svih zemalja u okruženju, osim Srbije. Povećanje jediničnih cijena rada ima negativan uticaj na konkurentnost preduzeća iz BiH. Pored toga, za rješavanje stanja na tržištu rada od posebne važnosti su ekonomske reforme koje se u BiH sporije provode nego u drugim zemljama. Prema nalazu Svjetske banke³³ u prošloj godini BiH je sa 95. pala na 105. mjesto.

Na tržištu rada BiH postoje dualiteti u nekoliko dimenzija. Od posebne je važnosti dualitet između relativno fleksibilnog tržišta rada u privatnom sektoru i nefleksibilnog, rigidnog tržišta rada, u javnom sektoru. Takođe, postoji i dualitet vezan za način na koji žene i muškarci pristupaju tržištu rada, kao i dualitet između loše obrazovanih i dobro obrazovanih radnika, te između mladih i starijih radnika. Tržište rada u BiH karakteriše dualna struktura, pri čemu dinamičan neformalni sektor obuhvata mala i srednja preduzeća i samozapošljavanje, a formalni sektor je još pod dominacijom javnog sektora i velikih preduzeća. Stvaranje novih radnih mjesta početkom ovog vijeka bilo je uglavnom koncentrisano na neformalni sektor, dok se formalni sektor i dalje bori sa znatno visokim cijenama rada i teretom zaostalih dugovanja. Tržište rada BiH karakteriše niska stopa zaposlenosti, visoka stopa nezaposlenosti i veliki neformalni sektor. Bojazni vezane za neravnopravnost kod određivanja visine plata jasno se odražavaju na neizdiferenciranu raspodjelu plata i inflaciju plata, koja je rezultat automatskih mehanizama indeksacije. Iako je početkom vijeka znatno smanjen broj lica na "listama čekanja", zaostale neizmirene obaveze koje se odnose na plate i druge naknade i dalje otežavaju restruktuiranje preduzeća. Veliki dio radnika u BiH je plaćen manje od uobičajenih nivoa plata. S druge strane, nagomilane zaostale neizmirene obaveze za plate i otpremnine stvorile su problem neizmirenih dugovanja, koji onemogućava ili otežava privatizaciju.

Treba dodati da u prikupljanju podataka o nezaposlenosti u BiH i analizi stanja na tržištu rada nema sistematskog uvida u psihološke efekte

nezaposlenosti. Cjelokupna javnost, stručni radovi i prilozi u medijima se uglavnom bave kvantifikacijama i donekle uzrocima nezaposlenosti i mjerama za njeno suzbijanje, a usmjereni su isključivo na socijalne i makroekonomske aspekte, dok se socijalno-psihološki zanemaruju. Proklamovani ekonomski ciljevi gube tako svoj instrumentalni smisao i postaju sami sebi cilj.

Na osnovu iznesenog izdvaja se nekoliko karakteristika tržišta rada u BiH:

- stvarna nezaposlenost je konstantno visoka,
- učešće žena u zaposlenoj radnoj snazi je među nižim u regiji,
- ogroman dio mladih je nezaposlen,
- veliki dio stanovništva je siromašan,
- radno zakonodavstvo je podijeljeno na entitete i distrikt, ali je relativno usaglašeno sa konvencijama MOR,
- kolektivni ugovori, za razliku od zakonskih propisa, nisu najbolje prilagođeni tržišnim uslovima,
- zakonski sistemi podrške i zaštite za nezaposlene su prilagođeni zahtjevima tržišne ekonomije, ali je primjena rješenja neadekvatna,
- veliko učešće radne snage u javnom sektoru,
- postoji veliki neformalni sektor,
- otvaranje radnih mjesta i preraspodjela poslova je mala,
- mobilnost i fleksibilnost radne snage je mala,
- sistem utvrđivanja plata nije dovoljno fleksibilan,
- visoke plate, u poređenju sa stopom produktivnosti,
- veliki porezi i ostali nameti na plate,
- firme ne prijavljuju puni iznos plata,
- privatne firme su mnogo dinamičnije u rastu zaposlenosti,
- stanje na tržištu rada nije dobilo adekvatan tretman kod relevantnih institucija i organa, a ni u javnosti.

ULOGA SINDIKATA

U rješavanju problema zapošljavanja i zaštite radnika u BiH posebnu ulogu imaju sindikati. Međutim, njihovo djelovanje je vrlo ograničeno i skromno. Veliki dio radnika je zaposlen u javnom sektoru, koji ima direktne

odnose sa državnim organima, pa je uloga sindikata ovdje redukovana. Nije mnogo drugačija situacija ni u firmama koje su promijenile vlasnika u procesu privatizacije. Njihovi novi vlasnici su kroz sam proces privatizacije povezani sa uticajnim osobama iz vladajućih krugova, što ograničava djelovanje sindikata.

Organizacije sindikata su rasparčane i međusobno vrlo sukobljene. Malo ih ostvaruje plodnu međusobnu saradnju, što je otupilo oštricu djelovanja i prema poslodavcima i prema vlastima. Takođe se na članstvo u sindikatima ne glada blagonaklono sa stanovišta privatnih poslodavaca.

U BiH djeluje više sindikalnih organizacija. Najznačajniji su Savez sindikata RS i Savez samostalnih sindikata BiH. U Savez sindikata RS uključeno je 14 granskih sindikata. Pored toga, u RS djeluje i Konfederacija sindikata RS koju čine: sindikat energetike, sindikat metalaca i rudara, sindikat željezničara i mašinovođa, te sindikat zdravstva. Na području FBiH djeluje Savez samostalnih sindikata BiH, koji ima 23 granska sindikata, a na području Brčko Distrikta djeluje poseban sindikat. Pored toga, u FBiH djeluje i Samostalni sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duvanskoj industriji, vodoprivredi, ugostiteljstvu, turizmu i trgovini BiH.

Posljednjih godina bilo je pokušaja uspostavljanja nekog oblika saradnje i koordinacije sindikata u BiH, pa je osnovana i Konfederacija sindikata BiH, ali bez većeg uticaja i značaja.

Djelovanje svih sindikalnih organizacija u rješavanju praktičnih pitanja zaposlenih je ograničeno na neki oblik „održavanja mira”, što odgovara i vlastima i poslodavcima i radnicima. Uz političko promovisanje sindikalnih funkcionera, zaštita postojećih radnih mjesta i određivanje minimalne plate su prioriteti aktivnosti sindikalnih organizacija. Malo je organizovanog zastupanja dugoročnih interesa radnika. Oni se uglavnom svode na pregovore pri sklapanju kolektivnih ugovora. Štrajkovi kao oblik djelovanja su izgubili smisao jer veliki dio firmi ionako ne radi.

ULOGA ZAVODA ZA ZAPOSŁJAVANJE

Oblast rada i zapošljavanja u BiH spada u nadležnost entitetskih vlasti, a manji dio je predmet regulative organa BiH. Zakonski okviri koji regulišu aktivnosti zavoda za zapošljavanje u oba entiteta su u znatnoj mjeri reformisani 2000. godine, ali i dalje se suočavaju s velikim reformskim potrebama u oblastima aktivnih programa na tržištu rada. Službe za zapošljavanje funkcionišu i na entitetskom i na podentitetskom nivou. U RS postoji jedinstveni Republički zavod za zapošljavanje, sa 6 regionalnih ogranaka i 55 opštinskih kancelarija. Mreža službi za zapošljavanje u FBiH sastoji se od

Federalnog zavoda za zapošljavanje i deset kantonalnih službi za zapošljavanje sa 79 opštinskih kancelarija.

Osnovne funkcije zavoda su: posredovanje u zapošljavanju, javno obavješćavanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja, savjetovanje o izboru posla (profesionalna orijentacija), stručno osposobljavanje i priprema za zapošljavanje, sprovođenje programa zapošljavanja, obavljanje organizacionih, stručnih, administrativnih i drugih poslova u vezi sa ostvarivanjem prava nezaposlenih.

Službe za zapošljavanje u oba entiteta finansiraju doprinose za zdravstveno i penzijsko osiguranje za registrovane nezaposlene. Ove beneficija često predstavljaju jedinu motivaciju za registraciju.

Osim registracije nezaposlenih, službe za zapošljavanje imaju zadatak da administriraju osiguranje u slučaju nezaposlenosti, kao i aktivne programe na tržištu rada. Isplata naknada za nezaposlene predstavlja prioritet, a aktivni programi se finansiraju iz preostalih izvora. Obuhvat davanja za nezaposlene u BiH je nizak po međunarodnim standardima. Zbog znatnih razlika između stopa doprinosa za osiguranje u slučaju nezaposlenosti (0,7% na bruto platu u RS i 1,5% na neto plus 0,5% na bruto platu u FBiH) finansijske pozicije dvaju zavoda za zapošljavanje su različite. Postojeća zastupljenost aktivnih programa na tržištu rada je veoma ograničena, a naglasak se stavlja na programe kao što su subvencionisanje plata ili kredita za preduzeća. Međunarodna iskustva, međutim, ukazuju na to da su te dvije vrste programa među najmanje isplativim programima. U isto vrijeme, jednostavniji i isplativiji programi, kao što su savjetovanje pri izboru posla i osnovne funkcije spajanja poslodavaca i nezaposlenih, zanemarene su. Finansiranje aktivnih programa ranije je bilo usmjereno na favorizovana preduzeća u državnom vlasništvu, sa zanemarivim nivoom praćenja ili odgovornosti za korištenje sredstava. Revizija poslovnih procesa entitetskih zavoda za zapošljavanje otkrila je slabosti u poslovanju ovih institucija i loše finansijsko upravljanje, uz ozbiljan nedostatak praćenja internih operacija i ocjenjivanja programa koje realizuju zavodi za zapošljavanje.

Neadekvatnost aktivnosti zavoda za zapošljavanje potvrđuju i istraživanja provedena među nezaposlenim licima koja ukazuju na nisku stopu povjerenja u to da će im javne službe za zapošljavanje obezbijediti pomoć u toku traženja zaposlenja. Štaviše, lica koja su tražila posao i koja su ispitana u sklopu istraživanja oslanjaju se na neformalne mreže u svojim zajednicama, umjesto da odu do kancelarije zavoda za zapošljavanje i zatraže pomoć. Takva situacija je dodatno otežana time što je preovlađujuće mišljenje da bolje mogućnosti za zapošljavanje postoje u neformalnom nego u formalnom sektoru.

Službe zapošljavanja nisu popularne ni kod poslodavaca koji žele da zaposle nove radnike. Poslodavci smatraju da su objavljivanja slobodnih radnih mjesta u medijima i lični kontakti korisniji načini za zapošljavanje.

Pored entitetskih institucija, 2003. godine osnovana je Agencija za rad i zapošljavanje BiH, koja je nadležna za:

- međunarodno predstavljanje i saradnju te izvršavanje međunarodnih obaveza iz oblasti rada i zapošljavanja;
- koordinaciju aktivnosti sa entitetskim vlastima i entitetskim zavodima za zapošljavanje u vezi sa zapošljavanjem u projektima od interesa za BiH;
- prikupljanje informacija o ponudi i potrebama radne snage na međunarodnom tržištu i dostavljanje informacije entitetskim zavodima;
- iniciranje sklapanja i potpisivanja međunarodnih ugovora iz oblasti rada, zapošljavanja i socijalnog osiguranja i praćenje njihovog provođenja;
- praćenje provođenja konvencija MOR i međunarodnih standarda u oblasti rada i zapošljavanja.

Nizak stepen preraspodjele radnih mjesta u formalnom sektoru i postojeća neusklađenost između ponude i tražnje za radnom snagom naglašavaju važnost efikasnog korištenja službi za zapošljavanje i pasivnih i aktivnih politika na tržištu rada. Međutim, bez obzira na znatne resurse koji su namijenjeni za ove potrebe, posebno u FBiH, te široke mreže kancelarija u cijeloj zemlji, službe za zapošljavanje pokazale su se u najvećoj mjeri irelevantnim za omogućavanje protoka radnih mjesta, posebno u uslovima postojanja velikog apsorbujućeg neformalnog sektora.

U cilju koordinacije aktivnosti službi za zapošljavanje u regionu, u maju 2007. godine osnovan je Centar javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Evrope. Centar je osnovan potpisivanjem Smjernica za rad na Drugoj konferenciji javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Evrope, koja je održana u Beogradu. Osnovni ciljevi osnivanja Centra su razmjena informacija o realizovanim projektima, povećanje regionalne pokretljivosti radne snage i povećanje zaposlenosti u regionu (BiH, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Slovenija, Srbija i Turska).

AKTIVNOSTI I MJERE ZA POBOLJŠANJE USLOVA NA TRŽIŠTU RADA

Za unapređenje tržišta rada i zapošljavanja, suzbijanje nezaposlenosti, smanjenje siromaštva i bolju socijalnu uključenost najugroženijih kategorija

stanovništva te ublažavanje posljedica najvećeg problema u BiH potrebna je sveobuhvatna aktivnost svih relevantnih učesnika. Dosadašnja reforma u ovoj oblasti je bila ograničena uglavnom na legislativu, a manje na primjenu novih rješenja.

Prije svega, aktivnosti treba da budu usmjerene na usklađivanja ponude i tražnje rada te pojeftinjenje i fleksibilizaciju radnih odnosa da bi se povećale mogućnosti zapošljavanja. Nije potrebno nasumično i brzopleto deregulisati sistem zapošljavanja i radnih odnosa, već treba postići optimalan odnos između poželjne fleksibilnosti na tržištu rada i potrebne socijalne zaštite. Fleksibilnost ne treba smatrati kao podriivanje standarda radnog prava, već kao širenje regulative radnog i socijalnog prava. Smisao pojeftinjenja i fleksibilizacije radnih odnosa treba tražiti u usklađenosti radnog i socijalnog zakonodavstva (utvrđivanja zdravstvenog i penzijskog osiguranja) te postupcima rješavanja radnih sporova.

Radi poboljšanja zaposlenosti i smanjivanja nezaposlenosti u BiH je potrebno izvršiti reviziju radnog i socijalnog zakonodavstva. To podrazumijeva preispitivanje svih postojećih oblika ugovornih odnosa. Naime, dok u području radnih odnosa i postoji relativna trajnost legislative, socijalno osiguranje i socijalna prava uveliko su podložni politiziranju, tako da su predmet čestih izmjena i dopuna zakona i podzakonske regulative, a veliki su otpori pri smanjivanju socijalnih prava.

Smanjenje poreskih opterećenja i proširenje poreske osnovice su preduslov većeg zapošljavanja i pojeftinjenja rada. Potrebno je što više ekonomskih aktivnosti uklopiti u granice radnog zakonodavstva te legalizovati djelatnosti u sivoj ekonomiji.

Potrebno je pojačati aktivnosti na planu profesionalnog usmjeravanja, cjeloživotnog obrazovanja i osposobljavanja, profesionalnog razvoja i povećanja ukupnog fonda znanja u društvu, što će doprinijeti adaptabilnosti radne snage prema potrebama na tržištu rada.

Mjere aktivne politike zapošljavanja treba više usmjeriti na mlade osobe, gdje su stope nezaposlenosti najviše i gdje je istovremeno i najveći povrat od ulaganja u ljudski kapital.

Programe obrazovanja u najvećoj mjeri treba uskladiti sa tražnjom pojedinih zanimanja i sposobnostima koje bi mogle da se traže u budućnosti, odnosno težište treba da bude na osposobljavanju radnika za poznatog poslodavca.

Potrebno je stalno pratiti tržište rada i preduzimati mjere koje će obezbjeđivati jednake uslove i muškarcima i ženama, te provoditi mjere koje će olakšati položaj i povratak na tržište rada radnicima sa porodičnim obavezama.

Na nivou preduzeća, radi poboljšanja produktivnosti i povećanja zaposlenosti, trebalo bi djelovati preko savjeta radnika, dok bi na makro-nivou trebalo poštovati realne mogućnosti dogovora socijalnih partnera. Kolektivne pregovore i dogovore poslodavca sa predstavnicima radnika treba posmatrati u sklopu održivog ekonomskog rasta, a ne samo kao sredstvo zaštite trenutno zaposlenih. Kao dopunu kolektivnim pregovorima, u kojima bi se naglasak sve više trebao stavljati na gransko pregovaranje, moglo bi se uvesti dugoročnije planiranje aktivnosti socijalnih partnera.

Vrlo važno je redefinisati sistem za zbrinjavanje viška radnika, koji bi osim dogovora socijalnih partnera obezbjeđivao aktivnije uključivanje zavoda za zapošljavanje u postupak izrade programa zbrinjavanja viška radnika. Programi podsticanja zapošljavanja treba da budu u skladu s politikom razvoja tržišta, odnosno sa nacionalnim planovima zapošljavanja članica EU.

Isto tako je važno stalno praćenje i ocjenjivanje efekata različitih mjera na tržištu rada. To podrazumijeva utvrđivanje poboljšanja u mogućnostima zapošljavanja polaznika obrazovnih programa. Ujedno je potrebno razmotriti troškove ostvarivanja tih rezultata, odnosno troškovnu efikasnost pojedinih programa.

U materijalnopravnoj zaštiti nezaposlenih potrebno je ispitati produženja i povećanja iznosa novčane naknade za nezaposlene koji prihvataju prekvalifikaciju i stručno osposobljavanje te mogućnosti isplate jednokratne novčane naknade radi podsticanja samozapošljavanja.

Stanje u oblasti zapošljavanja i zaposlenosti u BiH nalaže donošenje i primjenu konkretnih mjera u cilju smanjenja nezaposlenosti i poboljšanja opšteg stanja na tržištu rada. Od mjera koje bi mogle da daju najbrže rezultate bile bi:

- programe obrazovanja i radnog osposobljavanja stalno prilagođavati potrebama privrede, razvijati odgovarajući informativni sistem za praćenje obrazovnog procesa i potreba tržišta rada,
- razviti sistem radnog osposobljavanja sa stručnom praksom,
- regulisati način smanjivanja najniže plate u FBiH izražene kao procenat prosječne plate,
- uvesti posebnu najnižu platu za mlade,
- racionalizovati i pojednostaviti sistem “koeficijenata” i ostale aspekte plata, zapošljavanja i određivanja naknada,

- preispitati trajanje porodijskog odsustva i isplaćivati naknade za porodijsko odsustvo kroz sistem socijalnog osiguranja umjesto na teret poslodavca,
- uključiti naknade koje nisu dio plate u oporezivu osnovicu,
- odvojiti određivanje plata u javnom sektoru od onog u drugim sektorima,
- ograničiti obuhvat kolektivnih ugovora na preduzeća koja imaju predstavnike u pregovaranju,
- sufinansirati poslodavce za zapošljavanje mladih do 30 godina,
- poboljšati strukturu zaposlenih u državnoj upravi i javnom sektoru sufinansiranjem zapošljavanja mladih stručnih lica, sa naglaskom na znanja informatike i stranih jezika i prihvatanja evropskih standarda,
- podsticati nove oblike povezivanja mladih, na lokalnom nivou, radi usavršavanja i razvoja novih vještina i znanja,
- stimulirati stipendiranje, kreditiranje, nagrađivanje, obavljanje stručne prakse i studijskih putovanja u zemlji i inostranstvu, te drugih oblika stručnog obrazovanja i osposobljavanja mladih kadrova potrebnih na tržištu rada,
- sufinansirati poslodavce za obavljanje pripravničkog staža mladim stručnim licima,
- podržavati, razvijati i koristiti socijalno partnerstvo – vlade, sindikati, udruženja poslodavaca, nevladine organizacije, privredne i zanatske komore,
- u nastavne programe uvesti predmet preduzetništvo, uspostaviti preduzetničke inkubatore za mlade u srednjim školama i na univerzitetima,
- sufinansirati poslodavcima troškove stručnog osposobljavanja, prekvalifikacije i dokvalifikacije nezaposlenih lica, za poznatog ili nepoznatog poslodavca, kao i za zaposlene kod poslodavaca koji prelaze na novu tehnologiju,
- uspostaviti odgovarajuće administrativno-tehničke olakšice za obavljanje rada kod kuće,
- pojednostaviti vođenje računovodstva, prilagođavajući računovodstvo veličini preduzeća i složenosti privredne aktivnosti,
- formirati institucije za finansiranje razvoja poslovnog sektora (razvojnih fondova, izvozno-uvoznih banaka i drugih institucija),
- na lokalnom nivou unaprijediti organizaciju i rad administrativnih službi radi bržeg dobivanja urbanističkih i drugih saglasnosti i dozvola za rad,

rješavanja imovinskih odnosa i drugih radnji koje uslovljavaju otpočinjanje i odvijanje biznisa,

- stimulirati poslodavce za prijavljivanje radnika,
- razraditi sistem izdavanja slobodnih prostora pod najpovoljnijim cijenama na lokalnom nivou, podsticati razvoj inkubatora, klastera, tehnoloških parkova, industrijskih zona i sl.,
- koristiti mogućnosti skraćivanja radnog vremena radi usklađivanja rada i porodičnog života, te promovirati mjere za pružanje kvalitetne usluge za brigu o djeci, roditeljima i ostalim izdržavanim osobama,
- sufinansirati troškove dokvalifikacije, prekvalifikacije i drugih oblika sticanja znanja i vještina potrebnih za zapošljavanje određenih ciljnih grupa u okviru dugoročno nezaposlenih,
- sufinansirati programe psihosocijalne pripreme za ponovno zaposlenje određenih ciljnih grupa,
- razraditi sistem zapošljavanja kroz programe javnih radova,
- iz namjenski obezbijeđenih sredstava, uključujući i linije Svjetske banke, za zapošljavanje, sufinansirati prekvalifikaciju i dokvalifikaciju viška radnika kako bi stekli nova znanja i vještine koji su potrebni za nova radna mjesta,
- usvojiti posebne programe podsticanja poljoprivrede i prehrambene industrije i sela,
- ograničiti i smanjiti potrošnju javnog sektora na svim nivoima vlasti,
- reforma sistema socijalnih davanja i usmjeravanje dostupnih sredstava onima kojima je pomoć najpotrebnija,
- pokretanje novih investicionih ciklusa i ulaganja u kapitalne projekte,
- jačanje poslovnog ambijenta, restrukturiranje preduzeća, privatizacija i rast privatnog preduzetništva,
- revidiranje sistema utvrđivanja plata u formalnom sektoru, uz veće učešće sindikata iz privatnih kompanija i poslodavaca u procesu pregovaranja,
- usklađivanje postojećih entitetskih zakonskih rješenja u oblasti rada, zapošljavanja i štrajkova sa svjetskim i evropskim standardima,
- smanjenje birokratije i opterećenosti porezima za mala preduzeća i samozaposlene,
- jačanje poreske inspekcije i smanjenje percepcije o nekažnjavanju krivičnog djela utaje poreza,

- usaglašavanje načina obračuna i smanjivanje visine poreza i doprinosa na platu,
- regulisanje zdravstvenog osiguranja nezaposlenih u okviru fonda zdravstvenog osiguranja,
- razvijanje alternative za radne knjižice (za namjene socijalnog osiguranja),
- unapređivanje statističkih istraživanja i analiza na tržištu rada,
- unapređenje zapošljavanja građana BiH na evropskom i svjetskom tržištu rada kroz pripremu i zaključivanje međudržavnih ugovora o zapošljavanju, prvenstveno ugovora o sezonskom zapošljavanju u zemljama gdje građani tradicionalno obavljaju sezonske poslove (Hrvatska, Slovenija, Srbija i Crna Gora).

Aktivna politika na tržištu rada u BiH zahtijeva adekvatne institucionalne kapacitete, što znači: jačanje kapaciteta entitetskih zavoda za zapošljavanje i Agencije za rad i zapošljavanje BiH, unapređenje i jačanje saradnje između entitetskih i bh. institucija iz oblasti rada i zapošljavanja, jačanje kontrolnih organa, racionalizaciju funkcija na svim nivoima vlasti i modernizaciju usluga zapošljavanja.

BiH raspolaže solidnim resursima u šumarstvu, rudarstvu, hidropotencijalima i poljoprivredi. Za rehabilitaciju tih resursa, a posebno za razvoj poljoprivrede, vezani su strateško-razvojni ciljevi visokih prioriteta, kao što su: zaustavljanje praznjenja sela i početak njegovog punjenja, povratak izbjeglih i raseljenih lica, samozapošljavanje, razvoj vlastite sirovinske osnove, prioritetno korištenje obnovljivih resursa, smanjenje iseljavanja stanovništva sa sela i pritiska na grad, ravnomjerniji regionalni razvoj, rehabilitacija domaćinstava, jačanje reintegracionih procesa i dr. Brojni razvojni ciljevi podrazumijevaju sadržajni skup ekonomsko-intervencionističkih mjera i instrumenata. Osnovni moto svih mjera mora biti: svestrani razvoj aktivnosti i podizanje životnog standarda na selu, što bi istovremeno ublažilo problem nezaposlenosti i siromaštva.

Pošto je u BiH zastupljen visok stepen sive ekonomije, u cilju smanjenje ove pojave trebalo bi slijediti smjernicu Evropske komisije koja glasi:

„Zemlje članice trebale bi da razvijaju i provode široke aktivnosti i mjere u eliminisanju neprijavljenog rada, koje obuhvataju pojednostavljenje (poboljšanje) poslovnog okruženja, otklanjanje destimulansa i pružanje prikladnih podsticaja unutar sistema poreza i doprinosa, poboljšanje kapaciteta u provođenju zakona i primjeni sankcija. One trebaju preduzimati potrebne

napore na nacionalnim nivoima i na nivou EU da sagledaju ozbiljnost problema i da mjere napredak postignut na nacionalnom nivou.”

ZAKLJUČAK

Imajući u vidu da su na tržištu rada u BiH prisutni dosta „nepovoljni“ trendovi, javlja se potreba za stalnim praćenjem i analiziranjem prisutnih kretanja, prije svega s ciljem preduzimanja odgovarajućih mjera i aktivnosti koje se preduzimaju za poboljšanje stanja u tom sektoru. Ono je osnova za planiranje mjera i aktivnosti zavoda i službi za zapošljavanje, kao najvažnijih aktera u sektoru rada i zapošljavanja.

Ciljevi koji se direktno i indirektno odnose na ekonomiju i ekonomski razvoj, kao i na približavanje BiH Evropskoj uniji, široko su postavljeni i uglavnom bez razrađenih i detaljno definisanih mjera i akcija koje je neophodno preduzeti.

Poznavanje osnova socijalne tržišne ekonomije, na kojoj se zasniva današnja EU, u BiH nije na zadovoljavajućem nivou. Ista je situacija i kada je riječ o poznavanju ekonomskih kriterija za članstvo, prije svega kriterija koji se odnose na zemlje kandidate za članstvo, a koji podrazumijevaju postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kapaciteta domaće privrede da se nosi sa pritiscima konkurencije u EU i potpuno usvajanje *acquis communautaire*. Brzina ispunjavanja reformi i neophodnih mjera direktno utiče na brzinu pristupanja EU, ali i, što je mnogo važnije, na ekonomiju BiH i životni standard svih građana.

U globalnoj privredi BiH neće biti sposobna da konkuriše jeftinom radnom snagom. Privatna preduzeća će tražiti mogućnosti da popune radna mjesta koja zahtijevaju visok stepen znanja i koja su dobro plaćena. Iskustva su pokazala da odluke o investiranju, kako stranih tako i lokalnih investitora, zavise od mišljenja investitora o tome da li lokalna radna snaga ima vještine, znanja i sposobnosti koje će obezbijediti isplativost novih investicija, ili nema.

Institucije i organi vlasti u BiH ne pridaju odgovarajući značaj problematici na tržištu rada. Ministarstva su orijentisana više na kreiranje zakonskih rješenja, a manje na njihovu primjenu i efekte. Zavodi za zapošljavanje imaju ograničeno djelovanje na prikupljanje podataka i oglašavanje, bez uticaja na kreiranje radnih mjesta i osposobljavanje za potrebna zanimanja. Poslodavci su usmjereni na uštede i maksimalno smanjenje radne snage po svaku cijenu. Radnici su zainteresovani isključivo za zadržavanje postojećih radnih mjesta. Sindikati, uglavnom bliski vladajućim krugovima, ne preduzimaju dovoljnu inicijativu za zaštitu prava radnika.

Ipak, postojeća visoka nezaposlenost vjerovatno neće biti prepreka ulasku BiH u EU, a na osnovu iskustava više zemalja integracija u EU može biti

uspješan način njenog rješavanja. U politici zapošljavanja mogli bismo reći da BiH uglavnom, iako sporo, ide u smjeru politika koje se provode u Evropi. Te politike obilježava sužavanje prava zbog pooštavanja kriterija i uslova te jači naglasak na aktivne mjere u politici zapošljavanja u kojoj se naknade za vrijeme nezaposlenosti vežu za učešće u programima osposobljavanja i prekvalifikacije.

Ostaje vrlo težak zadatak podsticanja fleksibilnijeg radnog zakonodavstva te uklanjanja organizacionih i administrativnih prepreka osnivanju novih preduzeća koja bi trebala najviše pomoći ublažavanju nezaposlenosti u BiH. Razmatranje tržišta rada i radnog zakonodavstva zahtijeva stalnu pažnju u sklopu približavanja i konačnog uključivanja BiH u EU.

LITERATURA:

Agencija za statistiku BiH Sarajevo, Republički zavod za statistiku RS Banja Luka i Federalni zavod za statistiku Sarajevo, *Anketa o potrošnji domaćinstava u BiH 2007*.

Agencija za rad i zapošljavanje BiH, Sarajevo, *razne publikacije*

Agencija za statistiku BiH, Sarajevo, *razne publikacije*

Agencija za statistiku BiH, Sarajevo, *Anketa o radnoj snazi 2009*.

Centar javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Evrope, *Statistički informator broj 2, juli 2009*, www.cpessec.org

Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, *Nezaposlenost u BiH, analiza*, Sarajevo, maj 2007.

ETF, Sharing Expertise in Training, Meri Lorencic, European Training Foundation, *Human Resource Development Country Analysis Bosnia and Herzegovina*, WP, maj 2008.

Eurostat, <http://epp.eurostat.eceuropa.eu>

European Commission, 1993. *White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century*. Brussels, <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>].

Fischer, Georg, Tholoniati, Luc, *European Employment Strategy in an enlarged EU*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg , 2006.

Federalni zavod za zapošljavanje, Sarajevo, *razne publikacije*

Svjetska banka, Jean Fares and Ervin R Tiongson, *Youth Unemployment, Labor Market transitions, and Scarring: Evidence from Bosnia and Herzegovina*, 2001-04, WPS4183, april 2007.

Zavod za zapošljavanje RS Istočno Sarajevo, *razne publikacije*

12. Energetski sektor EU i BiH

Ciljevi energetske politike su osiguranje stabilnog snabdijevanja energijom, integracija energetskog tržišta u Evropi, usklađenost energetske politike s ciljevima održivog razvoja i podsticanje istraživanja i razvoja u energetskom sektoru. Karakteristike energetskog sektora Evropske unije su korištenje fosilnih goriva (nafta, prirodni gas, ugalj) od oko 80%, rastuća uvozna zavisnost evropskih zemalja od Rusije i OPEC-a, koja sada iznosi 56%, a do 2030. godine očekuje se da će ona biti 94% za naftu i 84% za gas; pri sadašnjem nivou eksploatacije postojeće rezerve bi bile istrošene za 30 do 40 godina; problem emisije ugljendioksida kod proizvodnje električne energije iz uglja, a potrebne investicije u energetski sektor se procjenjuju na 1.700 milijardi evra.

S tim u vezi, pravci budućeg razvoja energetike u EU su povećanje energetske efikasnosti, investiranje u obnovljive izvore energije, povećanje efikasnosti upotrebom naprednih tehnologija i investicijama u smanjenje potrošnje energije, potreba rasta interkonekcije i primjena koordinacije mrežnih operatora sistema te izgradnja skladišnih kapaciteta važnih za naftu i gas zbog sezonskih fluktuacija.

Kada je u pitanju energetski sektor BiH, njega karakteriše proizvodnja električne energije iz uglja i korištenjem hidroenergetskih resursa; nafta i gas se dobavljaju iz uvoza; postojeći viškovi električne energije su rezultat loše situacije i neiskorištenosti kapaciteta u privredi; postoje značajni neiskorišteni resursi za proizvodnju električne energije; nerazvijene mogućnosti korištenja obnovljivih izvora energije; te da ne postoji strategija razvoja energetskog sektora u BiH, što je jedan od najznačajnijih prioriteta procesa pridruživanja BiH Evropskoj uniji.

Bosna i Hercegovina je potpisnica međunarodnih sporazuma:

- Ugovor o energetskej povelji (2000);
- Protokol o energetskej efikasnosti i odgovarajućim problemima okoliša (PEEREA);
- Ugovor o uspostavi Energetske zajednice (2005), iz kojeg proizilaze obaveze sigurnosti snabdijevanja energijom, zaštita okoliša, konkurencija, tržište, obnovljivi izvori i zaštita socijalno osjetljivih potrošača;
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (2008), gdje se saradnja u pogledu energetike zasniva na Ugovoru o uspostavi Energetske zajednice.

Na nivou države, nadležnost je pri Ministarstvu spoljne trgovine i ekonomskih odnosa u domenu: definisanje politike, osnovnih principa, koordinacija djelatnosti i usklađivanje planova entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu; osigurava implementaciju zakona te međunarodnih obaveza BiH, a koje se tiču energetskeg sektora; kreiranje politike u skladu sa Zakonom o prenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije u BiH; praćenje rada državnih institucija u elektroenergetskom sektoru (DERK, NOS, Elektroprenos) na osnovu njihovih dostavljenih izvještaja Ministarstvu; i Ministarstvo sarađuje sa entitetima i institucijama u cilju implementacije zakona o NOS-u i prenosu.

Institucije energetskeg sektora u BiH su:

- Državna regulatorna komisija za električnu energiju (DERK), koja reguliše funkcije NOS-a BiH i Elektroprenosa BiH, uključujući i tarife, a zadužena je i za međunarodne odnose;
- Regulatorna komisija za električnu energiju u FBiH (FERK), koja reguliše funkciju proizvodnje, distribucije i snabdijevanja, uključivo tarife u FBiH;
- Regulatorna komisija za energetiku Republike Srpske (RERS) koja reguliše funkciju proizvodnje, distribucije i snabdijevanja, te tarife u RS;
- Nezavisni operator sistema (NOS BiH), koji upravlja sistemom prenosa električne energije u cilju osiguranja kontinuiranog i kvalitetnog snabdijevanja potrošača u BiH, sarađuje sa elektroenergetskim sistemima susjednih država, učestvuje u radu na uspostavljanju i funkcionisanju regionalnog tržišta;
- Elektroprenos/Elektroprijenos BiH, koji održava i gradi visokonaponsku elektroprenosnu mrežu (110-220-400 KV) u cilju prenosa električne energije od proizvođača do potrošača.

Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa nema dovoljne zakonske nadležnosti, procedure su neefikasne, kao i mehanizmi za predlaganje i donošenje odluka, a samim tim ne može definisati prioritete projekte na nivou države u cilju uspješnijeg kandidovanja za finansijska sredstva iz međunarodnih fondova, nije dovoljno kadrovski osposobljeno i nema mogućnosti stalne stručne ekspertize.

Reforma energetskeg sektora se nameće kao imperativ, prvo što su BiH potrebne investicije u elektroenergetski sektor i sektor gasa, a drugo što je samo

zakonodavno i regulativno uređen sektor atraktivan za investitore. Procjena je da će od 2013. godine potrošnja u BiH premašiti proizvodnju električne energije, te su potrebni novi proizvodni elektroenergetski kapaciteti. Gasna mreža je nerazvijena i potrebne su investicije u razvoj mreže. Sektor gasa nije regulisan na transparentan način i nisu zaštićeni ni potrošači ni kompanije u lancu snabdijevanja gasom. Nadalje, neophodno je ispuniti uslove iz Ugovora o Energetskoj zajednici.

Bosna i Hercegovina je potpisnica Ugovora o formiranju Energetske zajednice (Atenski proces), koji je ratifikovan i stupio na snagu prvog jula 2006. godine. Ciljevi Ugovora su uspostavljanje regionalnog tržišta električnom energijom i gasom te dalje integrisanje u energetska tržišta Evropske unije, osiguranje snabdijevanja električnom energijom i gasom i doprinos ekonomskom rastu i investiranje u region. Formiran je Sekretarijat Energetske zajednice sa sjedištem u Beču i kreirana Mapa puta koja predstavlja set konkretizovanih zadataka za svakog potpisnika da bi ciljevi Ugovora bili ispunjeni.

U okviru reforme elektroenergetskog sektora do sada je urađeno sljedeće:

- usvojena je primarna i sekundarna legislativa o električnoj energiji;
- uspostavljene su i postale su operativne nove institucije/kompanije elektroenergetskog sektora – na nivou BiH to su DERK, NOS BiH i Elektroprenos BiH, a na nivou entiteta FERK, RERS;
- računovodstveno-knjigovodstveno i funkcionalno razdvajanje proizvodnje, distribucije i snabdijevanja u elektroprivredama – u Republici Srpskoj realizovano, u Federaciji BiH u toku;
- od prvog januara 2008. godine svi potrošači, osim domaćinstava, mogu samostalno nabavljati električnu energiju;
- rekonstrukcijom u ratu porušene prenosne mreže BiH ponovo su povezane sa zapadnoevropskom mrežom (2004).

Kada je u pitanju reforma gasnog sektora, urađeno je sljedeće:

- tri nadležna ministra su se opredijelila za uređenje sektora;
- Republika Srpska je donijela Zakon o gasu, Federacija BiH je donijela Uredbu o gasu;
- formirana je komisija za izradu pravnog akta na nivou BiH (krajem 2007. godine);
- rok za donošenje ovog akta je bio 31. maj 2008. godine i nije ispunjen.

U oktobru ove godine završena je Studija energetskeg sektora – Nacrt konačnog izvještaja, koji je uradio projektni konzorcij i koji sadrži sljedeća poglavlja: Energetske rezerve, proizvodnja, potrošnja i trgovina (MODUL 1), Potrošnja električne energije (MODUL 2), Proizvodnja električne energije (MODUL 3), Prenosna mreža (MODUL 4), Distribucija električne energije (MODUL 5), Okvir za regulaciju i restrukturiranje elektroenergetskog sektora (MODUL 6), Podrška socijalno ugroženim potrošačima električne energije (MODUL 7), Rudnici uglja (MODUL 8), Daljinsko grijanje (MODUL 9), Prirodni plin (MODUL 10), Nafta (MODUL 11), Upravljanje potrošnjom, štednja energije i obnovljivi izvori energije (MODUL 12), Okoliš (MODUL 13), Plan investicija i opcije finansiranja (MODUL 14), a iz čijeg su drafta sažetka (kako su ga autori nazvali) neki dijelovi niže navedeni koji oslikavaju bolje energetskeg sektor BiH:

Energetska bilanca države ili područja obuhvaća sve oblike energije te se njome prate energetske tokovi svakog energenta od njegove pojave u energetskeg sistemu do njegove potrošnje. Energetske bilance Bosne i Hercegovine za protekle razdoblje izrađene su na taj način da su najprije izrađene energetske bilance za pojedine entitete (Federacija BiH, Republika Srpska i Distrikt Brčko), a energetska bilanca Bosne i Hercegovine predstavlja zbroj entitetskih energetskeg bilanci. Na taj su način izrađene energetske bilance za sve godine u razdoblju od 2000. do 2005. godine te dodatno i za 1990. godinu.

Jedan od osnovnih rezultata energetske bilance je ukupna potrošnja energije koja je u Bosni i Hercegovini u 2000. godini iznosila 203,65 PJ (4 864 000 ten), te je do 2005. godine povećana na 230,47 PJ (5 504 800 ten). U 1990. godini u Bosni i Hercegovini ukupno je utrošeno 392,8 PJ (9 381 800 ten). Vlastita proizvedena primarna energija sudjelovala je u ukupnoj potrošnji u 2000. godini sa 71%, odnosno u 2005. godini njezin je udio povećan na 74%. Najznačajniji oblici energije u strukturi ukupno utrošene energije su ugljen, tekuća goriva i ogrjevno drvo. U razdoblju od 2000. do 2005. godine udio ugljena povećan je od 43,6% na 45,4%, udio tekućih goriva smanjen je sa 26% na 21,1%, dok je udio ogrjevnog drva povećan sa 19,2% na 20,5%. Ostali oblici energije (hidroenergija, prirodni plin i uvozna električna energija) sudjelovali su u strukturi ukupno utrošene energije s 11,2% u 2000. godini, odnosno sa 13,1% u 2005. godini. Udio Federacije BiH u ukupnoj potrošnji energije iznosio je u 2000. godini 61,7% te se do 2005. godine povećao na 63,5%. U istom razdoblju udio Republike Srpske smanjen je sa 36,9% na 35,1%, dok je udio Distrikta Brčko iznosio oko 1,3%.

Najveći dio ukupne potrošnje energije odnosi se na finalnu potrošnju koja je u promatranom razdoblju sudjelovala s oko 66%. Ostatak ukupne potrošnje energije od oko 34% odnosi se na gubitke energetske transformacije, na vlastitu potrošnju energije u energetskim postrojenjima, na gubitke u transportu i distribuciji energije i na neenergetsku potrošnju. Pri tome su najznačajniji gubici energetske transformacije (oko 26%) do kojih dolazi u proizvodnji transformiranih oblika energije (električna energija, toplinska energija, derivati nafte i koks) u postrojenjima za energetske transformacije (termoelektrane, industrijske elektrane, rafinerije, javne kotlovnice i koksara).

Finalna potrošnja energije u Bosni i Hercegovini iznosila je u 2000. godini 134,5 PJ (3 212 600 ten) i do 2005. godine povećana je na 156,04 PJ (3 727 000 ten). U ukupnoj finalnoj potrošnji energije Federacija BiH sudjelovala je s malo više od 66%, udio Republike Srpske bio je malo manji od 32%, dok je udio Distrikta Brčko iznosio oko 2%. Finalna potrošnja energije u energetskim je bilancama podijeljena na sljedeće grupe potrošača: industrija, transport, domaćinstva, usluge i poljoprivreda. U promatranom razdoblju najveći udio u finalnoj potrošnji energije ostvarila su domaćinstva, a njihov udio iznosio je oko 52%.

Udio industrije i transporta kretao se na razini od oko 20%, dok je udio usluga i poljoprivrede iznosio oko 6% odnosno oko 2%. U potrošnji energije u domaćinstvima najznačajniji je energent ogrjevno drvo s prosječnim udjelom većim od 57%. Prosječni udio električne energije bio je oko 18,7%, a udio ugljena oko 10%. Najznačajniji energenti u industriji bili su električna energija (42%), tekuća goriva (22%), ugljen (16%) i prirodni plin (15%). U transportu je udio dizel-goriva povećan sa 47,4% na 57,9%, a udio motornog benzina smanjen s 50,6% na 40,5%. Najznačajniji energent u sektoru usluga bila je električna energija (64%), dok je u poljoprivredi dizel-gorivo (88%).

Anketa o potrošnji energije u sektorima domaćinstava, industrije i usluga u okviru Modula 1 provedena je s ciljem detaljne prostorne analize pojedinih skupina potrošača i njihove potrošnje energije, karakteristika prisutnih tehnologija i opreme koju koriste. Svrha ankete je bila nadopuniti energetske bilance s podacima o potrošnji pojedinih energenata u navedenim sektorima jer se ovakvi podaci službeno ne prate i ne registriraju u BiH. Osim toga, rezultati ankete direktno ulaze u modele potrošnje energije za baznu 2005. godinu na kojima se temelje projekcije budućih potreba. Domaćinstva, industrija i usluge

sudjeluju u energetskejoj potrošnji BiH s 80% i poznavanje energetskekih karakteristike ovih potrošača znatno doprinosi razvoju budućih smjernica energetskego sektora. Energetske analize BiH provedene su odvojeno po entitetima i u distriktu, međutim svaka navedena cjelina promatrana je i kroz nekoliko karakterističnih zona potrošnje energije. Zone su definirane prema granicama pojedinih kantona u Federaciji BiH, odnosno prema dominantnim općinama Republike Srpske. Distrikt Brčko promatran je kao posebna zona.

Važno je naglasiti da su zone definirane i prema distribucijama električne energije triju elektroprivreda u BiH. Ta područja nastojala su se razgraničiti zbog različitih načina poslovanja s potrošačima i cijene energije, budućih razvojnih opredjeljenja i drugog.

Metodološki koncept anketiranja sličan je za sve skupine potrošača i sastoji se od nekoliko segmenata; započinje s prikupljanjem podataka i obradom svih raspoloživih informacija vezanih uz potrošnju energije, zatim se pristupa organizaciji ankete, terenskom obilasku ciljanih potrošača, unosom podataka i kreiranjem energetske baze podataka te atlasa pomoću kojih će se prikazivati dobiveni rezultati. Na temelju rezultata ankete formiraju se projekcije budućih potreba za energijom, temeljene na unaprijed određenim makroekonomskim, ekološkim i drugim scenarijima.

Ukupne potrebe za energijom u sektorima domaćinstva, usluga i industrije u 2005. godini iznosile su 121,81 PJ.

Anketa u sektoru domaćinstava provedena je na uzorku od 4.000 ispitanika, a cilj joj je bio analizirati opšte informacije o domaćinstvu, stambenom objektu, karakteristikama grijanja, pripremi tople vode i hrane, ekonomskom stanju, potrebama za energijom te socijalnim aspektima potrošnje energije. Bilanca potrošnje energije u BiH pokazala je da domaćinstva troše ukupno 79,49 TJ, te da je najviše zastupljeni energent u domaćinstvima ogrjevano drvo, koji sudjeluje u ukupnoj potrošnji s 57%. Zatim slijedi električna energija s udjelom od oko 19%, ugljen s udjelom od 11,3%, toplinska energija sa 4,8%, a ostali energenti imaju udio manji od 4%.

Provedba ankete u industriji BiH organizirana je kod 739 subjekata, najvećih potrošača energije koji zajedno troše oko 95% ukupne električne energije u

sektoru prerađivačke industrije, a osnovni cilj je bio utvrditi toplinske i netoplinke potrebe za energijom.

Anketom je utvrđeno da ukupna potrošnja finalne energije u sektoru prerađivačke industrije u 2005. godini iznosi 32,65 PJ, od čega potrošnja u Federaciji BiH iznosi 65%, a u Republici Srpskoj 35%. Udio potrošnje u Distriktu Brčko vrlo je mali i gotovo je neznatan.

Ukoliko se potrošnja promatra s aspekta djelatnosti prerađivačke industrije, može se zaključiti da je u BiH energetska najintenzivnija industrija metala, koja troši gotovo 59% ukupne finalne energije, zatim slijedi proizvodnja osnovnih sredstava sa 24% udjela, industrija polutrajnih proizvoda i ostala industrija sa 14%, te industrija trajnih proizvoda sa 3%.

Potrošnja energije za toplinske namjene iznosi 19,98 PJ i čini 66% od ukupnih energetskih potreba. Netoplinška potrošnja, odnosno električna energija potrebna za rad elektromotora i drugih uređaja, hlađenje, rasvjetu i slično, u 2005. godini iznosila je 12,67 PJ, odnosno 34% od ukupnih potreba za energijom u sektoru industrije.

Anketa u uslugama provedena je na uzorku od oko 550 ispitanika, a specifičnost joj je ta što je odvojeno vođena po pojedinim granama uslužnih djelatnosti: turizmu i ugostiteljstvu, školstvu, trgovini, zdravstvu, upravi i administraciji te ostalim uslužnim djelatnostima.

Ukupna potrošnja finalne energije u BiH u uslužnom sektoru u 2005. godini iznosila je 9,74 PJ, od čega je 72% potrošeno u uslugama Federacije BiH, 26% u Republici Srpskoj, dok je ostatak, 2%, potrošeno u Distriktu Brčko. Kada se promatra namjena, onda proizlazi da je 55% potrošeno za toplinske namjene, 39% za netoplinšku potrošnju, dok je ostala energija potrošena u svrhu hlađenja prostora. Najintenzivnija potrošnja ostvarena je u sektoru trgovine, koja sudjeluje sa 32% u ukupnim potrebama, 20% potrošeno je u sektoru turizma i ugostiteljstva, te isto toliko u upravi i administraciji, dok je 17% potrošeno u zdravstvu. Najmanje troši sektor školstva, 4% od ukupno utrošene energije.

U ovoj su studiji analizirana tri scenarija razvoja energetske potrošnje. U referentnom scenariju S2 pretpostavljen je relativno brz razvoj BDP-a Bosne i Hercegovine, koji bi do 2020. godine bio 2,5 puta veći nego u 2005. godini.

Međutim, potrošnja finalne energije rasla bi znatno sporije, za faktor 1,63 s elastičnošću 0,52. U scenariju S3, s mjerama povećanja energetske učinkovitosti i primjene obnovljivih izvora, pretpostavljen je isti rast BDP-a, ali je ukupna potrošnja finalne energije u 2020. godini za 10,7% niža nego u referentnom scenariju. U nižem scenariju S1 ukupni rast privrede je usporeniji, pa je potrošnja finalne energije u 2020. godini za četiri do pet godina u kašnjenju za potrošnjom predviđenom u referentnom scenariju. Predviđeni odnosi brzine ekonomskog razvoja i potrošnje finalne energije su u okviru onih za tranzicijske zemlje, i za zemlje u regiji.

Karakteristike polazne 2005. godine su slabo razvijena industrija, pa time i relativno niska zastupljenost potrošnje prerađivačke industrije u ukupnoj potrošnji finalne energije. Putnički promet je relativno intenzivan, međutim teretni promet troši vrlo malo goriva, što je proporcionalno slaboj razvijenosti industrije, za koju teretni promet i obavlja prometne usluge.

Domaćinstva su najzastupljeniji sektor energetske potrošnje, a dominantan energent je ogrjevno drvo. Anketom utvrđen standard grijanja i potrošnje električne energije je relativno visok. Karakteristika snabdijevanja domaćinstava u velikim gradovima je relativno velika zastupljenost daljinskog grijanja. U uslužnom sektoru je toplinska potrošnja po jedinici površine vrlo niska, a dominantan energent je električna energija, što i jest tipična karakteristika uslužnog sektora i u ekonomski razvijenim i tranzicijskim zemljama. U ukupnoj potrošnji finalne energije od fosilnih goriva za toplinske namjene najzastupljeniji je ugljen, pa prirodni plin te derivati nafte.

U svim scenarijima je predviđen brži rast BDP-a prerađivačke industrije od ukupne privrede. Energetska intenzivnost prerađivačke industrije se naglo smanjuje, ali sve zajedno rezultira bitnim povećanjem strukturnog udjela prerađivačke industrije u ukupnoj potrošnji finalne energije. Jednako tako, s rastom mobilnosti i teretnog prometa, raste i udio prometa u potrošnji finalne energije. To vrijedi i za uslužni sektor, a jedino se znatno smanjuje udio domaćinstava, iako apsolutna potrošnja domaćinstava raste u svim scenarijima, pa i u scenariju s mjerama S3.

U odnosu na referentni scenarij S2, koji u sebi sadrži sve elemente općeg tehničkog napretka, koji preko uvoznih i licencnih tehnologija, prometnih sredstava i uređaja djeluje na relativno smanjenje potrošnje energije, u scenariju

s mjerama S3 pretpostavljena je intervencija države u zakonskoj regulativi, institucionalno i organizacijski u cilju dodatnog povećanja energetske efikasnosti i primjene obnovljivih izvora energije. Utvrđeno je da je najveći potencijal moguće racionalizacije potrošnje energije u poboljšanju toplinske izolacije oštrijim propisima i kontrolom u novogradnjama, a posebno dobro organizovanim mjerama smanjenja toplinskih gubitaka u postojećem stambenom fondu. Naime, u tom sektoru potrošnje nije moguć direktan utjecaj tehničkog napretka i transfera tehnologija kao u ostalim sektorima potrošnje. S obzirom na to da se radi o dugoročnom procesu, iz provedenih analiza je jasno da svako kašnjenje s početkom akcije pomiče i rezultate takvih akcija sve dalje i dalje na vremenskoj skali. Međutim, ostvarenje poboljšanja toplinske izolacije postojećeg stambenog fonda za 10%, kao i instalacija oko 20.000 solarnih kolektora do 2020. godine neće biti moguće samo organizacionim i promotivnim mjerama, već će za veći dio ostvarenja trebati i podsticaja. Podsticaji su u ovom scenariju predviđeni, kako bi se pokazalo da i s tim mjerama treba početi što prije jer je vrijeme kumulativnog djelovanja relativno dugo.

Do 2020. godine se ne očekuje bitno povećanje današnjeg nivoa potrošnje ogrjevnog drveta, a u scenariju s mjerama ona bi se i smanjila. S rastom broja stambenih jedinica i stanova u zgradama u gradovima, daljinsko grijanje se povećava za 76% do 2020. godine, ali u scenariju s mjerama radi bolje toplinske izolacije i uvođenja mjerenja potrošnje topline po stanovima ta je potrošnja za 25% manja nego u referentnom scenariju.

Potrošnja motornih goriva brzo raste, a u strukturi potrošnje dizel konstantno povećava svoj udio. Potrošnja ugljena u industriji raste, a u domaćinstvima se smanjuje, a ukupno u svim scenarijima lagano raste. U svim scenarijima raste i potrošnja derivata nafte, a njihov udio u ukupnoj finalnoj potrošnji ostaje na istom nivou do 6%. Najveći porast je predviđen za prirodni plin, čija bi potrošnja do 2020. godine porasla čak za 3,8 puta u referentnom scenariju, odnosno 2,6 puta u nižem scenariju. Potrošnja električne energije raste u svim scenarijima, za 64% u referentnom scenariju i za 47% u nižem.

Uz relativno dinamičan rast privrede za sva tri scenarija, predviđena potrošnja finalne energije je također u stalnom rastu. Uz konzervativan pristup energetske efikasnosti i obnovljivim izvorima u referentnom scenariju S2 i nižem scenariju S1 sporiji rast potrošnje finalne energije u nižem scenariju S1 je

posljedica i sporijeg ekonomskog rasta. Međutim, energetska intenzivnost u nižem scenariju S1, mjerena kao omjer potrošnje finalne energije i ukupnog BDP-a, nešto je viša nego u referentnom scenariju.

Za razliku od toga, u scenariju s mjerama S3, uz isti ekonomski razvoj kao i u referentnom scenariju S2, smanjena potrošnja energije je rezultat zakonodavnog okvira, institucionalnih i organizacionih mjera, koje pokreće i organizuje država. Uz smanjenja potrošnje u svim sektorima, ocijenjena je najveća mogućnost djelovanja na poboljšanje toplinske izolacije novih zgrada i porodičnih kuća, te pogotovo postojećeg stambenog fonda. Rezultat toga je najmanja energetska intenzivnost scenarija S3 u odnosu na ostala dva.

Od 2005. do 2020. godine energetska intenzivnost je smanjena za 42%, što je ukupni rezultat dinamičnog ekonomskog rasta, opšteg tehničkog napretka i posebno dobro organizovanih i provedenih mjera u državi.

Uprkos znatnom poboljšanju energetske intenzivnosti u sva tri scenarija, potrošnja finalne energije po stanovniku će rasti. U referentnom scenariju S2 to povećanje potrošnje finalne energije po stanovniku u petnaest godina je 57%, a za ostala dva scenarija je podjednako niže.

Potrošnja finalne električne energije po stanovniku će u scenariju S2 porasti sa 2717 kWh u 2005. godini na 4311 kWh u 2020. godini, što je povećanje za 59%. U scenariju s mjerama to je povećanje 52%, a u nižem scenariju S1 42%.

Energetske bilance do 2020. godine

Energetske bilance za razdoblje do 2020. godine izrađene su korištenjem rezultata ostalih modula, a kao temeljni podaci u konstrukciji energetskih bilanci iskorištene su prognoze finalne potrošnje energije u svim sektorima. S obzirom na to da je prognoza finalne potrošnje energije izrađena za tri scenarija (S2 – referentni scenarij, S3 – scenarij s mjerama i S1 – niži scenarij), energetske bilance su također izrađene za ta tri scenarija za Bosnu i Hercegovinu, za Federaciju BiH, za Republiku Srpsku i za Distrikt Brčko, i to za 2010., 2015. i 2020. godinu.

Ukupna potrošnja energije u Bosni i Hercegovini će se povećati do 2020. godine na 395,12 PJ (9 437 200 ten) prema referentnom scenariju S2. U dva

preostala scenarija, S3 i S1, ta će potrošnja biti manja i iznosiće 366,83 PJ, odnosno 360,53 PJ. Udjeli pojedinih entiteta neće se značajnije promijeniti u odnosu na proteklo razdoblje te će iznositi oko 64% za Federaciju BiH, oko 35% za Republiku Srpsku i malo više od 1% za Distrikt Brčko. Kada je riječ o potrošnji pojedinih energenata, može se reći da će i do 2020. godine glavni energent ostati ugljen, te će njegov udio u pojedinim scenarijima varirati od 48% do 52%. U odnosu na proteklo razdoblje povećać će se i udio tekućih goriva, tako da će ona u 2020. godini sudjelovati s oko 23%. Udio obnovljivih izvora (biomasa, biodizel, energija vjetra i energija sunca) smanjiće se u odnosu na proteklo razdoblje te će za pojedine scenarije iznositi od 13% do 14%. Suprotno tome, udio prirodnog plina će se povećati i iznositi od 9% do 12% za pojedine scenarije u 2020. godini. Ostatak ukupno potrebne energije činit će hidroenergija i saldo izvoza i uvoza električne energije. Analizom ukupne potrošnje energije prema namjenama korištenja došlo se do rezultata da će finalna potrošnja u 2020. godini u pojedinim scenarijima sudjelovati sa 62,5% do 64,5%. Ostatak ukupne potrošnje energije će činiti gubici energetske transformacije, vlastita potrošnja energije u energetske postrojenjima, gubici transporta i distribucije energije i neenergetska potrošnja. U tim kategorijama će najveći udio imati gubici energetske transformacije, koji će u pojedinim scenarijima u 2020. godini sudjelovati s 25% do 27%.

Finalna potrošnja energije u razdoblju od 2005. do 2020. godine će se povećati sa 156,04 PJ (3 727 000 tona) na 258,27 PJ (6 168 600 tona) za scenarij S2. U scenarijima S3 i S1 finalna potrošnja energije će biti manja te će u 2020. godini iznositi 229,43 PJ, odnosno 225,33 PJ.

Udjeli pojedinih entiteta u ukupnoj finalnoj potrošnji energije neće se u budućnosti značajnije mijenjati u odnosu na prethodno razdoblje, tako da će udio Federacije BiH biti malo manji od 67%, udio Republike Srpske malo manji od 32%, a udio Distrikta Brčko malo manji od 2%.

Kada je riječ o potrošnji pojedinih energenata, onda će tekuća goriva ostvariti najveći udio (oko 29%), i on će biti veći u odnosu na prethodno razdoblje. Udio električne energije u 2020. godini će se kretati za pojedine scenarije od 22% do 24%, obnovljivih izvora oko 20%, a prirodnog plina od 14% do 17%. Udio ugljena će se smanjiti u odnosu na prethodno razdoblje te će iznositi od 7,5% do 8,5%, dok će udio daljinske topline (centralnog grijanja) iznositi oko 3%.

Domaćinstva će s najvećim udjelom u finalnoj potrošnji energije sudjelovati i u budućnosti, ali će se njihov udio smanjiti u odnosu na proteklo razdoblje te će iznositi od 38,5% do 42,3% u 2020. godini. Najveća potrošnja energije će se ostvariti u referentnom scenariju S2 te će u 2020. godini iznositi 104,25 PJ (2 489 900 ten). Najveći udio u potrošnji energije će ostvariti obnovljivi izvori (46,9% do 49,2%), električna energija (18,5% do 21,3%) i prirodni plin (10,1% do 15,2%).

Industrija će u finalnoj potrošnji energije sudjelovati s 27,7% do 29,2%, a prema scenariju S2 ta će potrošnja iznositi 74,72 PJ (1 748 600 ten). Najznačajniji oblici energije će ostvariti sljedeće udjele u pojedinim scenarijima: električna energija (33,6% do 36,2%), plinovita goriva (31,6% do 34,3%) i ugljen (14,5% do 15,2%).

Udio transporta u finalnoj potrošnji energije će se kretati od 20,6% do 21,6%, a potrošnja energije prema S2 će u 2020. godini iznositi 53,47 PJ (1 277 100 ten). Udio motornih goriva će u pojedinim scenarijima varirati od 90,8% do 96,5%.

Potrošnja energije u sektoru usluga i poljoprivredi za S2 će u 2020. godini iznositi 19,5 PJ (465 800 ten), odnosno 6,33 PJ (151 300 ten). Udio ova dva sektora u finalnoj potrošnji energije će iznositi od 7% do 7,9%, odnosno od 2,4% do 2,8%.

Iz navedenih podataka jasna je potreba dalje reforme, ali i ulaganja energetske sektor BiH. S tim u vezi, pravci budućeg razvoja energetike u BiH su:

- donošenje entitetske i državne strategije energetike,
- uspostavljanje funkcionalnog i efikasnog energetskog sistema,
- definisanje prioriternih investicija (hidro- i termoelektrane, razvoj prenosne i distributivne elektroenergetske mreže, alternativni pravac napajanja gasom i razvoj distributivne gasne mreže),
- izgradnja skladišnih kapaciteta,
- ulaganje u izgradnju obnovljivih izvora energije i povećanje energetske efikasnosti.

I prethodno citirani dokument daje prijedloge za „energetski“ zakon na državnom nivou kojim bi se, kao temeljnim aktom za područje energetike BiH,

definisala odnosno detaljnije razradila sljedeća pitanja važna za uspostavu jedinstvenog tržišta BiH:

- planiranje energetskog razvoja BiH (izrada i provođenje strategije i drugih razvojnih dokumenata utvrđenih strategijom),
- donošenje dugoročnih i godišnjih energetskih bilanci za BiH,
- sigurnost snabdijevanja energijom u BiH (pogonska sigurnost mreže, predviđanje bilance proizvodnje i potrošnje za buduće razdoblje, investicione namjere operatora prijenosnog sistema u transportni sistem, načela upravljanja zagušenjima, postojeći i planirani vodovi prijenosnog sistema i dr.),
- uspostavljanje modela podsticaja proizvodnje električne energije iz postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije i kogeneracijskih postrojenja te provođenje mjera efikasnog korištenja energije,
- transport energije umreženim sustavima (jedinstveni kriteriji za transport energije i pristup sistemima, jedinstveno vođenje, pravno i funkcionalno razdvajanje djelatnosti transporta energije od ostalih energetskih djelatnosti),
- licenciranje energetskih djelatnosti (jedinstveni kriteriji, uslovi i rokovi licenciranja, važenje na cijeloj teritoriji BiH),
- jedinstvena metodologija tarifiranja regulisanih djelatnosti u BiH,
- jedinstvena dinamika i uslovi otvaranja tržišta energije u BiH (promjena snabdjevača).

"Energetski zakon BiH" temeljio bi se na načelu funkcionisanja jedinstvenog energetskog sistema BiH, odnosno na načelu jedinstvenog funkcionisanja, vođenja i regulacije transporta energije umreženim sustavima u BiH (dakle elektroenergetskog i plinskog sustava); načelu pravnog i funkcionalnog razdvajanja djelatnosti transporta energije od ostalih energetskih djelatnosti; načelu jedinstvene metodologije tarifiranja za regulirane djelatnosti na cijeloj teritoriji BiH; načelu jedinstvenog sistema licenciranja energetskih djelatnosti i punopravnog važenja licenci na cijelom području BiH, uključujući i jedinstvo licence za trgovinu električnom energijom na teritoriji BiH i izvan njenih granica te načelu jedinstvene dinamike otvaranja tržišta energije i uslova promjene snabdjevača. Predložena načela ne zadiru u postojeće zakonske i vlasničke odnose nad energetskim sektorom i njihovo provođenje ne prejudicira eventualne promjene vlasničke strukture u budućem razdoblju.

BOSNA I HERCEGOVINA		БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
A		
VIJEĆE MINISTARA		САВЈЕТ МИНИСТАРА
DIREKCIJA ZA EVROPSKE		
INTEGRACIJE		
DIREKCIJA ZA EUROPSKE		ДИРЕКЦИЈА ЗА ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ
INTEGRACIJE		

Zakonodavne aktivnosti predviđene dokumentom „Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz Europskog partnerstva“
(period 2008 – 2012)

GODINA	ZAKONODAVNA AKTIVNOST	VODEĆA INSTITUCIJA	STATUS
--------	-----------------------	--------------------	--------

2008	1. Uskladiti postojeće zakone sa dva nova Zakona o reformi policije	Ministarstvo sigurnosti	U toku
	2. Usvojiti Zakon o javnom RTV servisu FBiH	Federalno ministarstvo komunikacija i transporta	Zakon usvojen i objavljen u Službenim novinama FBiH broj 48/08
	3. Zakon o prestanku funkcioniranja Institucije ombudsmena Republike Srpske i prijenosu nadležnosti na Ombudsmena za ljudska prava BiH	Narodna skupština RS	Narodna skupština RS-a je na 28. sjednici, održanoj 10. marta 2009. godine razmatrala Nacrt zakona o prestanku funkcioniranja Institucije ombudsmena RS-a. Predlagač zakona, Ministarstvo pravde RS-a, povukao je Nacrt zakona iz procedure.
	4. Zakon o izmjenama i dopunama	Centralna izborna komisija	13.8.2008. godine je

Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH		stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH
5. Zakon o zabrani diskriminacije	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice	Zakon o zabrani diskriminacije usvojen je na 82. sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj 2.4.2009. godine i nalazi se u parlamentarnoj proceduri
6. Zakon o gasu BiH	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	Usvajanje Zakona o gasu prolongirano na 2009. godinu. Ne postoji dogovor na nivou ekspertne grupe za izradu zakona o gasu.
7. Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima	Ministarstvo civilnih poslova	Parlament BiH usvojio Zakon 17.6.2008. i Zakon je objavljen u Službenom glasniku BiH broj 58/08
8. Zakon o javnim nabavkama BiH - novi	Agencija za javne nabavke	Zakon usvojen na sjednici Vijeća ministara BiH 29.12.2008. i upućen u parlamentarnu proceduru.
9. Zakon o poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	Zakon usvojen u junu 2008. godine i objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 50/08
10. Zakon o genetski modificiranim organizmima	Agencija za sigurnost hrane	Zakon usvojen i objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 23/09
11. Zakon o civilnom zrakoplovstvu BiH	Direkcija za civilno zrakoplovstvo	Zakon usvojen, objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 39/09, i stupio na snagu
12. Zakon o Agenciji za pružanje	Direkcija za civilno	Zakon usvojen,

	usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine	zrakoplovstvo	objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 43/09, i stupio na snagu.
	13. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu	Ministarstvo sigurnosti	Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu usvojen i objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 36/08
	14. Zakon o graničnoj kontroli	Ministarstvo sigurnosti	Usaglašeni tekst Zakona o graničnoj kontroli usvojen po hitnom postupku u Parlamentu BiH u oba doma (10.6. na 55. sjednici Zastupničkog doma te 15.6. na 30. sjednici Doma naroda)
	15. Izmjene i dopune Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera u cilju uvođenja novih evropskih standarda predloženih od Vijeća Evrope 2006. godine	Ministarstvo pravde	Donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 37/09, stupio na snagu 20.5.2009.
	16. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o sprječavanju pranja novca	Ministarstvo sigurnosti	Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti usvojen od Parlamentarne skupštine BiH 15.6.2009. godine
2009	17. Izmjene i dopune Zakona o direktnim stranim ulaganjima	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	U fazi formiranje Radne grupe za izmjenu zakona
	18. Zakon o porezu na nepokretnosti RS-a	Ministarstvo finansija RS-a	Zakon usvojen i objavljen u Službenom glasniku RS, broj 110/08, bit će u primjeni od 1.1.2010.
	19. Izmjena i dopuna Zakona o općoj	Agencija za nadzor nad	Vijeće ministara je

sigurnosti proizvoda	tržištem, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	na 93. sjednici od 1.7.2009. utvrdilo Prijedlog zakona o općoj sigurnosti proizvoda i Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nadzoru nad tržištem BiH (kojima je preuzeta Direktiva o opasnim imitacijama) i uputilo ih u parlamentarnu proceduru.
20. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	Vijeće ministara BiH je na 93. sjednici, održanoj 2.7.2009. godine, usvojilo Prijedlog zakona o slobodnim zonama
21. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o carinskoj politici BiH kojim se ukida dažbina od 1% za carinsko evidentiranje uvoza robe	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	Zakon usvojen i objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 93/08
22. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o konkurenciji usklađenog sa zahtjevima SSP-a	Konkurencijsko vijeće BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	Na 71. sjednici Vijeća ministara BiH od 29.12.2008. godine usvojen Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o konkurenciji. Zakon se nalazi u parlamentarnoj proceduri.
23. Izmjene Zakona o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju u FBiH	Federalno ministarstvo zdravlja	
24. Zakon o animalnom otpadu	Ured za veterinarstvo BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	
25. Zakon o dobrobiti životinja	Ured za veterinarstvo BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	Zakon usvojen i objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 25/09
26. Zakon o stočnoj hrani	Ured za veterinarstvo BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	

	27. Zakon o veterinarskim lijekovima	Ured za veterinarstvo BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	
	28. Izmjene i dopune Zakona o veterinarstvu BiH	Ured za veterinarstvo BiH, MVTEO	
	29. Zakon o popisu stanovništva	Agencija za statistiku BiH	Nacrt zakona je u junu 2009. vraćen od Vijeća ministara u Agenciju za statistiku BiH radi dodatnog usaglašavanja
	30. Zakon o programu zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini	Ministarstvo sigurnosti	Prijedlog zakona o programu zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini usvojen je u prvom čitanju u oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Izjašnjavanje o spomenutom zakonu u drugom čitanju odgodio je Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, tako da je navedeni zakon dostavljen Ministarstvu pravde BiH na dodatno usaglašavanje.
	31. Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima	Institut za intelektualno vlasništvo	Nacrt zakona izrađen i dostavljen na mišljenje relevantnim <i>stakeholderima</i>
	32. Zakon o kolektivnom ostvarivanju autorskog prava i srodnih prava	Institut za intelektualno vlasništvo	Nacrt zakona izrađen i dostavljen na mišljenje relevantnim <i>stakeholderima</i>
	33. Zakon o patentima	Institut za intelektualno vlasništvo	
	34. Zakon o žigovima	Institut za intelektualno vlasništvo	
	35. Zakon o industrijskom dizajnu	Institut za intelektualno vlasništvo	
	36. Zakon o geografskim oznakama	Institut za intelektualno vlasništvo	
2010	37. Zakon o porijeklu imovine	Ministarstvo pravde	

	38. Izmjene i dopune Zakona o stečajnom postupku u Federaciji BiH	Ministarstvo pravde FBiH	Zakon se nalazi u parlamentarnoj proceduri
	39. Zakon o računovodstvu i reviziji u RS	Ministarstvo finansija RS	Zakon usvojen i objavljen u Službenom glasniku RS, broj 36/09
	40. Uskladiti Zakon o mjeriteljstvu BiH sa <i>acquisom</i>	Institut za mjeriteljstvo	
	41. Zakon o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija	Ministarstvo civilnih poslova	
	42. Izmjene i dopune Zakona o mineralnim đubrivima BiH	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	
	43. Izraditi novi zakon o akcizama i podzakonske akte	Uprava za indirektno oporezivanje	
2012	44. Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima RS	Ministarstvo finansija RS	Zakon je usvojen i objavljen u Službenom glasniku RS, broj 13/09
	45. Izraditi novi zakon o PDV-u i podzakonske akte	Uprava za indirektno oporezivanje	

Direkcija za europske integracije

BOSNA I HERCEGOVINA	БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
VIJEĆE MINISTARA	САВЈЕТ МИНИСТАРА
DIREKCIJA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE	ДИРЕКЦИЈА ЗА ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ
	

Institucije koje je potrebno uspostaviti na osnovu dokumenta „Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz Evropskog partnerstva“
(period 2008 – 2012)

GODINA	INSTITUCIJA	STATUS
--------	-------------	--------

2008	Osnovati nezavisna nadzorna tijela: 1. Odbor za žalbe policijskih službenika 2. Odbor za žalbe građana	
	3. Uspostaviti i kadrovski popuniti jedinice za evropske integracije	U toku
	4. Uspostaviti Koordinacijsko tijelo za provođenje strategije za suzbijanje maloljetničkog prestupništva 2006-2010.	Uspostavljeno koordinacijsko tijelo odlukom Vijeća ministara od 8.5.2008.
	5. Formirati jedinice za implementaciju direktiva novog pristupa u nadležnim institucijama i organizaciono jačati odgovarajuće entitetske institucije	U toku
	6. Formirati Savjet za standardizaciju	Odluka Vijeća ministara, 68. sjednica održana 3.12.2008.
	7. Uspostaviti Agenciju za lijekove i medicinska sredstva	Agencija uspostavljena, imenovani direktor i zamjenik direktora Agencije

	8. Uspostaviti Vijeće za opće obrazovanje	Ministar civilnih poslova BiH je krajem marta 2009. godine Rješenjem formirao Komisiju za izbor članova Vijeća za opće obrazovanje BiH, čiji je zadatak da obavi proceduru kandidiranja i da sačini prijedlog izbora članova Vijeća koji treba dostaviti Konferenciji ministara obrazovanja u BiH na razmatranje i usvajanje. Komisija je započela svoj rad i procedura izbora članova Vijeća za opće obrazovanje u BiH je u toku.
	9. Uspostaviti Agenciju za zaštitu ličnih podataka u punom kapacitetu, koja će biti nadležna za provođenje Zakona o zaštiti ličnih podataka i praćenje provedbe Zakona	Agencija za zaštitu ličnih podataka koja je nadležna za provođenje Zakona o zaštiti ličnih podataka je uspostavljena.
2009	10. Uspostaviti Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje	
	11. Uspostaviti Ekonomsko-socijalno vijeće na nivou BiH	
	12. Uspostaviti Ured za harmonizaciju sistema plaćanja u poljoprivredi u BiH	Na 92. sjednici Vijeća ministara održanoj 17.6.2009. godine usvojena je Odluka o uspostavljanju kancelarije/ureda za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju.
	13. Osnovati Savjetodavno vijeće za poljoprivredu	Vijeće ministara donijelo je Odluku o osnivanju Savjetodavnog vijeća za poljoprivredu, prehranu i ruralni razvoj BiH, na svojoj 85. sjednici od 29.4.2009. godine.
	14. Uspostaviti Koordinacijski odbor za praćenje provođenja Akcionog plana Bosne i Hercegovine za rješavanje problema Roma iz oblasti zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja i zdravstvene zaštite	Vijeće ministara BiH, na 54. sjednici, održanoj 3.7.2008. godine, donijelo je odluku o osnivanju Koordinacionog odbora za praćenje provođenja Akcionog plana za rješavanje problema Roma iz oblasti zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja i zdravstvene zaštite. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice kontinuirano radi, u sklopu svojih nadležnosti, na implementaciji Akcionog plana.
2010	15. Uspostaviti tijelo za borbu protiv korupcije	Vijeće ministara BiH je 26.3.2009. usvojilo Odluku o formiranju interesorne radne grupe za izradu prijedloga zakona o uspostavljanju tijela za borbu

		protiv korupcije.
	16. Uspostaviti Vijeće za nacionalne manjine pri Parlamentu FBiH i kantonima	Federalno ministarstvo pravde je putem javnog poziva pozvalo pripadnike manjinskih udruga da kandidiraju svoje predstavnike u Vijeće. Vijeće nije konstituirano zbog neslaganja određenih udruga vezano za predstavnike u Vijeću.
	Ustanoviti institucije internog tržišta gasa, a u skladu sa Zakonom o gasu BiH: 17. regulator 18. operator transportnog sistema 19. operatori sistema distribucije gasa	Ne postoji dogovor na nivou ekspertne grupe za izradu Zakona o gasu.
	20. Uspostaviti državno nadzorno tijelo (NSA) za službe zračnog saobraćaja	
	21. Uspostaviti Ured za narkotike na državnom nivou	

Direkcija za europske integracije

Svetlana Cenić, diplomirala na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu. Postdiplomske studije završila na Cambridge Univerzitetu, doktorant je u Švajcarskoj. Radila u spoljnoj trgovini, kao konsultant više inostranih preduzeća, kao savjetnik Predsjednika Republike Srpske, bila ministarka finansija u Vladi RS. Predavala je grupu predmeta na privatnim fakultetima u Banjaluci.

Nada Trnić, diplomirani ekonomista. Magistrirala na Ekonomskom fakultetu u Banjaluci na smjeru: Svjetska trgovina i Evropska unija. U magistarskom radu obradila budžet Evropske unije i njegove specifičnosti. Jedan je od autora knjige „PDV u primjeni“. Radila na uvođenju trezorskog načina poslovanja u Republici Srpskoj i izradi niza zakona, poput Zakona o trezoru, Zakona o budžetskom sistemu RS, Zakona o unutrašnjem dugu. Radi na izradi doktorata u oblasti javnih finansija.

Simeun Vilendečić, diplomirao na Ekonomskom fakultetu u Beogradu 1974, a magistrirao u Banjaluci na postdiplomskim studijama Tranzicija i rekonstrukcija. Doktorirao je na temu „Oblici monetarne politike i režima deviznog kursa u tranzicionim ekonomijama u fazi pristupanja monetarnoj uniji“ na Univerzitetu „Braća Karić“ u Beogradu.

Specijalistička usavršavanja iz oblasti monetarnog sistema, makroekonomskog razvoja, supervizije banaka, restrukturiranja i privatizacije banaka, reforme fiskalnog sistema, berzanskog poslovanja, te osiguranja depozita banaka, stekao je u Beogradu, Vašingtonu, Njujorku, Banjaluci i Beču.

Trenutno radi kao savjetnik u Agenciji za osiguranje depozita banaka Bosne i Hercegovine. Angažovan je kao profesor na Nezavisnom univerzitetu Banja Luka i visokoj školi „Banja Luka College“ Banja Luka.

