

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





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

Izdavač: Friedrich-Ebert-Stiftung

Za izdavača: Dr. Paul Pasch

Lektura: Zinaida Lakić

Korice: Aleksandar Aničić

Štampa: Amosgraf d.o.o. Sarajevo

Tiraž: 300

Sva prava pridržana od strane: Friedrich-Ebert-Stiftung

CIP

CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i univerzitetska biblioteka

Bosne i Hercegovine, Sarajevo

341.231.14(497.6):061.1EU

CENIĆ, Svetlana

EU monitoring : o ekonomskom i pravnom

prilagođavanju standardima Evropske unije /

Svetlana Cenić, Nada Trninić, Simeun Vilendečić. -

Sarajevo : Friedrich Ebert Stiftung, 2010. - 152

str. : graf. prikazi ; 21 cm

Bibliografija: str. 150-151 ; bibliografske i

druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-884-05-4

1. Trninić, Nada 2. Vilendečić, Simeun

COBISS.BH-ID 18496774

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

Svetlana Cenić  
Nada Trinić  
Simeun Vilendečić

Sarajevo, Decembar 2010

## SADRŽAJ

|   |           |
|---|-----------|
| Svetlana Cenić  |           |
| Ljudska prava i slobode prema standardima<br>Evropske unije i Ujedinjenih nacija. | 6         |
| Nada Trninić  |           |
| Fiskalni aspekti pridruživanja<br>Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji             | 55        |
| Simeun Vilendečić   |           |
| Bosna i Hercegovina i kriteriji konvergencije<br>Biografije                       | 93<br>153 |

U pokušaju da približi ideju evropskih integracija, Fondacija Friedrich Ebert je 2009. godine započela seriju tekstova kojima podstiče raspravu i razmišljanje o standardima Evropske unije i kako se Bosna i Hercegovina prilagođava ili usvaja te standarde. Tekstovi ne mogu dati odgovore na sva pitanja, već pojedine tematske cjeline podstiču na diskusiju i daju osnovu za studioznije analize.

## **Ljudska prava i slobode prema standardima Evropske unije i Ujedinjenih nacija.**

Ljudska prava su predmet brojnih studija u svijetu i vrlo je teško biti inovativan u zemlji u kojoj većina građana samo površno zna njihovu suštinu i značaj. Tekst u nastavku je jednim dijelom kompilacija tekstova koji su na jednostavan način pokušali da približe ovu materiju, a jednim dijelom se sastoji od izvještaja objavljenih u Bosni i Hercegovini, uz napomenu o dokumentima koji su ugrađeni u legislativu BiH. Naravno, ovdje je ukratko dat samo jedan segment ljudskih prava i sloboda, sa namjerom da se u budućim tekstovima produbi analiza i daju osnove za bolje razumijevanje značaja prevladavanja nesklada između svega onoga što je ugrađeno u zakonska rješenja Bosne i Hercegovine i stanja u praksi.

Izvori korišteni za tekst su: International UNESCO Education Server for Civic, Peace and Human Rights Education, zvanične internetske stranice Savjeta/Vijeća ministara BiH, izvještaji Direkcije za ekonomsko planiranje BiH, Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini – Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnijenja*, Godišnji izvještaj Ombudsmana za ljudska prava BiH, te zvanične internetske stranice Evropske unije.

Još jedan izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine na putu ka Evropskoj uniji je objavljen a da bitnih pomaka nema. Još jedni opšti izbori, vlast je u fazi konstituisanja, a ponovo iz usta domaćih ali i međunarodnih predstavnika optimistične izjave da će Bosna i Hercegovina konačno sprovesti neophodne reforme, da će ispoštovati sporazume, odluke i obećanja građanima. Gotovo iste političke partije će biti na čelu institucija i u narednom periodu, pa se nameće pitanje da li je takav optimizam opravdan u uslovima kada je procenat stanovništva koje živi u siromaštvu veći nego prethodnih godina, evidentan je pad standarda, na svjetskoj tablici zemalja kada je korupcija u pitanju Bosna i Hercegovina nije napredovala, kao ni kada su u pitanju medijske slobode, poslovno okruženje, ljudska prava i slobode itd. Koliko god u zvaničnim izjavama nosioci vlasti u državi isticali opredijeljenost ka Evropskoj uniji, taj proces je išao teško, a posljednjih

godina je usporen, dajući glas i evroskepticima. Posebno se potenciraju problemi javnih finansija u nekim zemljama Evropske unije, kao što je Grčka, Španija, Portugal, Irska, napominje se da Evropska unija očigledno teško pomaže i sebi, dok se s druge strane i u Evropskoj uniji čuju glasovi da proces proširenja treba usporiti.

Međutim, odgovor na pitanje zašto Evropska unija, zašto integracija, jest u standardima prihvaćenim u Evropskoj uniji, i leži i u stepenu poštovanja ljudskih prava i sloboda, zaštiti pojedinaca i stepenu ekonomskih i svih drugih sloboda koje uživa. Zemlji koja iza sebe ima višedecenijski jednopartijski sistem i neizgrađeno civilno društvo, zemlji koja iza sebe ima užase proteklog rata, zemlji u tranziciji neophodni su standardi koji će uvažavati ljudske slobode i prava, omogućiti ne samo zadovoljenje osnovnih fizičkih i duševnih potreba već i postaviti osnovu za stalno poboljšavanje kvaliteta života.

**Kada se radi o ulasku u Evropsku uniju, Bosna i Hercegovina je ovom trenutku najmanje sedam godina iza Hrvatske, dvije godine iza Crne Gore, godinu dana iza Srbije i godinu i po iza Albanije. Svakim danom za Bosnu i Hercegovinu Brisel postaje sve dalji, a jaz između nas i zemalja u okruženju dramatično se povećava. Sve zemlje u regionu, izuzev Kosova, koje je specifičan slučaj, ili su već zvanično kandidati za članstvo u Evropsku uniju ili su barem podnijele molbu za članstvo. Osim Bosne i Hercegovine.**

Zamisao ovog kratkog teksta je da podsjeti na razvoj ljudskih prava, ali neodvojivo od socijalne politike, koja izvire i iz stepena ekonomskog i društvenog razvoja.

Evropska komisija nije redovno i sistematično izvještavala o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini sve do 2002. godine, od kada u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja BiH sa EU-om Evropska komisija redovno, svake godine, daje svoje izvještaje o stabilizaciji i pridruživanju, i u njima, pored ocjena iz oblasti ekonomije i politike, prezentuje stanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini za tu godinu.

Gdje je Bosna i Hercegovina, jasno je i iz generalne ocjene Komisije Evropskih zajednica iz najnovijeg izvještaja:



„Ograničeni napredak je postignut na području *ljudskih prava i zaštite manjina*. Bosna i Hercegovina je ratifikovala važnije međunarodne konvencije o ljudskim pravima, ali su potrebni održivi naponi kako bi se osigurala njihova kvalitetnija provedba. Potrebno je ojačati provedbu domaćih presuda, uključujući presude Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

*Građanska i politička prava* se u velikoj mjeri poštuju. Određeni napredak je postignut na ujednačavanju krivičnih sankcija u zemlji. Ipak, još uvijek nije usvojen okvirni zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, koji je neophodan za usklađivanje sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Potrebno je osigurati *pristup pravdi* u građanskim i krivičnim suđenjima. Uslovi u *zatvorima* su poboljšani, ali pretrpanost i *zlostavljanje* zatvorenika i dalje predstavlja razlog za zabrinutost.

Državni i entitetski ustavi omogućavaju *slobodu izražavanja* i medija te *slobodu okupljanja i udruživanja*, kao i *slobodu religije*. Ipak, postojeće zakonodavstvo nije u potpunosti sprovedeno. Povećan je politički pritisak na medije, kao i njihova etnička pristrasnost. Takođe je povećan broj slučajeva zastrašivanja novinara. Provedba reforme javnog emitovanja je odložena. I dalje se narušava nezavisnost Regulatorne agencije za komunikacije. Entitetske vlade su usvojile sporazume o saradnji sa *civilnim društvom*. Ipak, potrebni su dodatni naponi kako bi se unaprijedio dijalog sa civilnim društvom i pružila podrška njegovom razvoju.

Malo napretka je postignuto u području *ekonomskih i socijalnih prava*. Ova prava štiti postojeći zakonodavni okvir, ali rascjepkanost je i dalje prisutna, a provedba još uvijek slaba. Sveobuhvatan državni Zakon o zabrani diskriminacije postoji, ali je područje njegove primjene ograničeno. Potrebno je unaprijediti zaštitu *žena* od svih oblika nasilja, kao i socijalnu zaštitu *djece*. Sistem socijalnih beneficija koji se zasniva na pravima negativno utiče na položaj *ugroženih grupa*, uključujući i mentalno oboljele. Nepriznavanje socijalnih partnera na državnom nivou i iscjepkani zakonodavni okvir ugrožavaju socijalni dijalog i ostvarivanje radnih prava.” (Saopštenje Komisije Vijeću i Evropskom parlamentu, Strategija proširenja i ključni izazovi 2010/2011)

## RAZVOJ IDEJE LJUDSKIH PRAVA

O ideji o ljudskim pravima diskutuje se već dvije hiljade godina. Naravno, prvobitno je predstavljala ideju o prirodnom pravu koje pripada svakom čovjeku, a doživjela je svoj dalji razvoj u ranom hrišćanstvu i drugim religijama: *Sve ljude Bog je stvorio jednakima i po uzoru na samog sebe*, i to čini korijen ideje o ljudskim pravima. Tada nisu imale mnogo toga zajedničkog sa političkom realnošću, već se radilo o filozofskim promatranjima koja su zahtijevala univerzalno pravo. Tek početkom novog doba ta ideja je prenesena postepeno u oblast politike i prava.

Centralni značaj za to pripada novovremenskoj filozofiji prirodnog prava, a prije svega engleskom filozofu Johnu Lockeu. Njegovo djelo označilo je odlučujući duhovni proboj ideje o neotuđivim ljudskim pravima, a to su život, sloboda i privatno vlasništvo. Svrha svake države je da štiti ova prirodna ljudska prava. Ove zamisli prihvatili su ustavotvorci u Engleskoj i Sjedinjenim Američkim Državama i ugradili ih u svoje ustave.

Vodeću ulogu u ovakvom razvoju imala je Engleska, gdje su već 1215. sa "Magna Charta Libertatum" iznuđena određena prava od kralja. Dokumentom "Petition of Rights" iz 1628. zagarantovana je nepovredivost građanina, a "Habeas-Corpus-Akte" iz 1679. bio je odlučujući preokret za utemeljenje ideje o ljudskim pravima u konkretnom državnom pravu. Tim aktom građanin je bio zaštićen od bezrazložnog hapšenja. Uhapšenik se morao u roku od dvadeset dana izvesti pred sudiju.

Ova prava važila su i u engleskim kolonijama, dakle i u Sjedinjenim Američkim Državama. U jeku borbe za nezavisnost tamo je prvi put u istoriji formulisan Katalog ljudskih prava, i to pozivajući se direktno na zamisli Johna Lockeja, to jest „Virginia Bill of Rights“ iz 1776, dokument koji se pored američkog proglašenja nezavisnosti iste godine ubraja u najvažnije dokumente istorije ljudskih prava. Dokumentom „Virginia Bill of Rights“ sljedeća prava su proglašena neotuđivim ljudskim pravima i od tada čine jezgro ljudskih prava: pravo na život, slobodu i privatno vlasništvo; sloboda okupljanja i sloboda štampe; sloboda kretanja i pravo na peticiju; pravo na pravnu zaštitu i glasačko pravo.

Ustavnopravno ostvarenje ideje o ljudskim pravima krenulo je sa velikim zaletom iz Francuske u kontinentalnu Evropu jer je Francuska revolucija iz 1789. sa svojom parolom "liberté, égalité, fraternité" izvršila uticaj. Povelja o ljudskim i građanskim pravima prihvaćena je 26. avgusta 1789. i ona sadrži

pokušaj naglašavanja univerzalne važnosti ljudskih prava i da se u pojedinim nacionalnim ustavima osigura ljudskim pravima značenje osnovnih prava. U toku 19. vijeka to se i desilo u gotovo svim evropskim državama. U novom dobu dolazi do problema da ljudska prava zahtijevaju univerzalnu važnost, ali je obavezujuća garancija za njih bila ograničena na uski okvir nacionalnih država. O ovoj protivrječnosti se razmatralo pokušajem univerzalnog političkog i pravnog ostvarenja ljudskih prava.

Strašni zločini u toku Drugog svjetskog rata podstakli su na razmišljanje o tome kako osigurati važenje ljudskih prava širom svijeta kako se ratni užas više nikada ne bi ponovio. Svi ljudi na svijetu trebalo bi da imaju osnovna prava i slobode, što je bio jedan od najvažnijih pokretača za osnivanje Ujedinjenih nacija. Zaključkom svih država ljudska prava nisu više bila stvar pojedinih država, već međunarodne zajednice država, što je sadržano u ugovoru između država - Povelji Ujedinjenih nacija, koja je usvojena 26. juna 1945. godine. U njoj se kaže da se sve države članice obavezuju da će zajedno i svaka za sebe sarađivati sa Organizacijom u smislu provođenja ciljeva Organizacije (član 56), a u ove ciljeve se ubraja zaštita ljudskih prava. Ovim članom svaka država članica Ujedinjenih nacija, a to su danas gotovo sve zemlje svijeta, obavezuje se na poštovanje ljudskih prava. Da bi bilo jasno šta su to tačno ljudska prava, sastavljena je Opšta povelja o ljudskim pravima, koja je usvojena 10. decembra 1948. godine. Ona predstavlja listu ljudskih prava, koja se mogu podijeliti u više grupa.

## Tri stupnja ostvarenja razvoja ljudskih prava



U 20. stoljeću/mijeku sa Općom poveljom o ljudskim pravima, usvojenom od strane Ujedinjenih Nacija (1948) počinje i

Opšta povelja o ljudskim pravima označava početak pokušaja univerzalne političke i pravne provedbe ljudskih prava i želju da se ukloni protivrječnost između univerzalnog zahtjeva i nacionalnog značenja ljudskih prava.

Ljudska prava su urođena prava i jednaka su za sve ljude na svijetu. Svaki čovjek ima pravo na njih samo na osnovu svog “bivstvovanja kao čovjeka”, nezavisno od njegove pojedinačne pripadnosti nekom narodu, nezavisno od toga u šta vjeruje i nezavisno od njegovog pola. Ona su stoga neotuđiva, uvijek važe i ne mogu nikome biti oduzeta. Njihova najvažnija funkcija je da

štite građanina od države. Obuhvataju mnogo različitih oblasti ljudskog suživota i stoga se za potrebe analize dijele u više grupa

### **1. Lična prava**

Lična prava su ona prava koja bi trebalo da brinu o tome da čovjek kao takav bude zaštićen od napada svake vrste i da njegovo ljudsko dostojanstvo ostane netaknuto. Primjer za to je pravo na život, što je osnova za sva ostala prava, i pravo na slobodan razvoj ličnosti. Kakvo djelovanje imaju lična prava na naš život vidi se i po tome da je čak i u demokratskim zemljama bilo dozvoljeno fizički nekoga kazniti zbog prekršaja. Lična prava su jezgro ljudskih prava i nalazimo ih u svim dokumentima i katalozima o ljudskim pravima

### **2. Politička i civilna prava**

Politička i civilna odnosno građanska prava bi svakom čovjeku trebalo da garantuju nesmetano učešće u političkom životu u okviru njegove zajednice, bez straha da će zbog toga biti neopravdano kažnjen. Sloboda mišljenja i sloboda štampe ovdje igraju važnu ulogu, jer se ovdje ogledaju stavovi ljudi prema njihovoj vlasti i njihovo zadovoljstvo njom. Međutim, ukoliko se ovi stavovi više ne mogu izreći bez cenzure, onda vlada gubi pravo da demokratski zastupa interese njenih građana.

### **3. Socijalna i ekonomska prava**

Ova prava prije svega treba da osiguraju da svaki čovjek bude opskrbljen osnovnim stvarima da bi mogao, u najmanju ruku, preživjeti. Međutim, ovim pravima pripada i pravo svakog čovjeka na obrazovanje. Ako polazimo od toga da životu dostojnom čovjeka pripada nešto više od samo „ne biti gladan“, onda je neophodno za svakoga stvoriti polaznu osnovu da nešto i postigne.

### **4. Prava treće generacije**

Ova prava se tek odskora ubrajaju u ljudska prava. To ukazuje na činjenicu da ljudska prava nisu samo puka institucija, nego da se ona razvijaju i mijenjaju, a sa druge strane kroz ova prava se prepoznaju novi problemi koji ugrožavaju pravo na život svih ljudi i stoga treba da nađu svoje mjesto u katalogu ljudskih prava.

Pored prava na razvoj, koja bi trebala pomoći smanjenju jaza koji vlada između bijede i bogatstva širom svijeta, u prava treće generacije ubrajaju se, prije svega, prava na zaštitu životne sredine. Ova prava imaju za zadatak da garantuju da prirodni životni prostori čovjeka neće biti previše oštećeni ili

čak potpuno uništeni. Od konferencije na vrhu o zaštiti životne sredine održane u Rijju 1992. godine prava kao što je ljudsko pravo na zdravu životnu sredinu sve više dobijaju na značaju – posebno kod dolazećih generacija. Dakle, vidimo da ljudska prava nisu ustanovljena jednom za sva vremena, nego da su upravo dovoljno fleksibilna da reaguju na nove izazove kao što su to globalni problemi zaštite životne sredine.

## **Ljudska i osnovna prava i njihova zaštita**

Postavlja se pitanje šta razlikuje ljudska od osnovnih prava? Ljudska prava koja su potekla iz filozofije u 17. vijeku našla su svoje mjesto u državnim ustavima kao osnovna prava. U određenoj mjeri ona su pretočena u čvrstu formu i garantovana građanima kao konkretna osnovna prava. Osnovna prava imala su funkciju zaštite građana od države i bila su centralni dio vladajuće mislilačke škole liberalizma.

Dakle, osnovna i ljudska prava se ne razlikuju *sadržajno*, već je razlika mnogo veća u *formalnom* području. Osnovna prava su prava koja svaka država garantuje svojim građanima i prava koja su sadržana u ustavima pojedinih država. Na osnovu njih građanin se može obratiti sudu. Ljudska prava su u izvjesnoj mjeri osnovna ideja koja leži iza osnovnih prava i do sredine 20. vijeka u njima se izražavao moralni zahtjev na prava definisana državnim redom. Dakle, ljudska prava su prirodna prava. Opštom poveljom o ljudskim pravima filozofska ideja se putem Ujedinjenih nacija pokušava konkretizovati, a prava se pokušavaju smjestiti pod svjetska mjerila, kao što je to urađeno sa osnovnim pravima na nacionalnom nivou.

Najbolje bi bilo kada bi svi ljudi i države na svijetu poštovali osnovna pravila igre, odnosno kada bi se pridržavali ljudskih prava. Iskustvo pokazuje da to, nažalost, nije slučaj. Sami apeli za poštivanje ljudskih prava nisu dovoljni. Zbog toga nam je u području politike potrebna institucija za nadgledanje ljudskih prava.

Države koje su zastupljene u Ujedinjenim nacijama usvojile su Opštu povelju o ljudskim pravima i ona se od tada kontinuirano razvija. Ujedinjene nacije ne mogu spriječiti da dođe do kršenja ljudskih prava, ali mogu pokušati, koliko god je to moguće, da djeluju protiv tih prekršaja. Teškoća je u tome

što Ujedinjene nacije rade sa suverenim državama i mnogo teže je očuvati pravila igre. Donošenjem svake odluke Ujedinjene nacije su često i „dežurni krivac“.

Međunarodne nevladine organizacije (International Non-Governmental Organizations – INGOs) održavaju mreže zaštitnika ljudskih prava po svijetu i objavljuju izvještaje o kršenju ljudskih prava koristeći se internetom kako bi kršenje ljudskih prava što prije objelodanile javnosti jer je u Mreži cenzura nemoguća. One mogu da stave vlade država pod pritisak javnom kritikom kršenja ljudskih prava, ali ne mogu da odrede sankcije.

Ujedinjene nacije su u cilju nadgledanja ljudskih prava formirale različite komisije, potkomisije i odbore. Tako, na primjer, postoji odbor za prava djece ili odbor koji bi trebalo da spriječi diskriminaciju žena. Pored ovih posebno obrazovanih grupa, i ostale institucije UN-a bave se ljudskim pravima. Primjer za to je UNICEF, u čije područje djelovanja spadaju prava djeteta.

Zbog kršenja ljudskih prava moguće je krivca izvesti pred sud. U slučaju pojedinaca za to su zaduženi posebno osnovani sudovi za ratne zločine. Ukoliko je prekršaje načinila država, za njih je zadužen međunarodni Tribunal u Den Hagu.



Pošto se u okviru Ujedinjenih nacija nalazi toliko različitih institucija koje se bave temom ljudskih prava, 1993. godine uvedena je funkcija Visokog komesara za ljudska prava.

Za mnoge ljude na svijetu ljudska prava danas predstavljaju nešto samo po sebi razumljivo i takvo kršenje ljudskih prava asocira na zemlje „trećeg svijeta“ ili na daleke diktature. Međutim, kršenja ljudskih prava nisu ograničena ni na kontinente ni na određene političke sisteme, društvene norme ili religije. Gotovo da ne postoji država u kojoj se u toku jedne godine ne desi kršenje ljudskih prava.

## **POLITIKA LJUDSKIH PRAVA U EVROPSKOJ UNIJI**

Politika ljudskih prava Evropske unije prvenstveno se odnosi na zaštitu građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Polazeći od pretpostavke da su ljudska prava univerzalna i nedjeljiva, Evropska unija aktivno promoviše i štiti osnovna prava unutar svojih granica, kao i ljudska prava u odnosima s trećim zemljama.

U pogledu zaštite osnovnih prava u okvirima Evropske unije posebno se ističe zaštita ljudskog dostojanstva, što uključuje borbu protiv trgovanja ljudima i zabranu mučenja, dok se u okviru zaštite sloboda naglasak stavlja na zaštitu ličnih podataka, obrazovanje, prava radnika, privredu i azil. Područje jednakosti obuhvata borbu protiv svih oblika diskriminacije, kao i socijalna pitanja, dok se područje solidarnosti bavi problematikom zaštite životne sredine, potrošačima i javnim zdravstvom u onoj mjeri u kojoj se pitanja odnose na zaštitu osnovnih ljudskih prava. Evropska unija veliku pažnju posvećuje i pravima svojih građana.

U pogledu zaštite ljudskih prava u trećim zemljama, Evropska unija promoviše zaštitu ljudskih prava s naglaskom na ukidanju smrtne kazne, borbi protiv torture i lošeg postupanja, borbi protiv rasizma i ksenofobije, nadgledanju izbora te borbi protiv ratnog zločina i genocida.

Ključna je i zaštita prava djece te prava starosjedilačkog stanovništva, uz druge aspekte zaštite ljudskih prava. Od 1992. godine svi sporazumi o trgovini i saradnji s trećim zemljama sadrže klauzule koje naglašavaju da su ljudska prava ključan element tih sporazuma (human rights clause). *Human*

*rights clause* predstavlja specifičnu pravnu osnovu na osnovu koje u slučaju da određena zemlja ne poštuje osnovna ljudska prava može doći do suspenzije trgovinskih povlastica, odnosno do smanjenja ili obustave programa pomoći.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava je glavni pravni instrument za zaštitu ljudskih prava u Evropi. Iako EZ službeno nije potpisnik Konvencije, sve su države članice Evropske unije članice Konvencije. Evropski sud, koji pruža zaštitu ljudskih prava smatrajući to jednim od opštih načela prava EZ-a, crpi inspiraciju kako iz Evropske konvencije tako i iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica. Od 1974. godine Evropski sud je donio niz presuda o slučajevima u kojima se prepoznaje kako su osnovna ljudska prava sastavni dio opštih načela koja sud mora da štiti.

Preambula Jedinog evropskog akta (1986) i poslije član 6 Ugovora iz Maastrichta formalno uvode obavezu Evropske unije da poštuje prava definisana u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava. Ugovor iz Amsterdama jača postojeće odredbe o zaštiti ljudskih prava u Ugovoru o Evropskoj uniji (čl. 6 i 7) uvodeći niz načela na kojima se Unija temelji („sloboda, demokratija, poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavina prava“), dajući Evropskom sudu ovlaštenja da garantuje poštovanje tih načela od strane evropskih institucija, te predviđajući sankcije u slučaju kršenja temeljnih načela od strane države članice.

Ugovorom iz Nice dopunjuje se član 7 Ugovora o Evropskoj uniji uvođenjem mehanizma prevencije kršenja ljudskih prava prema kome Komisija, Parlament i trećina država članica mogu da zatraže od Vijeća da utvrdi postojanje opasnosti ozbiljnog kršenja ljudskih prava u nekoj državi članici i da, uz saglasnost Parlamenta, uputi dotičnoj državi odgovarajuće preporuke. Na sastanku Evropskog vijeća u Nici prihvaćena je i Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, koja prvi put u istoriji Unije u jedinstvenom tekstu utvrđuje niz građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava svih građana i osoba s prebivalištem u EU. Važno je istaći i trajna nastojanja da se Povelji o temeljnim (osnovnim) pravima dodijeli karakter pravno obavezujućeg dokumenta u sklopu nacrtu Reformskog ugovora Evropske unije (*Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*).

Evropski parlament svake godine usvaja izvještaj o poštovanju ljudskih prava u Uniji. Stanje zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji je generalno zadovoljavajuće.

Posebna postignuća Evropske unije ogledaju se na području konačnog definisanja prava oko pet miliona radnika migranata iz zemalja koje nisu članice EU-a koji legalno borave na području Unije. Definirana su i prava članova njihovih porodica, što je bio velik korak, a značajno je uspostavljanje Zajedničkog evropskog sistema azila.

U sklopu Akcionog programa Zajednice za borbu protiv diskriminacije, koji je trajao do 2006. godine, Evropska unija je pomagala niz aktivnosti za borbu protiv rasizma i ksenofobije unutar svojih granica, uključujući razmjenu informacija među nacionalnim vlastima i stvaranje mreže nevladinih organizacija specijalizovanih za ljudska prava. Novi Program za zapošljavanje i socijalnu solidarnost, poznatiji kao PROGRESS, odraz je nastojanja Evropske unije da putem finansiranja širokog spektra aktivnosti u okviru svojih granica, a u borbi protiv rasizma i ksenofobije, postigne optimalan nivo zaštite ljudskih prava. Program raspolaže sa 743 miliona evra i predviđen je za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Iz programa se finansira i nadzor nad zaštitom ljudskih prava u Evropskoj uniji, kao i ocjenjuju aktivnosti pojedinih država članica u tom području. U sklopu programa značajno je pomenuti i osnivanje *Fundamental Rights Agency* (FRA).

Unija ima i niz prekograničnih programa za borbu protiv trgovine ljudima i seksualnog iskorištavanja djece. U razdoblju od 2003. do 2006. godine Evropska unija je provela niz prekograničnih programa u okviru "Agisa", okvirnog programa za podsticanje saradnje policije, pravosuđa i pravnih stručnjaka, dok je za razdoblje od 2007. do 2013. godine predviđeno sprovođenje novih programa u području unutrašnje sigurnosti i kaznenog pravosuđa.

Države članice uveliko saraduju s državama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji s ciljem pomaganja žrtvama, kao i pri organizaciji raznovrsnih kampanja prevencije trgovine ljudima i seksualnog iskorištavanja djece.

Kako bi dala dodatnu težinu podršci zaštite ljudskih prava u svijetu, Evropska unija je 1994. godine osnovala Evropsku inicijativu za demokratiju i ljudska prava s ukupnim početnim budžetom od 130 miliona evra. Primjetno je postepeno povećavanje finansijskih sredstava budžeta, tako da je premašilo 1,1 milijardu evra predviđenih za razdoblje od 2007. do 2013.

Osnovni cilj Inicijative je promovisanje zaštite ljudskih prava, demokratije te sprečavanje konflikata u trećim zemljama. Taj cilj ostvaruje se putem finansiranja aktivnosti usmjerenih na njegovo ostvarenje.

Inicijativa se odnosi na četiri područja: i) jačanje demokratije, dobro upravljanje i vladavina prava (saradnja sa civilnim društvom u promovisanju političkog pluralizma, sloboda medija i snažan pravosudni sistem), ii) ukidanje smrtne kazne u zemljama koje tu kaznu još imaju, iii) borba protiv mučenja, preventivnim mjerama (npr. obrazovanjem i obukom policijskih službenika) i represivnim mjerama (npr. stvaranjem međunarodnih kaznenih sudova), iv) borba protiv rasizma i diskriminacije, osiguravanjem poštovanja političkih i građanskih prava.

Inicijativa takođe finansira projekte za zaštitu ravnopravnosti polova i zaštitu prava djece, te pomaže udružene aktivnosti Evropske unije i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava (npr. Ujedinjenih nacija, Međunarodnog komiteta Crvenog krsta, Vijeća Evrope i Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi).

### **Provođenje politike Evropske unije u području ljudskih prava najvećim dijelom se oslanja na rad sljedećih institucija:**

- **Evropski ombudsman**

Institucija Evropskoga ombudsmana (*European Ombudsman*) stvorena je Ugovorom iz Mاستrihta. Ombudsman je osoba koja djeluje kao posrednik između građana i vlasti Evropske unije. Ovlašten je da prima i istražuje pritužbe svih građana Unije, te svih fizičkih i pravnih osoba koje imaju boravak u nekoj od država članica.

Ombudsmana imenuje Evropski parlament na obnovljivi mandat od pet godina, koliko traje jedan saziv parlamenta.

### *Djelokrug i način rada*

Uloga ombudsmana je da pomogne u otkrivanju nepravilnosti u postupanju evropskih institucija ili drugih tijela Evropske unije, sa izuzetkom Evropskog suda i Prvostepenog suda. Pod nepravilnostima u postupanju podrazumijeva se loše ili pogrešno upravljanje, to jest slučajevi kad neka institucija Evropske unije propusti da učini šta je trebalo, kada to učini na pogrešan način ili kad učini nešto što nije smjela da učini.

Primjeri takvih nepravilnosti u postupanju su:

- nepravedni postupci,
- diskriminacija,
- zloupotreba ovlaštenja,
- nedostupnost ili odbijanje davanja informacija,
- nepotrebno odgađanje, i
- nekorektan postupak.

Kad ustanovi slučaj nepravilnog postupanja, ombudsman upućuje predmet instituciji u čijem je djelovanju utvrđen. Takođe može da ga uputi direktno Evropskom parlamentu, koji onda preduzima sve političke mjere za koje ocijeni da su nužne za rješenje problema.

Ombudsman djeluje potpuno nezavisno i nepristrasno. Ne zahtijeva niti prima uputstva od bilo koje vlade ili organizacije. Za trajanja mandata ne smije obavljati drugu profesionalnu djelatnost bez obzira na to da li za nju dobija naknadu.

Ombudsman na vlastitu inicijativu, ili povodom pritužbe, pokreće i sprovodi istrage o nepravilnostima u postupanju institucija i drugih tijela Evropske unije. Oni su dužni da mu daju sve informacije i uvid u relevantne dokumente, osim u izuzetnim (a opravdanim) slučajevima kad se tako štiti njihova tajnost.

Ustanovi li slučaj nepravilnog postupanja, o tome obavještava dotičnu instituciju i predaje joj nacrt preporuka na koji ona mora u tromjesečnom roku da odgovori u obliku detaljnog izvještaja. Ombudsman tada podnosi izvještaj Evropskom parlamentu i dotičnoj instituciji, te podnosioca pritužbe obavještava o ishodu istrage.

Na kraju godišnjeg zasjedanja Evropskog parlamenta ombudsman tom tijelu podnosi izvještaj o svim istragama provedenim tokom te godine.

- Evropska komisija:
  - Opšta uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja

Socijalna politika na evropskom nivou od osnivanja Evropske zajednice 1958. godine bila je usmjerena prije svega na privredna pitanja, da bi se kasnije, posebno nakon stupanja na snagu ugovora o EU 1993. godine, pažnja posvetila izgradnji Evrope na socijalnom planu. Osnovni ciljevi i načela politike zapošljavanja sadržani su u Glavi VIII Ugovora o EZ-u, a pitanja socijalne politike uređuje Glava XI Ugovora. Zajednički ciljevi usklađenih politika su:

- što veća zaposlenost, uz istovremeno poboljšanje uslova života i rada,
- jačanje tržišta rada i obrazovane radne snage, koja se može prilagoditi ekonomskim promjenama, i
- poboljšanje kvaliteta socijalne politike i socijalne zaštite.

### *Postupak odlučivanja*

Politike zapošljavanja i tržišta rada u Evropi je decenijama obilježavala tradicionalna saradnja nacionalnih vlada, koje su bile isključivo nadležne za ta pitanja. Prekretnica u razvoju usklađenog evropskog pristupa zapošljavanju i socijalnim pitanjima bio je Ugovor iz Amsterdama, koji je institucijama Zajednice povjerio nove zadatke i efikasnija sredstva. Ipak, kao ni kasniji Ugovor iz Nice, nije promijenio osnovno načelo isključive nadležnosti država članica za politiku zapošljavanja. Mjere koje usvaja Vijeće samostalno ili zajedno s Evropskim parlamentom ne uređuju pitanje zapošljavanja, već se njima daju uputstva državama članicama, ili se pomažu njihova djelovanja na području zapošljavanja. U skladu sa članom 128 st. 2 Ugovora, Vijeće kvalifikovanom većinom, uz konsultovanje Parlamenta, Evropskog ekonomskog i socijalnog odbora i Odbora za zapošljavanje, daje prijedloge državama članicama za određivanje nacionalnih politika zapošljavanja. Nadalje, u skladu s članom 129, Vijeće kvalifikovanom većinom u postupku suodlučivanja s Parlamentom odlučuje o usklađivanju

nacionalnih djelovanja na nivou Unije. Treba ipak istaći da je u odnosu na područje zapošljavanja izričito isključena mogućnost harmonizacije prava (čl. 129 st. 2).

Područje socijalne politike, kao i obrazovanja, usavršavanja i mladih, takođe je uglavnom regulisano nacionalnim pravilima. Odluke koje se donose na nivou Unije donose se suodlučivanjem Vijeća i Evropskoga parlamenta, a uz konsultovanje Evropskog ekonomskog i socijalnog odbora i Odbora regija. Ipak, u određenim pitanjima, u skladu sa članom 137 st. 2 Ugovora o EZ-u, Vijeće donosi odluke jednoglasno, a to su: socijalna sigurnost i socijalna zaštita radnika, zaštita radnika u slučaju otkaza ugovora o radu, zastupanje i odbrana interesa radnika i poslodavaca, uslovi zapošljavanja državljana trećih zemalja koji zakonito borave na području Zajednice te finansijski doprinosi za zapošljavanje i stvaranje radnih mjesta. Međutim, treba reći da mjere usvojene na nivou EZ-a ne utiču na pravo država članica da same odrede osnovna načela svojih sistema socijalne sigurnosti, a posebno ne smiju uslovljavati znatne finansijske posljedice (čl. 137 st. 4).

### *Strategija razvoja*

Zapošljavanje i socijalna pitanja postali su prioritet evropskih institucija početkom 1990-ih godina. Prvi pravi pomak je ostvaren 1993. godine Bijelom knjigom o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju (White paper on growth, competitiveness and employment: The challenges and ways forward into the 21st century, COM(93) 700 final, 5. decembra 1993), kojom su predložena rješenja zasnovana na povećanju konkurentnosti u Uniji, ostvarenju stalnog rasta koji bi vodio sigurnim poslovima te podsticanju fleksibilnosti tržišta rada. Evropsko vijeće je na samitu u Esenu 1994. godine definisalo pet prioriteta nacionalnih vlasti: razvoj ljudskih potencijala, promocija produktivnih ulaganja, poboljšanje efikasnosti institucija na tržištu rada, otvaranje novih radnih mjesta, te omogućavanje pristupa radu, posebno za mlade ili dugo nezaposlene osobe. Iste godine je Komisija objavila Bijelu knjigu o evropskoj socijalnoj politici (European social policy - A Way forward for the Union - A White paper, COM(94) 333 final, juli 1994), u kojoj se pokazala inicijativa za stvaranje i sprovođenje novog spoja privredne i socijalne politike, te je istaknuto da se tržišna konkurencija i socijalni napredak mogu odvijati istovremeno.

Na samitu u Luksemburgu 1997. godine pokrenuta je Evropska strategija zapošljavanja, podstaknuta novim odredbama Ugovora iz Amsterdama. Cilj Strategije je da usmjerava i usklađuje prioritete politike na nivou Unije, što se postiže smjernicama za zapošljavanje, nacionalnim akcionim planovima, zajedničkim izvještajima o zapošljavanju te preporukama. Postoje četiri stuba te strategije:

- Preduzetništvo, odnosno nastojanje da se razvije aktivnije poslovno okruženje i stvaranje novih i boljih radnih mjesta;
- Osiguranje mogućnosti zapošljavanja, što se postiže borbom protiv dugoročne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih ljudi, olakšavanjem prelaza iz škole na posao, te razvijanjem saradnje između preduzeća i socijalnih partnera;
- Omogućavanje prilagođavanja, to jest olakšavanje preduzećima i radnoj snazi prihvatanja novih tehnologija i novih tržišnih uslova, putem osavremenjavanja organizacije rada i promocije prilagodljivosti u preduzećima;
- Osavremenjavanje društava, odnosno razvoj društava u kojima bi muškarci i žene radili pod jednakim uslovima i s jednakim odgovornostima, a taj će se cilj nastojati postići otklanjanjem diskriminacije među polovima te pomirenjem porodičnog i poslovnog života.

Na lisabonskom sastanku na vrhu 2000. godine odlučeno je o usvajanju strategije kojom bi se olakšalo postizanje pune zaposlenosti i jače kohezije do 2010. godine, strategije koja bi obuhvatala i postojeće inicijative u ovome području. *Osnovni cilj evropskih institucija je razvoj Unije kao najkonkurentnije i najdinamičnije svjetske privrede zasnovane na znanju, koja ostvaruje održivi ekonomski rast, uz osiguranje većeg broja boljih radnih mjesta te veće socijalne kohezije.* Načelna odluka samita konkretizovana je u brojnim dokumentima, a najprije Evropskom socijalnom agendom. Evropska socijalna agenda (*Renewed social agenda*) obnovljena je 2008. godine s osnovnim zadacima razvoja novih prilika za zapošljavanje, poboljšanja dostupnosti socijalnih usluga i ostvarenja načela solidarnosti za one grupe stanovništva na koje globalne promjene utiču najnegativnije. *Planirano je da se osnovni zadaci obnovljene Evropske socijalne agende ostvare kroz sedam prioriteta područja (mladi i djeca, razvoj novih radnih mjesta i stručno usavršavanje, mobilnost radne snage, produženje životnog*

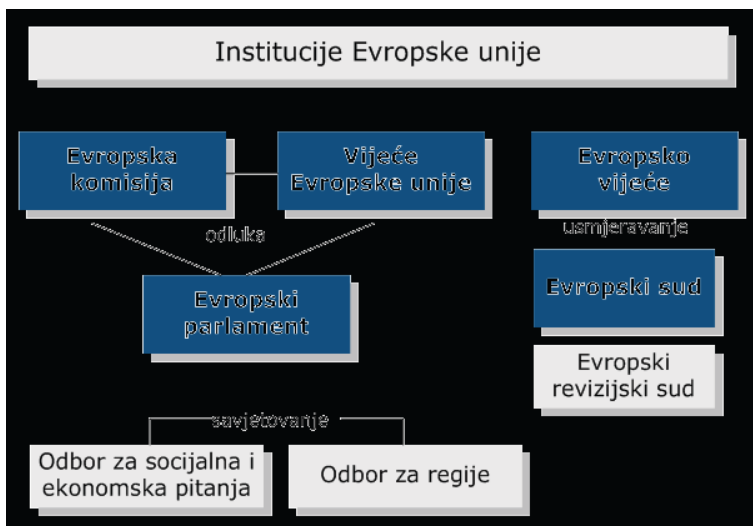


*vijeka i poboljšanje zdravstvene zaštite, borba protiv siromaštva i isključenja određenih društvenih grupa, borba protiv diskriminacije i promocija ravnopravnosti polova, pristup uslugama i solidarnost).*

### Institucije

Unutar Evropske komisije za ovu politiku zadužena je Opšta uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja, čiji su prioriteti sljedeća područja: zapošljavanje, usavršavanje tržišta rada, socijalna kohezija i socijalna zaštita te ravnopravnost polova.

Ekonomski i socijalni odbor kao savjetodavno tijelo Unije zastupa interese poslodavaca, sindikata zaposlenih te interesnih grupa koje se bave tim područjem, te daje mišljenje pri donošenju propisa koji ga regulišu. Važnu ulogu takođe ima Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja Evropskoga parlamenta.



Evropska komisija osnovala je i Evropsku radnu grupu za zapošljavanje koja sprovodi nezavisne analize ključnih pitanja i definiše praktične mjere u skladu sa kojima države članice Unije mogu sprovoditi revidiranu Evropsku strategiju. Odbor za zapošljavanje, osnovan odlukom Vijeća 2000. godine na

osnovu člana 130 Ugovora o EZ-u, takođe ostvaruje važnu ulogu u sprovođenju Evropske strategije zapošljavanja i u promociji usklađenosti između država članica. Iste godine je osnovan Odbor za socijalnu zaštitu kao podsticaj saradnji Evropske komisije i država članica u osavremenjavanju i usavršavanju sistema socijalne zaštite.

U području socijalnih pitanja je vrlo važna uloga strukturnih fondova, prije svega Evropskog socijalnog fonda, koji se smatra najvažnijim finansijskim instrumentom podrške socijalnoj politici na nivou Unije. Dugoročni ciljevi Fonda su podrška Evropskoj strategiji zapošljavanja, pojednostavljenje administracije, te podsticanje djelovanja i saradnje na lokalnom nivou. Primjer je inicijativa EQUAL, usmjerena ka borbi protiv diskriminacije i neravnopravnosti zaposlenih i osoba koje tek traže posao. Treba pomenuti i vrijednost socijalnog dijaloga, koji se smatra najboljim načinom osavremenjavanja ugovornih odnosa, prilagođavanja organizacije rada i razvijanja ravnoteže između fleksibilnosti i sigurnosti.

Od specijalizovanih agencija koje znatno doprinose na području zapošljavanja i socijalnih pitanja treba istaći Evropski fond za poboljšanje životnih i radnih uslova, Evropsku agenciju za zdravlje i sigurnost na poslu, Nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju, Evropski centar za razvoj stručnog usavršavanja, Evropski fond za obrazovanje te Evropski opservatorij za zapošljavanje.

#### o Opšta uprava za pravosuđe i unutrašnje poslove

Prema članu 2 zajedničkih odredbi Glave I Ugovora o Evropskoj uniji, jedan od osnovnih ciljeva Unije je održavati i razvijati Uniju kao prostor slobode, sigurnosti i pravde u kome će se slobodno kretanje osoba garantovati odgovarajućim mjerama vezanim za upravljanje vanjskim granicama, azil, imigraciju te prevenciju i suzbijanje kriminala.

Saradnja u pravosuđu i unutrašnjim poslovima uspostavljena je stupanjem na snagu Ugovora o Evropskoj uniji, odnosno Mاستrihtskog ugovora, 1993. godine, gdje je označena kao „treći stub“ na kojem se temelji Unija. Ciljevi saradnje u sklopu „trećeg stuba“ pokrivali su sljedeća područja: politiku azila, upravljanje vanjskim granicama država članica, imigracionu politiku, borbu

protiv droga, suzbijanje međunarodnih prevara, sudsku saradnju u civilnim i kaznenim pitanjima, carinsku saradnju i policijsku saradnju.

Ugovorom iz Amsterdama reorganizovana je saradnja u području pravosuđa i unutrašnjih poslova. Šengenski sporazum usvojen izvan pravnog okvira Evropske unije uključen je u ugovore o EU i EZ-u. Određena područja, poput azila, imigracije, viza i drugih politika povezanih sa slobodnim kretanjem osoba, podvedena su pod prvi stub, odnosno nadležnost Zajednice, što je omogućilo korištenje uobičajenih zakonodavnih instrumenata kao što su uredbe ili direktive. S druge strane, policijska i sudska saradnja u kaznenim pitanjima ostala je u sklopu trećeg stuba i za nju se koriste sljedeći instrumenti: zajedničke pozicije (*common positions*), okvirne odluke (*framework decisions*) i odluke, konvencije te rezolucije, preporuke, deklaracije, zaključci itd.

### *Postupak odlučivanja*

Amsterdamskim ugovorom utvrđen je prelazni petogodišnji period (do 1. maja 2004) tokom kojeg će Vijeće u područjima obuhvaćenim „prvim stubom“ (vize, azil, imigracija i druge politike vezane za slobodu kretanja osoba) djelovati jednoglasno na prijedlog Komisije ili na inicijativu država članica, te nakon savjetovanja s Evropskim parlamentom. Nakon tog perioda, pod uslovom da se u tim područjima dotad uspostave zajedničke politike, trebalo bi se preći na glasanje kvalifikovanom većinom u Vijeću i donošenje odluka zajednički s Evropskim parlamentom u postupku suodlučivanja i uz isključivo pravo inicijative Komisije.

### *Strategija razvoja*

Dovršetak projekta stvaranja zakonodavnih i institucionalnih preduslova za razvoj područja slobode, sigurnosti i pravde u Evropskoj uniji jedan je glavnih prioriteta Unije u predstojećem razdoblju. Evropska unija bi trebalo da se bavi prvenstveno ilegalnim migracijama i trgovinom ljudima, azilom, borbom protiv terorizma, organizovanog kriminala i droga. Uz suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima, ključni zadaci su: razvoj zajedničke politike za povratak ilegalnih imigranata, poboljšanje direktiva koje se tiču uslova ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu studiranja i

istraživanja, operacionalizacija predloženog viznog informacionog sistema koji će omogućiti razmjenu podataka o vizama u okviru šengenskog režima, te dalji napredak u predloženom osnivanju agencije za upravljanje granicama. Kao odgovor na sve oštrije kritike organizacija za zaštitu ljudskih prava, Evropska unija namjerava da preduzme dodatne mjere za efikasnije postupke traženja azila. Borba protiv terorizma takođe ostaje u središtu pažnje; posebna pažnja pridaće se jačanju saradnje između policijske, carinske i bezbjednosne službe, problemu razmjene informacija o terorizmu, te suzbijanju terorističkih organizacija u mogućoj trgovini oružjem za masovno uništenje. U sferi borbe protiv organizovanog kriminala prioritet će biti promocija saradnje među javnim i privatnim sektorom u suzbijanju te pojave.

### *Institucije*

Djelovanje Evropske unije u pravosuđu i unutrašnjim poslovima uključuje niz institucija i tijela, među kojima su:

- Evropska komisija: Opšta uprava za pravosuđe i unutrašnje poslove, Vijeće EU-a: Vijeće ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova,
- Evropski parlament: Odbor za građanske slobode i prava, pravosuđe i unutrašnje poslove,
- Europol, decentralizovana agencija Evropske unije, osnovan 1992. kako bi pomagao državama članicama da bolje i efikasnije sarađuju u prevenciji i suzbijanju organizovanog međunarodnog kriminala, te
- Eurojust, decentralizovana agencija EU-a osnovana 2002. godine s ciljem podsticanja saradnje i koordinacije pravosudnih organa država članica EU-a.

### o Evropski socijalni fond

Evropski socijalni fond je jedan od dva strukturalna fonda Evropske unije (Evropski fond za regionalni razvoj i Evropski socijalni fond) i glavni instrument za sprovođenje strateške politike EU-a u oblasti zapošljavanja. Fond je osnovan 1957. godine, a njegova vrijednost u finansijskoj perspektivi 2007-2013. godina je 75 milijardi evra. Iz Fonda se finansiraju mjere za povećanje zaposlenosti u državama članicama i regijama Evropske unije, posebno u onim manje razvijenim. Takođe, Fond predstavlja glavni instrument Lisabonske strategije za razvoj i zapošljavanje (2000-2005).

Ciljevi Fonda su da podrži konvergenciju (približavanje) među državama članicama i regijama te regionalnu konkurentnost i zapošljavanje. Sredstva Fonda usmjeravaju se u prilagođavanje radnika i kompanija, programe cjeloživotnog učenja, planiranje i širenje inovativnih organizacija rada, olakšavanje pristupa zaposlenju i tržištu rada, socijalnu uključenost i nediskriminaciju na tržištu rada, jačanje ljudskih potencijala kroz reformu sistema obrazovanja i stručnog usavršavanja, promociju partnerstva u reformi oblasti zapošljavanja i socijalne uključenosti te razvoj institucionalnih kapaciteta i povećanja efikasnosti javne uprave na državnom, regionalnom i lokalnom nivou.

### Vijeće EU-a: Ljudska prava

- Evropski parlament:  
Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove (LIBE)  
Odbor za spoljnu politiku - Pododbor za ljudska prava (DROIT)

- Evropski sud

Evropski sud (*European Court of Justice*) je institucija koja se od 1989. sastoji od tri suda: Evropskog suda (*Court of Justice of the European Communities*), Prvostepenog suda (*Court of First Instance*) i Suda za službenike Evropske unije (Civil Service Tribunal – CCT). Uloga Evropskoga suda je da kao institucija osigura da se pri primjeni i tumačenju Osnivačkog ugovora poštuje pravo. Iako sud ograničene nadležnosti, Evropski sud je bio izuzetno važan pri uobličavanju pravnog poretka Unije. Sud je pokrenuo proces tzv. konstitucionalizacije Ugovora, čime je pravni poredak Evropske unije stekao obilježja koja ga odmiču od sistema međunarodnog prava. Stoga Evropski sud nema u Uniji samo pravosudnu nego i važnu političku ulogu. Sjedište Suda je u Luksemburgu.

### *Organizacija*

Evropski sud čine po jedan sudija iz svake države članice. Osim sudija, ravnopravan položaj u Sudu ima osam nezavisnih advokata. Njihova funkcija je da daju Sudu mišljenje o tome kako riješiti konkretni predmet, ne zastupajući pritom ničije interese u postupku. Oni daju stručnu ocjenu o

tumačenju i primjeni prava u konkretnoj situaciji. Sud sudi u plenumu ili u sudskim vijećima. Organizacija Suda, kao i postupak pred njim, uređeni su Statutom Suda, koji je sadržan u Protokolu uz Osnivački ugovor i njegov je sastavni dio, te u Pravilima postupka.

Prvostepeni sud čini, prema Ugovoru iz Nice, barem jedan sudija iz svake države članice. U Prvostepenom sudu nema nezavisnih advokata, ali se u konkretnom predmetu može odlučiti da se jednom od sudija povjeri zadatak nezavisnog advokata. I Prvostepeni sud sudi u plenumu ili u sudskim vijećima. Organizacija Prvostepenog suda, kao i postupak pred njim, uređeni su Statutom Suda, koji je sadržan u Protokolu uz Osnivački ugovor i njegov je sastavni dio, te u Pravilima postupka Prvostepenog suda. Nacrt Osnivačkoga ugovora predložio je da se ta sudska instanca preimenuje u Visoki sud. Jedan od razloga za to vjerovatno je i to što Ugovor iz Nice, a to prihvata i Ustavni ugovor, predviđa mogućnost osnivanja sudskih panela s nadležnošću u unaprijed utvrđenim vrstama sporova na čije bi odluke bila moguća žalba Prvostepenom sudu.

Krajem 2004. godine uspostavljen je i treći sud – Sud za službenike Evropske unije, koji je na prvostepenom nivou preuzeo rješavanje radnih sporova između institucija Evropske unije i njihovih zaposlenih.

### *Ostale službe Suda*

Administrativne poslove Suda, uključujući zaprimanje predmeta i brigu o objavljivanju odluka Suda, obavlja sekretar Suda.

Važan dio Suda je Odjeljenje za istraživanje i dokumente, u čijem je sastavu i biblioteka. Odjeljenje obavlja za Sud potrebna istraživanja, na primjer komparativna istraživanja internih prava država članica, te sistematizuje sudsku praksu. Zaposleni Odjeljenja takođe su zaduženi da sastave sažetak sudske odluke, koji se objavljuje zajedno s odlukom.

### *Nadležnosti Evropskoga suda*

Osnivanjem Prvostepenog suda 1989. godine nisu se povećale nadležnosti Evropskoga suda kao institucije, samo je postupak u nekim područjima iz jednostepenog pretvoren u dvostepeni. Kad god je u prvom stepenu nadležan

Prvostepeni sud, predviđena je i mogućnost žalbe Sudu EZ-a. Žalba se može odnositi samo na pravna, a ne i na činjenična pitanja. Prvostepena nadležnost novog suda se od njegovog osnivanja stalno proširivala. Danas postupak u prvom stepenu započinje pred Sudom EZ-a samo u prethodnom postupku te u postupcima protiv država članica. Ugovor iz Nice predviđa mogućnost da se i ti postupci u prvom stupenu povjere Prvostepenom sudu.

Nadležnosti Evropskog suda kao institucije su ograničene. Najvažniji su sljedeći postupci:

- *Prethodni postupak.* Postupak koji pred Sudom pokreće nacionalni sud pred kojim se neko pitanje evropskog prava pojavi kao relevantno za odlučivanje u predmetu. Nacionalni sudovi u tom postupku mogu Evropskom sudu postavljati pitanja tumačenja i pitanja valjanosti prava Zajednice. Nacionalni sudovi nižih instanci ovlašteni su da postavljaju takva pitanja, dok su sudovi zadnje instance to obavezni učiniti. Na taj način se u pravnom sistemu Zajednice osigurava ujednačenost prava. Postupak se u praksi pokazao izuzetno važnim, i upravo je u tom postupku Evropski sud razvio neka osnovna načela prava Zajednice, kao što su načelo nadređenosti i načelo direktnog učinka.
- *Tužbe protiv države članice.* Evropski sud ovlašten je da na zahtjev Komisije ili države članice utvrdi da neka država članica krši neku od obaveza utemeljenih u pravu Evropske unije. Postupak se pokreće nakon prethodno neuspjelog administrativnog postupka. Od tužene države očekuje se da preduzme sve što je nužno da bi ispravila povredu koja je utvrđena presudom Evropskog suda.
- *Tužbe za poništenje akta Zajednice.* Evropski sud ovlašten je da poništi akt koji donese institucija Evropska unija ako je protivpravan iz nekog od razloga predviđenih Ugovorom. Takav zahtjev Sudu mogu podnijeti institucije Evropske unije – Vijeće, Parlament, Komisija i, u određenim slučajevima, Evropska centralna banka, države članice, ali i pojedinci – pravne i fizičke osobe iz država članica ako mogu dokazati postojanje pravnog interesa za traženje poništenja akta.
- *Tužbe zbog propusta.* Isti tužioci kao u postupcima povodom tužbe za poništenje ovlašteni su pokrenuti i postupak zbog propusta neke od institucija Evropske unije da donese akt koji je na osnovu neke postojeće pravne norme obavezna donijeti.

- *Tužbe za naknadu štete.* Institucije, države članice te pravne i fizičke osobe ovlaštene su pred Evropskim sudom zahtijevati da im institucija Evropske unije nadoknadi štetu koju je uzrokovala protivpravnim (ne)djelovanjem.

Nabrojane su tek najvažnije vrste nadležnosti Evropskog suda. Sud je nadležan i u nekim drugim pitanjima, na primjer u sporovima između zaposlenih u institucijama Evropske unije s tim institucijama. Nadležnost Suda države članice mogu uspostaviti i međusobnim dogovorom da rješavanje nekog međusobnog spora povjere Sudu.

Pojedinci imaju ograničen pristup Evropskom sudu. U situacijama kada se za zaštitu svojih prava koja im dodjeljuje novi evropski pravni poredak ne mogu obratiti Evropskom sudu ovlašteni su zaštitu potražiti pred nadležnim nacionalnim sudom.

### **Evropski sud za ljudska prava (pri Vijeću Evrope)**

Evropski sud za ljudska prava je međunarodni sud sa sjedištem u Strazburu. Broj sudija je jednak broju zemalja članica Vijeća Evrope koje su ratifikovale Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija). Vijeće Evrope trenutno čini četrdeset šest država članica. Sudije Evropskog suda za ljudska prava djeluju samostalno i ne predstavljaju nijednu zemlju. U radu sa predstavkama, Sud sarađuje sa Sekretarijatom, koji uglavnom čine pravници iz zemalja članica. Oni su takođe potpuno nezavisni od svojih zemalja i ne predstavljaju podnosiocima predstavki niti zemlje.

Sud primjenjuje Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Njegov zadatak je da obezbijedi da države članice poštuju prava i garancije koje su date Konvencijom. On to sprovodi kroz razmatranje predstavki (aplikacija, tužbi) podnijetih od pojedinaca ili, ponekad, država. Kada se ustanovi da je država članica prekršila jedno ili više prava i garancija, Sud donosi presudu. Presude su obavezujuće: država na koju se presuda odnosi je u obavezi da djeluje u skladu sa njom.



## LJUDSKA PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Prava svakog pojedinca u Bosni i Hercegovini propisana su Ustavom Bosne i Hercegovine, međunarodnim ugovorima ili konvencijama koje je Bosna i Hercegovina potpisala, kao i zakonima.

U Preambuli Ustava BiH se navodi odlučnost da se u Bosni i Hercegovini osigurava puno poštivanje međunarodnog humanitarnog prava, te opredjeljenost da se polazi od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, međunarodnih ugovora o građanskim i političkim te ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, te drugih instrumenata o ljudskim pravima.

Članom II Ustava BiH se proklamuje da Bosna i Hercegovina i oba entiteta osiguravaju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Takođe se navodi da se prava i slobode određeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te njenim Protokolima, direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini i imaju prvenstvo pred svakim drugim zakonodavstvom. U istom članu se proklamuje da je svim osobama na području Bosne i Hercegovine osigurano da uživaju ljudska prava i temeljne slobode bez diskriminacije prema polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom opredjeljenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, pripadnosti nacionalnoj manjini, vlasništvu, rođenju ili drugom statusu.

Aneks 6 Ustava BiH odnosi se na Sporazum o ljudskim pravima, kojim se svim osobama na području Bosne i Hercegovine osigurava najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući i prava i slobode osigurane Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te njenim protokolima, kao i drugim međunarodnim sporazumima, koji su posebno navedeni u Dodatku ovog aneksa. Ta prava i slobode uključuju: pravo na život; pravo na nepodvrgavanje mučenju, nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kazni; pravo osobe da ne bude držana u ropstvu ili potčinjenosti ili da obavlja prisilni ili obavezni rad; pravo na slobodu i sigurnost ličnosti; pravo na pošteno suđenje u građanskim i krivičnim predmetima, te druga prava u vezi sa krivičnim postupcima; pravo na privatni i porodični život, nepovredivost doma i korespondencije; slobodu

mišljenja, savjesti i vjere; slobodu izražavanja; slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima; pravo na zaključenje braka te osnivanje obitelji; pravo na imovinu; pravo na obrazovanje; pravo na slobodu kretanja i stanovanja.

Poglavlje II Ustava BiH posvećeno je zaštiti ljudskih prava putem Komisije za ljudska prava, koja se sastoji iz *Ureda ombudsmana* i Vijeća za ljudska prava. Komisija za ljudska prava djeluje pri Ustavnom sudu BiH.

Aneks 7 Ustava predstavlja Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama. Poglavlje I Aneksa 7 posvećeno je zaštiti prava izbjeglica i raseljenih osoba, dok je Poglavlje II posvećeno Komisiji za raseljene osobe i izbjeglice, čije je sjedište u Sarajevu.

Unutar sistema državne uprave formirana su i posebna tijela čija je uloga dalja promocija i unapređenje sistema zaštite ljudskih prava, kao što je Vijeće za djecu, Agencija za ravnopravnost polova, Odbor za Rome, Vijeće za invalidna lica, Komisija za odnose sa vjerskim zajednicama. Pri Parlamentarnoj skupštini BiH formirano je Vijeće za nacionalne manjine, kao savjetodavno tijelo.

Institucije Bosne i Hercegovine daju punu podršku Međureligijskom vijeću u BiH. Njegovom uspostavom ostvaruje se međureligijski dijalog između četiri najveće vjerske skupine u BiH.

Poglavlje III Aneksa 6 Ustava BiH posvećeno je drugim organizacijama koje se bave ljudskim pravima. Naglašava se obaveza promovisanja i podsticanja djelovanja nevladinih i međunarodnih organizacija za zaštitu i promovisanje ljudskih prava. Pozivaju se Komisija UN-a za ljudska prava, OSCE, Visoki komesarijat UN-a za ljudska prava i druge nevladine ili regionalne misije i organizacije za ljudska prava da pažljivo prate stanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, uključujući osnivanje mjesnih ureda i slanje posmatrača, izvjestilaca i drugih relevantnih osoba, te na obavezu da im se pruža efikasna i potpuna pomoć, pristup i olakšice.

### *Nacionalni programi za unapređenje ljudskih prava:*

- Bosna i Hercegovina je usvojila Akcioni plan za suzbijanje trgovine ljudima, a na snazi je i Privremena instrukcija za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima;
- postoji i Sporazum o saradnji sa nevladinim organizacijama u području zaštite žrtava trgovine ljudima;
- u primjeni je i Akcioni plan za djecu 2002-2010, čije provođenje prati Vijeće za djecu;
- 2005. godine usvojena je Nacionalna strategija za pitanja Roma, kao najugroženije i najbrojnije nacionalne manjine u BiH;
- usvojen je Akcioni plan za jednakost polova;
- Savjet ministara BiH ustanovio je Ured agenta za zastupanje BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava.

### *Vanjska politika BiH u području ljudskih prava*

Ministarstvo vanjskih poslova BiH u svom vanjskopolitičkom djelovanju promovise politiku zaštite ljudskih prava svih osoba u svim državama u skladu sa međunarodno priznatim standardima za zaštitu ljudskih prava.

U svojoj vanjskoj politici BiH se zalaže za jačanje demokratije i promociju ljudskih prava, polazeći od načela da zaštita ljudskih prava svakog pojedinca i vladavina prava u cjelini pružaju dobru osnovu za sigurnost i mir u svijetu.

Bosna i Hercegovina je ratifikovala međunarodne instrumente u oblasti ljudskih prava, uključujući konvencije UN-a, SE i pripadajuće protokole, prema kojima postoji obaveza izvještavanja, a zalaže se za dosljednu saradnju sa ugovornim tijelima UN-a osnovanim prema tim konvencijama.

### *Učešće BiH u radu međunarodnih organizacija*

#### OSCE

Postavši članicom OSCE-a, Bosna i Hercegovina je prihvatila načela Završnog dokumenta iz Helsinkija, te saraduje sa OSCE-om na području promocije i zaštite ljudskih prava. U Bosni i Hercegovini djeluje Misija OSCE-a, u okviru koje postoji Odjeljenje za ljudska prava, čija je uloga da prati stanje ljudskih prava u BiH, te da u tom cilju tijesno saraduje sa

domaćim organima u BiH (prije svega sa Institucijom ombudsmana, Ustavnim sudom i Ministarstvom za ljudska prava BiH) i međunarodnom zajednicom.

Vijeće za ljudska prava Ujedinjenih nacija

Bosna i Hercegovina je u maju 2007. godine, na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija, izabrana za punopravnu članicu Vijeća za ljudska prava UN-a.

Vijeće za ljudska prava ima sjedište u Ženevi, broji 47 zemalja članica (mandat članica Vijeća traje tri godine) koje su izabrane poštujući princip ravnopravne geografske zastupljenosti, prema regionalnim grupama. Afričku i azijsku grupu čine po 13 članica, istočnoevropsku grupu šest, GRULAC osam i zapadnu grupu sedam zemalja članica Vijeća. Bosna i Hercegovina pripada istočnoevropskoj regionalnoj grupi.

Učešće delegacije Bosne i Hercegovine u radu Vijeća odnosi se na praćenje rada Vijeća tokom njegovog zasjedanja, te praćenje rada radnih grupa i ostalih tijela Vijeća. Vanjskopolitički pravci Bosne i Hercegovine, Platforma za nastup delegacije BiH na Generalnoj skupštini UN-a, te strateški principi BiH za pridruživanje evroatlantskim integracijama osnova su za nastup delegacije BiH u radu Vijeća za ljudska prava.

Saradnja Bosne i Hercegovine sa mehanizmima Vijeća za ljudska prava usaglašena je sa zahtjevima ovih mehanizama, posebno kada se radi o saradnji sa tzv. tematskim specijalnim procedurama. Nadležne institucije Bosne i Hercegovine dostavljale su odgovore na upitnike specijalnih mehanizama i odgovore na upitnike u skladu sa odredbama usvojenih rezolucija Komisije za ljudska prava (koja je u martu 2006. godine prestala sa radom, formiranjem Vijeća za ljudska prava) ili Generalne skupštine UN-a u oblasti ljudskih prava.

### **Podvojenost teorije i prakse**

Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu je u svom dokumentu iz 2008. godine *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini – Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnijenja* upravo pokušao da ponovo ukaže javnosti na podvojenost teorije i prakse kada su u pitanju ljudska prava u Bosni i Hercegovini. Od tada do danas ništa

se bitno nije promijenilo, na šta ukazuje i izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine ka Evropskoj uniji.

U državi koja pretenduje na članstvo u Evropskoj uniji, njenim građanima i građankama koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici i pripadnice jednog od triju konstitutivnih naroda i dalje su uskraćena određena politička prava, što je državu Bosnu i Hercegovinu dovelo i pred Evropski sud za ljudska prava, kojem su diskriminirani građani podnijeli svoje apelacije. Evropski sud za ljudska prava je u decembru 2009. godine donio presudu i naložio Bosni i Hercegovini da ukloni diskriminatorne odredbe prema nacionalnim manjinama iz Ustava i Izbornog zakona, ali ona ni do danas nije sprovedena. Vijeće Evrope je u Rezoluciji od 29. aprila 2010. pozvalo vlasti Bosne i Hercegovine da bez odlaganja i ozbiljno pristupe izmjenama Ustava, ali ni pred opšte izvore 2010. godine nije bilo političke saglasnosti za sprovođenje odluke Suda.

Stanje dodatno usložnjava i administrativno-teritorijalna organizacija države (država, entiteti, Brčko distrikt, kantoni, opštine) čije neharmonizovano i ponekad neprecizno zakonodavstvo ostavlja previše prostora za različita tumačenja pitanja, poput nadležnosti, što izuzetno otežava ili obesmišljava korištenje raspoloživih instrumenata za zaštitu ljudskih prava.

Nedovoljno razvijena pravna svijest stanovnika Bosne i Hercegovine o ljudskim pravima, nepoznavanje mehanizama njihove zaštite i nepovjerenje prema nadležnim institucijama doprinose da političke elite nisu iskoristile potencijal ugrađen odredbama o ljudskim pravima u Dejtonskom sporazumu, kao i Ustavu BiH. Bosna i Hercegovina se i dalje nalazi na samom početku izgradnje efikasnog i funkcionalnog sistema zaštite ljudskih prava.

Djelovanje političkih i vladinih zvaničnika uglavnom je bilo određeno zaštitom takozvanih vitalnih nacionalnih interesa, a nauštrb stvarnih i uglavnom neostvarenih prava koja su sastavni dio savremenog koncepta ljudskih prava.

Veliki broj oblasti se, pak, odlikuje visokim nivoom usklađenosti sa evropskim i međunarodnim standardima ljudskih prava, međutim kod tih slučajeva ponekad postoji problem kvaliteta primjene zakonskih odredbi. Na primjer, ističe se i u dokumentu Centra za ljudska prava, u oblasti zaštite

prava nacionalnih manjina je utvrđeno da se u slučaju državnog Zakona o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina radi o aktu koji ide u smjeru garantovanja i više prava nego što je to predviđeno relevantnim međunarodnim standardima, pri čemu je Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokratiju putem zakona) ozbiljno upozorila i na moguće probleme u implementaciji ovih pozitivnih odredbi. Ovaj problem postaje očigledan ukoliko se u obzir uzme oblast ostvarivanja prava na učešće u javnom i političkom životu. Budući da nacionalne manjine spadaju u ustavnu kategoriju „ostalih“, što se odražava i na njihovu poziciju u izbornoj legislativi, može se s pravom govoriti da nacionalne manjine ne uživaju ista prava poput građana i građanki koji se izjašnjavaju kao pripadnici i pripadnice jednog od triju konstitutivnih naroda. Postoje i situacije, naročito u kategoriji ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kada se pozitivne zakonske odredbe ne primjenjuju, što se opravdava teškom ekonomskom situacijom, odnosno nedostatkom finansijskih sredstava.

Široka oblast ljudskih prava i njihovog kršenja u Bosni i Hercegovini predmet je svakodnevnog medijskog izvještavanja, ali dominiraju teme koje se odnose na ekonomska i socijalna prava, iza kojih proističu pravo na pravično suđenje, pravo na život, prava manjina, politička prava, prava djeteta, sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti itd. Izvještavanje je često u senzacionalističkom tonu, što umanjuje potencijal koji mediji imaju u oblasti zaštite i promocije ljudskih prava.

Izvještaj Centra za ljudska prava je u analizama ukazao na činjenicu o nerazvijenoj i zapostavljenoj svijesti o ljudskim pravima kod građana i građanki, čiji osnovni uzrok može biti jaz između formalne svijesti o zaštićenosti ljudskih prava i stvarnog povjerenja u zaštitu tih prava. Iako građani i građanke imaju određena znanja o ljudskim pravima koja im pripadaju, preovladava shvatanje da se ljudska prava ne poštuju, što zapravo umanjuje i gotovo potpuno ukida potrebu razumijevanja, prihvatanja i učenja o ljudskim pravima i instrumentima njihove zaštite, a to dalje potkopava povjerenje građana u sistem zaštite ljudskih prava, te se oni dodatno obeshrabruju u pokušaju njegovog korištenja.

U pomenutom izvještaju trenutno stanje ljudskih prava i njihova budućnost u Bosni i Hercegovini se plastično predstavlja kroz ekonomski koncept ponude

i potražnje. Uz pretpostavku da je adekvatan i efikasan sistem zaštite ljudskih prava u ovom slučaju predmet ponude i potražnje, onda se može reći da država Bosna i Hercegovina, kao ključni ponuđač, ne nudi svojim građanima adekvatnu zaštitu ljudskih prava, što se može prvenstveno objasniti niskom „cijenom“ ljudskih prava. Drugim riječima, ljudska prava nemaju vrijednost koja bi im podigla cijenu i primorala državu da poveća njihovu ponudu. Bosna i Hercegovina odnosno političke snage koje je trenutno vode i tumače njene interese vjerovatno smatraju da niska ponuda ljudskih prava ne košta ni državu ni njih kao nosioce političke moći, te stoga i nema podsticaja da se krivulja ponude podigne. S druge strane, već pomenuti faktor cijene odnosno niske vrijednosti ljudskih prava utiče i na njihovu potražnju kod građana. Dakle, ukoliko građani nisu uvjereni u vrijednost ljudskih prava, neće ih ni potraživati, što dovodi do situacije u kojoj se Bosna i Hercegovina danas nalazi: bez potražnje ljudskih prava nema ni njihove ponude! Ovaj zaključak potvrđuju i neki rezultati ispitivanja rađenih za potrebe navedenog Izvještaja o svijesti građana o ljudskim pravima, gdje je, i pored činjenice da od 81,3% građana koji smatraju da samo djelimično (72,6%) ili nikako (8,7%) ne uspijevaju da ostvare svoja ljudska prava, tek njih 12,7% od ukupnog broja ispitanih izjavilo da se nekomе obratilo radi zaštite svojih ljudskih prava, dok 87,3% građana uopšte nije potražilo neku vrstu zaštite, pomoći ili savjeta. Nameće se zaključak da budućnost ljudskih prava, odnosno unapređenje postojećeg sistema njihove zaštite, zavisi od djelovanja na potražnju, pri čemu se prvenstveno misli na vrijednosti i shvatanja svih interesnih grupa i pojedinaca, uključujući i međunarodnu zajednicu u BiH, ali i regionalne i međunarodne organizacije izvan BiH, koji zapravo čine „potrošače“ odnosno potencijalne potražioce ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.

Do unapređenja sistema zaštite ljudskih prava može se doći samo putem sveobuhvatnog djelovanja, uz bar minimum političke volje i sa neophodnim znanjima i vještinama svih uključenih i zainteresovanih aktera, praćeno adekvatnom finansijskom podrškom.

## **EKONOMSKA I SOCIJALNA PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI**

Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH u 2009. godini registrovala je najveći broj povreda tih prava u ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj oblasti, podaci su Godišnjeg izvještaja o rezultatima aktivnosti ombudsmana za ljudska prava BiH. Tokom 2009. godine ova institucija zaprimila je 1.820

novih i prenijela 1.103 predmeta iz prethodnih godina, od čega je najviše primilo Odjeljenje za ekonomska, socijalna i kulturna prava (523), te Odjeljenje za politička i građanska prava (424)

Ovi statistički podaci mogu se samo djelimično uzeti kao pokazatelj stanja ljudskih prava, jer u 2009. nije postojala elektronska baza podataka sa elektronskim praćenjem predmeta, a drugi razlog je što su ocjene stanja ljudskih prava rađene samo na osnovu žalbi građana ombudsmanima, dok ostali indikatori ombudsmanima nisu bili na raspolaganju.

Na osnovu broja žalbi u prošloj godini Institucija ombudsmana BiH donijela je 159 preporuka i izradila specijalne izvještaje o stanju ljudskih prava lica smještenih u ustanove za zbrinjavanje, o stanju u zatvorima, te o naknadama za korištenje porodiljskog odsustva. U Izvještaju je istaknuto da je veoma loša pozicija centara za socijalni rad, jer njihova brojnost i struktura zaposlenih ne mogu odgovoriti na potrebe građana. Takođe, primjetni su nepoštivanje međunarodnih standarda u oblasti rada te nedovoljno određene odredbe zakona koje se odnose na otpremnine, što ostavlja prostor za česte zloupotrebe poslodavaca, a posebno je loše stanje u ostvarivanju prava na penzije.

Umjesto davanju pomoći, koncepcija razvoja zasnovana na ljudskim pravima daje prednost strategijama osposobljavanja. Ona počiva na titularima prava koji su samim tim oni koji usmjeravaju razvoj. Zato je naglasak na ljudskom biću kao središtu procesa razvoja. Cilj je da se ljudi osposobe da kreiraju sopstveni život i život svoje zajednice. Stoga ovakva koncepcija razvoja zahtijeva visok nivo učešća lokalnih i regionalnih zajednica, civilnog društva, manjina, žena i drugih subjekata. To pretpostavlja pristup informacijama, institucijama, odlučivanju i kreiranju ekonomske i druge politike. Ovakav pristup razvoju podrazumijeva ugrađivanje specifičnosti određene sredine (lokalne, regionalne, nacionalne itd.) u formulisanje razvojne politike. Ovo znači stvaranje sopstvene razvojne politike zasnovane na specifičnostima, interesima i potrebama ljudi koji žive u odnosnoj zajednici, umjesto prihvatanja modela i rješenja sa strane i brzometnih „rješenja“ i recepata koji ne uvažavaju te specifičnosti okruženja.

Postavljanje ljudskih prava u središte razvoja podrazumijeva poštovanje principa ravnopravnosti i nediskriminacije po bilo kojoj osnovi, obuhvatajući



kako aktivne mjere eliminisanja diskriminacije tako i afirmativne akcije i prakse za pripadnike diskriminiranih grupa. U takvoj poziciji mogu biti žene, pripadnici određene rase, nacionalnosti, etničke grupe, određenog starosnog doba, vjeroispovijesti itd. Obezbjedenje principa nediskriminacije u koncepciji razvoja zasnovanog na ljudskim pravima zahtijeva da se u svakoj sredini, na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, ustanovi koje su to društvene grupe čija se prava sistematski krše, odnosno nemaju pristupa efektivnoj zaštiti i ostvarivanju osnovnih zagarantovanih prava. To je osnova za određivanje takvog razvoja koji će uzimati u obzir potrebe i položaj diskriminiranih grupa i obezbijediti uslove za identifikovanje osnova diskriminacije radi njene eliminacije i za uživanje prava ravnopravno sa pripadnicima ostalih grupa. Ovo pretpostavlja postojanje podataka i vođenje statistike, što nadalje zahtijeva da državni organi vode evidenciju i podatke razvrstane po raznim kategorijama karakteristika i osobenosti, kao što su pol, starosna dob, nacionalno i etničko porijeklo, vjeroispovijest, rasa, invaliditet, seosko odnosno gradsko stanovništvo itd. Samo na osnovu ovako razdvojenih podataka može se otkriti postojanje diskriminirane grupe i obezbijediti ostvarivanje prava i potreba pripadnika te grupe kako u svakodnevnom životu tako i prilikom određivanja pravaca razvoja i donošenja i primjene konkretnih mjera. Osim toga, razvojna politika treba da uključuje i mjere za otklanjanje neravnoteže moći između, primjera radi, žena i muškaraca, ili radnika i poslodavaca.

U definisanju razvoja, Evropska unija od Amsterdamskog ugovora potpisanog 1997. godine ekonomiji pridružuje još dva politička polja: društvo i životnu okolinu. Juna 2001. godine Evropsko vijeće je u Geteborgu donijelo prvu Evropsku strategiju održivog razvoja, šesti akcioni program o zaštiti životne okoline i Bijelu knjigu o javnoj upravi. Prema ovoj strategiji, promišljena ekonomska politika može da neutrališe pritisak na životnu okolinu i iscrpljivanje prirodnih resursa koji su prateći fenomeni ekonomskog razvoja zasnovanog na korištenju energije i materijalnih inputa. Stimulisanjem inovacija, produktivnosti i efikasnosti može se postići smanjivanje pritiska na životnu okolinu i resurse i, istovremeno, doprinijeti povećanju zaposlenosti i kompetitivnosti širom Evrope. Strategija održivog razvoja trebalo bi da bude zasnovana na stalnoj analizi posljedica povećanja pritiska na životnu okolinu prouzrokovanu ekonomskim razvojem i težnji za izgrađivanjem vizija povećanja produktivnosti resursa. Na ovom principu

treba da se podstaknu i razviju inicijative za odgovarajuće integracije raznih politika, na primjer tržišta, regionalne politike i trgovine. Osnovni cilj treba da bude novi model razvoja u kojem su društveni i ekološki ciljevi i inicijative podržavani u procesu stvaranja ekonomskog bogatstva. Evropska strategija održivog razvoja stoga podstiče utvrđivanje nacionalnih i sektoralnih ciljeva, što će omogućiti proces integracija politika. Potrebno je da se razviju ciljevi i indikatori u ekonomskoj sferi (npr. kriterijum konvergencije ekonomske i monetarne unije), kao i u oblasti socijalne kohezije (npr. bruto nacionalni proizvod/stopa nezaposlenosti).

## **Ekonomska, socijalna i kulturna prava**

Koncept razvoja zasnovan na ljudskim pravima podrazumijeva da se u kreiranju ekonomskog razvoja polazi od stvaranja uslova koji će omogućiti uživanje i zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, a samim tim i građanskih i političkih prava.

Ovu grupu prava čine:

- pravo na rad i zapošljavanje i na pravičnu naknadu;
- pravo na pravedne i povoljne uslove rada;
- pravo na zaštitu na radnom mjestu, uključujući pravo na štrajk i udruživanje i učešće u sindikatima;
- pravo na socijalnu pravdu i socijalno obezbjeđenje, uključujući posebnu zaštitu majki i djece, zdravstveno i socijalno osiguranje, penzijsko osiguranje, socijalnu pomoć i slično;
- pravo na pristup sredstvima rada: zemljištu, kapitalu i kreditima, infrastrukturi, tehnologiji i opremi;
- pravo na dostojan životni standard i kvalitet života, uključujući ishranu, pristup zdravoj pijaćoj vodi i zadovoljavajuće uslove stanovanja;
- pravo na zdravlje: pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu i preduslove da se vodi zdrav život, uključujući reproduktivna i seksualna prava;
- prava lica sa posebnim potrebama (hendikepirana lica);
- pravo na obrazovanje i dodatno školovanje;
- pravo na učešće i sticanje koristi od nauke i istraživanja;
- pravo na učestvovanje u kulturnom i umjetničkom životu.

Činjenica je da ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u velikoj mjeri zavisi ne samo od volje države već i od njene ekonomske razvijenosti i raspoloživih sredstava. U tom smislu su ova prava „dugoročna“ i ne mogu se ostvariti odjednom, niti u kratkom roku. To, međutim, ne oslobađa države obaveze da djeluju na ovom planu. Naprotiv, države su dužne da preduzimaju korake „kako bi se postepeno postiglo puno ostvarenje prava priznatih u ovom paktu svim odgovarajućim sredstvima...“ I pored toga što stepen sprovođenja ovih prava zavisi od ekonomske razvijenosti država, sve države, bez obzira na stepen njihove razvijenosti, moraju svojim građanima da obezbijede makar minimum prava koje garantuje Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Ustavom Bosne i Hercegovine propisana su ljudska prava i osnovne slobode. Bosna i Hercegovina se također obavezala da poštuje niz različitih međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima i podliježe odredbama međunarodnih sporazuma, navedenih u Aneksu VII Dejtonskog sporazuma.

Osnovni međunarodni dokumenti su:

- Evropska konvencija o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda i njeni protokoli;
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima;
- *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima;*
- Okvirna konvencija o nacionalnim manjinama;
- Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije.

Ujedinjene nacije danas nedvosmisleno polaze od stava nedjeljivosti ljudskih prava, što je potvrđeno i prilikom obilježavanja pedesetogodišnjice postojanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima 1998. godine sa sloganom „Sva ljudska prava za sve“.

### **Obaveze država prema ostvarivanju i zaštiti ekonomskih i socijalnih prava**

Prihvatanje principa nedjeljivosti ljudskih prava znači da su države u istoj mjeri odgovorne za kršenje i neostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i za kršenje građanskih i političkih prava. Propuštanje

države da ispunjava svoje obaveze iz međunarodnih konvencija koje je ratifikovala, u ovom slučaju ekonomska, socijalna i kulturna prava, predstavlja, prema međunarodnom pravu, kršenje odnosne konvencije. Država ima tri vida obaveza: da poštuje, štiti i ispunjava (ekonomska, socijalna i kulturna) prava. Bilo kakav propust u odnosu na ove obaveze smatra se kršenjem prava. Svaka od ovih obaveza ima dva elementa: obavezu sprovođenja i obavezu postizanja određenog efekta. Obaveza sprovođenja podrazumijeva usvajanje određenih mjera, politike ili plana akcije, a obaveza postizanja određenog efekta zahtijeva od države da postigne određeni cilj kako bi zadovoljila standarde u odnosnoj oblasti.

Država ima diskreciono pravo u odabiru mjera za sprovođenje svojih obaveza. Praksa država i primjena pravnih normi u konkretnim slučajevima i situacijama od strane domaćih sudova i međunarodnih tijela za nadziranje implementacije međunarodnih instrumenata znatno su doprinijeli razvoju univerzalnih standarda ljudskih prava. To je uticalo i na bolje razumijevanje prirode ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ograničenja i spektra odnosa koje obuhvataju.

Prema međunarodnom paktu iz ove oblasti, država, bez obzira na svoje ekonomske mogućnosti, ima obavezu da ispunjava minimalni nivo obaveza kako bi se osigurao minimalni, osnovni nivo uživanja svakog od ovih prava. U tom smislu, primjera radi, država, čiji veliki broj stanovnika gladauje, ili nema krov nad glavom, ili nema pristupa osnovnom obrazovanju - krši Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ovaj minimalni nivo obaveza, uprkos tome što se kvantitativno ne može iskazati, nije uslovljen postojanjem određenih resursa potrebnih za njihovo izvršavanje, niti se može eliminisati zbog ekonomskih teškoća ili drugih razloga. Polazi se, naime, od stanovišta da je funkcija i uloga države da pruži određene usluge, zaštitu i sigurnost svim članovima zajednice koji u njoj žive, te da se mnoga od tih prava mogu osigurati a da se prethodno ne obezbijede značajni finansijski i materijalni resursi. S druge strane, ipak, potpuno ostvarenje mnogih, iz čitavog spektra ovih prava, može da zavisi od raspoloživosti određenim materijalnim i finansijskim sredstvima.

Do kršenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava dolazi kada država svojim aktom ili nečinjenjem vodi politiku ili praksu koja je protivrječna

obavezama iz Međunarodnog pakta ili ih ignoriše, ili ne uspijeva da dostigne zahtijevani minimalni standard ili rezultat. Kršenje ovih prava predstavlja i svaka diskriminacija u njihovom ostvarivanju ili zaštiti na osnovu pola, rase, jezika, religije, nacionalnog, etničkog ili socijalnog porijekla, političkog ili drugog stava. Primjeri neposrednog kršenja prava su:

- usvajanje legislative ili programa politike koji očito nije u skladu sa prethodno važećim obavezama u ovoj oblasti, osim ako se to ne radi u cilju postizanja ravnopravnosti i poboljšanja ostvarenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, marginalizovanih ili ugroženih grupa;
- usvajanje bilo kakve retrogradne mjere koja smanjuje obim ostvarenja ovih prava;
- formalno ukidanje ili suspenzija zakona potrebnih za kontinuirano ostvarenje ovih prava;
- aktivno negiranje takvih prava određenim pojedincima ili grupama putem legislative ili diskriminatorne prakse;
- aktivna podrška mjerama usvojenim od trećih lica koja nisu u skladu ili ometaju uživanje ljudskih prava;
- opstrukcija ostvarenja ovih prava preko dopuštenih limita koje predviđa Pakt, kao što su *vis major* ili nedostatak potrebnih resursa;
- smanjenje ili preraspodjela određenih javnih davanja i javne potrošnje kada to dovodi do ukidanja uživanja takvih prava ili nije praćena odgovarajućim mjerama neophodnim za obezbjeđenje minimuma prava na naknadu svima kojima je potrebna.

Primjeri kršenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava nečinjenjem države ili propuštanjem izvršenja određenih radnji su:

- propuštanje da se preduzmu odgovarajuće mjere kako to zahtijeva Pakt;
- propuštanje da se reformiše ili obnovi legislativa koja je u očiglednoj neusklađenosti ili suprotnosti sa obavezama iz Pakta;
- propuštanje da se otklone prepreke koje onemogućuju ili otežavaju primjenu obaveza iz Pakta;
- propuštanje da se vrši nadzor i kontrola nad ostvarenjem ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava;
- propuštanje da se koristi maksimum raspoloživih sredstava za punu realizaciju obaveza iz Pakta;

- propuštanje da se bez odlaganja ostvaruju prava koja Pakt zahtijeva da se hitno ostvaruju;
- propuštanje da se udovolji međunarodno utvrđenom ili dogovorenom minimumu standarda u ovoj oblasti;
- propuštanje da se uzmu u obzir međunarodnopravne obaveze u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava prilikom sklapanja bilateralnih ili multilateralnih sporazuma sa drugim državama, međunarodnim organizacijama ili multinacionalnim korporacijama.

Čitav ovaj set odgovornosti i obaveza država u pogledu ostvarivanja, poštovanja i zaštite ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i širok raspon instrumenata i aktivnosti koje državama stoje na raspolaganju kako bi stvorile uslove za uživanje i zaštitu minimalnog nivoa ovih prava, ukazuje da države i njihove vlade nemaju mnogo prostora da opravdaju loš ekonomski i socijalni položaj koji trpi većina stanovništva. S obzirom na legitimitet koji im je dat od građana, obaveza je država da pristupe i ratifikuju univerzalne međunarodnopravne instrumente iz oblasti ljudskih prava, odnosno, ako su ih već ratifikovali, da prihvaćene međunarodnopravne norme ugrade u svoje nacionalno zakonodavstvo i da preduzmu sve raspoložive mjere za njihovo sprovođenje, zaštitu i poštovanje. Tu obavezu ne smiju zanemariti ni prilikom pregovaranja i zaključivanja bilateralnih i multilateralnih ekonomskih, trgovinskih i drugih sporazuma i aranžmana, kako sa drugim državama tako sa multilateralnim korporacijama. Države imaju obavezu da utiču na politiku ovih korporacija i da ih modifikuju u cilju ispunjenja međunarodnih obaveza u oblasti ljudskih prava. S obzirom na to da i u ovoj oblasti sila, odnosno moć, dominira nad pravom, neophodno je ustanoviti mehanizme kontrole i prinude koji će efikasno korigovati i nadzirati politiku multinacionalnih finansijskih i ekonomskih korporacija u pravcu obezbjeđenja ekonomskih i socijalnih prava ljudi.

U izradi strategije ekonomskog razvoja zasnovane na ljudskim pravima pred državom se postavlja jedan broj problema:

- problem stvaranja uslova za ispunjenje ekonomskih i socijalnih prava u uslovima neoliberalne makroekonomije i liberalizacije trgovine u kojoj profitiraju isključivo bogata i razvijena tržišta nasuprot malim, skućenim i siromašnim tržištima;
- problem smanjivanja suvereniteta odnosno samostalnosti nacionalne države (naročito prezaduženih zemalja i država u razvoju) u formulisanju i

spровоđenju nacionalne ekonomske, socijalne, obrazovne, zdravstvene i druge politike u uslovima prihvatanja i sprovođenja programa strukturalnog prilagođavanja privrede i koncepcija Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke;

- problem postavljanja odgovornosti za kršenje ekonomskih i socijalnih prava u uslovima ekonomske i političke tranzicije i ekonomskog prestrukturiranja privrede koji za sobom povlači rastuću nezaposlenost, zatvaranje radnih mjesta, smanjivanje državnih izdataka za socijalnu zaštitu, zdravstvo, obrazovanje itd.
- problem različitih tumačenja sadržaja ekonomskih i socijalnih prava - pravo na rad može tumačiti kao (1) pravo na traženje zaposlenja, kao (2) pravo na nadoknadu u slučaju nezaposlenosti, kao (3) pravo da se bude zaposlen, ili čak kao (4) pravo da se bude zaposlen u skladu sa stručnom spremom i kvalifikacijama.

Socijalno uključivanje kao koncept osnov je socijalnih politika u zemljama EU-a, kao i njihove uzajamne koordinacije na nivou Evropske unije. Socijalno uključivanje je proces koji omogućava licima izloženim riziku od siromaštva i socijalne isključenosti da steknu priliku i neophodnu podršku za potpuno učešće u ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu te da uživaju društveno prihvatljive standarde života i blagostanja primijenjenim u društvu u kojem žive.

Sam pojam socijalne uključenosti dobio je na važnosti u javnim raspravama o politici EU-a početkom 1985. godine, ali prekretnica je svakako Lisabon 2000. (Lisabonska strategija), kada je utvrđen desetogodišnji strateški cilj EU-a *da postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija na svijetu zasnovana na znanju, sposobna za održiv ekonomski rast s više i boljih radnih mjesta i većom socijalnom kohezijom*. U isto vrijeme utvrđen je i instrument za implementaciju Lisabonske strategije, tzv. otvoreni metod koordinacije (OMC), koji pruža okvir za saradnju unutar i između zemalja članica čije su nacionalne politike usmjerene prema zajedničkim usvojenim razvojnim ciljevima zajednice.

Do stvarnog pokretanja procesa socijalnog uključivanja došlo je zasjedanjem Evropskog vijeća u Nici 2000. Kada je Vijeće EU-a usaglasilo sljedeće ciljeve u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti koji su ključni za poluge Evropske strategije za socijalnu uključenost:

1. olakšati svima zapošljavanje te pristup resursima, pravima, robama i uslugama,
2. spriječiti rizik od isključenosti,
3. pomoći najugroženijim kategorijama stanovništva,
4. pokrenuti sve relevantne organe.

Agencija za statistiku BiH objavljuje osnovni set indikatora siromaštva, usklađen s EU standardima, kroz publikaciju *Izveštaj o potrošnji domaćinstava*, koja se publikuje na trogodišnjoj osnovi, a posljednji izvještaj je objavljen 2007. godine i poklapa se s rezultatima iz 2001. godine u pogledu grupa društva izloženih većem riziku od siromaštva. Međutim, još uvijek se sistemski ne prate svi ključni indikatori siromaštva i socijalne isključenosti prema zahtjevima EUROSTAT-a.

Druga istraživanja upućuju na siromaštvo i ranjivost dodatnih grupa stanovništva, npr. poljoprivrednici, romsko stanovništvo, osobe s invaliditetom, povratnici i raseljena lica. Postojeći profil siromaštva bio je nadopunjen nalazima drugih istraživanja o dodatnim ranjivim grupama, čime Strategija socijalnog uključivanja u obzir uzima i druge ranjive kategorije koristeći se svim dostupnim izvorima podataka.

Pojedine grupe i uzroci njihove isključenosti i siromaštva su još uvijek nedovoljno istraženi, naročito to važi za osobe s invaliditetom, romsko stanovništvo, stanovništvo iz ruralnih područja, povratnike i izbjeglice, mlade koji rano napuštaju obrazovanje te institucionalizovana lica, beskućnici i sl. Radi boljeg upoznavanja trendova ranjivih grupa, potrebno je unaprijediti sistemsko praćenje i istraživanje položaja, na primjer, osoba s invaliditetom, nacionalnih manjina, lica koja su značajno materijalno ili na drugi način oštećena ratnim zbivanjima, beskućnika itd.

|      | Broj stanovnika |           |           | Stopa siromaštva |       |          |
|------|-----------------|-----------|-----------|------------------|-------|----------|
|      | Ukupno          | Žene      | Muškarci  | Ukupno           | Žene  | Muškarci |
| BiH  | 3,447,156       | 1,762,908 | 1,684,248 | 18,56            | 15,78 | 19,32    |
| FBiH | 2,213,783       | 1,133,785 | 1,079,998 | 17,39            | 14,04 | 18,30    |
| RS   | 1,166,173       | 595,124   | 571,049   | 20,23            | 18,93 | 20,60    |
| BD   | 67,200          | 33,999    | 33,201    | 25,03            | 13,19 | 28,10    |



Kako se navodi u Strategiji socijalnog uključivanja Bosne i Hercegovine, tržište rada u BiH pokazuje sljedeće karakteristike: visoku stopu nezaposlenosti i neaktivnosti te visok udio neformalne zaposlenosti. Radna aktivnost, nezaposlenost, neformalna zaposlenost značajne su determinante koje utiču na siromaštvo pojedinaca. Stopa siromaštva je najveća među populacijom koja je nezaposlena (24,3%). Međutim, trećinu populacije siromašnih čine zaposlena lica, tzv. radno siromaštvo (13,9%), iako je stopa siromaštva niža u odnosu na samozaposlene, penzionere te nezaposlene. To ukazuje da je kvalitet radnih mjesta te nivo produktivnosti nizak, kao i da nedostaju potrebne vještine i znanje s obzirom na to da je nivo obrazovanja u značajnoj korelaciji s rizikom od siromaštva, pa je neophodno javne politike usmjeriti k povećanju nivoa produktivnosti kroz investicije u obrazovanje i istraživanje (formalni, neformalni oblici obrazovanja).

Kada su pitanju *ranjive grupe* na tržištu rada i u obrazovanju, isti dokument navodi sljedeće:

*Žene* – Žene u Bosni i Hercegovini su vrlo malo zastupljene u zaposlenosti. U 2009. godini svega 23,7% radno sposobnih žena je radilo (FBiH 20,7%; RS 29,4% i BD 18,3%) naspram 43,2% muškaraca. Nezaposleno je 25,6% (muški 23,1%) i aktivno svega 31,9% žena u odnosu na 57,1% muškaraca. Slijedi da su razlike među polovima najuočljivije u stopi aktivnosti gdje je 68,1% žena neaktivno.

Žene se manje obrazuju nego muškarci, 57,8% radno sposobnih žena u BiH ima osnovnu školu ili čak niže, što objašnjava i uzrok njihove neaktivnosti. Međutim, uloga žene u porodici je čest razlog nemogućnosti traženja zaposlenja, naročito kada u tome nemaju podršku društva i/ili porodice. Istraživanja pokazuju da se 50% žena osjeća opterećeno dnevnim aktivnostima (muškarci 24%) kao što je održavanje domaćinstva (83% žena naspram 18% muškaraca), briga o djeci, pomoć djeci u obrazovanju (33% žena naspram 13% muškaraca) i slično. Porodiljsko odsustvo je isto tako različito regulisano među entitetima, ali i sa značajnim razlikama u pravima u korištenju materinskog odsustva između kantona u Federaciji BiH. Isti problem je i u predškolskom obrazovanju i boravku djece u predškolskim ustanovama. Da bi se više vrednovao rad i uloga žene u društvu i porodici te povećala njena radna aktivnost, neophodno je, a na to upućuju i EU smjernice zapošljavanja, vrednovati ulogu žene u društvu i adresirati *usklađivanje*

*poslovnog, porodičnog i privatnog života žene.* Politike usmjerene u ovom pravcu treba da olakšaju brži povrat žena na posao kroz omogućavanje veće zaštite i njege djece. U pogledu toga, npr. samo 6% djece u Bosni i Hercegovini pohađa predškolske ustanove, dok za jaslice nema podataka. Postojanje razlike u platama je dodatni razlog slabe aktivnosti ženske populacije. Žene zaposlenje pronalaze najprije u pretežno ženskim zanimanjima, i to u sektoru usluga.

Mladi (15-24 godine) – Čine 13,8% ukupne populacije u Bosni i Hercegovini (14,7% u FBiH, 12,2% u RS-u, 11,8% u BD-u). Time se Bosna i Hercegovina svrstava u znatno mlađe zemlje u odnosu na EU gdje mladi čine u prosjeku 12,7% populacije EU-25, te 12,2% EU-15. Nezaposlenost mladih predstavlja poseban izazov i u 2009. godini iznosi 48,9% (FBiH 54,3%, RS 38,3%). Stopa nezaposlenosti mladih (15-24) u 2009. iznosila je 48,9%, u EU-27 15,5% (2008), pri čemu su najviše u Španiji (24,2%) i Grčkoj (22,1%). Ista je 2,5 puta veća nego u Rumuniji (18,6%) i skoro četiri puta veća nego u Bugarskoj (12,7%) i EU-27 (15,5%). Gender razlike su uočljive; stopa zaposlenosti mladih žena iznosi 11,5% i duplo je manja od stope zaposlenosti muškaraca iste dobi. Često se problem visoke stope nezaposlenosti mladih, koji ne mogu da pronađu prvo zaposlenje, veže za njihove vještine, jer ne stiču potrebne vještine tokom svog obrazovanja, niti imaju mogućnosti sticanja prakse.

Stopa aktivnosti mladih iznosi 33,6% u 2009. godini, što se dijelom može objasniti da je dio mladih lica još u procesu školovanja. Stopa aktivnosti je znatno niža od ukupne stope aktivnosti 43,6% (stopa aktivnosti mladih EU-27 je 44,5% u 2008). Međutim, drugi dio mladih je neaktivan, naročito mlade žene, te je prisutno i rano napuštanje obrazovanja odnosno prekid školovanja, naročito u ruralnim sredinama. Brine i to da su na evidencijama za zapošljavanje, npr. u RS-u 15,83%, mladi bez ikakvog zanimanja. Procjene su da je oko 100.000 mladih napustilo zemlju u periodu do 2003. Podaci o neaktivnosti mladih su poražavajući za Bosnu i Hercegovinu ako se uzme u obzir da mladi bez prilike da se integrišu na tržište rada, prema svim međunarodnim istraživanjima, mnogo brže zapadaju u različite oblike ovisnosti i kriminala nego druge neintegrisane starosne grupe, što utiče i na odlaganje ili odustajanje od osnivanja porodice. U konačnici to čini vrlo

negativan, dugoročan uticaj, na stabilnost i razvoj društva. Stoga su mladi, a naročito mladi s nedovoljnim kvalifikacijama, posebno ranjiva kategorija.

Osobe s invaliditetom – Administrativni registri (evidencije resornih entitetskih ministarstava prema korisnicima prava po raznim osnovama invaliditeta) ukazuju na to da u Bosni i Hercegovini živi 207.136 osoba s invaliditetom, od čega u FBiH 141.602, RS-u 64.504 i BD-u 1.030. Drugi podatak, prema procjenama različitih udruženja osoba s invaliditetom u 2008, govori o 250.000 osoba s invaliditetom na teritoriji BiH (RVI, civilne žrtve rata i civilni invalidi) nakon proširenja prava u FBiH u 2007. po osnovu Zakonu o osnovama socijalne zaštite FBiH i civilnim žrtvama rata. U 2006. od ukupne populacije RS-a 11% su bile osobe s invaliditetom (prema nezvaničnim izvorima). Ukupan broj osoba s invaliditetom u Bosni i Hercegovini je teško procijeniti uslijed nekonsolidovanih baza podataka.

Analize pokazuju da su izgledi za lice s posebnim potrebama da se nađe u siromaštvu za skoro jednu petinu veći u odnosu na ostala lica. Stopa zaposlenosti osoba s invaliditetom se takođe ne može preciznije odrediti iz razloga što administrativni registri zavoda i službi za zapošljavanje entiteta ne razvrstavaju podatke zaposlenosti i nezaposlenosti u odnosu na invaliditet lica. Obrazovna struktura osoba s invaliditetom ne prati se sistematski.

Romi – Predstavljaju najveću manjinu u Bosni i Hercegovini, od ukupno 17 nacionalnih manjina. U nedostatku popisa stanovništva koriste se samo procjene o broju romske populacije, koje se kreću od 40.000 do 80.000 Roma u BiH (podaci za entitete nisu dostupni), pri čemu je realnija ova posljednja, pa udio Roma u ukupnom broju stanovnika iznosi 2,1%. Stalno zaposlenje ima svega 3% Roma u BiH (nekih 1,5% radno sposobnih Roma je zaposleno), u RS-u uglavnom zaposleni u javnom sektoru, dok je preduzeća i zanatskih radnji u romskom vlasništvu veoma malo. Podaci o zaposlenosti Roma su vrlo oskudni, tako da neke procjene govore i o 99% Roma bez zaposlenja. Najveći izvor prihoda dolazi kroz samozapošljavanje, i to kroz prikupljanja sekundarnih sirovina i reciklaže otpada. Ovi podaci upućuju i na slabu obrazovanost romske populacije, gdje 76% Roma nikada nije pohađalo i nije završilo osnovnu školu. S obzirom na to da romska populacija predstavlja izuzetno specifičan problem i isključenost po više osnova, potrebno je sistematski istražiti njihov društveni položaj na tržištu rada kako

bi se bolje razumjeli uzroci njihove marginalizacije, što bi dalje trebalo imati uticaj i na programe zapošljavanja i obuke usmjerene prema ovoj ciljnoj grupi.

Starija lica (55 – 64) – Stopa zaposlenosti starijih lica starosne dobi između 50 i 64 godine u 2009. godini iznosi 34%, dok ista za lica starosne dobi 55 do 64 u EU-27 u 2008. godini iznosi 45,6%. Lica ove starosne dobi čine radnu snagu sa zastarjelim, prije rata stečenim kvalifikacijama, slabom mutacijom za dalje učenje i prilagođavanje; ali i u odsustvu programa prekvalifikacije nisu se mogla prilagoditi zahtjevima tržišne ekonomije. Samim tim ova lica dolaze u situaciju većeg rizika da ostanu bez posla, što ih dalje vodi ka siromaštvu ili radu s niskim i nesigurnim primanjima, često nepokrivenim osnovnim paketom socijalnog osiguranja. Pored toga, nesnalaženje u traženju posla, nedostatak vještina potrebnih za pronalaženje zaposlenja i informisanja o tržištu dodatno otežava njihove izgleda za posao.

Prema studiji Svjetske banke samo 5% stanovništva u starosti 25-65 godina ima univerzitetsku diplomu, što je vrlo nisko u poređenju s 11% u Hrvatskoj, 18% u Sloveniji, a naročito je ispod prosjeka EU-a od 24%.

Entiteti su ustavom nadležni za oblast socijalne, dječije i porodične i boračke zaštite, zaštite ratnih veterana, kao i za pitanja povratka raseljenih lica i izbjeglica. U Federaciji se nadležnost u oblasti socijalne zaštite dijeli na 10 kantona odnosno 30 ministarstava, čija je izvorna nadležnost finansiranje i implementacija prava socijalne zaštite i usklađivanje okvirnog zakona s kantonalnim zakonom o socijalnoj zaštiti. Prava iz oblasti socijalne zaštite ostvaruju se na opštinskom nivou (zavisno od budžeta opštine) i sprovode kroz opštinske *centre za socijalni rad* (CSR) ili resorna odjeljenja u okviru opštinskih vlasti u FBiH i RS-u. Postoji velika razlika u ljudskim resursima i u visini sredstava koja opštine izdvajaju za rad CSR-a, kao i u visini budžetskih sredstava koja se iz opština i kantona izdvajaju prema CSR-ima uzimajući u obzir da se zahtjevi za socijalnim uslugama povećavaju. U Bosni i Hercegovini ukupno u 2007. je evidentirano 116 CSR-a, od čega 71 u Federaciji BiH i 45 u Republici Srpskoj, dok u Brčko distriktu ne postoje CSR-i, već samo jedno pododjeljenje u okviru Odjeljenja za zdravstvo Vlade Brčko distrikta. Zatim, u Republici Srpskoj 18 opština je formiralo službe unutar opštinske administracije, najčešće sa jednim ili dva zaposlenika, koje

obavljaju samo osnovne djelatnosti socijalne zaštite bazirane isključivo na rješavanju prvostepenih upravnih predmeta po osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti, Porodičnog zakona i Zakona o dječijoj zaštiti.

Osiguranje sredstava za finansiranje socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini je u nadležnosti njenih entiteta. FBiH svoju nadležnost dijeli s kantonima, koji definišu posebne naknade koje finansiraju iz kantonalnih i/ili opštinskih budžeta, što na kraju stvara različitosti u nivou prava između kantona u iznosima novčanih naknada. Pravo na pomoć za osposobljavanje za rad kao i sufinansiranje rada ustanova socijalne zaštite osigurava se iz budžeta RS-a.

Socijalna davanja u oba entiteta se zasnivaju na konceptima zadovoljavanja proklamovanih prava i stanja socijalnih potreba. Dok prava koja ostvaruju korisnici boračke zaštite nisu uslovljena imovinskim cenzusom, dotle je najveći dio prava koja proizilaze iz zakona o socijalnoj zaštiti u oba entiteta direktno uslovljen imovinskim statusom i stvarnim socijalnim potrebama korisnika.

Bosna i Hercegovina troši značajna sredstva (4% BDP-a) na finansijske naknade kroz oblike socijalne zaštite koji nisu bazirani na doprinosima. To je znatno više nego što je prosjek zemalja u regionu (oko 1,6% BDP-a) ili evropskih zemalja. Siromašni dio stanovništva nesrazmjerno malo je *pokriven* ovim finansijskim naknadama. Najsiromašnija petina stanovništva prima samo 18% od ukupnih novčanih naknada za socijalnu zaštitu. Stanje s novčanim naknadama za boračku populaciju je još lošije, samo 15% ukupnih naknada prima najsiromašnija petina boračke populacije (a 27% ukupnih naknada prima najbogatija petina boračke populacije). Ovakvo stanje je fiskalno neodrživo i ne vodi smanjivanju siromaštva. U periodu 2004-2007. godina siromaštvo u Bosni i Hercegovini se nije smanjilo, a najnovije procjene pokazuju rast stope siromaštva.

Procjena Svjetske banke je da će u 2010. godini doći do porasta stope siromaštva u Bosni i Hercegovini za dva procenta zbog pada dohotka stanovništva za četiri posto, kako stoji u izvještaju o siromaštvu u Bosni i Hercegovini za 2009. godinu koji su uradili Svjetska banka i Direkcija za ekonomsko planiranje. Pokazatelji koji idu u prilog ovoj konstataciji su sve veća zaduženost stanovništva u Bosni i Hercegovini te pad proizvodnje, zaposlenosti i dohotka.

## Zaključak

Ostvarivanje razvoja zasnovanog na ljudskim pravima zahtijeva stvaranje preduslova na međunarodnom planu u smislu redistribuiranja odgovornosti za poštovanje, zaštitu i obezbjeđenje korpusa međunarodno garantovanih ljudskih prava prema novim međunarodnim akterima koji imaju sve više značaja na ovom planu: međunarodnim finansijskim organizacijama i transnacionalnim korporacijama. To podrazumijeva stvaranje efikasnih mehanizama za zaštitu i obezbjeđenje ljudskih prava, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, i eliminisanje višesmislenosti i nejasnoća u tumačenju pojedinih međunarodnih konvencija iz ove oblasti. Uz veću normativnu jasnost, treba obezbijediti i odgovarajuće međunarodne instrumente i međunarodne autoritete za tumačenje pojedinih odredbi međunarodnih konvencija i sadržaja prava. Konceptija razvoja zasnovana na ljudskim pravima podrazumijeva i redefinisiranje sadržaja razvoja i uključivanje takvih zahtjeva kao što su, primjera radi, obrazovanje, zdravstvena zaštita, pravo na stanovanje i pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Ovakav razvoj fokusiraće se na poboljšanje položaja ljudi, posebno marginalizovanih grupa, smanjivanje siromaštva, ostvarenje rodne ravnopravnosti, stvaranje uslova za punu zaposlenost i regeneraciji zdrave životne sredine. U takvim uslovima efikasnost ekonomske politike mjeriće se jedino kvalitetom života pojedinaca i stepenom zadovoljenja njihovih prava, interesa i osnovnih potreba.

## **Fiskalni aspekti pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji**

### **Uvod**

Bosna i Hercegovina se opredijelila za put ka Evropskoj uniji potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, dok je sam proces otpočeo 1997. godine, kada je Vijeće ministara Evropske unije počelo da postavlja uslove za razvoj bilateralnih odnosa. Tokom 1998. godine uspostavljena je Konsultacijska radna grupa EU-BiH sa zadatkom da pruži pravnu i stručnu pomoć u oblasti administracije i zakonodavstva. Međutim, proces integracije ne samo Bosne i Hercegovine već i ostalih zemalja zapadnog Balkana otvoren je Procesom stabilizacije i pridruživanja iz 1999. godine.

Na nivou Evropske unije ne postoji jedinstvena fiskalna politika, ali postoji proces harmonizacije poreskih politika između zemalja članica Evropske unije. Pravni osnov za harmonizaciju fiskalne 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 fiskalnih politika.

„Harmonizacija poreza je jedan od bitnih preduslova za obezbjeđenje 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-a i ostvarivanja 'četiriju velikih sloboda' kao simbola jedinstvene Unije.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vujo Vukmirica i Nikola Špirić, *Ekonomska i monetarna integracija Evrope*, Banja Luka, 2005, str. 322.

Pravni akt za sprovođenje procesa harmonizacije poreza nalazi se u direktivi, 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.

Međutim, priključenje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji pratiće proces harmonizacije njene fiskalne politike sa fiskalnom politikom zemalja članica. Harmonizacija će imati za posljedicu promjenu strukture budžetskih prihoda i rashoda. Transferi iz budžeta Evropske unije utićaće na promjenu strukture budžetskih prihoda. Neophodno je istaći da će budžetski prihodi biti manji za gubitak dijela prihoda od PDV-a i carina. Takođe će doći do promjene u strukturi rashoda budžeta kroz izdvajanja za budžet Evropske unije.

**Fiskalne vlasti Bosne i Hercegovine kao ključno pitanje priključenja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji treba da postave ocjenu intenziteta i smjera fiskalnih efekata koje nosi priključenje kroz promjenu strukture budžetskih prihoda i rashoda i vrijeme ostvarenja kriterijuma konvergencije, odnosno kakav uticaj će na javne finansije Bosne i Hercegovine imati pridruživanje Evropskoj uniji – neutralan, pozitivan ili negativan.**

## **1. Iskustva zemalja iz okruženja – Republike Hrvatske i Republike Slovenije**

Da bismo shvatili značaj procesa pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji i njegove posljedice na strukturu budžetskih prihoda i rashoda, i kakav će uticaj na javne finansije Bosne i Hercegovine imati, neophodno je sagledati procjene Republike Hrvatske i iskustvo Republike Slovenije.

### **1.1. Republika Hrvatska – bivša jugoslovenska republika – zemlja na putu ka pridruživanju Evropskoj uniji**

Republika Hrvatska sačinila je analizu fiskalnih efekata pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji. Analiza se pokazala veoma značajnom „Prvo, bez obzira na načelo prema kojemu nove članice ne bi trebalo neto pridonositi proračunu EU-a, čini se da će priključenje redovito povećavati fiskalni pritisak u novim



zemljama članicama, čak toliko da se počelo govoriti o mogućnosti fiskalne krize prouzročene proširenjem EU-a. Drugo, nove će članice nakon priključenja morati voditi fiskalnu politiku u skladu sa pravilima Pakta o stabilnosti i rastu (SGP), što bi također moglo imati određene negativne posljedice.<sup>2</sup>

Cilj analize je da preporuke, koje proizilaze, ukažu kako poboljšati pripremu za vođenje fiskalne politike u skladu s EU-om.

Fiskalna politika, kroz niz izmjena i dopuna, imaće direktan uticaj na budžetske prihode i rashode:

- dio budžetskih prihoda od PDV-a i carina odliće se u budžet EU-a,
- dio budžetskih prihoda povećaće se, na primjer od carina, zbog usklađivanja poreskog zakonodavstva između članica,
- ostvariće se priliv iz budžeta EU-a, odnosno iz fondova EU-a i sl.

Međutim, ključno pitanje je da li će priliv i odliv sredstava iz nacionalnog budžeta imati neutralan, pozitivan ili negativan uticaj.

Analiza istraživanja za period od 1995. do 2003. godine, uz pretpostavku da će Republika Hrvatska 2007. godine postati članica Evropske unije, pokazala je sljedeće:

- stopa rasta BDP-a Republike Hrvatske u 2002. je za 1,4% viša u poređenju sa 12 zemalja koje su postale članice Evropske unije 2004. i 2007. godine;
- budžetski deficit je za 0,9 procentnih bodova lošiji od prosjeka tih zemalja;
- izvor rasta domaće potražnje izražen u procentnim bodovima 1995-2000. godina i 2000-2003. godina je: lična potrošnja porasla je sa 2,7 na 2,8, javna potrošnja opala je sa 0,9 na -0,5, a investicije su porasle sa 1,9 na 2,1;
- neophodno je posmatrati i učešće potrošnje i investicija u BDP-u;
- Hrvatskoj treba strategija rasta zasnovana na izvozu.

Priključivanje Republike Hrvatske Evropskoj uniji će dovesti do značajnih promjena u budžetskim prihodima i rashodima.

Dio prihoda će se odliti iz budžeta Republike Hrvatske u budžet Evropske unije:

---

<sup>2</sup> Pridruživanje Hrvatske Evropskoj uniji, Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2004, str. 48.

- od PDV-a;
- od carina – 75%.

Urađeno je nekoliko analiza iz ključnih oblasti:

#### ➤ **Analiza procjene odliva sredstava po osnovu PDV-a i postignuti rezultati**

Porast nominalnog BDP-a od 1% imaće za posljedicu rast prihoda od PDV-a za 1,2%. Na navedenoj pretpostavci sačinjena je procjena prihoda od PDV-a za 2007. godinu:

- nominalna stopa rasta BDP-a 7,1%,
- procijenjena godišnja stopa inflacije od 3%
- može se očekivati da će prihod od PDV-a iznositi 15,4% BDP-a.

**Rezultat analize:** procjenjuje se da bi obaveza po osnovu uplate u budžet Evropske unije od PDV-a iznosila oko **0,14% BDP-a**.

#### ➤ **Analiza carina i postignuti rezultati**

Direktno se odlijeva 75% naplaćene carine u budžet Evropske unije. Primjena važeće carinske tarife Evropske unije, po kojoj je prosječna carinska stopa 2,6%, uticaće na smanjenje prosječne carinske stope Republike Hrvatske sa 6,3% na 2,6%.

**Rezultat analize:** ukupan gubitak sredstava od carina od **0,6% BDP-a**.

#### ➤ **Analiza prihoda od akciza i postignuti rezultati**

Neke zemlje članice Evropske unije još uvijek nisu usaglasile nacionalne stope na akcizne proizvode sa stopama Evropske unije. Usklađivanje se provodi u dogovorenom tranzicijskom periodu.

Analiza je pokazala da Republika Hrvatska:

- od akciza na alkohol ne može očekivati dodatni prihod;
- od akciza na duvanske proizvode ne može očekivati značajniji efekat – sa 49,1% na 57% u MPC – zbog specifičnosti proizvoda i djelovanja sivog tržišta;
- od akciza na naftne derivate, koje učestvuju sa 60% u ukupnim prihodima od akciza, očekuje značajnije rezultate. Akciza na bezolovni

benzin je 12% niža od minimalne u Evropskoj uniji, a na dizel gorivo za 22%.

**Rezultat analize:** povećanje prihoda od **0,4% BDP-a**.

#### ➤ **Novе vrste prihoda budžeta Republike Hrvatske**

Novе vrste prihoda koje nisu vezane za projekte i direktno postaju prihodom budžeta jesu:

- tržišne intervencije u poljoprivredi – ZPP, i
- transferi po osnovu unutrašnjih politika.

Novе vrste prihoda koje su vezane za projekte i moć države da izdvoji dio vlastitih sredstava kao sufinansirajući dio su transferi iz:

- strukturnih fondova,
- kohezionog fonda, i
- ruralnog razvoja.

U prvoj godini članstva isplaćuje se 25% ukupno odobrenih sredstava, uz postepeno povećanje do 100%.

Međutim, u 2007. godini analiza je pokazala da se neće moći ostvariti prilivi po ovom osnovu iz razloga što doznake kasne oko tri mjeseca i efekat se može odraziti u 2008. godini, ali će prouzrokovati značajnije rashode u budžetu po ovom osnovu (efekti likvidnosti).

Transferi po osnovu unutrašnje politike u budžet mogu se očekivati oko **0,14% BDP-a**.

#### ➤ **Transferi vezani za pojedine projekte – sufinansiranje iz:**

- Strukturni fondovi – procjena priliva **0,31%**, a učešće sufinansiranja 0,10% BDP-a (25-50% nacionalna sredstva, s tim da je najvećim dijelom 25%),
- Kohezioni fond – procjena priliva **0,01%**, a učešće sufinansiranja 0,002% BDP-a,
- Ruralni razvoj – procjena priliva **0,03%**, a učešće sufinansiranja 0,04% BDP-a.

➤ **Analiza odliva sredstava po osnovu BDP-a i uplata po osnovu korekcije za Veliku Britaniju**

Odliv sredstava u budžet Evropske unije po osnovu BDP-a predstavljaće najveći teret za budžet Republike Hrvatske. Procjena je da će iznositi oko **0,76% BDP-a**. Uplata po osnovu korekcija za Veliku Britaniju – procjena je da će iznositi **0,07% BDP-a**. Velika Britanija se 1984. godine izborila za povrat dijela uplaćenih sredstava u budžet Evropske unije u iznosu od 0,66% njezine neto pozicije.

➤ **Ostale uplate iz budžeta Republike Hrvatske**

Uplata članarine za Evropsku investicionu banku (EIB) iznosila bi oko **0,03% BDP-a**. Procjena je urađena na primjeru Slovačke, a temelji se na BDP-u i broju stanovnika.

➤ **Ostali troškovi**

Troškovi:

- za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, po podacima Instituta za javne finansije Republike Hrvatske, iznose oko **5,25% BDP-a**, dok u Evropskoj uniji iznose oko 1%, te se očekuju uštede u ovom dijelu od 4% BDP-a;
- za prilagođavanje standardima Evropske unije, procjena je da će iznositi oko **0,1% BDP-a**.

Tabela 1.

|          | Na osnovu procjene za<br>2007. godinu     | % BDP-a     |
|----------|---|-------------|
| <b>I</b> | <b>PRIHODI</b>                            | <b>1.13</b> |
| 1        | Transferi koji<br>nisu vezani za projekte | <b>0.37</b> |
| A        | učinak supstitucije                       | 0.15        |
| B        | tržišne intervencije                      | 0.08        |
| C        | unutrašnja politika                       | 0.14        |
| 2        | Transferi vezani za<br>Projekte           | <b>0.35</b> |
| A        | Strukturni fond                           | 0.31        |
| B        | Kohezioni fond                            | 0.01        |
| C        | Ruralni razvoj                            | 0.03        |
| 3        | Ostali transferi                          | <b>0.41</b> |
| A        | pretpristupna pomoć                       | 0.19        |
| B        | posebni aranžmani                         | 0.22        |
| C        | budžetske kompenzacije                    | 0.00        |

|            |   |             |
|------------|---|-------------|
| <b>II</b>  | <b>RASHODI</b>  | 1.73        |
| 1          | Uplate u budžet EU-a                                    | 1.21        |
| A          | Carine  | 0.21        |
| B          | PDV   | 0.14        |
| C          | BDP   | <b>0.76</b> |
| D          | Korekcije za V. Britaniju                               | 0.07        |
| E          | EIB   | 0.03        |
| 2          | Izdaci za usklađivanje<br>zakonodavstva                 | <b>0.52</b> |
| <b>III</b> | <b>EFEKAT 1</b>   | <b>0.60</b> |
| <b>IV</b>  | <b>Sredstva za sufinansiranje<br/>i jaz likvidnosti</b> | <b>0.46</b> |
| <b>V</b>   | <b>EFEKAT 2</b>   | 1.06        |

## 1.2. Republika Slovenija – bivša jugoslovenska republika – zemlja članica Evropske unije

Republika Slovenija, bivša jugoslovenska republika, prva je postala članica Evropske unije – 1. januara 2004. godine.

Razvojne prioritete Republika Slovenija utvrdila je u Strategiji privrednog razvoja Slovenije. Osnovni makroekonomski pokazatelji Republike Slovenije utvrđeni su budžetskim memorandumom i predstavljaju osnov za izradu prijedloga budžeta za tekuću godinu:

Tabela 2.

U tabeli broj 3 dat je bilans prihoda i rashoda budžeta Republike Slovenije u 2002, 2003, 2004. i 2005. godini – dvije godine prije pristupanja i dvije godine nakon pristupanja Evropskoj uniji:

| Realan rast (%)  | 2002       |             | 2003       |             | 2004       |             | 2005       |             |
|--|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
|  | Prije-dlog | Ostvar-enje | Prije-dlog | Ostvar-enje | Prije-dlog | Ostvar-enje | Prije-dlog | Ostvar-enje |
| BDP  | 3,6        | 3,2         | 3,1        | 2,3         | 3,6        | 4,6         | 3,9        | 3,9         |
| Inflacija  | 6,4        | 7,5         | 5,5        | 5,6         | 4,9        | 3,6         | 2,5        | 2,5         |
| Izvoz  | 4,8        | 6,1         | 5,4        | 3,4         | 5,7        | 12,6        | 7,5        | 9,2         |
| Uvoz   | 4,7        | 4,8         | 4,5        | 6,3         | 6,2        | 12,4        | 6,5        | 5,3         |
| Lična potrošnja  | 3          | 2,0         | 2          | 3,1         | 3,5        | 3,5         | 3,4        | 3,3         |
| Javna potrošnja  | 3,7        | 2,7         | 2,4        | 2,8         | 2,7        | 1,7         | 2,5        | 3,0         |
| Bruto investicije u osn. sredstva                        | 4,6        | 3,1         | 3,2        | 5,5         | 6,5        | 6,8         | 6,7        | 3,7         |
| % nezaposlenosti   | 11,2       | 11,6        | 10,9       | 11,2        | 11         | 10,3        | 9,8        | 10,2        |
| Prosj. bruto plata/zap.                                  | 2,5        | 2           | 2          | 1,8         | 2          | 2           | 2,1        | 2,2         |
| Odnos EUR/USD  | 0,92       | 0,94        | 1,05       | 1,13        | 1,1        | 1,24        | 1,31       | 1,24        |
| Saldo tekućeg računa platnog bilansa, učešće u BDP-u (%) | -1,2       | 0           | 1,5        | 0,1         | 0,5        | -0,4        | -1,6       | -0,8        |

| BUDŽET PRIHODA I RASHODA REPUBLIKE SLOVENIJE |                                   |                         |       |                         |                         |                         |       |                         |       |   |                         |
|--|-----------------------------------|-------------------------|-------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------|-------------------------|-------|---|-------------------------|
| Red. br.                                     | OPIS                              | U 000 tolaru            |       | %                       | u 000 tolaru            |                         | %     | u 000 tolaru            |       | % |                         |
|  |                                   | BUDŽET 2002             |       |                         | BUDŽET 2003             |                         |       | BUDŽET 2004             |       |   | BUDŽET 2005             |
| <b>I</b>                                     | <b>UKUPNI PRIHODI</b>             | <b>1,194,477,098.00</b> |       |                         | <b>1,366,629,225.00</b> |                         |       | <b>1,555,205,845.00</b> |       |   | <b>1,683,044,677.00</b> |
| 1  | TEKUĆI PRIHODI                    | 1,174,776,780.00        | 98.35 | 1,349,253,965.00        | 98.73                   | 1,470,985,788.00        | 94.58 | 1,561,337,445.00        | 92.77 |   |                         |
| A  | Poreski prihodi                   | 1,082,460,156.00        | 92.14 | 1,256,558,024.00        | 93.13                   | 1,371,008,508.00        | 93.20 | 1,449,748,371.00        | 92.85 |   |                         |
| B  | Neporeski prihodi                 | 92,316,624.00           | 7.86  | 92,695,941.00           | 6.87                    | 99,977,280.00           | 6.80  | 111,589,074.00          | 7.15  |   |                         |
| 2  | KAPITALNI PRIHODI                 | 3,402,460.00            | 0.28  | 1,975,128.00            | 0.14                    | 3,740,500.00            | 0.24  | 3,446,173.00            | 0.20  |   |                         |
| 3  | PRIMLJENE DONACIJE                | 16,203,740.00           | 1.36  | 15,300,000.00           | 1.12                    | 10,430.00               | 0.00  | 2,254,256.00            | 0.13  |   |                         |
| 4  | TRANSFERNI PRIHODI                | 94,118.00               | 0.01  | 100,132.00              | 0.01                    | 104,870.00              | 0.01  | 105,148.00              | 0.01  |   |                         |
| 5  | PRIMLJENA SREDSTVA EVROPSKE UNIJE | 0.00                    |       | 0.00                    |                         | 80,364,257.00           | 5.17  | 115,901,656.00          | 6.89  |   |                         |
| A  | Prepristupna sred. EU-PHARE       |                         |       |                         |                         | 21,132,740.00           | 26.30 | 13,856,404.00           | 11.96 |   |                         |
|  | Sredstva ISPA-e                   |                         |       |                         |                         |                         |       | 9,770,404.00            | 70.51 |   |                         |
|  | Sredstva SAPARD-a                 |                         |       |                         |                         | 0.00                    |       | 3,022,720.00            | 21.81 |   |                         |
| B  | Zajed. polj. politika             |                         |       |                         |                         | 0.00                    |       | 1,063,280.00            | 7.67  |   |                         |
| C  | Strukturna politika               |                         |       |                         |                         | 11,207,800.00           | 13.95 | 27,333,961.00           | 23.58 |   |                         |
| D  | Koheziorna politika               |                         |       |                         |                         | 7,697,017.00            | 9.58  | 26,781,635.00           | 23.11 |   |                         |
| E  | Unutrašnja politika               |                         |       |                         |                         | 6,600,000.00            | 8.21  | 10,169,822.00           | 8.77  |   |                         |
| F  | Za paušalni povrat                |                         |       |                         |                         | 9,193,500.00            | 11.44 | 15,595,434.00           | 13.46 |   |                         |
| <b>II</b>                                    | <b>UKUPNI RASHODI</b>             | <b>1,334,084,212.00</b> |       | <b>1,437,144,754.00</b> |                         | <b>1,647,642,649.00</b> |       |                         |       |   | <b>1,774,985,303.00</b> |
| 1  | TEKUĆI RASHODI                    | 405,628,602.00          | 30.41 | 431,558,041.00          | 30.03                   | 464,536,114.00          | 28.19 | 490,630,448.00          |       |   |                         |

|     |                                |                        |       |                       |       |                       |       |                       |
|-----|--------------------------------|------------------------|-------|-----------------------|-------|-----------------------|-------|-----------------------|
| 2   | TEKUĆI TRANSFERI               | 795,643,217.00         | 59.64 | 856,514,782.00        | 59.60 | 938,314,148.00        | 58.16 | 1,040,401,185.00      |
| 3   | INVESTICIONI RASHODI           | 65,855,668.00          | 4.94  | 75,863,740.00         | 5.28  | 93,231,513.00         | 5.66  | 82,088,944.00         |
| 4   | INVESTICIONI TRANSFERI         | 66,956,725.00          | 5.02  | 73,208,192.00         | 5.09  | 86,511,674.00         | 5.25  | 88,723,304.00         |
| 5   | UPLAĆENA SRED. U BUDŽET EU     |                        |       |                       |       | 45,049,200.00         | 2.73  | 73,141,422.00         |
| A   | Uplata trad. vlastitih sred.   |                        |       |                       |       | 3,603,936.00          | 8.00  | 6,896,000.00          |
| B   | Uplata sred. od PDV-a u EU     |                        |       |                       |       | 6,607,216.00          | 14.67 | 10,550,400.00         |
| C   | Uplata sred. od BDP-a          |                        |       |                       |       | 31,334,221.00         | 69.56 | 49,544,562.00         |
| D   | Uplata sred. EU u korist V. B. |                        |       |                       |       | 3,503,827.00          | 7.78  | 6,150,460.00          |
| III | <b>Budžetski deficit</b>       | <b>-139,607,114.00</b> |       | <b>-70,515,529.00</b> |       | <b>-92,456,804.00</b> |       | <b>-91,940,626.00</b> |

Izvor: <http://www.mf.gov.si/slov/proracun> i poređenje koje je izvršio autor ovog rada



Najveće učešće u prihodima budžeta čine tekući prihodi – 98,35% u 2002, 98,73% u 2003, 94,58% u 2004, odnosno 92,77% u 2005. godini.

U okviru tekućih prihoda najveće učešće čine:

- poreski prihodi (porez na dohodak i dobit, doprinosi za socijalno osiguranje, porez na plate i druga lična primanja, porez na imovinu, domaći porezi na robu i usluge, porez na međunarodnu trgovinu i transakcije i drugi porezi) oko 92% u 2002, 93% u 2003, 93% u 2004, odnosno 93% u 2005. godini;
- neporeski prihodi oko 7% (takse, kazne i dr.);
- ostali prihodi (kapitalni, donacije, transferi) učestvuju svega sa 1,65% u 2002. godini, odnosno 0,34% u 2005. godini, dok prihodi od Evropske unije učestvuju sa 6,89% u 2005. godini.

Strukturu prihoda budžeta Republike Slovenije za 2005. godinu čine:

|  |     |
|--|-----|
| - prihodi od PDV-a – oko                     | 37% |
| - prihodi od poreza na dohodak i dobit – oko | 24% |
| - prihodi od akciza – oko                    | 14% |
| - prihodi od poreza na plate – oko           | 8%  |
| - ostali prihodi – oko                       | 17% |

Preko budžeta Republike Slovenije u 2005. godini prelilo se oko 43,8% BDP-a Republike Slovenije, što pokazuje da budžet Republike Slovenije igra važnu ulogu u preraspodjeli nacionalnog dohotka, da igra značajnu ulogu stabilizatora ekonomije i da je pokretač ekonomskih investicija.

U rashodima budžeta najveće učešće je učešće tekućih transfera – oko 59% od ukupnih rashoda budžeta za 2002-2005. godinu.

U tekućim transferima značajno mjesto zauzimaju tekući transferi u javne zavode, za socijalno osiguranje, transferi pojedincima i domaćinstvima, zatim tekući rashodi u okviru kojih značajno učešće bilježe rashodi za plate i druge izdatke zaposlenih – oko 38% (37% u 2002. godini, 39% u 2003. godini, 38% u 2004. i 2005. godini), izdaci za nabavku roba i usluga, plaćanje domaćih kamata i dr.

Ulaskom u Evropsku uniju Republika Slovenija je u 2004. godini ostvarila:

- prihod u budžet u iznosu od 80,3 milijarde tolara, odnosno 5,17% ukupnih prihoda budžeta, a izvršila uplatu u budžet Evropske unije u iznosu od 45 milijardi tolara, odnosno 2,73% ukupnih rashoda budžeta.

U 2005. godini ostvarila je priliv u budžet od 115,9 milijardi tolara, odnosno 6,89% ukupnih prihoda budžeta, a izvršila uplatu u budžet Evropske

unije u iznosu od 73,1 milijardu tolara. Neophodno je istaći da je od sredstava Evropske unije najviše povučeno iz PHARE<sup>3</sup> programa.

**Nakon ulaska u Evropsku uniju Republika Slovenija je u budžet za 2004. godinu ostvarila neto priliv od 35,3 milijarde tolara, a za 2005. godinu 42,7 milijardi tolara.**

## **2. Fiskalna politika Bosne i Hercegovine**

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sporazum) Bosni i Hercegovini otvoren je put ka Evropskoj uniji i načinjen je iskorak ka punopravnom članstvu. Jedan od najvažnijih ekonomskih dijelova Sporazuma sadržan je u Glavi III, a odnosi se na slobodno kretanje roba. Za vođenje fiskalne politike Bosne i Hercegovine od posebnog značaja su:

- usklađivanje zakonodavstva u oblasti poreza,
- usklađivanje zakonodavstva u oblasti carina,
- saradnja u oblasti revizije i finansijske kontrole,
- saradnja u oblasti bankarstva, osiguranja i drugih finansijskih poslova,
- saradnja u oblasti statistike.

Sporazum stupa na snagu nakon što ga sve zemlje članice Evropske unije ratifikuju. Smatralo se da bi taj period mogao da traje i do dvije godine, s tim da se u navedenom periodu primjenjuje Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine. U prvim godinama primjene Privremeni sporazum uspostavlja područje slobodne trgovine. Bosna i Hercegovina ima pet godina da uspostavi područje slobodne trgovine uz poštovanje određenih uslova:

- u klasifikaciji robe, u trgovini između ugovornih strana, primjenjivaće se kombinovana nomenklatura, i
- definicije carina i taksi.

Termin carina uključuje svaku dažbinu ili taksu bilo koje vrste koja je nametnuta u vezi s uvozom ili izvozom robe, uključujući svaki oblik dodatne

---

<sup>3</sup> PHARE program je pokrenut još 1989. godine i prvobitna svrha bila mu je pomoć tranzicijskim zemljama u suočavanju s izazovima ekonomskog restrukturiranja i političkih promjena.

dažbine ili takse u vezi sa takvim uvozom ili izvozom. Međutim, ona ne uključuje takse jednake unutrašnjem porezu, antidampinške ili kompenzacione mjere ili takse proporcionalne troškovima pruženih usluga. Navedeni uslovi podrazumijevaju isključivo uvođenje carinskih koncesija. Kako su reagovale fiskalne vlasti Bosne i Hercegovine da bi zaštitile domaću proizvodnju i eliminisale uticaj antidampinških cijena zemalja iz kojih je ostvaren uvoz?

### Carinske koncesije na industrijske proizvode

Stupanjem na snagu Privremenog sporazuma ukinute su carine na uvoz dobara porijeklom iz Evropske unije u Bosnu i Hercegovinu, osim na ona dobra koja su navedena u Aneksu I (a), (b) i (c), koje se smanjuju po sljedećoj dinamici:

Tabela 4.

| <i>Анекс</i> | "0" | "1" | "2" | "3" | "4" | "5" |
|--------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| <b>I (a)</b> | 50% | 0%  |     |     |     |     |
| <b>I (b)</b> | 75% | 50% | 25% | 0%  |     |     |
| <b>I (ц)</b> | 90% | 80% | 60% | 40% | 20% | 0%  |

*Легенда:*

година „0“: дан ступања на снагу Привременог споразума, 1.7.2008.

година "1": 1.1.2009., година "2": 1.1.2010., година "3": 1.1.2011., година "4": 1.1.2012., година "5": 1.1.2013.

Izvor: Bilten br. 35 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 11.

U cilju boljeg razumijevanja smanjenja postojeće carinske stope, na primjer robe iz Aneksa I(c) sa postojećom stopom carina od 15%, u narednih pet godina pri uvozu dobara iz Evropske unije primjenjivaće se sljedeće stope carina:

Tabela 5.

|                     | <i>полазна</i> | "0"          | "1"        | "2"       | "3"       | "4"       | "5"       |
|---------------------|----------------|--------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Анекс I (ц)</b>  |                | 90%          | 80%        | 60%       | 40%       | 20%       | 0%        |
| <b>стопа царине</b> | <b>15%</b>     | <b>13.5%</b> | <b>12%</b> | <b>9%</b> | <b>6%</b> | <b>3%</b> | <b>0%</b> |

Izvor: Bilten br. 35 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 11.

Primjena Privremenog sporazuma uključuje i eliminisanje svih izvoznih carina i taksi jednakog učinka u međusobnoj trgovini Evropske unije i Bosne i Hercegovine, kao i svih količinskih ograničenja i mjera jednakog učinka.

### Carinska koncesija na poljoprivredne i riblje proizvode

Kao i kod industrijskih proizvoda, i kod ribljih i poljoprivrednih proizvoda carinska koncesija primjenjuje se na uvoz iz Evropske unije u Bosnu i Hercegovinu i na uvoz dobara porijeklom iz Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Stupanjem na snagu Privremenog sporazuma carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda porijeklom iz Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i takse su ukinute. Takođe su ukinuta i količinska ograničenja na uvoz u Evropsku uniju ovih proizvoda porijeklom iz Bosne i Hercegovine, osim na određeni dio roba.

Carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz Evropske unije ukidaju se prema sljedećoj dinamici:

Tabela 6.

| Анекс   | "0"   | "1" | "2" | "3" | "4" | "5" |
|---------|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| III (а) | 0%  |     |     |     |     |     |
| III (б) | 50%   | 0%  |     |     |     |     |
| III (в) | 75%   | 50% | 25% | 0%  |     |     |
| III (д) | 90%   | 80% | 60% | 40% | 20% | 0%  |
| III (е) | 0% у оквиру дате царинске квоте за сваки производ |     |     |     |     |     |

Izvor: Bilten br. 35 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 12.

Neophodno je istaći da Privremeni sporazum ostavlja mogućnost izmjene režima svođenja uvoza iz Evropske unije na bescarinski uvoz. Prema odredbi člana 8. Privremenog sporazuma, Bosna i Hercegovina može da svoje carine u trgovini sa Evropskom unijom smanjuje brže nego što je to definisano istim ako to dozvoli njena opšta ekonomska situacija i situacija u datom privrednom sektoru.

**Fiskalne vlasti Bosne i Hercegovine navedenom pitanju trebale bi posvetiti posebnu pažnju sa ciljem iznalazjenja najboljeg rješenja za domaće privredne grane koje imaju komparativne prednosti u odnosu na zemlje okruženja, članice i kandidate Evropske unije.**

Njegovim potpisivanjem Bosna i Hercegovina ulazi u krug povlašćenih zemalja i prvu fazu implementacije:

- ispunjavanja opštih obaveza iz pravne stečevine Evropske unije (*acquis communautaire*),
- ispunjavanja posebnih obaveza, a koje zavise od same procjene Evropske komisije o ekonomskoj i političkoj situaciji u zemlji kandidatu.

Nova faza implementacije Sporazuma je dobijanje statusa zemlje kandidata, nakon čega se prelazi u fazu statusa punopravnog članstva.

Finansijskim okvirom za period 2007-2013. Evropska unija je planirala sredstva za pomoć zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za usklađivanje zakonodavstva sa pravnim naslijeđem Evropske unije. Odnosno, to je put ka fondovima Evropske unije (strukturni, poljoprivredni i kohezioni). Pomoć Evropske unije realizuje se preko IPA programa. Program IPA uspostavljen je Propisom Savjeta EZ-a broj 1085/2006 od 17. 6. 2007. godine, kojim se sprovodi Propis Savjeta EZ-a broj 1085/2006. Program IPA je podijeljen na pet komponenti:

- pomoć u tranziciji i izgradnji institucija,
- prekogranična saradnja,
- regionalni razvoj,
- razvoj ljudskih resursa,
- ruralni razvoj.

Zemlje kandidati ostvaruju pravo na korišćenje sredstava svih pet komponenti, dok Bosna i Hercegovina kao zemlja potencijalni kandidat ostvaruje pravo na korišćenje sredstava prve dvije komponente:

Tabela 7.  
(u milionima evra)

| MIFF 2009-2011 за БиХ (у мил евра) <sup>17</sup> | 2007 | 2008 | 2009 | 2010  | 2011  |
|--|------|------|------|-------|-------|
| Помоћ у транзицији и изградња институција        | 58,1 | 69,9 | 83,9 | 100,7 | 102,7 |
| Прекогранична сарадња                            | 4,0  | 4,9  | 5,2  | 5,3   | 5,4   |
| Укупно:  | 62,1 | 74,8 | 89,1 | 106,0 | 108,1 |

<sup>17</sup> MIFF 2009-2011 представља ревизију претходног (првог) оквира за БиХ који је ЕК урадила за период 2007-2010.

„Od države se, drugim riječima, očekuje da ambiciju za Evropskim partnerstvom dokaže konkretnim planom mjera i vremenskim rokovima u njihovoj implementaciji. Popis primarnih, kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta, koji stoje pred Bosnom i Hercegovinom u pripremi za integriranje

u EU, prvi put je, od strane Evropske komisije, dakako, predstavljen početkom 2004. godine.“<sup>4</sup>

Jedan od značajnih segmenata Sporazuma jeste Privremeni trgovinski sporazum, koji podrazumijeva ukidanje carina u međusobnoj razmjeni dobara između Evropske unije i Bosne i Hercegovine. Međutim, Bosna i Hercegovina je u velikoj mjeri ovisna o uvozu iz Evropske unije, te će svaka promjena u oporezivanju uvoza imati direktan uticaj na ekonomski položaj domaćih kompanija i stanovništva. Uvođenje carina u zaštićenim privrednim granama najčešće ima za posljedicu slabljenje konkurentnosti domaćih preduzeća. Sa teorijskog stanovišta međunarodne ekonomije oporezivanje međunarodne razmjene u vidu carina i drugih mjera koje su fiskalnog karaktera predstavlja teret za nacionalnu ekonomiju. „Usljed carinske zaštite i protekcionizma, u tim sektorima dolazi do neefikasnosti i rasipanja ograničenih resursa, iskrivljuje se djelovanje tržišnih mehanizama, investitori ne dobijaju prave signale o profitabilnosti djelatnosti i dr.“<sup>5</sup>

Primjena Privremenog trgovinskog sporazuma sa Evropskom unijom u narednom petogodišnjem planu uticaće na smanjenje prihoda od carina, a time i na budžetske prihode Bosne i Hercegovine, kao i na ekonomski i socijalni položaj stanovništva i privrede.

Poreska politika u Bosni i Hercegovini se koordinira kroz Fiskalno vijeće. Uspostavljanjem Uprave za indirektno oporezivanje u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: UIO BiH) 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-a 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 BiH preuzeo nadležnost nad naplatom svih indirektnih poreza: carine i carinskih dažbina, akciza, PDV-a naplaćenog u zemlji i na uvoz i putarine.

---

<sup>4</sup> Bosna i Hercegovina – 2014. Gdje želimo stići?, Sarajevo, 2009, str. 27.

<sup>5</sup> Bilten br. 35 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 1.

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-a BiH. Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda („Službeni glasnik BiH“, broj 55/04) uveden je jedinstveni račun na koji se uplaćuju i sa koga se raspoređuju indirektni porezi.

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

„Reforma neizravnih poreza odrazila se pozitivno na razinu duga i trgovinski deficit, koji je smanjen, zabilježeno je značajno poboljšanje u fiskalnoj bilanci zemlje, stopa inflacije je bila niska, osim u početnom razdoblju uvođenja PDV-a, mada ispod očekivanja MMF-a u odnosu na iskustva drugih zemalja koje su uvodile PDV.”<sup>6</sup>

U junu 2009. godine je usvojen novi Zakon o akcizama. Taj zakon je pozitivan korak u smislu usklađivanja sa *acquisom* iako nije postignuta puna usklađenost.

U oblasti direktnog oporezivanja Federacija Bosne i Hercegovine je usvojila Zakon o porezu na dohodak. Tim zakonom se značajno pojednostavljuje oporezivanje ličnih dohodaka. U Republici Srpskoj je zakon o oporezivanju ličnih dohodaka prošao izmjene i dopune i porez na lični dohodak je smanjen sa 10% na 8%. Usklađivanje među entitetima u oblasti primjene pravila za direktno oporezivanje je nepotpuno i potrebna je bliskija koordinacija. I dalje ima razlika između zakona o oporezivanju u Republici Srpskoj i Federaciji na jednoj strani i Distriktu Brčko na drugoj po pitanju dvostrukog oporezivanja. Izvršena je analiza propusta u oblasti oporezivanja preduzeća kako bi se pronašle postojeće mjere koje su možda u suprotnosti sa Kodeksom ponašanja za oporezivanje preduzeća. U skladu sa izvještajem, poslije toga,

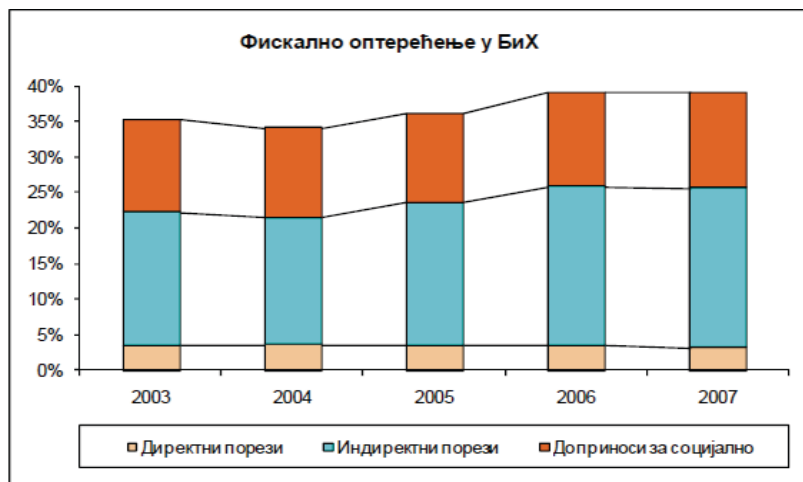
---

<sup>6</sup> Dinka Antić, Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini, Mostar, 2009, str. 303.

uklonjene su određene mjere koje su štetne za konkurenciju. Međutim, potrebne su dalje popratne aktivnosti po nalazima iz izvještaja. Na primjer, preduzeća u Federaciji koja zarađuju više od 30% svojih prihoda od izvoza su još uvijek izuzeta od poreza na dobit. To nije u skladu sa Kodeksom ponašanja.

Fiskalno opterećenje u Bosni i Hercegovini mjereno odnosom poreskih prihoda i bruto društvenog proizvoda u periodu 2003-2007. dato je u narednom grafikonu:

Grafikon 1.



Izvor: Agencija za statistiku BiH i CB BiH

Na osnovu podataka iz Godišnjeg operativnog izvještaja za 2007. godinu i BDP-a Bosne i Hercegovine za 2007. godinu vladinih finansija objavljenih od Centralne banke BiH autor je utvrdio fiskalno opterećenje Bosne i Hercegovine<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> Grupa autora, EU-monitoring: O ekonomskom i pravnom prilagođavanju standardima Evropske unije, Sarajevo, 2009, str. 80.

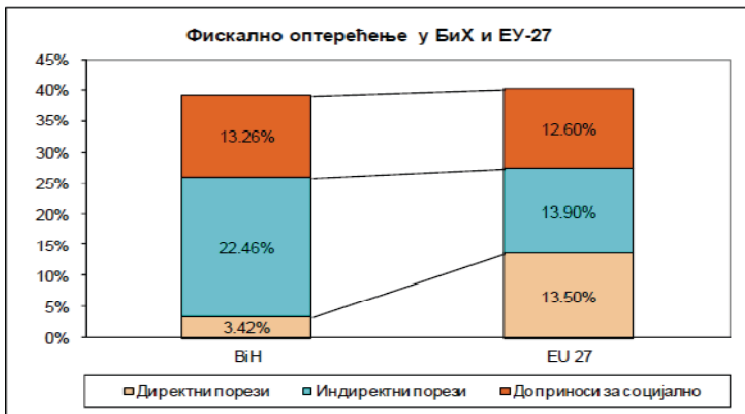


Tabela 8.

| Indirektni Porezi | Direktni porezi | Doprinosi | Ukupno 2007 | BDP 2007  | %       |         |         |         |
|-------------------|-----------------|-----------|-------------|-----------|---------|---------|---------|---------|
|                   |                 |           |             |           | 6 (1/5) | 7 (2/5) | 8 (3/5) | 9 (4/5) |
| 1                 | 2               | 3         | 4           | 5         | 6       | 7       | 8       | 9       |
| 4,830.00          | 682.00          | 2,909.00  | 8,421.00    | 21,647.00 | 22      | 3       | 13      | 39      |

Evropskom unijom, Bosna i Hercegovina ima značajno drugačiju strukturu poreskih prihoda. Učešće direktnih poreza u Bosni i Hercegovini je 8,7%, za razliku od Evropske unije gdje je učešće 33,8% u ukupnim poreskim prihodima. Učešće indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini je 57,4%, a u Evropskoj uniji je 34,9% u ukupnim poreskim prihodima.<sup>8</sup>

Grafikon 2.



Izvor: Eurostat, Agencija za statistiku BiH i CBBiH (2006. godina)

Za ukupno fiskalno opterećenje u Bosni i Hercegovini 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 Bosne i Hercegovine trebale bi aktivnosti usmjeriti na analizu fiskalnog opterećenja, sa akcentom na povećanje učešća direktnih poreza u BDP-u.

<sup>8</sup> Podatak za 2006. godinu.

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

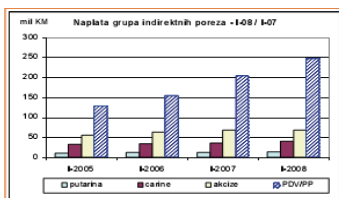
U 2007. godini naplaćeno je na jedinstveni račun UIO-a BiH 5,279 milijardi KM, što je za 23% više u odnosu na 2006. godinu, odnosno 55% više u odnosu na 2005. godinu. Nastavljena je tendencija rasta naplate indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini, a koja je najvećim dijelom posljedica:

- 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.

U 2008. godini u Bosni i Hercegovini je došlo do pada prihoda od indirektnih poreza kao posljedica potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Stoga je Bosna i Hercegovina ostala bez većeg dijela prihoda od carina. Naplata indirektnih poreza po grupama u nominalnom iznosu u I/2008 u odnosu na I/2007 data je u narednom grafikonu:

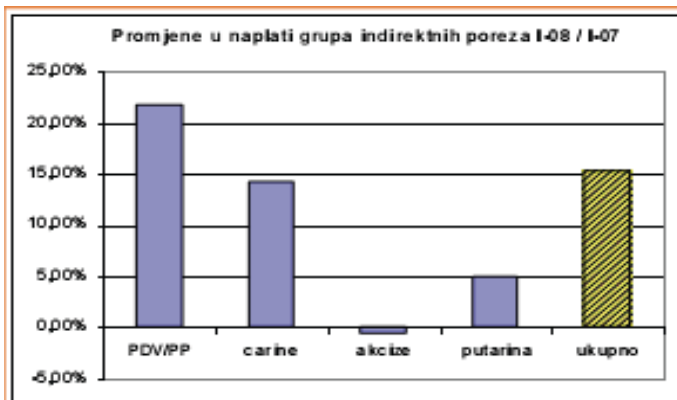
Grafikon 3.



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 4.



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

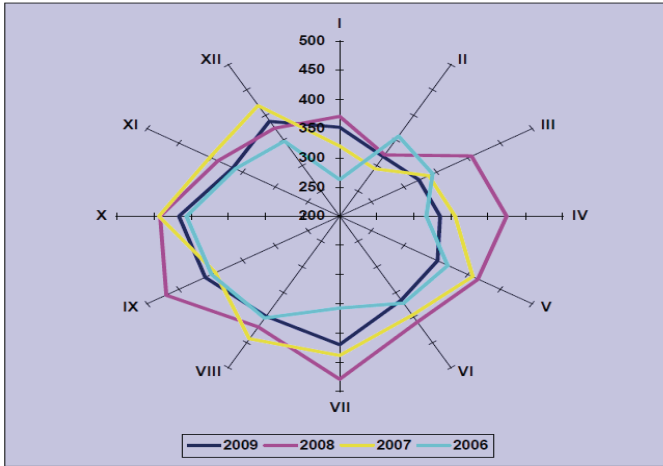
### Prihod od carina

Pad prihoda od indirektnih poreza zabilježen je tokom 2009. godine, a rezultat je uticaja niza faktora:

- primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, koji je imao za posljedicu smanjenje prihoda od carina, ukidanje carinskog evidentiranja i smanjenje ostalih *ad valorem* poreza koji se obračunavaju na uvoz,
- globalne ekonomske krize, koja je dovela do značajnog smanjenja privredne aktivnosti, investicija i potrošnje u Bosni i Hercegovini i dr.

Naplata indirektnih poreza u periodu 2006-2009. godina data je u narednom grafikonu:

Grafikon 5.



Izvor: Bilten br. 55 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 2.

Prema podacima Ministarstva finansija Republike Srpske učešće carina u ukupnim budžetskim sredstvima Republike Srpske iznosilo je u periodu 2002-2004.godina 6-9%, što potvrđuje činjenicu da se radi o značajnim prihodima:

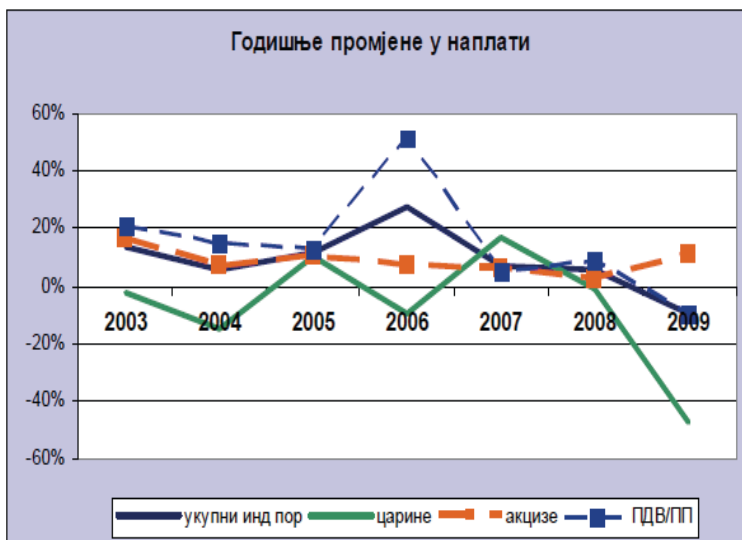
Tabela 9.

| Red. br. | Opis           | Vrsta prihoda | Godina           |                  |                  |
|----------|----------------|---------------|------------------|------------------|------------------|
|          |                |               | 2002             | 2003             | 2004             |
| 1        | Carina         | 716111        | 124,324,306.62   | 113,062,559.48   | 97,832,599.21    |
| 2        | Budž. sredstva |               | 1,442,146,060.02 | 1,572,108,883.72 | 1,736,415,909.46 |
| 3        | ½              |               | <b>8,62</b>      | <b>7,19</b>      | <b>5,63</b>      |

Stupanjem na snagu Privremenog sporazuma u Bosni i Hercegovini 1. 7. 2008. godine, u 2008. godini osjetio se pad prihoda od carina u ukupnim indirektnim porezima. Prihodi od carina u strukturi indirektnih poreza Bosne

i Hercegovine učestvuju sa oko 14%. Uvoz je enormno rastao, tek krajem 2008. godine osjetio se pad uvoza kao posljedica djelovanja ekonomske krize. U 2009. godini ostvaren je manji prihod od carina od oko 196 miliona KM u odnosu na 2008. godinu, što predstavlja gubitak prihoda od oko 0,81% BDP-a Bosne i Hercegovine za 2009. godinu.<sup>9</sup>

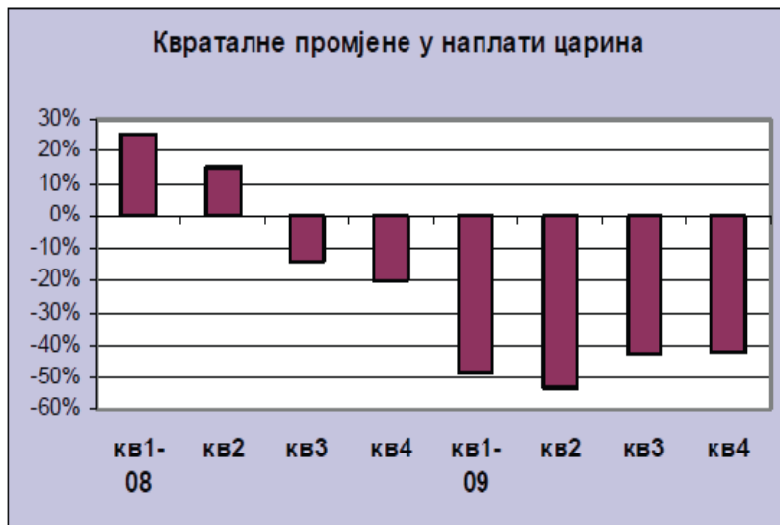
Grafikon 6.



Izvor: Bilten br. 55 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 4.

Pad prihoda od carina posmatrano po kvartalima u 2008. i 2009. godini dat je u narednom grafikonu:

<sup>9</sup> Prema podacima Centralne banke BiH nominalni BDP Bosne i Hercegovine tekuće cijene procjenjuje se na 23.950 mil. KM za 2009. godinu.



Izvor: Bilten br. 55 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu, str. 5.

Prema podacima UIO-a BiH ostvareni prihodi od carina u periodu I-VI/08 i VII-XII/08 dati su u narednoj tabeli:

Tabela 10.

| TG*      | I-VI/08        |                 |                 |                | VII-XII/08      |                 |               |               | %              | Nominalno |
|----------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|----------------|-----------|
|          | Količina (kg)  | Vrijednost (KM) | Obracunato (KM) | Količina (kg)  | Vrijednost (KM) | Obracunato (KM) | %             |               |                |           |
| <b>1</b> | <b>2</b>       | <b>3</b>        | <b>4</b>        | <b>5</b>       | <b>6</b>        | <b>7</b>        | <b>8(5/2)</b> | <b>9(6/3)</b> | <b>10(7-4)</b> |           |
| 01       | 2.895,703.00   | 13,968,491.93   | 4,085,509.71    | 6,120,451.05   | 21,792,918.21   | 6,519,813.49    | 211.36        | 156.01        | 2,434,303.78   |           |
| 02       | 4,971,866.53   | 12,866,389.81   | 4,493,445.93    | 8,688,947.51   | 28,560,255.67   | 5,666,092.86    | 174.76        | 221.98        | 1,172,646.93   |           |
| 05       | 20,233.39      | 353,023.06      | 75,793.34       | 37,905.65      | 843,883.68      | 1,545,227.94    | 187.34        | 239.04        | 78,734.60      |           |
| 07       | 20,759,368.92  | 20,551,246.57   | 6,448,687.96    | 4,815,356.76   | 6,545,418.38    | 1,600,367.01    | 23.20         | 31.85         | (4,848,320.95) |           |
| 10       | 161,526,437.56 | 84,837,073.19   | 20,643,442.11   | 195,405,791.60 | 71,709,954.38   | 12,472,653.78   | 120.97        | 84.53         | (8,170,788.33) |           |
| 12       | 13,160,350.20  | 20,333,562.02   | 3,298,238.96    | 33,200,827.16  | 25,737,313.12   | 3,041,027.71    | 252.28        | 126.58        | (257,211.25)   |           |
| 24       | 1,061,762.92   | 13,796,322.26   | 10,489,066.43   | 1,811,276.83   | 22,828,970.40   | 15,929,700.70   | 170.59        | 165.47        | 5,440,634.27   |           |
| 27       | 106,343,682.54 | 129,127,895.39  | 62,780,149.49   | 297,047,206.80 | 380,830,534.70  | 240,555,426.13  | 279.33        | 294.93        | 177,775,276.64 |           |
| 28       | 55,917,146.60  | 35,954,860.25   | 2,713,761.62    | 166,580,122.86 | 105,414,022.20  | 4,304,207.83    | 297.91        | 293.18        | 1,590,446.21   |           |
| 30       | 1,062,821.72   | 60,862,416.62   | 14,423,141.41   | 1,387,208.59   | 70,110,694.27   | 12,303,426.55   | 130.52        | 115.20        | (2,119,714.86) |           |
| 33       | 5,484,772.18   | 72,667,275.44   | 19,035,860.07   | 5,795,171.99   | 72,624,473.70   | 15,699,419.80   | 105.66        | 99.94         | (3,336,440.27) |           |
| 36       | 564,410.72     | 1,275,901.02    | 308,104.49      | 1,165,093.29   | 3,076,700.70    | 534,735.52      | 206.43        | 241.14        | 226,631.03     |           |
| 40       | 4,962,038.12   | 32,177,896.99   | 7,680,365.86    | 8,116,148.58   | 55,146,786.86   | 11,710,747.11   | 163.56        | 171.38        | 4,030,381.25   |           |
| 53       | 30,635.24      | 498,021.80      | 43,957.59       | 49,591.41      | 1,509,927.79    | 23,796.24       | 161.88        | 303.19        | (20,161.35)    |           |
| 67       | 6,492.41       | 117,181.63      | 35,262.15       | 75,138.46      | 306,181.25      | 91,018.19       | 1,157.33      | 261.29        | 55,756.04      |           |
| 71       | 28,834.87      | 3,146,691.74    | 710,754.29      | 162,363.90     | 4,049,453.93    | 566,757.26      | 563.08        | 128.69        | (143,997.03)   |           |
| 72       | 162,525,563.23 | 195,744,493.43  | 23,331,303.69   | 90,954,413.85  | 167,137,558.54  | 19,450,720.00   | 55.96         | 85.39         | (3,880,583.69) |           |

|    |                         |                         |                       |                         |                         |                       |               |               |                       |
|----|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 84 | 33,890,300.46           | 477,896,664.78          | 99,749,515.53         | 34,691,709.97           | 450,197,952.91          | 86,313,749.86         | 102.36        | 94.20         | (13,435,765.67)       |
| 85 | 8,474,599.81            | 209,730,707.78          | 46,437,008.94         | 10,953,797.41           | 232,981,580.89          | 50,016,643.59         | 129.25        | 111.09        | 3,579,634.65          |
| 87 | 52,644,013.39           | 411,940,567.64          | 101,430,687.53        | 54,928,695.80           | 412,777,001.81          | 90,939,534.96         | 104.34        | 100.20        | (10,491,152.57)       |
| 88 | 794.00                  | 82,898.79               | 18,798.27             | 3,159.40                | 2,485,092.08            | 400,377.23            | 397.91        | 2,997.74      | 381,578.96            |
|    | <b>1,216,536,493.85</b> | <b>3,326,822,754.43</b> | <b>733,863,847.73</b> | <b>1,579,441,732.33</b> | <b>3,789,691,742.54</b> | <b>875,853,242.29</b> | <b>129.83</b> | <b>113.91</b> | <b>141,989,394.56</b> |



Prema podacima UIO-a BiH ostvareni prihodi od carina u periodu I-VI/08 i I-VI/10 dati su u narednoj tabeli:

Tabela 11.

| TG | I-VI/08        |                 |                 |                | I-VI/10         |                 |        |        | %               | Količinski |
|----|----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|--------|--------|-----------------|------------|
|    | Količina (kg)  | Vrijednost (KM) | Obraćunato (KM) | Količina (kg)  | Vrijednost (KM) | Obraćunato (KM) | %      |        |                 |            |
| 02 | 4.971,866.53   | 12.866,389.81   | 4.493,445.93    | 9.718,257.10   | 25.285,766.22   | 4.879,649.17    | 195.46 | 196.53 | 4,746,390.57    |            |
| 04 | 7.957,905.82   | 27,632,016.36   | 11,701,015.23   | 9,317,777.11   | 28,472,467.54   | 8,055,944.60    | 117.09 | 103.04 | 1,359,871.29    |            |
| 07 | 20,759,368.92  | 20,551,246.57   | 6,448,687.96    | 15,918,136.23  | 15,140,792.90   | 3,649,289.15    | 76.68  | 73.67  | (4,841,232.69)  |            |
| 08 | 28,174,046.51  | 21,038,750.15   | 7,186,737.89    | 31,759,106.79  | 18,614,248.19   | 5,118,152.66    | 112.72 | 88.48  | 3,585,060.28    |            |
| 10 | 161,526,437.56 | 84,837,073.19   | 20,643,442.11   | 108,433,931.01 | 31,200,553.80   | 5,457,806.77    | 67.13  | 36.78  | (63,092,506.55) |            |
| 12 | 13,160,350.20  | 20,333,562.02   | 3,298,238.96    | 15,658,412.94  | 13,357,736.66   | 2,295,118.96    | 118.98 | 65.69  | 2,498,062.74    |            |
| 22 | 20,547,153.22  | 31,621,044.63   | 19,679,573.69   | 14,832,213.28  | 21,571,545.33   | 12,309,821.70   | 72.19  | 68.22  | (5,714,939.94)  |            |
| 23 | 39,673,646.83  | 32,376,445.37   | 6,339,284.18    | 55,266,850.46  | 34,291,776.42   | 6,030,139.72    | 139.30 | 105.92 | 15,593,203.63   |            |
| 25 | 20,779,362.46  | 5,262,565.82    | 1,083,717.74    | 32,724,089.16  | 6,332,574.51    | 1,158,281.45    | 157.48 | 120.33 | 11,944,726.70   |            |
| 27 | 106,343,682.54 | 129,127,895.39  | 62,780,149.49   | 240,312,027.35 | 156,562,090.89  | 99,323,779.41   | 225.98 | 121.25 | 133,968,344.81  |            |
| 28 | 55,917,146.60  | 35,954,860.25   | 2,713,761.62    | 150,931,499.49 | 75,592,108.89   | 5,580,301.39    | 269.92 | 210.24 | 95,014,352.89   |            |
| 31 | 4,890,245.70   | 4,413,921.80    | 1,019,421.30    | 9,208,738.69   | 6,130,831.82    | 1,081,372.59    | 188.31 | 138.90 | 4,318,492.99    |            |
| 38 | 21,072,577.85  | 47,876,213.41   | 9,917,742.52    | 15,671,193.19  | 49,076,223.43   | 8,461,785.86    | 74.37  | 102.51 | (5,401,384.66)  |            |
| 39 | 38,064,475.60  | 164,173,057.08  | 32,230,926.53   | 40,513,006.61  | 167,177,987.90  | 22,724,817.71   | 106.43 | 101.83 | 2,448,531.01    |            |
| 44 | 68,299,964.65  | 47,841,662.32   | 10,186,396.62   | 41,527,872.94  | 37,979,871.37   | 6,018,934.66    | 60.80  | 79.39  | (26,772,091.71) |            |
| 47 | 16,650,340.15  | 16,198,532.95   | 2,947,462.20    | 17,999,179.92  | 17,591,100.85   | 2,995,943.23    | 108.10 | 108.60 | 1,348,839.77    |            |
| 48 | 33,975,618.26  | 77,704,257.25   | 15,783,036.07   | 37,090,006.37  | 82,081,976.25   | 12,877,328.30   | 109.17 | 105.63 | 3,114,388.11    |            |
| 68 | 27,082,490.71  | 21,210,656.57   | 5,017,540.66    | 22,595,025.48  | 17,296,033.43   | 3,032,046.90    | 81.62  | 81.54  | (5,087,465.23)  |            |
| 69 | 45,577,695.85  | 34,503,241.52   | 9,455,304.65    | 33,629,937.38  | 24,276,786.72   | 4,693,146.05    | 73.50  | 70.36  | (12,127,584.47) |            |
| 72 | 162,525,563.23 | 195,744,493.43  | 23,331,303.69   | 68,756,082.93  | 100,026,833.88  | 11,709,037.86   | 42.30  | 51.10  | (93,769,480.30) |            |

|    |                         |                         |                       |                         |                         |                       |               |              |                      |
|----|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------|--------------|----------------------|
| 73 | 29,989,562.26           | 101,332,690.68          | 19,642,890.81         | 23,145,571.90           | 71,510,146.97           | 10,772,392.29         | 77.18         | 70.57        | (6,843,990.36)       |
| 84 | 33,890,300.46           | 477,896,664.78          | 99,749,515.53         | 22,825,767.86           | 276,308,369.39          | 45,804,861.65         | 67.35         | 57.82        | (11,064,532.60)      |
| 85 | 8,474,599.81            | 209,730,707.78          | 46,437,008.94         | 6,105,112.75            | 156,206,842.48          | 26,588,739.21         | 72.04         | 74.48        | (2,369,487.06)       |
| 87 | 52,644,013.39           | 411,940,567.64          | 101,430,687.53        | 39,472,033.02           | 219,516,138.91          | 39,730,262.93         | 74.98         | 53.29        | (13,171,980.37)      |
| 94 | 11,962,252.49           | 51,784,431.27           | 14,452,234.11         | 9,533,087.85            | 43,015,705.75           | 7,651,677.09          | 79.69         | 83.07        | (2,429,164.64)       |
| 98 | 12,922,195.03           | 32,044,603.68           |                       | 6,112,351.91            | 8,539,907.86            | -                     | 47.30         | 26.65        | (6,809,843.12)       |
|    | <b>1,216,536,493.85</b> | <b>3,326,822,754.43</b> | <b>733,863,847.73</b> | <b>1,230,532,354.84</b> | <b>2,694,949,916.78</b> | <b>498,726,517.71</b> | <b>101.15</b> | <b>81.01</b> | <b>13,995,860.99</b> |
|    |                         |                         |                       |                         |                         |                       |               |              |                      |

Legenda TG\*:

- 01 - Obuhvata sve životinje osim riba i ljuskara, mekušaca i ostalih vodenih beskičmenjaka iz tarifnog broja 0301, 0306 i 0307; mikroorganizama i ostalih proizvoda iz tarifnog broja 3002 i životinja iz tarifnog broja 9508;
- 02 - Meso i klanički proizvodi za jelo, osim proizvoda vrsta opisanih u tarifnom broju 0201 do 0208 i 0210, neupotrebljive za ljudsku ishranu; životinjska crijeva, bešike i želuce (0504) i životinjsku krv (0511 ili 3002) i masnoće životinjskog porijekla, osim proizvoda (0209 – glava 15);
- 04 - mlijeko i drugi mliječni proizvodi, živinska i ptičija jaja, prirodni med, jestivi proizvodi životinjskog porijekla, nepomenuti niti obuhvaćeni na drugom mjestu,
- 05 - Proizvodi životinjskog porijekla koji nisu pomenuti niti obuhvaćeni na drugom mjestu uz definisane izuzetke;
- 07 - Povrće, korijenje i krtole za jelo, sa određenim izuzecima;
- 08 - voće za jelo i orašasti plodovi, kore agruma, dinja i lubenica;
- 10 - žitarice u zrnju;
- 12 - uljano sjemenje i plodovi, razno zrnavlje, sjeme i plodovi, industrijsko i ljekovito bilje, slama i stočna hrana;
- 22 - pića, alkoholi i sirće;
- 23 - ostaci i otpaci prehrambene industrije, pripremljena hrana za životinje;
- 24 - duvan i proizvodi zamjene davana;
- 25 - so, sumpor, zemlja, kamen, gips, kreč i cement;
- 27 - mineralna goriva, mineralna ulja i proizvodi njihove destilacije, bitumenozne materije, mineralni voskovi;
- 28 - neorganski hemijski proizvodi, organska i neorganska jedinjenja plemenitih metala, metala rijetkih zemalja, radioaktivnih elemenata i izotopi;
- 30 - farmaceutski proizvodi;
- 31 – đubriva;
- 33 - eterična ulja i rezinoidi, parfimerijski, kozmetički ili toaletni proizvodi;
- 36 - eksplozivi, pirotehnički proizvodi, šibice, pirofolne legure, zapaljivi preparati;
- 38 - razni proizvodi hemijske industrije;
- 39 - plastične mase i proizvodi od plastičnih masa;
- 40 - kaučuk i proizvodi od kaučuka;
- 44 - drvo i proizvodi od drveta i drveni ugalj;
- 47 - drvena celuloza ili celuloza od ostalih vlaknastih celuloznih materijala, ostaci i otpaci od hartije i kartona namijenjenih ponovnoj preradi;

48 - hartije i karton, proizvodi od hartijne mase, hartije ili od kartona;

53 - ostala biljna tekstilna vlakna, predivo od hartije i tkanine od prediva od hartije;

67 - preparirano perje i paperje i proizvodi izrađeni od perja i paperja, vještačko cvijeće, proizvodi od ljudske kose;

68 - proizvodi od kamena, gipsa, cementa, betona, azbesta, liskuna i sličnih materijala;

69 - keramički proizvodi;

71 - prirodni i kultivisani biseri, drago i poludrago kamenje, plemeniti metali, metali platirani plemenitim metalima i proizvodima od njih, imitacije nakita, metalni novac;

72 - gvožđe i čelik;

73 - proizvodi od gvožđa i čelika;

83 - razni proizvodi od prostih metala;

84 - nuklearni reaktori, kotlovi, mašine, alati i mehanički uređaji, njihovo dijelovi;

85 - električne mašine i oprema i njihovi dijelovi, aparati za snimanje ili reprodukciju zvuka, televizijski aparati za snimanje ili reprodukciju slike i zvuka i dijelovi i pribor za te proizvode;

87 - vozila, osim željezničkih ili tramvajskih šinskih vozila i njihovi dijelovi i pribor;

88 - vazduhoplovi, kosmičke letilice i njihovi dijelovi;

94 – namještaj, nosači madraca, oprema za krevete i slični proizvodi (madraci, jastuci i slični punjeni proizvodi), lampe i druga svijetleća tijela koja nisu pomenuta niti uključena na drugom mjestu, osvijetljeni znaci, osvijetljene pločice sa imenima ili slično, montažne zgrade.

Na osnovu podataka datih u tabelama 10 i 11 uočljivo je:

- da je uvoz – posmatrano količinski – u drugoj polovini 2008. godine, nakon stupanja Privremenog sporazuma, porastao za 30% u odnosu na prvo polugodište. Povećan je uvoz živih životinja za 3.224.748 kg ili 2 puta, odnosno oko 7,8 miliona KM, mesa i klaničkih proizvoda za jelo za 3.717.081 kg ili 1,7 puta, odnosno oko 15,7 miliona KM, proizvodi životinjskog porijekla i dr.;
- da je vrijednost naplaćenih prihoda od carina u drugoj polovini 2008. godine nominalno veća za 19%, ali je realno manja za 11%, odnosno oko 77 miliona KM, ako posmatramo realan rast naturalnog uvoza;

- da je uvoz – posmatrano količinski – I-VI/10 / I-VI/08 porastao za 1%;
- da je vrijednost naplaćenih prihoda od carina u prvom polugodištu 2010. u odnosu na prvo polugodište 2008. godine manja za 1%, ali je realno manja za 19%, odnosno oko 7 miliona KM;
- pad uvoza je rezultat djelovanja svjetske ekonomske krize i na našim prostorima.

Međutim, Bosna i Hercegovina je postigla i izvjestan napredak u oblasti carina:

- bosanskohercegovačka nomenklatura za svrstavanje robe je usklađena sa kombinovanom nomenklaturom Evropske unije, s tim da se mora osigurati redovno ažuriranje;
- pravila utvrđivanja carinske vrijednosti su u skladu sa pravilima WTO-a i više se ne koriste referentne cijene;
- pravila o porijeklu utvrđena u Privremenom sporazumu, uključujući i zabranu povrata i izuzeća od carina (*no-drawback rule*), poštuju se;
- u Bosni i Hercegovini postoje četiri zone slobodne trgovine i operativni nadzor tih zona je u nadležnosti Odjela za carine UIO-a BiH;
- Bosna i Hercegovina je potpisala Konvenciju o međunarodnom prevozu robe pod karnetima TIR, koja se sada primjenjuje. Nije postignut napredak u pristupanju Istambulskoj konvenciji o karnetu ATA za privremeni prijem robe;
- UIO BiH je izdao dva nova uputstva o pojednostavljenim carinskim procedurama, za koje je potrebna provjera prije odobravanja: lokalno carinjenje pri izvozu, te nepotpune carinske deklaracije;
- uveden je status ovlaštenog izvoznika, čime se otklanja potreba za traženjem certifikata EUR 1 od carinskih ureda pod određenim okolnostima;
- UIO BiH je počeo izdavati ovlaštenja za pojednostavljene postupke za lokalno carinjenje pri izvozu.

Pripreme u oblasti carina napreduju, ali su potrebni značajni napori u:

- usklađivanju kako bi se osiguralo pravilno provođenje obaveza iz Privremenog sporazuma i dalje usklađivanje sa standardima i praksom Evropske unije;
- administrativni i operativni kapaciteti se trebaju značajno ojačati. Potrebna je laboratorija opremljena sa više funkcija kako bi se omogućio

povećan broj i kvalitet kontrola. Takođe, neophodna je modernizacija informatičke tehnologije;

- potrebno je sastaviti čvrstu i održivu strategiju upravljanja ljudskim resursima, kao i strategiju obuke;
- treba predstaviti ukupnu strategiju obuke i definisati strategiju informatičkih tehnologija. Takođe je potrebna poslovna strategija i plan ulaganja;
- „Treba nastaviti napore na poboljšanju kapaciteta UIO-a BiH za provođenje zakonodavstva o carinama i porezima i zajedno sa drugim tijelima za provođenje zakona, na činjenju UIO-a BiH djelotvornijom u borbi protiv korupcije, prekograničnog kriminala i poreznih utaja.“

**Ukupno gledano, pripreme u oblasti carina i poreza napreduju. Bosna i Hercegovina treba da nastavi napore na usklađivanju svog zakonodavstva o carinama sa *acquisom*, posebno u pogledu Carinskog kodeksa Evropske unije. Potrebno je osigurati pravilno provođenje zakonodavstva. Potrebna su dalja nastojanja na jačanju administrativnog kapaciteta UIO-a BiH, pogotovo u pogledu interne revizije, analize rizika i obavještajnog rada/istrage. Takođe, treba sastaviti carinsku strategiju o poslovanju, upravljanju ljudskim resursima, informatičkim tehnologijama i obukama. Treba poboljšati izvođenje i efikasnost kontrola.**

**Poresko zakonodavstvo je u velikoj mjeri usklađeno sa *acquisom*, posebno u oblasti PDV-a. Potrebno je osigurati da i izmjene i dopune postojećeg zakonodavstva budu u skladu sa propisima EU-a. Takođe, potrebni su značajni naponi na jačanju administrativnog kapaciteta UIO BiH. Trebaju se dodatno poboljšati kapaciteti Uprave za:**

- prikupljanje poreza,
- smanjenje veličine neformalne privrede,
- borbu protiv korupcije,
- izvođenje analiza rizika, i
- unutrašnje revizije.

## Zaključak

Priključenje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji pratiće se kroz proces harmonizacije njene fiskalne politike sa fiskalnom politikom zemalja članica.

Harmonizacija će imati za posljedicu promjenu strukture budžetskih prihoda i rashoda. Transferi iz budžeta Evropske unije utićaće na promjenu strukture budžetskih prihoda. Budžetski prihodi će biti manji za gubitak dijela prihoda od PDV-a i carina. Takođe će doći do promjene u strukturi rashoda budžeta kroz izdvajanja za budžet Evropske unije.

Kakav će fiskalni efekat proces pridruživanja imati zavisi prije svega od fiskalnih vlasti Bosne i Hercegovine i vođenja njene fiskalne politike.

Fiskalne vlasti Bosne i Hercegovine moraju:

- ocijeniti dinamiku i intenzitet fiskalnih efekata na nacionalni budžet koje nosi proces pridruživanja;
- ocijeniti efekte uticaja promjene strukture prihoda na nacionalni budžet (pad prihoda od carina u Bosni i Hercegovini, vrijednost naplaćenih prihoda od carina u drugoj polovini 2008. godine u Bosni i Hercegovini nominalno je veća za 19%, ali je realno manja za 11%, odnosno oko 77 miliona KM, ako posmatramo realan rast naturalnog uvoza);
- sagledati gubitak prihoda od carina u 2009. godini u odnosu na 2008. godinu, koji iznosi oko 196 miliona KM, odnosno oko 0,81% BDP-a;
- sagledati položaj i uticaj procesa prilagođavanja na domaće privredne subjekte, sa akcentom na domaću proizvodnju;
- sagledati pad privredne aktivnosti u procesu pridruživanja, posebno u oblasti građevinarstva (pad uvoza od oko 20% cementa i drugih građevinskih materijala, keramičkih pločica od oko 30% u prvih šest mjeseci 2010. u odnosu na isti period 2008. godine);
- sagledati efekte uticaja neto priliva i odliva sredstava iz budžeta i u budžet Evropske unije na budžet Bosne i Hercegovine;
- preduzeti mjere kao bi se smanjio negativan uticaj primjene Privremenog sporazuma na prihod u budžet Bosne i Hercegovine,
- sagledati negativan uticaj produženja perioda od izražavanja spremnosti do ulaska u Evropsku uniju na budžet Bosne i Hercegovine, produženja perioda u kom je Bosna i Hercegovina izložena smanjenju

prihoda ili povećanju rashoda koje nosi proces pridruživanja, a odlaganje mogućnosti korišćenja sredstava fondova Evropske unije;

- znati da će morati fiskalnu politiku voditi u skladu sa pravilima Pakta o stabilnosti i rastu, što bi takođe moglo imati određene negativne posljedice za Bosnu i Hercegovinu;
- da će priključenje Evropskoj uniji donijeti i promjene u načinu na koji se vodi fiskalna politika. U praksi se zemlje članice Evropske unije susreću sa vrlo čvrstim ograničenjima pri formulaciji fiskalnih politika sa ciljem postizanja visokog stepena njihove koordinacije.

**Fiskalne vlasti Bosne i Hercegovine kao ključno pitanje priključenja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji treba da postave sagledavanje stanja postojeće privredne aktivnosti i preduzimanje fiskalnih mjera u cilju njenog oživljavanja, ocjenu intenziteta i smjera fiskalnih efekata koje nosi priključenje kroz promjenu strukture budžetskih prihoda i rashoda i vrijeme ostvarenja kriterijuma konvergencije, kakav uticaj će na javne finansije Bosne i Hercegovine imati pridruživanje Evropskoj uniji – neutralan, pozitivan ili negativan.**

Bosna i Hercegovina treba ubrzano koračati ka Evropskoj uniji, smanjiti period negativnog uticaja na vlastiti budžet, a što prije doći do statusa punopravnog člana i korišćenja sredstava fondova Evropske unije. U suprotnom, negativan neto budžetski efekat značajno će uticati na ukupan ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine.



## Literatura

1. Vujo Vukmirica i Nikola Špirić, Ekonomska i monetarna integracija Evrope, Banja Luka, 2005.
2. Pridruživanje Hrvatske Evropskoj uniji, Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2004.
3. Bosna i Hercegovina – 2014. Gdje želimo stići?, Sarajevo, 2009.
4. Grupa autora, EU-monitoring: O ekonomskom i pravnom prilagođavanju standardima Evropske unije, Sarajevo, 2009, str. 80.
5. Dinka Antić, Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini, Mostar, 2009.
6. Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 44/03 i 52/04 ).
7. Zakon o uplati na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda („Službeni glasnik BiH“, broj 55/04).
8. Zakon o PDV-u („Službeni glasnik BiH“, broj 09/05, 35/05 i 100/08).
9. Zakon o akcizama („Službeni glasnik BiH“, broj 49/09).
10. Zakon o porezu na dobit („Službeni glasnik RS“, broj 91/06).
11. Zakon o porezu na dohodak („Službeni glasnik RS“, broj 91/06, 128/06 i 120/08).
12. Zakon o porezu na dobit („Službene novine FBiH“, broj 97/07, 14/08 i 42/09).
13. Zakon o porezu na dohodak („Službene novine FBiH“, broj 14/08).
14. Carinski tarifnik BiH.
15. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Privremeni sporazum sa aneksima i protokolima.
16. Bilten br. 7, 32, 42, 43, 44, 46, 48/49 i 50 Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu.
17. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
18. [www.uino.gov.ba](http://www.uino.gov.ba)
19. [www.oma.uino.gov.ba](http://www.oma.uino.gov.ba)
20. [www.mf.gov.si/slov/index.htm](http://www.mf.gov.si/slov/index.htm)

## Biografija

### Lični podaci

|                                       |  |   |
|---------------------------------------|--|---|
| <b>PREZIME<br/>(IME OCA)<br/>IME</b>  | <b>TRNINIĆ (VELJKO) NADA</b>                       |  |
| <b>ADRESA</b>                         | <b>Petra Bojovića 19,<br/>78000 BANJA<br/>LUKA</b> |   |
| <b>TELEFON</b>                        | <b>051/317-899,<br/>065/682-602</b>                |   |
| <b>E-MAIL</b>                         | <b>ntrninic@putevirs.com</b>                       |   |
| <b>DATUM I<br/>MJESTO<br/>ROĐENJA</b> | <b>29. 5. 1965. godine,<br/>BANJA LUKA</b>         |   |

### Podaci o obrazovanju

| <b>Naziv škole</b>  | <b>Stepen</b> | <b>Zanimanje</b>                   |
|---|---------------|------------------------------------|
| <b>- Univerzitet u Banjoj Luci<br/>Ekonomski fakultet<br/>Smjer: finansijski</b>  | <b>VII</b>    | <b>Diplomirani<br/>ekonomista</b>  |
| <b>- Univerzitet u Banjoj Luci<br/>Ekonomski fakultet<br/>Postdiplomski studij<br/>Smjer: Svjetska trgovina i Evropska<br/>unija<br/>Odbranila magistarski rad 22. 3. 2008. na<br/>temu „Budžet Evropske unije i njegove<br/>specifičnosti“</b> |               | <b>Mr<br/>Ekonomskih<br/>nauka</b> |

## Objavljeni radovi, položeni stručni ispiti i angažmani

1. Jedan od autora knjige „PDV u primjeni“, 2004, izdavač Revikon Sarajevo, i EU-monitoring: o ekonomskom i pravnom prilagodavanju standardima Evropske unije, 2010, Sarajevo.
2. Seminarski rad: Interni kontrolni postupci, cilj smanjenje nelikvidnosti, seminar, Banja Vrućica, 20-21. 3. 2003, Zbornik radova: Strategija izmirenja neizmirenih obaveza i računovodstvo budžetskih korisnika.
3. Seminarski rad: Budžet Evropske unije i pretpristupni fondovi, Banja Luka, 28-30. 3. 2008, organizator seminara Friedrich Ebert Stiftung, na temu Regionalna saradnja.
4. Seminarski rad: Javne finansije BiH u procesu integrisanja u EU, Banja Luka, 22. 4. 2008, organizator seminara Friedrich Ebert Stiftung, na temu EU, BiH i regija, Regionalni dijalog, Banja Luka-Zagreb.
5. Položen stručni ispit za rad u upravi Republike Srpske (24. 12. 2003, Uvjerenje broj 01-153-495/03).
6. Sertifikat - sertifikovani računovoda broj: 0501-1051.
7. Certifikat - interni revizor broj: 026/08.
8. Učesnik u uvođenju trezorskog poslovanja u Republici Srpskoj.
9. Učestvovala u izradi niza zakona u Republici Srpskoj (Zakona o trezoru, Zakona o budžetskom sistemu RS, Zakona o izvršenju budžeta i dr.).

## Podaci o zaposlenju

Radni odnos zasnovala u organima lokalne samouprave 1989. godine na radnom mjestu plana i analize, gdje je radila u periodu 1989/1990. godine. U periodu od 1991. do 1998. godine radila na finansijsko-računovodstvenim poslovima u privatnom sektoru. Od 1998. godine radila na radnom mjestu finansijskog direktora u ODP za proizvodnju i promet tehničkih gasova do 1999. godine, nakon čega prelazi u Finansijsku policiju Republike Srpske, na radno mjesto inspektora. Od 2001. do 2004. godine radila u Ministarstvu finansija na radnom mjestu načelnika izvršenja budžeta Republike Srpske. Od 2004. godine radila u JP „Putevi RS“. Godine 2008. magistrirala na Ekonomskom fakultetu u Banjoj Luci na temu „Budžet Evropske unije i njegove specifičnosti“. Danas zaposlena u preduzeću „OPTIMA Grupa“ d.o.o. Banja Luka i radi na pripremi doktorata iz oblasti javnih finansija.

## **BOSNA I HERCEGOVINA I KRITERIJI KONVERGENCIJE**

*Najbolji primjer denacionalizacije određenih oblika nadležnosti jeste novac.*

### **Sažetak**

*Ekonomski rezultati tranzicije u zemljama jugoistočne Evrope, kao i tranzicija sama po sebi, znatno su povećali izgleda za privredni razvoj i otvorili nove razvojne mogućnosti u cijeloj Evropi. Ohrabreni takvim stanjem i rezultatima, i Evropska unija i tranzicione zemlje su krenule u proces potpunijeg integrisanja, čija su osnovna obilježja ekonomska liberalizacija i monetarna integracija. Kao zemlja koja uveliko zaostaje u procesu integrisanja, Bosna i Hercegovina se nalazi u vrlo teškoj poziciji. Osim velike razlike u nivou ekonomskog razvoja u odnosu na zemlje Evropske unije, Bosna i Hercegovina se suočava sa posljedicama stalnih političkih tenzija u zemlji, visokom stopom siromaštva, visokim stepenom kriminala i korupcije, visokim deficitom spoljnotrgovinskog bilansa i niskim stepenom razvoja finansijskih institucija.*

*Cilj ovog rada je da na osnovu teorijskih i empirijskih saznanja o uslovima monetarnog integrisanja, ostvarenog nivoa međunarodne finansijske integrisanosti i eksterne stabilnosti zemlje utvrdi stepen ispunjenosti kriterija za pristupanje monetarnoj uniji. Za Bosnu i Hercegovinu ovo je posebno aktuelna tema bez obzira na negativne efekte krize i sve žučnije rasprave o opravdanosti postojanja i izdržljivosti Evropske monetarne unije.*

**Ključne riječi:** *optimalna valutna zona, konvergencija, finansijska integracija, inflacija, kamatne stope, deficit, javni dug, vanjska ravnoteža*

## Skraćenice

|         |   |
|---------|---|
| AS BiH  | Agencija za statistiku BiH                        |
| BiH     | Bosna i Hercegovina                               |
| BDP     | Bruto društveni proizvod                          |
| EU      | Evropska unija                                    |
| EMU     | Evropska monetarna unija                          |
| ECB     | Evropska centralna banka                          |
| ESCB    | Evropski sistem centralnih banaka                 |
| ERM II  | Mehanizam deviznog kursa Evropske monetarne unije |
| FIPA    | Agencija za promociju stranih investicija BiH     |
| MMF     | Međunarodni monetarni fond                        |
| MFT BiH | Ministarstvo finansija i trezora BiH              |
| KM      | Konvertibilna marka                               |
| OVZ     | Optimalna valutna zona                            |

## Uvod

Pojam ekonomska konvergencija podrazumijeva ubrzani proces društvenog razvoja koji rezultira u približavanju vrijednosti ekonomskih varijabli među zemljama na način da manje razvijene zemlje bržim tempom razvoja sustižu razvijenije.

Da li bi uvođenjem jedne jedinstvene valute u cijelom svijetu prestala potreba za bar jednim ratom – ratom valutama? Vjerovatno bi, ali je to danas praktično nemoguće. U svijetu se stalno vode ratovi. Čak i ratovi valutama. Sa jačanjem kineske ekonomije u posljednje vrijeme kao da je na pomolu ozbiljniji rat valutama. Međutim, za male otvorene ekonomije ta borba zavisi od borbe velikih.

Za tranzicione zemlje kakva je BiH mjesto u toj borbi je van ringa.

Zato je za njih integracija u EU već duže vrijeme okosnica djelovanja, ili bar verbalnog isticanja, svih dijelova društva. Vlade, a posebno politička elita, uključivanje u EU postavile su u prioritet svih aktivnosti, kao da je sve podređeno tome i kao da ne postoji alternativa takvom pravcu. Mora se konstatovati da je u određenom smislu ekonomsko integrisanje u Evropi napredovalo, što je pojačalo interesovanje javnosti za uslove uspješnog integrisanja ne samo među potencijalnim članicama ekonomske i monetarne unije već i šire. U tom smislu je slučaj BiH posebno zanimljiv, prije svega zbog još uvijek zaostale faze u kojoj se zemlja nalazi na putu ka EU. Naime, tek poslije višegodišnjih aktivnosti i političkog natezanja Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 16. juna 2008. godine.

Problematika konvergencije odnosno smanjenje razlika u ekonomskim karakteristikama među zemljama je veoma aktuelna. Smatra se da ukidanje trgovinskih barijera i mobilnost faktora proizvodnje pridonose bržem razvoju i konvergenciji. Zbog toga je bitno ostvariti visok stepen konvergencije da bi zemlja mogla da ima koristi od integracije i zajedničke monetarne politike.

Aktuelnost teme ispunjavanja uslova za ekonomsko i monetarno integrisanje tranzicionih zemalja u EU posebno je dobila na značaju pojavom i zaoštavanjem finansijske, potom ekonomske, pa i opšte krize u Evropi i svijetu. Pored toga, ranije rasprave o validnosti i svrsishodnosti propisanih kriterija su samo zaoštrene. Kriza je dovela do stanja u kome i sadašnje članice EMU-a ne ispunjavaju kriterije za prijem u Evropsku monetarnu uniju. Istina, poslije izbijanja, a naročito eskalacije svjetske ekonomske krize, javljaju se i zagovornici odugovlačenja ulaska u monetarnu uniju.

Dostizanje ili ispunjavanje uslova za ekonomsku i monetarnu integraciju je sasvim jasno izraženo kao prioritetan cilj ekonomskog i društvenog razvoja BiH. Pošto se radi o kvantifikovanim kategorijama, moguće je da se ti uslovi u nekom vremenu ispune, ali je isto tako sasvim jasno da bosanskohercegovačko društvo daleko zaostaje za opštim prosjekom EU-a i da će u dostizanju približnog stepena za kompletnu integraciju biti potrebne mnoge promjene i dugo vrijeme.

Na temelju teorijskih saznanja i empirijskih dokaza o monetarnom integrisanju, posebno onih koji se odnose na tržište proizvodnih faktora, te uzimajući u obzir strateški cilj BiH o pridruživanju EU-u, cilj ovog rada je da utvrdi u kom stepenu BiH ispunjava preduslove za uspješno monetarno integrisanje.

U radu ćemo posmatrati stanje u BiH sa stanovišta, prije svega, ispunjenosti kriterija konvergencije propisanih Mاستrihtskim ugovorom. Ali, pošto je problem finansijske integracije daleko širi, pokušaćemo naznačiti i faktore od kojih zavisi brzina i sam proces integracije, bez pretenzija da ih dublje analiziramo.

Prvi dio rada bavi se realnim i nominalnim kriterijima uspješnog monetarnog integrisanja, zasnovanim na teoriji optimalne valutne zone i iskustvima EU-a. U drugom dijelu izloženi su detalji kriterija konvergencije prema ugovoru iz Mاستrihta, a potom se daju kvantitativni pokazatelji ispunjenosti kriterija. U trećem dijelu šire se obrazlažu pojedinačni kriteriji. U četvrtom dijelu izlažu se karakteristike eksterne ravnoteže BiH i karakteristike spoljnog duga. Potom se ukratko izlažu karakteristike regulacije kretanja kapitala u BiH. Pored mاستrihtskih kriterija konvergencije, izloženi su neki pokazatelji karakteristični za BiH, kao i prijedlog mogućeg rješenja za BiH do ulaska u monetarnu uniju. Posljednji dio donosi zaključna razmatranja.

Međutim, može se postaviti pitanje svrhe ovakvih analiza danas. Naime, u posljednje tri godine sa eskalacijom finansijske, potom ekonomske, pa globalne krize, sve više se nameće pitanje opravdanosti, pa i izdržljivosti monetarne unije. Ovakve institucije se sve više suočavaju sa velikim izazovima. To su stvarni izazovi kada veliku grupu zemalja, s različitim kulturama (kakav je slučaj EMU-a i bez BiH) i stavovima, usmjeravate prema istoj fiskalnoj politici i korištenju iste valute a da to većini vjerovatno ne odgovara. No, i pored toga, provjera stepena ispunjenosti kriterija konvergencije je stalna tema.

## Zdrav novac

Osnovna pretpostavka privrednog rasta je zdrav novac, odnosno novac sa stabilnom unutrašnjom i vanjskom kupovnom moći. Takav novac je takođe i jedno od osnovnih ljudskih prava. Međutim, gotovo cijela ekonomska istorija, sa izuzetkom dominacije zlatnog standarda, pokazuje da je država, zbog ovih ili onih razloga, zloupotrebljavala monopol na izdavanje novca u režimima fiducijarnog novca, generišući inflaciju, usporen ekonomski rast i nezaposlenost. Osnovni vid zloupotreba odvijao se preko finansiranja deficita budžeta emisijom novca.

Posjedovanje novca i uživanje monetarnog suvereniteta oduvijek je bila najveća želja svakog čovjeka i svake državne vlasti. Pored najvećih mogućnosti za potčinjavanje drugih, bio je to i poseban statusni simbol. Međutim, vremena se mijenjaju, pa se, i pored nepromijenjenog odnosa prema novcu, postepeno ipak mijenja odnos prema monetarnom suverenitetu. Ekonomska nauka je odavno spoznala da se monetarnom ekspanzijom ne može podsticati dugoročan rast i napredak zemlje ili regiona. Iz perspektive male otvorene ekonomije sa vlastitom valutom, odnosno centralnom emisionom ustanovom, osnovni uslovi koji osiguravaju stabilnu kupovnu moć valute odnosno njenu unutrašnju i vanjsku vrijednost su razborite i međusobno usklađene fiskalna i monetarna politika, te sa njima konzistentan režim deviznog kursa, zatim zdrav bankarski sistem i djelotvorna zaštita vlasničkih prava i provođenje ugovornih obaveza. Ako se stvari ovako posmatraju, slobodno se može tvrditi da to nije slučaj sa bosanskohercegovačkom ekonomijom.

U tom kontekstu, ekonomska teorija govori da bi fiskalna politika trebalo da obezbjeđuje ravnotežu javnih finansija kroz ekonomske cikluse, dok bi monetarna politika trebalo da osigurava stabilan opšti nivo cijena i nisku stopu inflacije. Optimalan režim deviznog kursa zavisi od tipa spoljnih udara, a generalno se prednost daje fiksnom kursu, kakav ima i BiH.

Da bi režim fiksnog kursa pozitivno uticao na makroekonomsku stabilnost, odnosno na privredni rast, zaposlenost i stabilnost cijena, on mora da ima nužan stepen kredibiliteta, odnosno da bude vjerodostojan. To znači da mora da bude podržan, odnosno konzistentan sa ostalim ekonomskim politikama, od fiskalne i monetarne do zdravog bankarstva i djelotvorne pravne države. Značajnu ulogu u tome imaju visina deviznih rezervi, visina spoljnog duga, kao i mjere kontrole kretanja kapitala. Vjerodostojnost fiksnog kursa zavisi



od vjerodostojnosti ekonomske politike vlade. Kako se znanje ekonomskih subjekata uglavnom akumulira kroz iskustvo, tako se i povjerenje u vladu i održivost postavljenog kursa stiće kroz vrijeme.

U tom smislu u novijoj ekonomskoj historiji gotovo da nema zemlje, posebno ne male zemlje, koja je uspjela da uspostavi kredibilan režim fiksnog kursa u dužem periodu. Osnovni razlog je bio što su se vlade rukovodile uskim pragmatičnim kratkoročnim ciljevima, što nije bilo konzistentno cilju dugoročne ekonomske stabilnosti, odnosno ciljevima rasta, zdravog novca i razvoja.

Zdrav novac se može očuvati samo u okviru discipline koju vladi postavlja fiksni devizni kurs ili konkurencija valuta. Nedovoljan kredibilitet fiksnog kursa u zemljama u razvoju nameće zaključak da konkurencija valuta ostaje kao jedina opcija za očuvanje stabilnosti vrijednosti novca u tržišnim privredama tih zemalja. To znači da se ekonomskim subjektima mora ostaviti sloboda izbora upotrebe valute u ekonomskim transakcijama. Rješenje koje je blizu takvoj situaciji je rješenje pune dolarizacije (evrizacije), odnosno zamjena domaće valute jednom od valuta u čiju stabilnost ekonomski subjekti imaju najviše povjerenja.

Nastojanja pojedinih zemalja da se izbjegne takva solucija, koja najviše odgovara tržišnoj ekonomiji, išla su za tim da se raznim institucionalnim rješenjima ograniči emisiona diskrecija vlade, odnosno centralne banke, pa do valutnog odbora kod koga je emisija ograničena pokrivenom u deviznim rezervama. Međutim, iskustvo pokazuje da gotovo nijedna zemlja u razvoju nije uspjela dostići zadovoljavajući nivo vjerodostojnosti, što se očitovalo u postojanju značajne premije koju su morale plaćati na međunarodnom tržištu kapitala, iznad tržišne kamatne stope za razvijene zemlje. Kako zemlje u razvoju imaju značajne potrebe za inostranim kapitalom, to se takva situacija odražava kako na manju raspoloživost tako i na višu cijenu kapitala, a time i na manje investicije i rast.

### **Prednosti i nedostaci monetarne integracije**

Sa ekonomskog stanovišta, neto učinci monetarnog integrisanja mogu se posmatrati sa mikroekonomskog i makroekonomskog aspekta.

Neposredni učinak uvođenja zajedničke valute jeste snižavanje transakcionih troškova jer ona u transparentnom sistemu cijena postaje jedini valjani pokazatelj međunarodne konkurentnosti. Zajednička valuta u kratkom roku

može spriječiti valutni rizik, dok strogo centralizovana monetarna politika i politika deviznog kursa postaju efikasnije u ograničavanju fluktuacija kursa domaće valute i kontroli (niskih) kamatnih stopa. Dublja integracija finansijskih tržišta, podstaknuta zajedničkom valutom, dodatno pridonosi stabilnim uslovima poslovanja. Integrisanje tržišta kapitala omogućava efikasniju alokaciju resursa i dinamičan ekonomski rast putem otvaranja sve većih mogućnosti ulaganja te povećanjem proizvodnje i zaposlenosti. Jedna od najvažnijih koristi monetarnog integrisanja jeste i nadnacionalni karakter centralne banke, što dodatno poboljšava njen kredibilitet i nezavisnost u ostvarivanju makroekonomske ravnoteže.

Nasuprot tome, negativni učinci monetarnog integrisanja pojavljuju se uglavnom na makroekonomskom području, jer vlada gubi formalnu nadležnost nad monetarnom politikom i politikom deviznog kursa i suočava se s troškovima sektorskih i institucionalnih prilagođavanja koji iz toga proizlaze. Ipak, najveći rizik je povezan s reakcijom konkretne ekonomije na eksterne asimetrične udare, što je opet povezano sa pitanjem ostvarenog nivoa ekonomske konvergencije među zemljama članicama, kao i sa odgovorom zajedničke ekonomske politike na poremećaje koji dolaze izvan sistema. Posljedica restriktivne monetarne politike, motivisane željom za izgradnjom povjerenja u novu valutu, u zemljama pogođenim recesijom može biti rastuća nezaposlenost i ekonomska stagnacija. U tom smislu su aktuelna finansijska kriza i globalni ekonomski pad dokaz ozbiljnih posljedica finansijske globalizacije i još uvijek otvorenog pitanja o očekivanim učincima daljnjeg ekonomskog (i monetarnog) povezivanja kako na globalnom tako i na regionalnom području.

Uključivanje u jedinstveno monetarno područje prethodno podrazumijeva postojanje optimalne valutne zone (OVZ). Uopšteno govoreći, prednosti OVZ-a su slične onima koje omogućava sistem fiksnog deviznog kursa. Najjasnije izražena korist je otklanjanje neizvjesnosti u kretanju deviznog kursa, koja može sputavati trgovinsku razmjenu i investicije, kao i ostvarivanje uloge novca kao sredstva plaćanja i obračuna. Uz eliminaciju rizika neizvjesnosti, OVZ eliminiše transakcione troškove zamjene novca na dotičnom području<sup>10</sup>, kao i troškove osiguranja, iz prostog razloga što su ovi troškovi direktno proporcionalni broju valuta. U sistemu fiksiranja kursa stvaraju se uslovi za stabilnije tokove kapitala, čime se eliminiše potreba

---

<sup>10</sup> Ovi troškovi se kreću od 0,5% do 2% BDP-a, pa i više.

držanja većeg iznosa rezervi za međupodručne transakcije radi sprečavanja špekulativnih kretanja kapitala.

Međutim, monetarno integrisanje ima i svoje nedostatke, čija težina zavisi i od vremena posmatranja. Očigledan nedostatak je gubljenje mogućnosti vođenja nezavisne monetarne politike. Pored toga, gubi se mehanizam deviznog kursa kao sredstvo za prilagođavanje na spoljne udare. Zato se kao zaključak nameće potreba razmatranja obiju strana (pozitivnih i negativnih) za dotično područje prije nego što se donese odluka o uključivanju u uniju.

Troškovi i koristi unifikacije valute se mogu posmatrati statički. Prema tom gledištu, prvi legitiman gubitak je gubitak uticaja na novčanu masu s obzirom na to da na integrisanom tržištu sve članice zajedno kreiraju monetarnu politiku. U stvari, gubitak mogućnosti korištenja deviznog kursa i instrumenata monetarne politike za stabilizaciju i ublažavanje negativnih udara na vlastitu ekonomiju smatra se najvećim troškom pridruživanja monetarnoj uniji. Međutim, ovo sigurno nije slučaj u malim, otvorenim ekonomijama, zato što je u njima nemoguće istovremeno održavanje slobodnog kretanja kapitala i vođenje nezavisne monetarne politike. Te zemlje vežu svoje valute za valute glavnih trgovačkih partnera, u cilju veće stabilnosti deviznog kursa.

Drugi problem se tiče fiskalne politike zemlje učesnice, koja u uniji dobija određena ograničenja i preuzima veći teret ekonomske politike. Međutim, monetarna unija za njene članice ne znači kraj nezavisne fiskalne politike. Čak i u kompletnoj monetarnoj uniji zemlje mogu zadržati određen stepen nezavisnosti svojih fiskalnih politika, dok bi određena centralizacija fiskalne politike mogla služiti kao jedan od mehanizama u prilagođavanju na asimetrične udare. Rasprave o stepenu autonomije fiskalne politike pojedinih članica EMU-a su se rasplamsale u posljednje tri godine, od pojave prvih konkretnih znakova ekonomske krize.

Sljedeći trošak pridruživanja valutnom području je gubitak emisione dobiti. Naime, samim odustajanjem od emisije novca nestaje i dobit koja se po tom osnovu stiče, ali se može postaviti pitanje raspodjele te dobiti u monetarnoj uniji, pa time i ublažiti trošak.

Četvrto, u današnjem svijetu, punom neizvjesnosti, otklanjanje ma i jednog izvora neizvjesnosti deviznog kursa donosi dobrobit za ekonomske učesnike (domaćinstva i firme). Što su neizvjesnosti manje, učesnici smjelije ulaze u poslovne aranžmane.

Peto, eliminacija zamjene jedne za drugu valutu je najočitija korist od monetarne unije. Samo je empirijsko pitanje koliko dobijaju ekonomski subjekti na dugi rok, ali je sasvim sigurno da se radi o velikim uštedama. Pored toga, jednostavnost u rukovanju i operacijama jednom valutom ima i velike psihološke prednosti.

## **Monetarne unije danas**

Regionalna valutna područja su stvarana iz različitih razloga: istorijskih, egzistencijalnih i, posebno, političkih<sup>11</sup>. Danas u visoko integrisanom svijetu postoje brojni regionalni trgovinski sporazumi, ali samo četiri monetarne ili valutne unije<sup>12</sup>. U posljednje vrijeme aktivnosti na tješnjoj regionalnoj saradnji u oblasti finansija rezultirale su kreiranjem regionalnih deviznih režima ili monetarnih unija. Danas na globalnom nivou funkcionišu četiri monetarne unije ili striktna devizna režima:

- Monetarna unija Istočnih Kariba, koju čine osam malih ostrvskih ekonomija,
- Zajedničko monetarno područje Južne Afrike,
- Zona franka u Africi, osnovana 1945. godine, i
- Evropska monetarna unija sa 16 članica: Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Njemačka, Portugalija, Španija, Grčka, Slovenija, Kipar, Malta i Slovačka.

---

<sup>11</sup> Važnost političkog faktora je posebno izražena prilikom formiranja nezavisne Njemačke 1871. godine, kao i 1990. ujedinjavanjem istočnog i zapadnog dijela Njemačke. Egzistencijalni razlozi su karakteristični za grupe geografski malih zemalja (El Salvador, Lihtenštajn, Monako i sl.), gdje je prihvatanje i legalizacija valute spoljnotrgovinskog partnera neophodnost. Postoje takođe i zemlje u kojima se koristi više od jedne monete (Hongkong).

<sup>12</sup> Ideja monetarne unije je veoma stara i smatra se da potiče iz antičkih vremena. Osim antičke Grčke i starog Rima, i njihovih osvojenih teritorija, kao oblike monetarnih unija treba pomenuti monetarnu uniju Engleske i Škotske 1707. godine, monetarnu unifikaciju Italije 1861, zatim latinsku monetarnu uniju 1865, skandinavsku monetarnu uniju 1873-1920, monetarnu uniju Belgije i Luksemburga 1923. godine, kao i monetarnu unifikaciju Zapadne i Istočne Njemačke u periodu nakon hladnog rata.

Kao kruna 50-godišnjeg napretka u evropskim integracijama formiran je EMU. To je monetarna unija izgrađena na jedinstvenom tržištu od zemalja članica EU-a koje su uvele jedinstvenu valutu – evro, kao sredstvo plaćanja. Potpuna monetarna unija startovala je 1. januara 2002. sa 12 članica. EMU je osnovan kroz tri faze u okviru EU: faza koordinirane ekonomske politike, faza postizanja ekonomske konvergencije i faza uvođenja evra. Od 27 zemalja koje su danas članice EU-a u monetarnoj uniji nisu: Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Latvija, Litvanija, Mađarska, Poljska, Rumunija, Švedska i Velika Britanija.

Proširenje evrozone je kontinuiran proces u EU. Sve zemlje članice EU-a, osim Danske i Velike Britanije, i *de facto* Švedske, obavezale su se na uvođenje evra kao jedinstvene valute kada ispune kriterije. Jedanaest zemalja su bile članice monetarne unije od njenog početka 1. januara 1999. godine. Potom je 2001. evro uvela Grčka, Slovenija se priključila 2007, Kipar i Malta 2008, a Slovačka 2009. godine. Od 1. januara 2011. EMU će priključenjem Estonije imati 17 članica. Od ostalih članica najranije priključenje se može očekivati u 2014. godini. Danska se nije obavezala na uvođenje evra, ali se nalazi u režimu ERM II i planira izjašnjavanje referendumom. Velika Britanija i Švedska su i dalje na suprotnom stanovištu. Ovdje se vjerovatno radi više o psihološkim i istorijskim razlozima nego ekonomskim.

Postoje i autori radova koji govore o jedinstvenom ili jednom novcu u cijelom svijetu. Bez obzira na opšte koristi koje bi ovakvo rješenje moglo da ima, danas ne postoje znakovi da su velike ekonomske i političke sile voljne da svoj monetarni suverenitet ograničavaju, a kamoli nekom ustupaju. Denacionalizacija novca sama po sebi znači ustupanje, ili pak odustajanje od mogućnosti korištenja snažnog alata (oružja), koji se kao takav često može koristiti i u neekonomske odnosno nehumane svrhe.

### **Optimalna valutna zona**

Tradicionalnu teoriju OVZ-a razvio je Robert Mandel<sup>13</sup>, profesor međunarodne ekonomije na Kolumbija univerzitetu, Njujork, 1961. godine.

---

<sup>13</sup> Robert Mandel je rođen u Kanadi 1932. godine. Školujući se i radeći u Engleskoj, Italiji i Francuskoj, imao je čvrste veze sa Evropom. Od 1974. radi na Kolumbija univerzitetu, u Njujorku. Dobitnik je Nobelove

Njegove teorijske postavke su bile i osnova za formiranje EMU-a. Ovom teorijom su definisani uslovi pod kojima monetarna unija ili neopozivo fiksiran devizni kurs između regiona ili država bez teškoća funkcionišu. Implicitno, njegova definicija podrazumijeva da je to područje za koje su troškovi odricanja korištenja deviznog kursa kao internog instrumenta prilagođavanja (u okviru područja) veći od koristi usvajanja jedinstvene monete ili režima fiksnog deviznog kursa. Ova teorija identifikuje uslove pod kojima monetarna unija ili neopozivo fiksni devizni kurs između regiona ili zemalja funkcioniše efikasno. Kada regionu ili zemlji dođu pod uticaj određenih poremećaja (asimetrični udari), tada je za prilagođavanje moguće koristiti devizni kurs ili mobilnost faktora proizvodnje, ili pak njihovu kombinaciju. Pod određenim uslovima mehanizam prilagođavanja se više bazira na mobilnosti faktora nego na fleksibilnosti kursa. Stvaranje OVZ-a usvajanjem jedinstvene valute podrazumijeva određene prednosti, ali je neminovno vezano i za postojanje određenih troškova. Visina ovih troškova je pod uticajem različitih faktora. Kada se dva područja sukobe sa spoljnim udarima, tada nivo troškova koji bi nastao formiranjem monetarne unije u odnosu na fleksibilan devizni kurs zavisi od efikasnosti kursa kao instrumenta prilagođavanja.

Prema teoriji OVZ-a identifikovano je sedam faktora od kojih zavisi izbor režima deviznog kursa i oni se smatraju kao pretpostavke za učlanjenje u neki OVZ.

*Karakteristike privreda sa fiksnim deviznim kursom*

| Faktor                              | Karakteristika |
|-------------------------------------|----------------|
| Mobilnost kapitala                  | Srednja        |
| Razlike u stopi inflacije           | Male           |
| Koncentracija izvoza                | Velika         |
| Relativna veličina sektora trgovine | Velika         |
| Geografska koncentracija trgovine   | Velika         |
| Veličina ekonomije                  | Mala           |
| Nivo ekonomskog razvoja             | Nizak          |

---

nagrade za ekonomiju 1999. godine, prvenstveno zbog zasluga na planu izučavanja OVZ-a šezdesetih godina dvadesetog vijeka.

Mada je Mandel postavio solidnu teorijsku osnovu za OVZ, pojavile su se i kritike. One se uglavnom odnose na sredstva prilagođavanja. Na primjer, empirijski je dokazano da su plate neelastične na sniženje zbog ograničenja koje postavlja sindikat, a postoji i problem visokih troškova prilagođavanja radnika novim zanimanjima. Takođe i fiskalna politika kao instrumentarij za odgovore na poremećaje može da ne bude dovoljno efikasna, zbog socijalnih uslova, političkih ciklusa i sl.

Prema Mandelovoj definiciji OVZ je „područje u okviru koga je devizni kurs fiksiran”. Riječ „optimalan”, koju je Mandel koristio, odnosila se na režim koji može održavati eksternu i internu ekonomsku ravnotežu određenog regiona. Prema njegovom modelu, riječ „područje” ne upotrebljava se u klasičnom geografskom smislu. To je više nego ekonomsko područje, gdje su proizvodi istog porijekla, nauka i tehnologija na istom nivou i sve promjene se na cijelom području dešavaju ravnomjerno. Po definiciji, područje može biti grupa zemalja, što znači da jedna izolovana zemlja ne može da bude područje.

Teorija OVZ-a u stvari traži odgovor na pitanje zašto treba ili ne treba toliko valuta u svijetu. Optimalnost njihovog korištenja i odnosa između njih može da se postigne samo pod određenim uslovima. Ukoliko oni nisu ispunjeni, potrebno je da se vrše određena prilagođavanja, koja svakako iziskuju troškove.

U valutnom području koje ima jednu valutu postoji jedna centralna banka koja vodi monetarnu politiku tog područja. Drugim riječima, zemlja odustaje od sprovođenja svoje monetarne politike, tako da joj ostaje samo jedan skup mjera ekonomske politike – fiskalna politika. Mada se unutar područja koristi fiksni devizni kurs, sa ostalim područjima kurs je fleksibilan. U cjelini, teorija OVZ-a zagovara da jedinstvena moneta (ili sistem fiksnog deviznog kursa) više odgovara područjima sa visokim faktorom mobilnosti. Ovakvo područje koristi fleksibilan devizni kurs za otklanjanje nedostataka mobilnosti faktora izvan područja, u cilju postizanja interne i eksterne ravnoteže. Tako je osnovni elemenat zajedničke valute ili jedinstvenog valutnog područja visok stepen mobilnosti faktora proizvodnje. Još je bolje ako svaka zemlja ima internu faktorsku mobilnost, a eksternu imobilnost. Ali ukoliko su radna snaga i kapital nedovoljno mobilni unutar zemlje, onda fleksibilnost eksternih cijena domaće valute neće moći ostvariti stabilizacionu funkciju i može se očekivati variranje stope nezaposlenosti ili inflacije u različitim regionima. Slično, ako su faktori unutar nacionalnih

granica mobilni, fleksibilan sistem deviznog kursa postaje nepotreban i može čak postati štetan.

### **Faktori koji su opredjeljivali izbor oblika monetarne politike u tranzicionim zemljama**

Istraživanja faktora koji su opredjeljivali izbor oblika monetarne politike i deviznog režima u tranzicionim ekonomijama definisala su četiri grupe determinanti:

- faktori koji određuju optimalnu valutnu zonu,
- karakteristike i faza stabilizacije,
- faktori koji opredjeljuju valutnu krizu, i
- političke i institucionalne karakteristike.

Kako najveći broj tranzicionih zemalja ima karakteristike male, otvorene, ili nerazvijene ekonomije, uticaj ovih faktora je jako izražen, mada za neke teško mjerljiv. Najveću mogućnost mjerljivosti imaju faktori koje definiše OVZ, i to: otvorenost ekonomije – preko odnosa spoljnotrgovinske razmjene i BDP-a, geografska koncentracija trgovine – preko udjela najvećeg trgovinskog partnera u ukupnoj razmjeni, veličina ekonomije – preko BDP-a, nivo ekonomskog razvoja – BDP po stanovniku, stepenom finansijskog razvoja – odnosom novčane mase u širem smislu i BDP ili obimom kredita prema BDP-u.

U prvim godinama tranzicije su sve zemlje, pa i BiH, imale nerazvijena finansijska tržišta. Kasniji, a nagli, procesi u finansijskim inovacijama i produbljivanju finansijskih tržišta reducirali su mogućnosti kontrole kretanja kapitala. Pošto zemlje sa relativno nerazvijenijim finansijskim sektorom oskudijevaju u instrumentima za operacije na domaćem finansijskom tržištu, proizlazi da niži stepen finansijskog razvoja povećava potrebu uvođenja sistema vezivanja valute.

Za izbor oblika monetarne politike i režima deviznog kursa u BiH posebno su važni politički faktori. Oni imaju poseban, veliki uticaj na izbor režima u svim zemljama, ali je stepen uticaja teško mjerljiv. Dosadašnja iskustva su pokazala da su aranžmani vezivanja valute uveliko doprinosili kredibilitetu vlasti. U uslovima kada postoji nizak nivo povjerenja u institucije vlasti vezivanje valute može da bude veliki argument za uvjeravanje javnosti u opredjeljenje vlade za suzbijanje inflacionih očekivanja. Takođe, za vlade koje se teško odupiru ekspanzionim pritiscima



vezivanje valute može da bude vrlo efikasan instrument za eliminaciju ili pak reduciranje ovakvih pritisaka. Posebno jak politički uticaj na izbor oblika monetarne politike bio je izražen u zemljama u kojima je proces tranzicije praktično počeo ratnim sukobima, kao što je slučaj u zemljama nastalim raspadom Jugoslavije.

Bez obzira na sve negativne strane fiksiranja kursa domaće valute, za BiH izbor režima valutnog odbora<sup>14</sup> bio je najbolji način za disciplinovanje složene, mnogobrojne, komplikovane i ekspanziono nastrojene vlasti. Svaki drugi oblik ovdje bi neminovno već doveo do valutne krize. Naime, tranzicija ekonomije i društva u BiH je počela ratom, koji je trajao nepune četiri godine (april 1992. do kraja 1995.). Za to vrijeme razrušena je i ekonomija i sve društvo. Po završetku rata uspostavljeno je specifično društveno-političko ustrojstvo, jedinstveno u istoriji zemalja. Teritorijalno je država sastavljena od dvije jedinice – jedne republike i jedne federacije, (Republike Srpske i Federacije BiH), popularno nazvane entiteti, sa vrlo visokim stepenom samostalnosti, posebno ekonomske. Potom je dodata i treća, kao posebna administrativno-teritorijalna jedinica – Distrikt Brčko. Društveno-političko uređenje je vrlo složeno, a posebna uloga je data Kancelariji visokog predstavnika<sup>15</sup>. Iako domaće vlasti na različitim nivoima zvanično imaju sve nadležnosti, praktično se radi o klasičnom protektoratu međunarodne zajednice oličene u Kancelariji visokog predstavnika<sup>16</sup> (koji je oficijelno

---

<sup>14</sup> Jedino bi možda bilo jednostavnije, a time i efikasnije, da je za provođenje tako usvojenog sistema zadužen za to određen poseban organ, a ne centralna banka.

<sup>15</sup> Kancelarija visokog predstavnika je ustanovljena Mirovnim sporazumom iz Dejtona, gdje je donesen i Ustav BiH, i praktično znači da visoki predstavnik ima sve nadležnosti nad kreiranjem ekonomsko-političkog sistema i njegovim funkcionisanjem u BiH.

<sup>16</sup> Visoki predstavnik ima ovlašćenja da donosi zakone, smjenjuje i kažnjava državne funkcionere te stavlja van snage donesene propise domaćih vlasti za koje on smatra da nisu u redu. Za prvih dvanaest godina funkcionisanja smijenio je 166 funkcionera, od čega jednog predsjednika Republike Srpske i člana Predsjedništva BiH, koji se biraju direktno na izborima, i premijera Federacije BiH, koga bira Parlament Federacije BiH, te donio ili ukinuo (što su drugi organi donijeli) više zakona i odluka. Njegova uloga u posljednje vrijeme se marginalizuje, ali bez pozitivnih efekata na ekonomski i društveni razvoj. Stiče se utisak da sve više djeluje iz potaje.

zadužen za tumačenje i provođenje Ustava BiH) i međunarodnih finansijskih institucija, prije svega MMF-a. Iskustva u prvih petnaest godina tranzicije su pokazala da su razne političke kombinatorike stavile u drugi plan ekonomski razvoj. Takvo stanje je odgovaralo velikim moćnicima, prije svega iz svijeta, da bi se stvarali uslovi za ovladavanje domaćim resursima, prvenstveno radnim i finansijskim, a potom i prirodnim (voda, šume, rude, telekomunikacije), a domaćim političkim i vladajućim krugovima da bi se „uklapali u savremene tranzicione trendove”. Jedina komponenta tranzicije koja je ostala nepromijenjena i koju su svi (i domaći i strani akteri) štitili bio je sistem valutnog odbora. Njegove pozitivne i stabilizacione prednosti su upravo odgovarale kreatorima tranzicije u BiH, a posljedice njegove negativne strane, kroz nemogućnost podsticanja razvoja i zapošljavanja, osjećaju uglavnom građani.

### **Teorija optimalne valutne zone, EMU i zemlje sa evro baziranim valutnim odborom**

U cilju procjene troškova i koristi usvajanja zajedničke monete za Evropu javljalo se na desetine pokušaja za procjenom sa gledišta teorije OVZ-a. Testirajući karakteristike teorije OVZ-a, mnoge od empirijskih studija<sup>17</sup> su se fokusirale na četiri odnosa između članova potencijalne monetarne unije. To su:

- stepen mobilnosti radne snage,
- sistem fiskalnih transfera,
- obim trgovine, i
- sličnosti u poslovnim ciklusima i udarima.

Pošto je svaka od ovih odrednica, pored pojedinačnog uticaja, u međusobnoj korelaciji, to je i ekonomska provjera njihovog uticaja složenija.

Što je veća trgovinska integracija, veća je i korelacija poslovnih ciklusa između zemalja. Poslovni ciklusi i integracija trgovine su u međusobnoj relaciji i od uticaja su na formiranje monetarne unije. Ulaz u EMU povećava

---

<sup>17</sup> Bayoumi T. and Eichengreen B., „Operationalizing theory of Optimum Currency Areas”, CEPR, Discussion Paper No. 1484.

Scheelke W. “The Optimum Currency Area Approach to European Monetary integration: Framework of Debate or Dead End?”, South Bank European Papers, 02/2001.

trgovačke veze između zemalja učesnica, čime se poslovni ciklusi usklađuju. Zemlje takođe mogu da zadovolje kriterije OVZ-a i prije i poslije uključivanja u uniju.

Radi što bližeg utvrđivanja podobnosti za udruživanje u monetarnu uniju, u nekim radovima su konstruisani i indeksi OVZ-a<sup>18</sup> kao pokazatelj varijabilnosti nominalnog deviznog kursa. Uzete su u obzir četiri varijable, koje predstavljaju osnovne kriterije OVZ-a:

- razlike u realnom autputu između zemalja,
- razlike u učešću poljoprivrednih i industrijskih proizvoda u ukupnoj robnoj razmjeni,
- odnos bilateralnog izvoza i domaćeg BDP-a za dvije zemlje, i
- odnos dva BDP-a.

Takođe, na odluku o udruživanju u monetarnu uniju utiču visina transakcionih troškova, stepen promjenljivosti deviznog kursa između zemalja, kao i politička očekivanja.

Teško je tvrditi da postoji jasan odgovor na pitanje o usvajanju zajedničke monete. Ipak, najveći dio postavki na kojima se zasniva teorija OVZ-a može se primijeniti na EMU. Ono što se kao posebna potreba u EMU ističe jeste potreba za većim stepenom koordinacije u oblasti fiskalnih politika njenih članica.

Provjera osnovnih elemenata koji su razrađeni u teoriji OVZ-a može se vršiti upravo na primjeru zemalja koje su uvele sistem valutnog odbora baziran na evru, u poređenju sa valutnim odborom Argentine – baziranom na dolaru.

Finansijske krize, koje su u kasnim 1990-im godinama pogodile zemlje Azije, Latinske Amerike i bivšeg SSSR-a, uticale su na promjenu gledišta na sisteme valutnog odbora. Posebno je slučaj Argentine potvrdio da svaki režim deviznog kursa treba da bude kompatibilan sa ukupnom ekonomskom politikom. Ovo podrazumijeva makroekonomsku stabilnost, stepen liberalizacije tokova kapitala, finansijsku stabilnost, trgovinske i finansijske veze, kao i učešće u regionalnim ugovorima o kooperaciji.

Za razliku od Argentine, valutni odbori bazirani na evru imaju nekoliko posebnih karakteristika. Osnovna je da su oni mnogo više otvoreni i integrisani u evrozonu nego što je Argentina sa SAD. Za razliku od valutnih

---

<sup>18</sup> Cincibuch, M., Vavra, D., „Toward the European Monetary Union: A Need for Exchange Rate Flexibility”, *Eastern European Economics*, 39, 2001.

odbora baziranih na evru i onih koji su vezani za dolar (Karibi, Džibuti, Hongkong), Argentina je u posljednjim godinama bila jedna od najzatvorenijih zemalja.

EU je za ove zemlje (što znači i za BiH) najveći trgovački partner. Više od četiri petine bosanskohercegovačkog izvoza i uvoza je orijentisano ili na zemlje EU-a ili na zemlje koje su na neki način vezane za evro. Osnovni razlozi ovakvih kretanja su:

- blizina područja,
- ranije uspostavljene trgovinske veze, i
- kompatibilnost određenih proizvodnih sistema ovih zemalja.

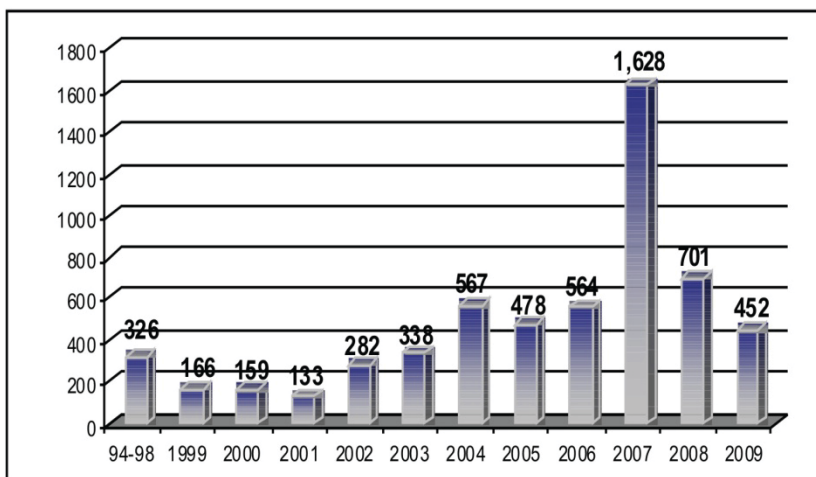
*Struktura izvoza i uvoza BiH za 2009. po zemljama (u %)*

| Zemlja                   | Izvoz | Uvoz |
|--------------------------|-------|------|
| EU-27, od čega           | 54,2  | 49,1 |
| <i>Italija</i>           | 12,7  | 10,2 |
| <i>Njemačka</i>          | 12,7  | 11,8 |
| <i>Slovenija</i>         | 8,4   | 6,1  |
| Jugoistočna Evropa       | 39,0  | 29,8 |
| <i>Hrvatska</i>          | 17,1  | 15,0 |
| <i>Srbija, Crna Gora</i> | 19,6  | 10,7 |
| Ostale zelje             | 6,8   | 21,1 |

Izvor: Centralna banka BiH, Bilten broj 1, 2010. godina

Integrisanost BiH sa evrozonom je značajna i sa stanovišta stranih direktnih investicija. Prema ovom kriteriju BiH je direktno integrisana u evrozonu, jer preko 80% investicija dolazi iz EU-a. Priliv investicija je neravnomjeran po godinama, ali je vidljivo da su najveći ulagači iz Austrije i Slovenije, kao evrozone, te susjedne Srbije i Hrvatske, koje pretenduju da postanu evrozone.

*Pregled direktnih stranih investicija u BiH po godinama*



Izvori: CB BiH, Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, FIPA

*Stanje stranih direktnih investicija u BiH*

|                  | Decembar<br>2005 | Decembar<br>2006 | Decembar<br>2007 | Decembar<br>2008 | Decembar<br>2009 |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Austrija         | 929              | 1.190            | 1.294            | 1.446            | 1.524            |
| Srbija           | 51               | 65               | 773              | 832              | 850              |
| Slovenija        | 278              | 365              | 427              | 610              | 669              |
| Hrvatska         | 357              | 423              | 546              | 626              | 667              |
| Švajcarska       | 51               | 203              | 337              | 364              | 374              |
| Njemačka         | 221              | 255              | 270              | 294              | 346              |
| Rusija           | -                | -                | 167              | 202              | 218              |
| Holandija        | 77               | 95               | 113              | 134              | 131              |
| Italija          | 52               | 75               | 103              | 114              | 125              |
| Turska           | 29               | 53               | 64               | 68               | 115              |
| SAD              | 31               | 27               | 81               | 99               | 100              |
| Ostale<br>zemlje | 387              | 262              | 366              | 487              | 674              |
| <b>Ukupno</b>    | <b>2.463</b>     | <b>3.013</b>     | <b>4.641</b>     | <b>5.342</b>     | <b>5.793</b>     |

Izvori: CB BiH, Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, FIPA. Sa zaoštavanjem krize, posebno se to osjetilo 2009. godine, strane investicije su počele naglo da padaju. Povlačenje investitora, kako stranih tako i domaćih, očitivalo se i na tržištu kapitala u BiH. Ekonomska kriza, ali i veoma loš politički ambijent u BiH, otjerali su potencijalne strane investitore, tako da je u protekle tri godine promet na berzama u BiH smanjen čak za 60%. Promet na Sarajevskoj berzi u 2008. godini iznosio je 477 miliona KM, a prošle godine 219 miliona KM, za razliku od 2007. godine kada je dostigao 1,2 milijarde KM, a pad je vidan i na Banjalučkoj berzi, gdje je promet 2007. iznosio 742 miliona KM, 2008. godine tek 275 miliona KM, a prošle godine jedva 180 miliona KM.

Naravno, ovdje se ne može govoriti o integrisanosti na osnovu ispunjenosti svih kriterija OVZ-a jer se ne radi o zemljama (područjima) sa istim stepenom razvoja, nego o čistim rezultatima poslovnih veza koje su uglavnom nastale kao posljedica privatizacije u tranzicionim zemljama, pa i u BiH. Dakle, visok obim trgovine BiH i evrozona, visoke strane investicije, te povezanost tržišta kapitala više su pokazatelj uticaja na BiH nego ravnopravnog uključivanja u zajedničko tržište radi harmonizovanog razvoja.

### **Kriteriji konvergencije**

Za potpuno uključivanje u EMU ugovorom iz Maastrichta 1993. propisani su određeni kriteriji. Istina, njihova svrha se u posljednje vrijeme dovodi u pitanje, ali oni su još uvijek na snazi. Riječ je o tzv. kriterijima konvergencije, i to:

- kriteriji realne konvergencije,
- kriteriji strukturne konvergencije, i
- kriteriji nominalne konvergencije.

Ovi kriteriji predstavljaju ciljnu tačku zemalja koje su se opredijelile za ulazak u EMU. Oni su bitni ne samo zbog približavanja radi uključivanja novih članica u uniju nego i radi uspješnog provođenja jedinstvene monetarne politike same unije. Ispunjavanje svih kriterija je vrlo teško.

Realna konvergencija podrazumijeva smanjivanje razlika u nivou razvijenosti (BDP po stanovniku, nivo nominalnih nadnica, ravnoteža realnog deviznog kursa, razlike u produktivnosti rada). Ona znači sustizanje kroz ekonomski rast, odnosno harmonizovani prosperitet. Pod pojmom strukturna konvergencija podrazumijeva se postojanje uslova postavljenih teorijom

optimalne valutne zone (otvorenost ekonomije, mobilnost faktora proizvodnje, sličnosti ekonomskih struktura).

Nominalna konvergencija znači harmonizaciju u pogledu inflacije, kamatnih stopa, deviznog kursa i budžetskog deficita zemlje aplikanta sa onima u monetarnoj uniji. Opšte je poznato da, na dugi rok, stabilne cijene i fiskalna disciplina obezbjeđuju uslove za održiv i snažan ekonomski rast. Međutim, u uslovima visoke inflacije i deficita budžeta nastojanje za brzim udovoljavanjem kriterijima konvergencije može da ugrozi ekonomski rast u određenom periodu.

Postoje i drugačije podjele uslova za pristupanje EMU-u. Tako, recimo, kao indikator stepena konvergencije, DCEI (*Deka Convergence European Indicator*)<sup>19</sup> uzima u obzir:

- monetarnu,
- fiskalnu,
- realnu, i
- institucionalnu konvergenciju.

U sklopu monetarne konvergencije posmatra se stopa inflacije, kamatna stopa, devizni kurs i stopa rasta kredita. U sklopu fiskalne konvergencije posmatra se udio budžetskog salda, privatne potrošnje, javnog i spoljnog duga u BDP-u. U pogledu realne konvergencije posmatra se BDP po stanovniku, udio poljoprivrede u BDP-u, stopa nezaposlenosti i udio trgovine sa EU-om u ukupnoj trgovini. Stepenn institucionalne konvergencije mjeri se kroz uspješnost politike, institucije bankarskog sektora, funkcionisanje pravne države te nivo pregovora sa EU-om.

---

<sup>19</sup> DCEI računa Ekonomski sektor DekaBank iz Njemačke, a podaci se ažuriraju mjesečno.

## Konvergenција u EU

Prema članu 140. Ugovora o EU (Treaty on the Functioning of the European Union) Evropska komisija i ECB najmanje jednom u dvije godine podnose Savjetu Evrope izvještaj o napretku članica u ispunjavanju obaveza po pitanju ekonomske i monetarne unije. Ovaj izvještaj sadrži pregled usklađenosti nacionalne legislative svake članice, uključujući i status njihovih centralnih banaka, kao i ESCB i ECB. Izvještaj posebno obrađuje dostignuti nivo održive konvergenције u pogledu ispunjavanja sljedećih kriterija:

- dostići visok stepen stabilnosti cijena,
- ostvariti održivu poziciju državnih finansija,
- održavati nominalnu fluktuaciju valute u okviru propisanom ERM II najmanje dvije godine, bez devalvacije u odnosu na evro,
- trajnost konvergencije se mjeri preko nivoa dugoročnih kamatnih stopa.

Takođe se sagledava stepen integrisanosti tržišta, bilans plaćanja svake zemlje, tekući račun, jedinični trošak rada i drugi indeksi cijena.

Mehanizam sistema deviznog kursa EMU (ERM II) u normalnim uslovima ima sljedeću logiku: pad inflacije vodi stabilizaciji deviznih kurseva i padu kamatnih stopa, što vrši pritisak na smanjenje deficita, a finansiranje javnog duga postaje jeftinije.

Niži nivo cijena u tranzicionim zemljama znači da je ista korpa robe jeftinija nego, recimo, u evrozoni. Posmatrano sa ovog stanovišta, osnovni problem sa kojim se sukobljavaju tranzicione ekonomije mogao bi se sumirati preko sljedeće jednakosti:

$$ey = p + e^*$$

gdje je  $ey$  evro denominirana stopa inflacije,  $p$  stopa domaće inflacije,  $e^*$  procenat promjene nominalnog deviznog kursa. U zemljama sa fiksnim deviznim kursom,  $e^* = 0$ , sva konvergenција se dešava preko inflacione razlike, iz čega je  $ey$  jednako godišnjoj stopi inflacije  $p$ . U zemljama sa sistemom targetiranja inflacije, kao što to radi i ECB, sva konvergenција se dešava kroz nominalnu apresijaciju deviznog kursa, u ovom slučaju  $ey$  je jednako nominalnoj apresijaciji,  $e^*$  plus stopa domaće inflacije  $- p$ .

Za uspješan razvoj ekonomskih aktivnosti veoma je važno imati efikasnu domaću regulaciju poslovanja, dobro uređen poreski sistem, pravosudni sistem, efikasne načine suzbijanja kriminala i korupcije, te opštu političku i finansijsku stabilnost.



Prema Ugovoru iz Maastrichta monetarno integrisanje u EU zahtijeva ispunjenje formalnih kriterija prije samog ulaska u EMU, kao i odredaba Pakta o stabilnosti i rastu, koje su primarno usmjerene na očuvanje makroekonomske stabilnosti nakon ulaska u monetarnu uniju. Unatoč kritikama o teorijskoj neutemeljenosti tih kriterija i nedostatku mehanizma prilagođavanja, ove kriterije prije svega treba shvatiti kao podsticaj monetarnom ujedinjavanju, koje, kada je riječ o EU, nije spontan, već politički determinisan proces.

Prema kriterijima iz Maastrichta<sup>20</sup>, uslovi makroekonomske konvergencije su:

- stopa inflacije ne smije biti veća od prosjeka triju zemalja članica EU-a s najboljim pokazateljem, za više od 1,5%;
- državni deficit ne smije biti veći od 3% BDP-a;
- javni dug ne smije prelaziti 60% BDP-a na kraju prethodne fiskalne godine;
- učešće u Mehanizmu deviznog kursa sa fluktuacijom kursa domaće valute u definisanom okviru, tokom dvije uzastopne godine prije ulaska u EMU;
- nominalne dugoročne kamatne stope (na vladine obveznice) ne smiju prelaziti 2% prosjeka triju zemalja članica unije s najboljim pokazateljima inflacije.

Numerička mjera stabilnosti cijena podrazumijeva poređenje sa prosjekom EU-a i sa referentnom vrijednosti. Prati se kretanje cijena roba široke potrošnje u dvanaest mjeseci za svaku zemlju. Referentna vrijednost se izračunava kao neponderisani prosjek prosječnih stopa inflacije u trima zemljama članicama unije, tzv. best performer, uvećan za 1,5%. Ovakva odrednica „najboljih performansi“ se ne definiše mehanički, nego se interpretira u dinamičkom smislu, uzimajući u obzir ekonomske okolnosti, što znači da to ne mora uvijek da budu zemlje sa najnižom inflacijom (slučajevi negativnih stopa inflacije). U martu 2010. prosječna stopa inflacije u evrozoni bila je 0,3% a referentna vrijednost 1%.

Kriterij prekomjernog budžetskog deficita podrazumijeva mjerenje učešća (stvarnog ili planiranog) deficita državnog budžeta u BDP-u u odnosu na

---

<sup>20</sup> Sporazum o najširoj saradnji u Evropskoj uniji, kojim su postavljeni kriteriji usklađivanja ekonomija zemalja koje učestvuju u ovom projektu, stupio je na snagu 1. 1. 1993. godine.

referentnu vrijednost određenu na 3%, osim ako taj udio značajno i konstantno opada i približava se referentnoj vrijednosti, ili povremeno i kratkotrajno prelazi referentnu vrijednost, ali ostaje približnog nivoa. Ovaj kriterij takođe mjeri da li učešće državnog duga u BDP-u prelazi referentnu vrijednost od 60%, osim ako se ovo učešće dovoljno smanjuje i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom. U okviru ovog kriterija razmatraju se i ostali relevantni faktori: državne investicije, potencijali srednjoročnog rasta ekonomije, srednjoročna budžetska pozicija, stepen provedenih reformi u penzionom sistemu i slično. U slučaju prekoračenja referentne vrijednosti svaka članica je dužna da sačini program svođenja u propisane okvire, s tim da svake godine smanjuje deficit za najmanje 0,5%.

Kriterij stabilnosti kursa domaće valute mjeri se izdržljivošću kretanja kursa domaće valute prema evru bez velikih tenzija, fluktuirajući u granicama  $\pm 15\%$  u roku od dvije godine. Razmatrajući ovaj kriterij, uzimaju se u obzir i sporedni, kao što su devizne rezerve, kratkoročne kamatne stope, devizne intervencije u održavanju stabilnosti kursa i drugi.

Trajnost dostignutog stepena konvergencije se najbolje ogleda u visini dugoročnih kamatnih stopa. Najbolji pokazatelj za to jeste činjenica da su danas razlike između kamatnih stopa na državne hartije Grčke (koja ima problematične državne finansije) i kamatnih stopa na njemačke obveznice preko 5%.

Navedeni kriteriji su primarno usmjereni na ostvarivanje stabilnosti cijena i kontrole nad fiskalnim sektorom (uravnotežene javne finansije). To je snažno naglašeno u Paktu o stabilnosti i rastu, koji obavezuje članice EMU-a na ostvarivanje srednjoročne i dugoročne fiskalne stabilnosti i izbjegavanje negativnog uticaja razlika koje proizlaze iz različitih nacionalnih fiskalnih politika na stabilnost cijena. To podrazumijeva sprečavanje previsokih budžetskih deficita zemalja članica evrozona i stvaranje uslova za jednostavniju koordinaciju centralizovane monetarne i (decentralizovane) fiskalne politike.

Koliko je ovaj problem važan u slučaju EMU-a najbolje je pokazala žučna rasprava u najvećim zemljama EU-a – Njemačkoj i Francuskoj, prilikom donošenja programa za rješavanje problema državnih finansija Grčke polovinom ove godine. Postoje uvjerenja da je pojava sličnih situacija (dužničke krize država članice unije) upravo rezultat neusaglašene ili nedovoljno koordinirane fiskalne politike.

Na samom početku (krajem 1990-ih), Pakt o stabilnosti i rastu predviđao je mjere poput fiskalnog nadzora i sankcija protiv zemalja članica koje ne bi bile sposobne da ispune kriterije. Ako fiskalni uslovi neke od zemalja ne bi odgovarali pravilima, to je značilo uvođenje niza mjera – u rasponu od preporuka za jačanje programa stabilnosti do kazni u obliku beskamatnih pologa ili novčane kazne (0,2% nacionalnog BDP-a, te desetine iznosa za koji je aktuelni budžetski deficit premašio 3% BDP-a). Intenzitet preduzetih mjera zavisio je od visine fiskalne neravnoteže, njenog trajanja i intenziteta ekonomskog pada. Ipak, prema najnovijoj reformi Pakta iz 2005. godine naglasak je stavljen na održivost duga u srednjem i dugom roku. Time su ublažene prethodno opisane odredbe jer je izuzet kriterij deficita (-3% BDP-a) u slučaju negativnog rasta (ne više pada autputa od najmanje 2%). Proširen je period u kome prekomjerni deficit treba da bude otklonjen, na pet godina, bez spominjanja bilo kakvih sankcija. Reforma je takođe predviđala diferencirani tretman zemalja članica s obzirom na održivost dugoročnog javnog duga.

Iako neke analize pokazuju da su EMU, a posredno i nominalni kriteriji iz Sporazuma iz Maastrichta, te Pakt o stabilnosti i rastu bili uspješni u ostvarivanju makroekonomske stabilnosti, te u konvergenciji makroekonomskih indikatora i harmonizaciji dinamike rasta, postoje i tvrdnje da je stabilnost cijena ostvarena na štetu ekonomskog rasta. Mnoge kritike su usmjerene prema teorijskom i ekonomsko-političkom okviru kriterija monetarnog integrisanja, posebno Pakta o stabilnosti i rastu. Opšta zamjerka se odnosi na prevladavajući monetaristički pristup, prema kome se inflacija smatra isključivim monetarnim fenomenom, a stabilnost cijena primarnim ciljem ekonomske politike. Održivost postojećih kriterija je na posebnom testu posljednjih godina, kada više zemalja članica EMU-a dolazi u situaciju neispunjavanja pojedinih kriterija. Zaoštavanje rasprave na ovu temu, kao i posljedice dužničke krize, kako zemalja članica tako i onih koje su na putu uključivanja u uniju, sve više postavlja sumnju na opravdanost postavljanja kriterija na postojeći način.

Integralni dio svakog stabilizacionog programa je stabilnost cijena. Međutim, u poređenju sa ekonomskim rastom i povećanjem zaposlenosti ovaj cilj bi mogao da se smatra drugorazrednim prioritetom ekonomske politike. U tom slučaju bi fiskalna politika mogla ostvarivati aktivniju ulogu u promovisanju ekonomskog rasta dajući doprinos stvaranju novih proizvodnih kapaciteta, dok bi istovremeno uticajem na agregatnu tražnju dala svoj doprinos

stabilnim cijenama. Daljnja kritika se odnosi na neuravnoteženu politiku koja obuhvata centralizovanu monetarnu i decentralizovanu fiskalnu politiku, koja je sada neizbježna. Druga, više formalna kritika, naglašava prisutnost situacije u kojoj nacionalne vlade nisu voljne internacionalizovati negativne efekte svoje prekomjerne fiskalne potrošnje na štetu ostalih članica evrozona. Zbog prekomjernih fiskalnih deficita dviju velikih članica (Francuske i Njemačke), na koje Evropska komisija ne može da utiče zbog nedostatka političke moći nužne za efikasnu primjenu odredbi Pakta o stabilnosti i rastu, ECB je provodio restriktivnu monetarnu politiku s negativnim posljedicama za ekonomski rast, kao najvažniji uslov u izgradnji održive monetarne unije. Ipak, posljednji događaji izazvani dužničkom krizom u Grčkoj i nagovještajem iste u Portugaliji, Italiji i Španiji, te otvaranjem programa od 750 hiljada milijardi za otkup hartija od vrijednosti, pokazuju promjene u politici centralne banke monetarne unije. Ove promjene su očite preko mjera koje ECB preduzima kao odgovor na krizu (sniženje kamatnih stopa i otkup hartija od vrijednosti), ali i preko aktivnosti koje zajedno sa ostalim organima u uniji, kao i sa vladama država članica, vodi na polju fiskalne politike. Pored toga, vode se rasprave o harmonizaciji poreza, uvođenju novih poreza, odobravanju kvota za otkup hartija i njihovom efektu na poreske obveznike, kreiranju novih institucija za fiskalnu koordinaciju i slično.

### **Spremnost Bosne i Hercegovine u ispunjavanju kriterija konvergencije**

Polazeći od toga da je BiH ušla u fazu tranzicije najkasnije od svih ekonomija socijalističkog tipa, da je izgradnja novog sistema počela 1995. godine na niskim osnovama poslije četvorogodišnjeg rata, da su nacionalne i političke tenzije još uvijek vrlo izražene, te da je nivo ekonomske razvijenosti u poređenju sa prosjekom EU-a vrlo nizak, možda je vrlo hrabro ili čak besmisleno govoriti o odnosu EU-a spram BiH. Poređenja dijametralnih kategorija liče na poređenja eksternalija. Ipak, radi sagledavanja bar formalno izražene realnosti, poslužićemo se uobičajenim kvantifikacijama, kao i nekim procjenama i prognozama. Naime, nije riječ o spremnosti i ispunjenosti uslova za ulazak u monetarnu uniju, jer je to koliko ekonomsko toliko i

političko pitanje<sup>21</sup>, nego o sagledavanju mjesta BiH u odnosu na EU da bi se javnosti približila stvarna slika stanja, koja se često zamagluje političkim parafrazama. Posmatraćemo zvanične podatke koje publikuju nadležne institucije BiH<sup>22</sup> i EU-a, a tamo gdje ne postoje potpune evidencije poslužićemo se procjenama.

Posmatraćemo prije svega podatke koji se odnose na:

- inflaciju,
- budžetski deficit,
- državni dug,
- devizni kurs, i
- kamatne stope.

---

<sup>21</sup> Često se čuju izjave vodećih političara moćnih zemalja, pa i same EU, da se proces proširenja EU, a time i EMU-a, novim članicama van sadašnje EU vjerovatno uskoro završava.

<sup>22</sup> Uspostavljanje pouzdane statistike u BiH je još uvijek u toku, tako da se neki podaci mogu smatrati diskutabilnim, ali ćemo tu činjenicu ovdje zanemariti.

## Pokazatelji konvergencije BiH

|                     | 2000  | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                     | <i>Prosječna godišnja stopa inflacije (%)</i> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| EU-27               | 1,9   | 2,2  | 2,1  | 2,0  | 2,0  | 2,2  | 2,2  | 2,3  | 3,7  | 1,0  |
| Evrozona            | 2,2   | 2,4  | 2,3  | 2,1  | 2,2  | 2,2  | 2,2  | 2,1  | 3,3  | 0,3  |
| BiH                 | 4,8   | 3,1  | 0,4  | 0,6  | 0,4  | 3,8  | 6,1  | 1,5  | 7,4  | 0,0  |
| referentna vrijed.  | 2,7   | 3,0  | 2,2  | 2,7  | 2,2  | 2,5  | 2,9  | 2,8  | 4,1  | 1,0  |
|                     | <i>Saldo opšte vlade (% BDP-a)</i>            |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| EU-27               | 0,6   | -1,4 | -2,5 | -3,1 | -2,9 | -2,4 | -1,4 | -0,6 | -2,0 | -6,3 |
| Evrozona            | 0,1   | 1,8  | -2,5 | -3,1 | -2,9 | -2,5 | -1,3 | -0,6 | -2,0 | -6,3 |
| BiH                 | Na  | na   | na   | 0,7  | 1,6  | 2,4  | 2,9  | 1,3  | -2,2 | -4,5 |
| referentna vrijed.  | -0,3 kroz cio period posmatranja              |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|                     | <i>Javni dug (% BDP-a)</i>                    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| EU-27               | 61,9  | 61,0 | 60,3 | 61,8 | 62,2 | 62,7 | 61,3 | 58,7 | 61,6 | 73,6 |
| Evrozona            | 68,7  | 68,4 | 68,2 | 69,4 | 69,8 | 70,4 | 68,7 | 66,2 | 69,7 | 78,7 |
| BiH                 | n.a.  | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 93,0 | 107  |
| referentna vrijed.  | 60,0 kroz cio period posmatranja              |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|                     | <i>Devizni kurs KM : evro</i>                 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| prosječni nominalni | 1,95583 kroz cio period posmatranja           |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| raspon fluktuiranja | 0 kroz cio period posmatranja                 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| referentna vrijed.  | ±15,0 kroz cio period posmatranja             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|                     | <i>Kamatne stope</i>                          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| EU-27               | -   | -    | -    | -    | -    | -    | 4,08 | 4,57 | 4,54 | 3,97 |
| evrozona            | 5,44  | 5,00 | 4,91 | 4,14 | 4,12 | 3,42 | 3,84 | 4,32 | 4,30 | 3,66 |
| BiH                 | ne postoje podaci                             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| referentna vrijed.  | 7,32  | 6,92 | 6,89 | 6,23 | 6,28 | 5,40 | 6,04 | 6,40 | 6,27 | 6,1  |

Izvori: CB BiH, AS BiH, MFT BiH, EUROSTAT, procjene autora

## Inflacija

Posmatrajući najčešće pominjan i najprepoznatljiviji kriterij – inflaciju, iako se ne radi o potpuno istoj kategoriji<sup>23</sup>, uočava se šarolikost u fluktuaciji cijena u BiH, ali i približavanje referentnoj vrijednosti. Nakon drastičnog usporavanja rasta cijena poslije 1998. godine prisutan je slabiji ali neumjeren rast, koji je u nekim godinama veći a u nekim manji od referentne vrijednosti. Veliki skok cijena u 2006. tumači se prvom godinom uvođenja poreza na dodatu vrijednost. Drastičan rast u 2008. godini je posljedica rasta cijena hrane i bezalkoholnih pića, ali i cijena koje određuju državni organi (vode, električne energije, stanovanja, plina i drugih energenata). Vjerovatno bi ovaj rast bio još veći da cijene sirove nafte u 2008. nisu pale za skoro dvije trećine u poređenju sa najvišim vrijednostima ostvarenim ranije. U BiH postoji stalni pritisak na rast cijena, što se može objasniti konvergencijom strukture domaćih cijena onoj naprednih zemalja EU-a. To se prije svega odnosi na rast cijena usluga, među kojima infrastrukturne usluge (stanovanje, snabdijevanje vodom i električnom energijom) te zdravstvene i obrazovne usluge, kao i cijene hrane i bezalkoholnih pića, koje najviše doprinose rastu cijena. Indeks cijena potrošačkih dobara u 2010. godini pokazuje znakove rasta. U prvom tromjesečju ove, u odnosu na četvrto tromjesečje prošle godine, cijene su veće za 1,7%, i to uglavnom zbog rasta cijena alkoholnih pića, duvana te komunalnih usluga. Godišnja stopa inflacije u martu tekuće godine od 1,9% je viša od inflacije u zoni evra za 0,5%. Ova stopa je viša od inflacije u svim zemljama u okruženju osim Srbije. Pored toga, godišnja inflacija u martu ove godine viša je nego u drugim zemljama koje imaju isti sistem monetarne politike – valutni odbor (Estonija 0,2% i Bugarska 0,6%). Tendencija kretanja cijena se u tekućoj godini svodi na rast cijena usluga i pad cijena robe (u martu 2010. cijene robe su pale za 0,6%, a cijene usluga porasle za 4,0%). Imajući u vidu mogućnosti negativnih posljedica vremenskih nepogoda (suša, poplave prošle i ove godine) na poljoprivredu, kao i poremećaje na svjetskim, tržištima, moguće je očekivati dalji rast cijena hrane (žitarice, voće, povrće, meso). Treba dodati da su prema podacima AS BiH cijene u julu 2010. u odnosu na prosjek 2005. bile veće za 17,1%, što i nije zabrinjavajuće. Ali ako se ima u vidu da su u istom periodu cijene

---

<sup>23</sup> Za EU se daju podaci o harmonizovanom indeksu potrošačkih cijena (HCPI), a za BiH o indeksu potrošačkih cijena (CPI).

komunalija i roba čije cijene određuje država više nego udvostručene, onda je situacija daleko ozbiljnija po pitanju konvergencije. Naime, mogućnost konvergencije cijena na ovakav način remeti direktno država, a ne akteri na tržištu. Ovaj indeks je skoro dvostruko veći od prosjeka evrozona (110,6%). Posmatrajući kretanja stopa inflacije i njihove varijacije u BiH, teško je zaključiti da su izgledi za postizanje stabilnosti cijena u BiH i njihovo približavanje nivou inflacije u EMU-u dobri. S obzirom na dostignuti stepen ekonomskog razvoja, BiH ostvaruje relativno visok nivo cijena u poređenju sa ostalim tranzicionim zemljama i prosjekom EU-a. Zbog toga bi se u slučaju pristupanja Bosne i Hercegovine EU mogli očekivati i poremećaji opšteg nivoa cijena kao posljedica pristupanja. Prilagođavanje bi vjerovatno bilo najočitiije u sektoru usluga: obrazovanja, kulture, rekreacije i stanovanja, kao i po osnovu poreskog usklađivanja. Ne treba ispustiti iz vida ni činjenicu psihološkog aspekta posmatranja prelaska na novu valutu, kada većina ponuđača na tržištu mijenja samo naziv monete, a ne i novčani izraz vrijednosti, to jest cijenu. Za takve robe bi cijene realno bile udvostručene. Ovo se posebno odnosi na nekretnine, gdje je po nepisanom pravilu ta pojava vrlo izražena.

## **Budžetski deficit**

Javne finansije u BiH su najčešća tema vladajućih krugova, naučne, pa i najšire javnosti. I pored niskog stepena razvoja realnog sektora ekonomije, prema zvaničnim podacima, finansijska disciplina je formalno zadovoljavajuća. Zbog specifične administrativne strukture države i neuređenog sistema evidencije, do 2002. ne postoje pouzdani podaci o javnim prihodima i javnoj potrošnji. Na osnovu podataka CB BiH<sup>24</sup> vidljivo je da se od 2002. nekoliko godina održava suficit budžeta. Uravnoteženje budžeta bilo je posljedica, prije svega, zaoštavanja finansijske discipline pod mentorstvom MMF-a, te usklađivanja rashodne i prihodne strane budžeta preko održavanja rashodne strane na niskom nivou (penzije, zdravstvene potrebe, invalidnine, kapitalni izdaci). Treba napomenuti da ovdje nisu uključene obaveze države na svim nivoima vlasti po osnovu starih neizmirenih obaveza (devizna štednja, neisplaćene penzije i dr.), čime bi se slika izmijenila. Međutim, pošto je ta ograda popustila, podaci za posljednje

---

<sup>24</sup> Bilten broj 1/2010.



dvije godine govore o zvaničnom deficitu, koji postaje značajniji i veći od deficita u EU i evrozoni, kao i od referentne vrijednosti. Rast izdataka posljednjih godina je uzrokovan velikim izdacima za plate administracije i socijalna davanja<sup>25</sup>, te za nove državne institucije, iako bi u uslovima krize bilo logično da se stvari odvijaju u suprotnom pravcu. Vladin sektor je pod stalnim pritiskom rastućih troškova. Prema podacima Evropske banke za obnovu i razvoj<sup>26</sup> učešće troškova javnog sektora u BDP-u stalno raste.

*Učešće troškova vlade u BDP-u (%)*

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 39,2 | 38,8 | 39,9 | 45,2 | 47,6 | 50,9 | 51,0 |

Izvor: EBRD, Transition Report 2009.

Iz podataka je pored izrazitog trenda rasta vidljiv nagli rast poslije 2006. godine. Tome je svakako doprinijela činjenica enormnog rasta plata, a posebno plata u javnom sektoru, što na određenom nivou može da bude i prijetnja samom sistemu valutnog odbora kao oblika monetarne politike<sup>27</sup>.

*Pokazatelji rasta plata*

|                                      | juni 2006 | juni 2009 | indeks |
|--------------------------------------|-----------|-----------|--------|
| prosječna neto plata (KM)            | 641       | 798       | 124,5  |
| prosječna neto plata u javnoj upravi | 813       | 1.130     | 139,0  |

Izvor. Agencija za statistiku BiH

Isti zaključak potvrđuju i podaci da su u 2008. godini prihodi budžeta u odnosu na 2007. povećani za 11%, a izdaci za plate za 20% i izdaci za socijalna davanja za 29,5%. Slična tendencija je nastavljena i u 2009. godini,

<sup>25</sup> Izdaci za socijalna davanja u 2009. u odnosu na izdatke za iste namjene u 2006. su bili veći za 61,4%, a prihodi svih budžeta za 20,4%.

<sup>26</sup> EBRD, Transition Report 2009.

<sup>27</sup> Ovdje nećemo razmatrati odnos rasta plata i produktivnosti, o čemu se može više naći u radu istog autora „Monetarna politika, devizni kurs i monetarna unija“, Besjeda, Banja Luka, 2008.

za koju se ocjenjuje deficit od 5,3% BDP-a. Ili pak 4,5%, kako to govore podaci CB BiH, ali tendencija da je deficit dvostruko veći od ostvarenog u 2008. godini uvjerljivo pokazuje pogoršanje stanja javnih prihoda i javne potrošnje.

Prognoze za 2010. su nešto niže (oko 4%)<sup>28</sup>, ali su mišljenja stručnjaka o ovom pitanju podijeljena. Imajući u vidu velike apetite za javnim sredstvima, sporiji rast budžetskih prihoda, široko stečena prava za socijalne povlastice, koje je nemoguće ukinuti ili reducirati, niske invalidnine i penzije, te godinu opštih izbora i velikih, nerealnih obećanja vlade, prije bi moglo da se desi obrnuto, da stvarni manjak u javnim prihodima bude veći od predviđenog. U prilog ovoj tvrdnji ide i podatak da osnovni izvor prihoda budžeta, poreski prihod, posljednjih godina, zbog smanjene ekonomske aktivnosti, kao posljedica krize, pokazuje tendenciju pada.

Činjenica je da je danas u većini evropskih zemalja deficit budžeta oko 5%, ali je isto tako poznato da razvijene zemlje mogu lakše da podnesu izmirenje javnog duga. One lakše mogu da finansiraju i 90% javnog duga nego BiH 50%, ne samo zbog jače ekonomije nego i zbog većeg povjerenja investitora i same perspektive tih zemalja.

## **Javni dug**

Javni dug, kao zbir svih dugovanja vlada na svim nivoima vlasti u BiH, praktično je neutvrđena kategorija. Prema kriteriju konvergencije, državni dug – udio bruto duga opšte države u BDP-u, ne smije preći 60% na kraju prethodne finansijske godine. Ako nije tako, onda se mora pokazivati tendencija značajnog smanjivanja tog udjela i mora se zadovoljavajućom dinamikom približavati referentnoj vrijednosti. U posljednje vrijeme u EU je aktuelizovana stara tema uvođenja kazni za prekršioce kriterija, donošenjem posebnog zakona.

Podaci o javnom dugu BiH nisu potpuni. Prema publikacijama zvanično nadležnih organa (CB BiH, ministarstava finansija BiH i oba entiteta) i uopšte informacijama koje su dostupne javnosti uglavnom su poznati podaci o visini spoljnog duga BiH, ali ne i o ukupnom dugu države na svim nivoima vlasti.

---

<sup>28</sup> IMF, Staff Report for the First Review Under the Stand – By Arrangement, IMF Country Report No. 10/101.

Prema Informaciji o stanju zaduženosti BiH na dan 31. 12. 2009. godine<sup>29</sup> ukupan spoljni dug BiH na kraju 2009. iznosi 5,2 milijarde KM, što čini 21,7% BDP-a. Posmatrano u periodu od početka ovog vijeka do danas, primjetna je tendencija pada učešća spoljnog duga u BDP-u sve do 2008. (sa 35,2% u 2001. na 17,16% u 2008.), da bi potom počeo period rasta inozaduženosti. Ovako posmatran stepen zaduženja i nije razlog za zabrinutost, ali ako se uzmu u razmatranje nova zaduženja u 2010. (odobreni a neiskorišteni krediti, MMF i Svjetska banka) i najavljena nova zaduženja u narednom periodu moguće je da BiH iz grupe umjereno zaduženih pređe u grupu visoko zaduženih zemalja. Samo u prvih osam mjeseci tekuće godine spoljni dug je povećan za 584 miliona, ili za 11%.

Na dan 31. 12. 2009. stanje neiskorištenih a odobrenih kredita iznosilo je 1,7 milijardi, u procesu odobravanja 1,3 milijarde i u pripremi za odobravanje 1,6 milijardi KM, što bi sa aranžmanima koji su u pregovorima moglo postojeći dug da udvostruči. Situacija bi mogla da bude i teža ako bi se nastavio trend pada BDP-a, kako neki analitičari predviđaju za 2010. godinu. Prema prognozama MMF-a spoljna zaduženost BiH bi mogla da dostigne skoro 60% BDP-a u 2011. godini, da bi potom počela da pada, a nakon 2014. iznosila bi manje od polovine BDP-a.

O iznosu javnog duga BiH evidencije i procjene imaju i MMF i Svjetska banka. MMF pored spoljnog duga države uzima u obzir i privatni dug prema inostranstvu (preduzeća i banke)<sup>30</sup>, koji procjenjuje na 30,8% BDP-a u 2009. i 33% u 2010. godini.

#### *Spoljni javni dug BiH prema procjeni MMF-a*

|       | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------|------|------|------|------|------|------|
| % BDP | 58,3 | 59,5 | 58,0 | 54,8 | 51,0 | 48,7 |

Izvor: IMF, Country Report No. 10/101.

Prema ovim procjenama, samo spoljni javni dug BiH je na granici propisanog kriterija konvergencije, bez unutrašnjeg javnog duga.

Dok za stanje spoljne zaduženosti postoje podaci koji se mogu prihvatiti sa velikim stepenom pouzdanosti, za stanje opšte ili ukupne javne

<sup>29</sup> Ministarstvo finansija i trezora BiH, Sarajevo, [www.trezorbih.gov.ba](http://www.trezorbih.gov.ba)

<sup>30</sup> IMF, Country Report No. 10/101, April 2010.

zaduženosti ne postoje relevantni pokazatelji zbog toga što unutrašnja zaduženost države nije dobijala potrebnu pažnju same države, odnosno vlasti u državi. Ako se posmatraju podaci iz pomenute informacije MFT-a BiH, uočava se velika potcijenjenost iznosa unutrašnjeg duga<sup>31</sup> svih vlasti u BiH<sup>32</sup>. Ukupan unutrašnji dug se procjenjuje na tri milijarde KM, od čega:

- opšte obaveze 189 miliona,
- stara devizna štednja 1.749 miliona, i
- ratna potraživanja 1.100 miliona.

Potcijenjenost ovih obaveza može da se obrazlaži, prije svega time što:

- nije izvršena analitička procjena ratne štete, koja se smatra najvećom stavkom,
- nije završena kompletna verifikacija potraživanja po osnovu stare devizne štednje,
- nisu uzete u obzir obaveze države po osnovu dugovanja za neisplaćene penzije,
- nije usklađena evidencija obaveza države prema dobavljačima po osnovu robe i usluga, gdje se krije i veliki dio državnog deficita,
- nisu uzete u obzir obaveze po izdatim obveznicama opština i entiteta,
- nisu uzete u obzir obaveze vlade prema bankama u BiH<sup>33</sup>.

Procjeni ratne štete u BiH se nikad nije ozbiljno pristupilo. Rudimentarnu ocjenu šteta na materijalnim sredstvima moguće je i procijeniti, ali je vrlo teško izraziti nematerijalnu štetu. Vjerovatno je to i bio osnovni razlog što su ministarstva finansija entiteta prihvatila da je to ukupan iznos od zaokruženo 1,1 milijardu KM. Prema podacima o uništenim objektima, potrošenim

---

<sup>31</sup> Prema postojećim zakonskim rješenjima komponente unutrašnjeg duga su: zamrznuti depoziti u stranim valutama, potraživanja za nadoknadu ratne štete, zaostale obaveze vezane za domaću potrošnju, obaveze na ime kredita komercijalnim bankama, potraživanja od vlada koja su rezultat privatizacije preduzeća u državnom vlasništvu, potraživanja od vlada kao rezultat izdavanja privatizacionih vaučera i ostala potraživanja.

<sup>32</sup> BiH ima 177 vlasti (163 opštinske, 10 kantonalnih, dvije entitetske, jednu distrikt i jednu bosanskohercegovačku).

<sup>33</sup> Sa stanjem na dan 31. 12. 2009. samo neto potraživanja bankarskog sektora od generalne vlade iznosila su 2.029 miliona KM (IMF, Country Report No. 10/101).

zalihama robe te broju invalida i stepenu invaliditeta može se zaključiti da je unutrašnji dug po ovom osnovu mnogo veći.

Što se tiče stare devizne štednje, prvi podaci<sup>34</sup> govore o većem iznosu (3,2 milijarde KM), što je skoro dvostruko više od zvanično objavljenog iznosa. Ako se svemu tome dodaju neisplaćene penzije, plate, obaveze prema dobavljačima i stalno rastuće obaveze po osnovu emisija obveznica opština, to navodi na zaključak da bi unutrašnji dug vlasti u BiH mogao biti mnogo veći od javnog spoljnog duga<sup>35</sup>. Treba dodati da za obaveze za restituciju, kao posebnu kategoriju unutrašnjeg državnog duga u BiH, ne postoje bilo kakve evidencije, pa čak ni procjene.

Ako se postojećem zvanično objavljenom iznosu spoljnog duga države od 21% u 2009. doda iznos potencijalnih obaveza, dobija se da je spoljna javna zaduženost BiH oko 40% BDP-a, što sa obavezama privatnog sektora daje 76%. U bilo kojoj varijanti procjene unutrašnjeg duga ne može se dobiti niže učešće od jedne četvrtine, iz čega slijedi da je ukupan javni dug ravan ili veći od BDP-a. Ovakav stepen zaduženosti, iako je veći od propisanog po mastrihtskim kriterijima, ne daje razloga za veću zabrinutost sam po sebi<sup>36</sup>, ali je njegov mogući produkt dobar razlog za hitno zaustavljanje rasta državnog duga po svim osnovama. Uz to treba dodati da je potrebno studiozno prići rješavanju problema unutrašnjeg duga. Daljnje ino-zaduženje postaje opasno jer se uglavnom koristi za neproizvodne svrhe (ulaganja koja ne donose nove vrijednosti iz kojih bi se dug mogao vraćati), što može dovesti do dužničke krize. BiH nema mogućnost za izdavanje obveznica koje bi mogle da se prodaju na ino-tržištu, a i da ima veliko je pitanje kako bi ta emisija uspjela s obzirom na rejting<sup>37</sup> koji zemlja ima. Prema posljednjoj

---

<sup>34</sup> Autor ovih redova je učestvovao u timu za procjenu ove obaveze 1988. godine.

<sup>35</sup> Prema procjeni Ministarstva finansija RS-a (Informacija o dugu RS-a sa stanjem na dan 31. 12. 2008) ukupan unutrašnji dug RS-a iznosi 1,8 milijardi KM. Ako se ovo uzme kao jedna trećina, dobija se da je ukupan unutrašnji dug BiH 5,4 milijarde KM.

<sup>36</sup> Veći broj zemalja u EU ima toliki ili veći stepen zaduženosti (Italija, Grčka), pa i velike i razvijene svjetske ekonomije (recimo, SAD je u tekućoj godini dostigao zvaničnu zaduženost od preko 90% BDP, Japan preko 170%).

<sup>37</sup> Međunarodne rejting agencije vrše procjenu sposobnosti zemlje da izvršava svoje obaveze i na osnovu toga određuju rejtinge servisiranja duga u

ocjeni<sup>38</sup>, agencija Moody's Investors Service je u januaru 2010. godine potvrdila BiH kreditni rejting 'B2' sa stabilnim izgledima. Ovo praktično znači da se radi o zemlji sa špekulativnom kreditnom sposobnošću i visokim kreditnim rizikom.

Ovakav rejting, koji se zadržava još od 2006. godine, rezultat je činjenice da BiH ima:

- vrlo slabu ekonomiju,
- vrlo rizično okruženje,
- nedovoljnu institucionalnu snagu države,
- nedovoljnu finansijsku snagu vlasti,
- slab politički autoritet vlasti,
- visok nivo osjetljivosti na rizike,
- loše izgleda za promjenu stanja na bolje, kao i
- velike političke i nacionalne tenzije koje koče stvaranje novih vrijednosti.

U procjeni, agencija Moody's navodi da i pored svih negativnosti ekonomija BiH ipak odolijeva globalnoj krizi, iako se značajniji oporavak uskoro ne očekuje. Ova procjeniteljska kuća očekuje sporiji privredni rast u odnosu na period do 2008. godine, na što će posebno uticati ograničene mogućnosti izvoza, ali i novih ulaganja, te potrošnje. Moody's upozorava da bi ukupno stanje u BiH moglo postati još složenije zbog činjenice da se u zemlji ove godine održavaju izbori, kao i da će se nastaviti postojeće političke napetosti. Posmatrajući trend sve veće zavisnosti bosanskohercegovačke ekonomije od inostranih ulaganja i ino-zaduženja, moglo bi se zaključiti da bh. ekonomija poslije faze „bečarske“<sup>39</sup> ekonomije ulazi u fazu „narko“ ekonomije. Najgora faza bi mogla da bude ako bi to prešlo u fazu „bečarske narko“ ekonomije. Naime, u prvoj fazi tranzicije, u vrijeme privatizacije, rasprodana je državna imovina, dakle ranije stvorene vrijednosti. Sljedeća faza, umjesto da je bila faza stvaranja novih vrijednosti u novim, kapitalističkim uslovima, i dalje je zadržala navike prethodne, samo je preraspodjeljivano i trošeno što je ranije

---

domaćoj valuti (*local currency rating*) i servisiranja duga u stranoj valuti (*foreign currency rating*). Prema tim procjenama BiH u odnosu na zemlje u okruženju, zajedno sa Albanijom, ima najlošiji status.

<sup>38</sup> [www.cbbh.ba](http://www.cbbh.ba)

<sup>39</sup> U narodnom žargonu bečar je osoba koja živi od tuđeg rada ili naslijeđene imovine (rada svojih predaka), koju rasprodaje i troši na tekuća uživanja

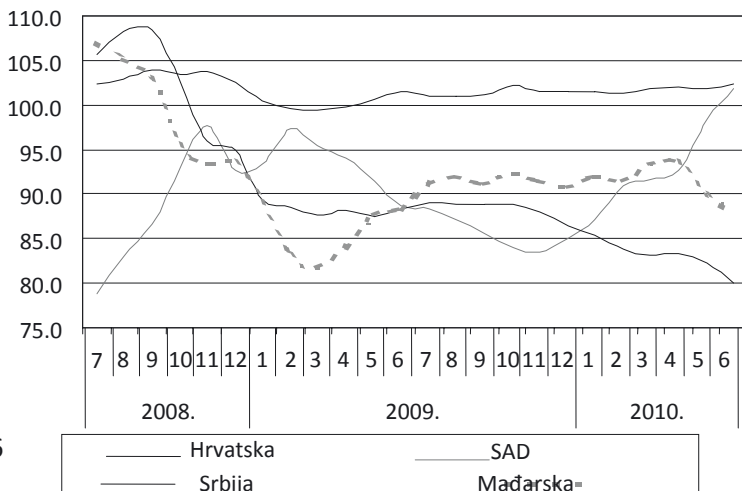
stvoren. U takvim uslovima vlast nije imala izbora, nego je, da bi zadržala poziciju, pribjela zaduživanju. Ekonomija BiH praktično je ušla u fazu kada bez stranih investicija ne bi mogla da opstane, a država u fazu kada bez inozaduženja ne bi mogla da podmiruje javne rashode.

## Devizni kurs

Kriterij konvergencije koji se odnosi na devizni kurs za BiH ima specifično značenje s obzirom na sistem valutnog odbora kao oblika monetarne politike i režima deviznog kursa. Takođe, BiH ne sudjeluje u ERM II, koji određuje okvir konvergencije – oscilacije unutar standardnog ( $\pm 15\%$ ) ili užeg ( $\pm 2,25\%$ ) raspona fluktuacije bez pritiska na stabilnost deviznog kursa. Od uvođenja sistema valutnog odbora kurs domaće valute – konvertibilne marke, u odnosu na rezervnu valutu – evro, nije se mijenjao. Prvobitno je bio utvrđen u odnosu 1 KM : 1 DEM, a po uvođenju evra u odnosu 1 KM = 0,51 evra. U odnosu na ostale valute, prije svega na dolar, kurs domaće valute zavisi od kursa najvažnijih svjetskih valuta – dolara i evra.

Kretanje kursa konvertibilne marke u odnosu na druge valute praktično odražava odnos evra prema tim valutama. Kretanja u drugom kvartalu tekuće godine su nastavak tendencije iz prvog kvartala. Kretanje nominalnog deviznog kursa prema nekoliko odabranih valuta dato je na sljedećem grafikonu.

*Nominalni kurs KM prema odabranim valutama (2005=100)*



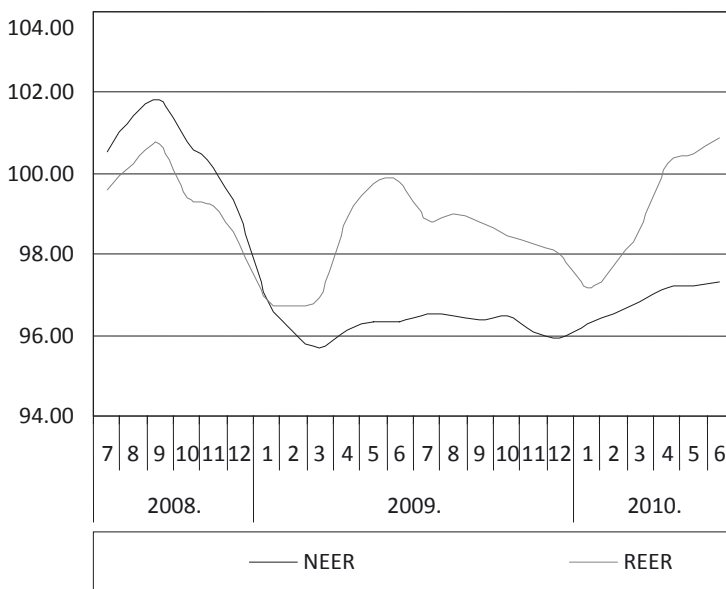
Izvor: CB BiH

Polovinom 2010. primjetna je deprecijacija kursa KM prema većini valuta 20 glavnih trgovinskih partnera, osim mađarske forinte, srpskog dinara, makedonskog denara i poljske zlate, prema kojima je zabilježena aprecijacija KM. Ukoliko se posmatra kretanje nominalnog kursa KM u odnosu na vrijednosti iz marta 2010. godine, primjetna je značajna deprecijacija KM prema kineskom juanu (12,9%), američkom dolaru (11,1%) i britanskoj funti (8,7%). Najizraženija aprecijacija KM u istom posmatranom periodu je prema mađarskoj forinti (5,7%), poljskoj zloti (5,3%) i srpskom dinaru (3,6%). Varijacije kursa američkog dolara, srpskog dinara i mađarske forinte su naročito izražene tokom posljednja tri kvartala. Sve promjene koje pokazuje kurs KM rezultat su promjene kursa evra, kao sidrene valute KM, u odnosu na valute glavnih trgovinskih partnera BiH.

Najbolji matematički pokazatelj razlike u visini inflacije daje poređenje nominalnog i realnog efektivnog kursa KM. Analiza podataka pokazuje da je povećan indeks nominalnog efektivnog kursa u drugom kvartalu 2010. godine, što predstavlja indikator deprecijacije KM prema valutama glavnih trgovinskih partnera. Nominalni efektivni kurs u junu 2010. je bio nešto veći u odnosu na nivo u maju, a 1,01% iznad prosjeka za 2009. Na grafikonu je primjetan isti smjer kretanja indeksa kao i u drugom kvartalu 2009. godine, ali na različitom nivou. Povećanje indeksa realnog efektivnog kursa u drugom kvartalu tekuće godine pokazuje da je zabilježena deprecijacija realnog efektivnog kursa KM. Indeks povećanja realnog efektivnog kursa je indikator za poboljšanje cjenovne konkurentnosti domaće ekonomije. Međutim, iskazana deprecijacija ni izbliza ne može da nadoknadi negativne efekte ostalih faktora konkurentnosti (produktivnost, administrativne barijere, korumpiranost i sl.). U junu 2010. realni kurs je bio 37% iznad nivoa u maju, a 2,51% iznad prosjeka za 2009. Međutim, za razliku od prethodnih kvartala, u drugom kvartalu 2010. dosta je izražen raspon između realnog i nominalnog kursa, koji u junu iznosi 3,6% i predstavlja razlike u inflaciji između BiH i glavnih trgovinskih partnera. Na grafikonu je dat pregled kretanja indeksa realnog (REER) i nominalnog efektivnog kursa (NEER) KM u odnosu na baznu 2005. i uključuje 20 glavnih trgovinskih partnera BiH.



### Nominalni i realni efektivni kurs KM (2005=100)



Izvor: CB BiH

Ako se kretanje kursa KM posmatra sa stanovišta kriterija konvergencije, može se reći da je kurs stabilan. Isto tako, devizne rezerve, bez obzira na manje fluktuacije, daju sigurnost održavanju postojećeg sistema valutnog odbora. Međutim, stalni trgovinski deficit, kretanje kratkoročnih kamatnih stopa, snižavanje rejtinga zemlje, povećanje percepcije rizika sa stanovišta investitora ukazuju na moguću nestabilnost kursa domaće valute.

Kriterij nije zadovoljen ni zbog toga što BiH nije prošla kroz drugu fazu – fazu učešća u ERM II, gdje se testira snaga valute, odnosno preko nje na određen način snaga ekonomije. Pored toga, prema proceduri uključivanja u monetarnu uniju, nivo deviznog kursa zahtijeva reviziju prije ulaska u Mehanizam deviznog kursa i zajedničko utvrđivanje centralnog kursa KM prema evru.

## Kamatne stope

Što se tiče kriterija kamatnih stopa, i za njega važi određena specifičnost u BiH. Naime, u BiH ne postoje obveznice koje izdaje država za namjene po kojima bi mogla da se mjeri visina kamatne stope prema propisanom kriteriju konvergencije. Istina, posljednjih godina su se pojavile obveznice koje izdaju opštinske i entitetske vlasti, ali se one ne mogu uzeti kao relevantna mjera visine kamatnih stopa. Ove hartije se izdaju sa posebnom namjenom (za izmirenje ranije stvorenih, a potom preuzetih obaveza: stara devizna štednja, ratna šteta), ili pak za poznatog kupca prilikom emisije (državne institucije ili osiguravajuće kompanije koje su u vezi sa vladajućim strukturama). Ove hartije, iako kotiraju na tržištu, nisu pravi tržišni materijal po kome bi mogla da se valorizuje njihova tržišna vrijednost. Takođe, one na sekundarnom tržištu nisu predmet trgovine u većem obimu, a ni broju transakcija. S obzirom na to da se izdaju uglavnom za ranije stvorene obaveze, sama država, kao emitent, na njih je odredila minornu kamatnu stopu 1,5-2,5%, koja je daleko ispod referentne vrijednosti od 6% u martu 2010<sup>40</sup>, pa bi se moglo reći da je ovaj kriterij ispunjen. Istina, kamatna stopa na obveznice koje izdaju opštine je znatno viša i kreće se oko 7%, ali je iznos ovih obveznica neznatan u odnosu na obveznice izdate za izmirenje obaveza (u stvari nisu dostupni sređeni podaci). U suštini, ove obveznice ne spadaju u grupu tzv. reprezentativnih dužničkih hartija na osnovu kojih bi mogla da se izračuna prosječna kamatna stopa prema mastrihtskom kriteriju.

Međutim, suštinsku konvergenciju kamatnih stopa treba posmatrati u širem kontekstu cijene novca i kapitala u jednoj ekonomiji.

Kamatne stope u BiH su daleko više od kamatnih stopa u evrozoni. Ponderisani prosjek aktivnih kamatnih stopa u junu 2010. iznosio je 8,17%. Prosječna kamatna stopa na kratkoročne kredite u BiH za nefinansijska privatna preduzeća je nastavila sa trendom pada, ali je ipak u junu 2010. bila dvostruko viša od prosjeka evrozone (7,57%, odnosno 3,28%). Slična kretanja bilježe i kamatne stope na ostale vrste kredita. Ovako visoka cijena novca u BiH otežava konkurentnost domaće proizvodnje. Ako se tome doda i činjenica da firme u BiH nemaju mogućnost pomoći od države na ekonomskoj osnovi (izvjesne mogućnosti postoje na političkoj osnovi, koja se najčešće pokaže kao ekonomski promašaj), onda je sasvim izvjesno da je

---

<sup>40</sup> EC, Economic and Financial Affairs, Convergence Report 2010.

proizvodnja u BiH skupa i da nema konkurentskih prednosti na tržištu evrozone.

Visoke kamatne stope mogu prividno da ukazuju na moguću visoku profitabilnost finansijskog sektora. Međutim, prije bi se moglo zaključiti da visoke kamatne stope na kredite, a posebno na depozite, mogu da ukažu na ranjivost finansijskih institucija. Ipak, treba podsjetiti da su prosječne aktivne kamatne stope u BiH u 2002. iznosile 12,7%, što znači da je i pored zapaženog trenda pada cijene novca u BiH ona još uvijek daleko veća od cijene u evrozoni. Štaviše, u posljednjih dvanaest mjeseci na evropskom tržištu primjetno je smanjenje kamatnih stopa, a na bosanskohercegovačkom tržištu suprotna kretanja. Banke u BiH su ugrožavanje profitabilnosti pokušavale da ublaže povećanjem kamata. Tako su kamatne stope na dugoročne kredite u julu 2009. bile više u BiH nego u evrozoni za dvije trećine, a u junu ove godine su bile skoro trostruko veće.

Što se tiče kamatnih stopa na depozite, situacija je ista, ali sa znatno drugačijim odnosom. Prosječne kamatne stope za juni 2010. na depozite nefinansijskim privatnim preduzećima u BiH iznosile su 2,28%, a u evrozoni kamatna stopa na depozite do dvije godine iznosila je 1,46%. Prema podacima CB BiH vidljiv je još jedan podatak, a to je da su kamatne stope na depozite u stranoj valuti (uglavnom evro) za jednu petinu veće. Ako se tome doda i činjenica da od ukupnih depozita samo 30% čine depoziti u domaćoj valuti (stanje 31. 12. 2009), onda se može postaviti i pitanje stepena povjerenja u postojeći monetarni sistem iako postojeći sistem valutnog odbora dobro funkcioniše.

U sljedećoj tabeli se daju podaci o kretanju kamatnih stopa na kredite i depozite u BiH u poređenju sa evrozonom.

*Kamatne stope na dugoročne kredite i depozite u BiH u periodu juli 2009 – juni 2010.*

|              | Kamate na dugoročne kredite<br>privatnim preduzećima |          | Kamate na oročene depozite |          |
|--------------|--|----------|----------------------------|----------|
|              | BiH  | evrozona | BiH                        | evrozona |
| juli 09      | 6,23   | 3,59     | 4,11                       | 2,41     |
| avgust 09    | 5,62   | 3,50     | 4,04                       | 2,94     |
| septembar 09 | 7,53   | 3,43     | 4,09                       | 2,83     |
| oktobar 09   | 6,90   | 3,37     | 4,00                       | 2,64     |
| novembar 09  | 7,06   | 3,36     | 3,98                       | 2,50     |
| decembar 09  | 6,80   | 3,35     | 3,60                       | 2,36     |
| januar 10    | 8,88   | 3,31     | 3,69                       | 2,20     |
| februar 10   | 8,70   | 3,33     | 3,12                       | 2,15     |
| mart 10      | 8,23   | 3,26     | 2,93                       | 2,13     |
| april 10     | 8,53   | 3,21     | 2,56                       | 2,13     |
| maj 10       | 8,89   | 3,20     | 2,61                       | 2,13     |
| juni 10      | 9,11   | 3,21     | 2,28                       | 2,14     |

Izvori: CB BiH i ECB, Monthly Bulletin, septembar 2010.

Dobar pokazatelj stepena finansijske integracije daje i podatak o kretanju razlike između aktivnih i pasivnih kamatnih stopa. Ova razlika kod komercijalnih banaka u BiH u junu 2010. je bila vrlo visoka i iznosila je 7,78%, što je daleko više nego dvanaestomjesečni EURIBOR. Ista je situacija i sa tom razlikom u odnosu na evrozonu. Polovinom tekuće godine razlika između aktivnih i pasivnih kamata banaka je bila višestruko veća u BiH u odnosu na evrozonu.

Prema svemu iznesenom, i pored toga što ne postoje pouzdani podaci, moglo bi se zaključiti da ni ovaj kriterij za BiH nije ispunjen.

### **Eksterna ravnoteža BiH**

Teorijska i iskustvena saznanja su do sada pokazala da najveća prijetnja eksternoj ravnoteži jedne zemlje dolazi od visokog deficita tekućeg računa. Istina, to ne mora da bude uvijek, jer ako se većim uvozom finansiraju proizvodne namjene koje će omogućiti ekonomski rast i koji će stvoriti uslove za njegovo otklanjanje, tada on ne mora nužno da ima negativne

posljedice. U suprotnom, može dovesti do prekomjernog rasta obaveza prema inostranstvu, ugrožavajući na taj način ukupnu eksternu poziciju zemlje. Kao rezultat, mogu se pojaviti teškoće u servisiranju spoljnog duga i održavanju stabilnosti deviznog kursa, s velikim izgledima za valutnu krizu i smanjenje deviznih rezervi zemlje. Pad priliva kapitala iz inostranstva, slaba makroekonomska stabilnost, ili samo promjene očekivanja ekonomskih subjekata, mogu djelovati kao pokretači eksterne krize. Mnoge empirijske studije potvrđuju da deficit tekućeg računa od -5% BDP-a predstavlja granicu iznad koje negativan saldo postaje neodrživ. Takođe, u većini analiza ovog problema navodi se da eliminisanje spoljnog deficita zahtijeva period od tri do pet godina, te da može rezultirati usporavanjem ekonomskog rasta i promjenom kursa domaće valute.

Međutim, proces ekonomskog integrisanja u uslovima finansijske krize i ekonomske stagnacije posebno zaoštava pitanje stanja vanjske ravnoteže. Analiza dinamike i strukture spoljnotrgovinskih transakcija, odliva dohotka i kapitala upozorava na ozbiljnost stanja bosanskohercegovačke spoljne ravnoteže i njene stabilnosti u srednjem roku. Naime, stanje eksternog, finansijskog, realnog i fiskalnog sektora, kao i institucionalni i strukturni faktori, relevantni su za objašnjenje ekonomskih kriza. Zbog toga se u analizama koriste različiti pokazatelji eksterne ravnoteže, uglavnom relativni, upoređujući ih s ostalim indikatorima, umjesto njihovog korištenja samo kao apsolutnih pokazatelja. Prema toj metodologiji koriste se pokazatelji solventnosti (tekući račun, devizni kurs) i likvidnosti (spoljni dug, devizne rezerve).

*Osnovni pokazatelji vanjske pozicije BiH 2003-2009.*

|                              | 2003  | 2004  | 2005  | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| % rast BDP-a                 | 3,8   | 6,3   | 3,9   | 6,1  | 6,2  | 5,7  | -3,2 |
| saldo tekućeg računa % BDP-a | -19,4 | -16,3 | -17,1 | -7,8 | 10,4 | 15,1 | -7,5 |
| izvoz % BDP-a                | 24,5  | 26,1  | 28,3  | 33,0 | 36,9 | 37,3 | 23,1 |
| uvoz % BDP-a                 | 57,3  | 60,0  | 65,3  | 59,1 | 63,9 | 66,0 | 51,6 |
| % pokrivenosti uvoza izvozom | 27,9  | 30,3  | 33,8  | 45,3 | 42,7 | 41,2 | 44,8 |
| javni spoljni dug % BDP-a    | 53,5  | 51,3  | 49,8  | 49,1 | 48,5 | 48,9 | 53,0 |

|   |       |       |       |       |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| saldo robne razmjene % BDP-a            | -49,5 | -45,6 | -45,2 | -34,6 | -37,2 | -38,2 | -27,8 |
| otplata spoljnog javnog duga % izvoza   | 6,7   | 4,9   | 4,9   | 3,8   | 3,0   | 2,6   | 4,5   |
| devizne rezerve – mlrd. KM              | 2,8   | 3,5   | 4,2   | 5,4   | 6,7   | 6,3   | 6,2   |
| spoljni javni dug % izvoza              | 183,0 | 136,9 | 122,6 | 90,2  | 69,6  | 61,2  | 94,5  |
| bruto devizne rezerve u mjesecima uvoza | 3,2   | 3,7   | 4,1   | 5,2   | 5,4   | 4,4   | 5,6   |
| otplata spoljnog javnog duga u % izvoza | na    | na    | 4,2   | 3,8   | 3,0   | 2,2   | 3,0   |

Izvori: CB BiH 1/2010, IMF, Country Report 10/101, EBRD, Transition Report 2009.

Informacija o stanju javne zaduženosti BiH na dan 31. 12. 2009. završava sljedećim zaključkom<sup>41</sup>: „U skladu sa dostupnim i prezentovanim podacima, javni dug Bosne i Hercegovine je u okvirima mastriškog kriterija, a indikatori održivosti spoljnog duga Bosnu i Hercegovinu svrstavaju u kategoriju umjereno zaduženih zemalja. Međutim, indikatore zaduženosti Bosne i Hercegovine potrebno je razumjeti kao uopštenu ocjenu s obzirom da procjene BDP-a za naredni period, kao i procjene indikatora koji utiču na izvornu osnovu BDP-a, ne pokazuju značajnija poboljšanja. Istovremeno, zahtjevi za daljim spoljnim zaduživanjima, kreditni uslovi nekih od kreditnih aranžmana za koje su pokrenuti zahtjevi, ukazuju na oprez pri donošenju svake pojedinačne odluke o novom zaduživanju, a što pretpostavlja neophodnu analizu sagledavanja makroekonomskih tokova i njihove osjetljivosti u kontekstu svakog novog zaduživanja i njihovih implikacija na BDP.“ Da li je to realna konstatacija ili ublažavanje činjenično lošeg stanja? Stalna karakteristika spoljne pozicije BiH jeste visok trgovinski deficit, iz kog proističe i stalni, sa manjim ili većim varijacijama, deficit tekućeg računa. Deficit po osnovu robne razmjene 2008. iznosio je 9,4 milijarde KM

<sup>41</sup> [www.trezorbih.bih.gov.ba](http://www.trezorbih.bih.gov.ba)

(38,1% BDP-a), da bi nešto pao naredne godine (6,7 milijardi ili 25,4% BDP-a). Pokrivenost uvoza izvozom i dalje ostaje znatno ispod polovine. Takvo stanje je rezultat naglog pada uvoza u 2009. godini, prvenstveno zbog pada ekonomskih aktivnosti uzrokovanih posljedicama krize. Do 2008. stopa rasta uvoza je bila stalno veća od stope rasta izvoza, da bi se 2009. situacija obrnula. Istina, ovo nisu dovoljni uslovi za znatnije poboljšanje spoljne pozicije BiH, jer je i dalje prisutan relativno visok saldo tekućeg računa. Kretanja u tekućoj godini potvrđuju nastavak slične tendencije.

Visok negativni saldo u robnoj razmjeni donekle se ublažava pozitivnim saldonom po osnovu razmjene usluga. Međutim, najveći dio, preko polovine negativne stavke robne razmjene sa inostranstvom, pokrivaju tekući transferi (doznake radnika iz inostranstva, penzije, pomoći drugih vlada). Transakcije dohotka<sup>42</sup>, kao stavka platnog bilansa, imaju stalnu tendenciju pada, tako da su od 2002. sa 1,1 milijardu KM smanjene za četvrtinu u 2009. godini.

### **Neke karakteristike spoljnog javnog duga BiH**

Iako dosadašnji nivo spoljne zaduženosti nije kritičan sa stanovišta visine, takav zaključak se ne bi mogao izvesti ako se posmatra struktura spoljnog duga, njegova tendencija i kvalitet upravljanja ovim obavezama.

Prema strukturi povjerilaca BiH je navise dužna međunarodnim finansijskim institucijama, 60% od ukupne zaduženosti (stanje 31. 1. 2009), i to:

- WB (Svjetska banka – IBRD, IDA) 39%,
- EIB (Evropska investiciona banka) 7%,
- IMF (Međunarodni monetarni fond) 7%, i
- EBRD (Evropska banka za obnovu i razvoj) 7%.

Kao značajne stavke zaduženosti BiH treba istaći naslijeđene komercijalne dugove prema Pariškom klubu povjerilaca, koji u ukupnoj zaduženosti učestvuju sa 16%, i Londonski klub povjerilaca sa učešćem od 13%. Ostali kreditori u spoljnoj zaduženosti BiH učestvuju sa 11%.

Ocjena potencijalne efikasnosti ulaganja sredstava iz zaduženja, koja je posebno značajna sa stanovišta stabilizovanja ukupnog ekonomskog stanja

---

<sup>42</sup> Prema metodologiji MMF-a, u platnom bilansu dohodak se ostvaruje po osnovu rada (kompenzacije zaposlenim) i ulaganja kapitala (dohodak od investicija).

bosanskohercegovačke ekonomije, odnosno podsticaja razvoja, može da se sagleda posmatrajući zaduženost po sektorima, odnosno namjeni zaduživanja.



*Pregled ulaganja sredstava iz ino-kredita po namijenama*  
(u mil. KM)

| Namjena kredita  | 2000.           | 2001.           | 2002.           | 2003.           | 2004.           | 2005.           | 2006.           | 2007.           | 2008.           | 2009.           |
|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Infrastruktura   | 482,53          | 620,51          | 624,51          | 633,31          | 739,29          | 956,22          | 935,55          | 968,36          | 1.103,37        | 1.494,40        |
| Ekonom. djelatn. | 170,02          | 179,96          | 295,00          | 343,44          | 357,27          | 401,65          | 401,65          | 556,35          | 588,08          | 537,83          |
| Javna potrošnja  | 904,91          | 1.067,74        | 1.069,82        | 970,65          | 929,12          | 931,17          | 935,89          | 690,39          | 754,98          | 1.128,35        |
| <b>Ukupno</b>    | <b>1.557,46</b> | <b>1.868,21</b> | <b>1.989,33</b> | <b>1.947,40</b> | <b>2.025,68</b> | <b>2.289,04</b> | <b>2.273,09</b> | <b>2.215,10</b> | <b>2.446,43</b> | <b>3.160,58</b> |

Izvor: Ministarstvo finansija i trezora BiH

Iz tabele se može uočiti da su odobrena kreditna sredstva u najvećem dijelu bila usmjeravana ka javnom sektoru te za realizovanje infrastrukturnih projekata. Iako ulaganje novca iz zaduženja u ekonomske djelatnosti bilježi blagi rast u periodu 2000-2008. godina, ono čini svega petinu ukupnog zaduženja. Ovakva struktura ulaganja ne daje prostora za optimistički zaključak o efikasnom ulaganju kreditnih sredstava, ili bar o mogućim pozitivnim efektima u kraćem roku.

Kada se posmatraju uslovi zaduženja, prosječno ugovoreni rok otplate kredita je 25,9 godina, ugovoreni su sa prosječnim *grace* periodom od 7,3 godine, a prosječna otplata postojećih kreditnih zaduženja je 17,6 godina. Prosječna kamata od 1,52% je vrlo niska. Iako ovakvi podaci ukazuju na povoljne uslove, konačna cijena zaduženja najbolje može da se sagleda posmatrajući odnos troškova zaduženja u ukupnom vraćanju duga.

*Pregled plaćenih glavnica i kamata u periodu 2000-2009. godina*

(u mil. KM)

|                   | 2000.  | 2001.  | 2002.  | 2003.  | 2004.  | 2005.  | 2006.  | 2007.  | 2008.  | 2009.  |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Glavnica          | 63,60  | 48,77  | 131,16 | 166,51 | 147,41 | 142,36 | 169,97 | 138,35 | 121,30 | 150,83 |
| Kamata i troškovi | 134,24 | 129,24 | 103,87 | 87,70  | 79,32  | 88,10  | 99,58  | 100,74 | 108,75 | 95,05  |
| Ukupno            | 197,84 | 178,01 | 235,03 | 254,21 | 226,73 | 230,46 | 269,55 | 239,09 | 230,05 | 245,88 |

Izvor: Ministarstvo finansija i trezora BiH

Ako se izuzmu prve godine posmatranog perioda kada su kamata i drugi troškovi bili veći od otplate glavnice (zbog strukture kreditnih zaduženja i velikog učešća kredita sa dužim periodom do početka otplate), ipak je ovaj odnos još uvijek nepovoljan. Posljednjih godina troškovi zaduživanja se kreću oko polovine ukupne otplate. Još bolji pokazatelj relativno visoke cijene ino-zaduženja, ali i neodgovornog upravljanja ovim obavezama, daje nam podatak o visini troškova (razne naknade, provizije, *commitment fee* i sl.), koji su neminovni, ali se dobrim upravljanjem zaduživanja mogu svesti na minimum. Prema sljedećem pregledu zaključuje se da su troškovi neiskorištenih a odobrenih kreditnih sredstava visoki i u posmatranom periodu dostizali su i po nekoliko postotaka ukupnih anuiteta.

*Troškovi servisiranja obaveza po osnovu spoljnog duga u periodu  
1996-2009, uključujući i commitment fee*

| Godina | Kamata i troškovi | Commitment fee | Provizija | Ukupno po godinama |
|--------|-------------------|----------------|-----------|--------------------|
| 1996   | 18.194.041        | 0              | 0         | 18.194.041         |
| 1997   | 65.826.900        | 0              | 0         | 65.826.900         |
| 1998   | 79.884.629        | 500.416        | 0         | 80.385.045         |
| 1999   | 93.944.070        | 498.206        | 26.974    | 94.469.250         |
| 2000   | 133.989.711       | 219.311        | 35.186    | 134.244.208        |
| 2001   | 129.077.824       | 143.796        | 24.517    | 129.246.137        |
| 2002   | 103.325.046       | 516.883        | 29.614    | 103.871.543        |
| 2003   | 86.609.249        | 1.063.632      | 29.604    | 87.702.485         |
| 2004   | 76.712.250        | 2.578.993      | 30.662    | 79.321.905         |
| 2005   | 86.413.796        | 1.662.946      | 18.775    | 88.095.517         |
| 2006   | 96.928.344        | 2.633.484      | 21.809    | 99.583.637         |
| 2007   | 98.160.389        | 2.552.924      | 26.896    | 100.740.209        |
| 2008   | 104.261.416       | 4.462.517      | 26.298    | 108.750.231        |
| 2009   | 91.349.167        | 3.667.510      | 35.505    | 95.052.182         |
| UKUPNO | 1.264.676.832     | 20.500.618     | 305.840   | 1.285.483.290      |

Izvor: Ministarstvo finansija i trezora BiH

Najznačajnija strana svakog zaduženja, pa i ino-zaduženja, jeste projekcija obaveza po dospeljeću za određeni period. Na bazi postojećih zaduženja (ne uključujući kredite u fazi pripreme i u procesu odobravanja), obaveze po spoljnom dugu iz godine u godinu rastu.

*Obaveze po osnovu spoljnog javnog duga za period 2010-2014.*  
(u hiljadama KM)

|                   | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Glavnica          | 240.778 | 245.264 | 299.548 | 480.433 | 472.571 |
| Kamata i troškovi | 100.876 | 108.301 | 106.593 | 97.099  | 83.010  |
| Ukupno            | 341.654 | 353.565 | 406.141 | 577.532 | 555.581 |

Izvor: Ministarstvo finansija i trezora BiH

Prema ovim podacima do sada stvorene obaveze će godišnje činiti oko 5% ukupnih konsolidovanih javnih prihoda u BiH ili preko 10% godišnjih budžetskih prihoda entiteta i bosanskohercegovačkih institucija. Ako se uzme u obzir da su izgledi za veći rast BDP-a i povećanje zaposlenosti mali, može se zaključiti da BiH ulazi u vrijeme otežane otplate ino-obaveza. Istina, u BiH je skoro nemoguće da dođe do situacije zastoja u otplati ino-obaveza, kao ni nedovoljnog punjenja budžeta institucija BiH. Prema postojećoj regulativi sredstva od naplaćenih indirektnih poreza (oko 5 milijardi KM godišnje, što čini polovinu svih javnih prihoda) raspodjeljuju se tako da se prvo izdvaja potreban iznos za otplate ino-dugova, a potom za potrebe budžeta BiH i određenu rezervu. Ostali dio se raspoređuje na entitete i Distrikt Brčko, što praktično, matematički, znači da će priliv prihoda po osnovu indirektnih poreza uvijek biti najmanje u visini prioriteto postavljenih potreba. Ipak, može doći do nedostatka sredstava za podmirenje ostalih javnih potreba, odnosno deficita budžeta.

### **Regulacija kretanja kapitala u BiH**

Važan preduslov za punu i održivu integraciju finansijskih tržišta jeste i liberalizacija finansijskih transakcija.

Osim pune konvertibilnosti domaće valute za sve transakcije u BiH, ne postoje ni ograničenja na kretanje kapitala. Prema propisima ne postoje ograničenja u ključnim kategorijama kao što su direktna strana ulaganja,

ulaganja u nekretnine, transakcije sa hartijama od vrijednosti, transakcije akcijama u investicionim fondovima, tekući računi i depozitne transakcije finansijskih institucija, komercijalni i finansijski krediti, ugovori o osiguranju i fizički transfer finansijske imovine.<sup>43</sup>

Direktna strana ulaganja rezidenata i nerezidenata uređena su zakonom, prema kome strani investitori imaju pravo investirati i reinvestirati dobit stečenu u bilo koji ili sve sektore privrede BiH na isti način i pod istim uslovima kao oni koji su definisani za rezidente BiH (osim naravno proizvodnje i prometa naoružanja, municije i eksploziva za vojne potrebe, vojne opreme i javnog informisanja. S druge strane, Zakonom o spoljnotrgovinskoj politici BiH regulišu se direktna ulaganja koja vrše rezidenti. Domaća pravna lica mogu osnivati preduzeća u inostranstvu i kupovati kao i uvećavati akcionarski kapital u preduzećima u inostranstvu, te investirati u strano preduzeće koristeći vlastita sredstva ili sredstva pribavljena putem kredita. Za investiranje sredstava u inostranstvu potrebno je pribaviti dozvolu entitetskog ministarstva trgovine.

Nerezidenti koji vrše ulaganja u nekretnine, kao strani investitori, imaju ista imovinska prava nad nekretninom kao i državljani BiH. Ne postoje ograničenja ni na poslovne operacije koje obavljaju nerezidenti na domaćem tržištu kapitala i novca, a ne postoje ni ograničenja rezidentima u slučajevima kada obavljaju poslovanje na stranim tržištima. Takođe su na isti način uređena pravila za transakcije akcijama investicionih fondova i za rezidente i za nerezidente. Fizička lica ili pravna lica mogu posjedovati, bilo direktno ili indirektno, više od 10% akcija odnosno udjela u preduzeću na osnovu odgovarajućeg odobrenja.

Strani investitori mogu da slobodno vrše konverziju domaće valute u bilo koju slobodno konvertibilnu valutu, da vrše transfere u bilo kojoj slobodno konvertibilnoj valuti, da slobodno vrše transfer svoje dobiti ostvarene u obliku profita, dividendi, kamata, sredstava od prodaje imovine, to jest ostalih vlasničkih prava itd.

Strani državljani mogu imati račune u bankama BiH, kako u domaćoj tako i u stranoj valuti, i njima raspolagati, a dozvoljeno je i državljanima BiH da drže devizna sredstva u bankama u inostranstvu. Krediti odobreni rezidentima od nerezidenata nisu ograničeni, ali su rezidenti koji su pravna lica ili

---

<sup>43</sup> Bitno je istaći da su neka od ovih područja uređena pravnim propisima BiH, a neka entitetskim propisima.

preduzetnici obavezni da koriste ovlaštene banke prilikom raspolaganja finansijskim sredstvima dobijenim u inostranstvu. Zakonima o deviznom poslovanju Federacije BiH i Republike Srpske omogućava se rezidentima i nerezidentima da slobodno donose i iznose kako stranu valutu tako i hartije od vrijednosti.

Na osnovu prethodno navedenog pregleda stepena liberalizacije kretanja kapitala u BiH može se zaključiti da u BiH postoji skoro u cijelosti liberalizovano kretanje kapitala po računima finansijskih i kapitalnih transakcija. Sa stanovišta uslova za ispunjavanje kriterija konvergencije ova činjenica je od velikog značaja, ali se može postaviti pitanje da li je to opravdano rješenje sa stanovišta odliva kapitala iz BiH.

### Osnovni pokazatelji i prepreke

Pored analize stepena konvergencije sa stanovišta propisanih maastrichtskih kriterija, poslužićemo se sa još nekoliko osnovnih parametara iz kojih se može zaključiti gdje je BiH u odnosu na EMU, kako je to dato u sljedećoj tabeli.

*Uporedni pokazatelji za EMU i BiH 2009.*

|                               | EMU     | BiH   |
|-------------------------------|---------|-------|
| Stanovništvo                  |         |       |
| u hiljadama                   | 328.646 | 3.843 |
| u %                           | 100     | 1,17  |
| BDP po stanovniku – evra      | 27.200  | 3.200 |
| Stopa nezaposlenosti          | 9,9     | 24,1  |
| Prosječna plata <sup>44</sup> | 100     | 18    |

Izvori: CB BiH, EUROSTAT, FedEE, Pay in Europe, kalkulacije autora

Pored ovih pokazatelja koji nedvojbeno ukazuju na malu ulogu BiH u EU, kao i velike razlike u razvoju, te potrebu za dugim periodom da bi se dostigao solidan stepen konvergencije, navešćemo nekoliko primjera koji mogu da zvuče i kao eksternalije.

---

<sup>44</sup> Prosječna sedmična plata zaposlenih u privatnom sektoru Njemačke u februaru 2010. = 100.

Ako je plata po osnovu rada niska, u slučaju plate po osnovu prava to nije slučaj. BiH je zemlja gdje je političarenje najunosnije zanimanje. Kao primjer navešćemo pravo poslanika u Parlamentu BiH koji nisu izabrani u novi saziv na izborima 3. 10. 2010. da u sljedećih 12 mjeseci primaju naknadu od 4.200 KM mjesečno, odnosno više od pet prosječnih neto plata.

Prema uslovima za poslovanje BiH se nalazi na 116. mjestu od 183 zemlje (Svjetska banka, Doing Business 2010).

Prema vremenu potrebnom za početak posla (otvaranje firme) BiH se nalazi na 160. mjestu (Svjetska banka, Doing Business 2010).

Prema stepenu korumpiranosti u javnom sektoru BiH dijeli 99. mjesto sa zemljama kao što su Senegal i Zambija, sa tendencijom pogoršanja (Transparency International 2010).

Prema konkurentnosti BiH zauzima 109. mjesto od 133 zemlje (Svjetski ekonomski forum).

Najveće prepreke za bržu finansijsku integraciju BiH su upravo činjenice koje za rezultat imaju ovakve pokazatelje. Sa niskog stepena ekonomskog razvoja i u uslovima nerazvijenog finansijskog tržišta teško je u kratkom vremenu sustići razvijeni svijet Evrope. Međutim, najveće kočnice bržoj konvergenciji BiH sa EU-om su domaće prirode:

- visoka javna potrošnja,
- izrazito korumpirano društvo,
- obimna birokratizacija i administriranje,
- zamagljivanje osnovnih (ekonomskih) problema razvoja društva manje važnim (nacionalnim i političkim),
- velike socijalne, političke i nacionalne tenzije.

Uticaj ovih i drugih faktora na mogućnost usklađivanja razvoja BiH sa EU-om zahtijeva dublja interdisciplinarna istraživanja. Sagledavanje mjesta BiH na putu integracije u monetarnu uniju zahtijeva posmatranje političkog, ekonomskog, socijalnog i kulturnog stanja u kome se zemlja nalazi.

### **Moguće rješenje do potpune evrizacije**

Za Bosnu i Hercegovinu razmatranje stepena nominalne konvergencije u ovom momentu nema velikog praktičnog značaja jer je ona i sa stanovišta realne konvergencije i sa stanovišta formalne procedure uključivanja u ekonomsku i monetarnu uniju dosta daleko.



Monetarna integracija je proces koji zahtijeva velike izmjene sistema na kojima društvo počiva i duži vremenski period. Jedan od tih sistema je i oblik monetarne politike. Aranžman valutnog odbora sam po sebi nije trajno rješenje oblika monetarne politike. Takav je slučaj i sa BiH. Ovaj sistem ne stimuliše dugoročan rast i zapošljavanje, a može da zaoštava pitanje koliko dugo se ekonomska stabilnost može održavati u uslovima aprecijacije domaće valute, koji su obično svojstveni valutnom odboru. Funkcionisanje valutnog odbora u BiH je uspješno, ali sa izraženim posljedicama: dužim zadržavanjem deficita tekućeg računa, izraženim socijalnim razlikama i žrtvovanjem životnog standarda.

Zbog toga se javljaju rasprave o mogućim varijantama izmjene ovog sistema. U svim raspravama ipak preovladava stav da bi varijanta zadržavanja postojećeg sistema valutnog odbora uz tzv. fina omekšavanja, a potom zvanična evrizacija u periodu pristupanja i uključivanja u EMU, dobila najveću prevagu pozitivnih nad negativnim posljedicama. Ova solucija podrazumijeva višestepeni pristup u kome bi bilo nužno postići saglasnost političkih i zvaničnih struktura BiH, zvaničnih organa EU-a i međunarodnih finansijskih institucija.

Prema sadašnjim aktivnostima na uključivanju u uniju, sa jedne strane, i stanju ekonomije zemalja jugoistočne Evrope, pa i BiH, sa druge strane, prije bi se moglo reći da se radi na političkom, a ne ekonomskom uključivanju. Zbog toga bi, do ispunjavanja kriterija konvergencije, moglo da bude zanimljivo međurješenje, koje bi preferiralo ekonomski aspekt. Ove zemlje bi trebale da sa EU-om stvore aranžman u kome bi ostvarile:

- carinsku uniju, što znači slobodan protok robe,
- ukidanje svih prepreka protoka ljudi, i
- potpunu harmonizaciju propisa.

U isto vrijeme, pošto se ispunjavanje kriterija konvergencije u praksi različito mjeri i tumači, pošto sve zemlje ne mogu da ispune sve kriterije u doglednom roku, a pošto i sadašnji članovi unije imaju različit stepen ispunjenosti uslova, te pošto je EU strogo zainteresovana za stabilnost regije jugoistočne Evrope (ako ništa drugo, ono iz bezbjednosnih razloga), pored zahtjeva za revidiranje kriterija, moglo bi se govoriti i o posebnom statusu aplikantata u fazi uključivanja u uniju. Takođe postoje i različiti pogledi na evrizaciju, a jasno je da su troškovi nestabilnosti vrlo visoki i sa ekonomskog i sa društvenog stanovišta. Zbog toga bi vjerovatno mogao da bude ponuđen poseban program za budući razvoj regije jugoistočne Evrope. Jedna od

važnih odredbi ovako širokog stabilizaciono razvojnog plana trebao bi da bude stabilan i neinflatoran monetarni okvir. U tom kontekstu moglo bi da se nađe posebno rješenje za zemlje koje su čvrsto vezane za evro (kao što je i BiH) i koje bi mogle da uvedu evrizaciju i prije ispunjenja svih kriterija konvergencije. One bi u određenoj fazi mogle da imaju poseban status posmatrača. Ovaj status bi mogao da se sastoji u sljedećem:

- zemlja posmatrač uvodi potpunu koncesionu evrizaciju,
- zemlja posmatrač učestvuje u podjeli emisione dobiti u ECB-u,
- zemlja posmatrač ima predstavnika u savjetu guvernera, ali bez prava glasa, što znači da ne može uticati na monetarnu politiku,
- bankarski sistem zemalja posmatrača može da ima pristup sistemu likvidnosti ECB-a uz prihvatanje i provođenje prudencione kontrole i supervizije svojih banaka od strane ECB-a, koja može ovu nadležnost da prenese i na lokalnu instituciju prema svojoj odluci,
- EU bi ponudila posebnu izlaznu strategiju za zemlju posmatrača ukoliko bi proces postao izrazito skup,
- EU bi mogla da ponudi poseban program razvoja za zemlju posmatrača do potpunog uključivanja u monetarnu uniju.

U ovakvom rješenju mogle bi da budu maksimizirane prednosti i minimizirani nedostaci uvođenja zajedničke monete i prije ispunjenja svih propisanih kriterija konvergencije. Za BiH ovo bi moglo da bude vrlo interesantno rješenje.

## Zaključak

Prema Mandelovoj definiciji OVZ je „područje u okviru koga je devizni kurs fiksiran”. Riječ „optimalan”, koju je Mandel koristio, odnosila se na režim koji može održavati eksternu i internu ekonomsku ravnotežu određenog regiona. Prema njegovom modelu, riječ „područje” ne upotrebljava se u klasičnom geografskom smislu. To je više nego ekonomsko područje, gdje su proizvodi istog porijekla, nauka i tehnologija na istom nivou i sve promjene se na cijelom području dešavaju ravnomjerno.

Ako je to tako, onda je vrlo teško tvrditi da je EMU istovremeno i optimalna valutna zona. Slijedom toga, još teže je prikupiti pokazatelje na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da BiH pripada takvom području.

Preljevanje finansijske krize u one zemlje koje je nisu inicirale pokazuje kompleksnost međusobne zavisnosti integrisanih finansijskih tržišta i ekonomske globalizacije. Zbog toga nije lako naći pravu strategiju međunarodne finansijske integracije za tranzicione zemlje kao što je BiH. Sa teorijskog stanovišta BiH u ovom trenutku ne bi mogla formirati optimalnu valutnu zonu sa EU-om (iako ni EU trenutno nije optimalna valutna zona). Ako zanemarimo fleksibilnost nadnica i fiskalni federalizam, preostaju dva važna činioca za formiranje uspješne monetarne unije – integrisanje tržišta proizvodnih faktora i stepen trgovinske integracije. Zbog toga otvorenost i fleksibilnost finansijskog tržišta postaju nužni preduslovi za uspješno integrisanje BiH u EMU.

Kad je riječ o kriterijima iz Mastrihta, BiH trenutno ne ispunjava nijedan od njih. Čak bi se moglo reći da su izgledi za to loši.

S obzirom na opšte stanje ekonomije i društva u BiH, kao i na teške posljedice koje je izazvala aktuelna finansijska kriza, vrlo je važno da se sagleda stanje i izvrši procjena eksterne ravnoteže, njene dinamike i održivosti u srednjem roku. Osnovno obilježje spoljne ravnoteže BiH jeste visok deficit trgovinske razmjene, kao i visok spoljni dug, što upućuju na visoku eksternu ranjivost bosanskohercegovačke ekonomije, te potencijalno visoku osjetljivost na spoljne šokove, što bi moglo rezultirati ekonomskom stagnacijom ili čak recesijom. S obzirom na to da se u budućnosti ne može očekivati znatniji porast priliva stranih investicija zbog nedostatka projekata i

nepovoljne investicione klime u BiH, te uzimajući u obzir visoki teret servisiranja spoljnog duga, može se govoriti o izrazitoj napregnutosti eksterne pozicije BiH. Recesija, koja pogađa globalnu ekonomiju, prema predviđanjima će se nastaviti i u 2011. godini, što aktualizira pitanje vremena ulaska u monetarnu integraciju. Zemlje koje se suočavaju sa opadajućim ekonomskim aktivnostima sigurno nisu spremne da se odupru negativnim eksternim udarima.

Pošto je rezervna valuta za KM evro, moglo bi se zaključiti da je fiksiranje kursa dovoljan razlog za konvergenciju cijena. Ipak, kriterij inflacije nije ispunjen. Bez obzira na malu razliku u veličini, očita je tendencija rasta cijena u BiH, kao i varijacija u njenom kretanju.

Deficit budžeta je veći od propisanog kriterija konvergencije, a prisutna je i tendencija njegovog rasta, pa se ni ovaj kriterij ne ispunjava.

Visina javnog duga nije ni izmjerena, pa je ispunjavanje ovog kriterija daleko od zadovoljenja. Prije svega treba odrediti njegovu visinu, zatim objektivnost takvog nivoa, ocijeniti njegovu tendenciju, a potom uporediti sa postavljenim kriterijem. Prema sadašnjem poznatom stanju BiH ne ispunjava ovaj kriterij.

Kamatne stope nemaju mjeru u BiH. Za ispunjavanje ovog kriterija trebaće više vremena i mnogo promjena, prije svega u ekonomiji BiH, njenim finansijskim institucijama, kao i u načinu gledanja vlasnika banaka koje djeluju u BiH na bankarski sistem i ekonomiju BiH. Čini se da su oni čitavo područje jugoistočne Evrope prije prihvatili kao izvor dobre zarade, a manje kao prostor za razvoj.

Dosadašnji rezultati u funkcionisanju postojećeg sistema monetarne politike i deviznog kursa u BiH daju mogućnost za zaključak da bi se kriterij deviznog kursa mogao ispuniti. Međutim, prema propisanoj proceduri, prije ulaska u uniju potrebno je preispitati nivo kursa domaće valute. Naravno, ove aktivnosti, iako zahtijevaju potrebu stalnog analiziranja, dolaze nakon ispunjavanja ostalih kriterija.

Međutim, za potpunu finansijsku integraciju potrebno je ispunjavanje ne samo propisanih kriterija nego prije svega dostizanje približnog nivoa ekonomskog razvoja, a potom usklađivanja u ostalim oblastima društvenog razvoja.

## Literatura i izvori:

1. Angeloni I. Flad M. and Mongelli F.P., *Economic and monetary Integration of the New Member States: Helping to chart the rote*, ECB Occasional Paper Series, No. 36, 2005.
2. Agencija za statistiku BiH, razna saopštenja.
3. Andrew K. Rose, *One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade*, University of California, Berkeley, 2000.
4. Bratkowski A., Rostowski, *Why Unilateral Euroization Makes Sense for (some) Applicant Countries?*, paper presented at the East Your Fixe of the Oesterrieichische Nationalbank in November 2001.
5. Bayoumi T. and Eichengreen B., *Operationalizing theory of Optimum Currency Areas*, CEPR, Discussion Paper No. 1484.
6. EC, Economic and Financial Affairs, *Convergence Report 3/2010*.
7. Cincibuch, M., Vavra, D., *Toward the European Monetary Union: A Need for Exchange Rate Flexibility*, Eastern European Economics, 39, 2001.
8. Cohen, B. J. and Subacchi P., *A One-and-a Half Currency system*, Journal of International Affairs, 62, 2008.
9. CB BiH, Bilten 1/2010, Sarajevo, juli 2010.
10. Direkcija za ekonomsko planiranje, *Bosna i Hercegovina, Ekonomski trendovi, Godišnji izvještaj 2009*, Sarajevo, mart 2010.
11. Dražen Derado, *Financijska integracija i financijska kriza: Hrvatska na putu prema ekonomskoj i monetarnoj uniji*, Ekonomski fakultet Split, 2009.
12. EC, Economic and Financial Affairs, *Convergence Report 3/2010*.
13. Eichengreen B., Euroe, the euro and the ECB: Monetary success, fiscal failure, Journal of Policy Modelling, 2005.
14. Eichengreen B., *International Monetary Arrangements for 21-st Century*, Brookings Institution, Washington D.C. 1994.
15. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Monetary and Exchange-rate Agreements Between European Community and Third Countries*, Economic papers No. 255, September 2006.
16. European Commission, *Exchange Rate Strategies for EU Candidate Countries*, Brusels, August 2000.
17. ECB, *Monthly Bulletin*, September 2010.

18. Feldstein M., *The euro and the stability pact*, Journal of Policy Modelling, 2005.
19. Kemal Kozarić, *Perspektive modela monetarne politike Bosne i Hercegovine na putu ka EU-ji*, Ekonomski fakultet Sarajevo, 2006.
20. Marta-Bazler Madžar redaktor, *Ekonomska integracija na teritoriji bivše Jugoslavije*, Ekonomski institut Beograd, 2000.
21. Frankel, Jeffery, *Real Convergence and Euro Adoption in Central and Eastern Europe: Trade and Business Cycle Correlations as Endogenous Criteria for Joining EMU*, Czech National Bank, Prague, Feb. 2-3, 2004.
22. Frederic S. Mishkin, *Monetary Policy Strategy: How Did We Get Here?*, NBER Working Paper No. 12515, September 2006.
23. IMF, *Country Report 10/101*, April 2010.
24. Nikolay Nenovsky and Kalin Hristov, *Monetary Policy Under Currency Board: The Case of Bulgaria*, Bulgarian Nacional Bank, 1999.
25. Ministarstvo finansijisa i trezora BiH, *Informacija o stanju javne zaduženosti BiH na dan 31. 12. 2009*, Sarajevo, 2010.
26. Robert A. Mundell, *A Theory for Optimum Currency Areas*, 1961.
27. Robert A. Mundell, *The Euro: How Important*, Cato Journal, Vol. 18, No. 3, 1999
28. Simeun Vilendečić, *Monetarna politika, devizni kurs i monetarna unija*, Besjeda, Banja Luka, 2008.
29. Scheelke W. *The Optimum Currency Area Approach to European Monetary integration: Framework of Debate or Dead End?*, South Bank European Papers 02/2001.
30. Vlatka Bilas, *Konvergencija tranzicijskih zemalja prema Europskoj uniji*, Ekonomski fakultet Zagreb, 2004.
31. [www.vladars.net](http://www.vladars.net)
32. [www.trezorbih.bih.gov.ba](http://www.trezorbih.bih.gov.ba)
33. [www.cbbh.ba](http://www.cbbh.ba)
34. [www.bhas.ba](http://www.bhas.ba)
35. [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
36. [www.ecb.int](http://www.ecb.int)
37. [www.eurostat.ec.europa.eu](http://www.eurostat.ec.europa.eu)
38. [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)
39. [www.imf.org](http://www.imf.org)
40. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**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-a. Predavala je grupu predmeta na privatnim fakultetima u Banjoj Luci.

**Nada Trninić**, diplomirani ekonomista. Magistrirala na Ekonomskom fakultetu u Banjoj Luci 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. Danas zaposlena u preduzeću "OPTIMA Grupa" d.o.o. Banja Luka.

**Simeun Vilendečić**, diplomirao na Ekonomskom fakultetu u Beogradu 1974, a magistrirao u Banjoj Lluci 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, Banjoj Luci 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.