



Број/Број: 01/4-50-1-4-22/08
Сарајево/Sarajevo, 11.4.2008. godine

Z A P I S N I K

22. sjednice Komisije za finansije i budžet Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH,

koja je održana 28.3.2008., u vremenu od 10 do 11,20 sati.

Sjednici Komisije prisustvovali su članovi: Sadik Bahtić, Velimir Jukić, Lazar Prodanović, Salko Sokolović, Bajazit Jašarević i Savo Erić.

Sjednici nisu prisustvovali: Zlatko Lagumdžija, Drago Kalabić i Adem Huskić.

Sjednici su također prisustvovali: Ranko Šakota, pomoćnik ministra za trezor Ministarstva finansija i trezora BiH, Borislav Matić iz Ureda za reviziju institucija BiH, Igor Bunić, savjetnik predsjedavajućeg Predstavničkog doma PSBiH, Semir Mujkanović, stažista pri Klubu HDZ-a, Sena Bajraktarević, rukovodilac Istraživačkog sektora PSBiH, Dragica Hinić, bivši sekretar, Željko Kosmajac, sekretar, i Muhameda Abaz, stručni saradnik pri Komisiji.

Iz međunarodnih institucija i medija sjednici su prisustvovali: Jose M. Travesi, viši finansijski savjetnik, i Ermina Kurtović, asistent pri EUPM-u, Maja Ribar, politički savjetnik, i Jasna Arsić Đapo, pravni savjetnik iz OHR-a, te Milica Vučetić, novinar BHT-a.

Sjednicom je predsjedavao Sadik Bahtić, predsjedavajući Komisije.

Za sjednicu je predložen sljedeći

DNEVNI RED

1. Usvajanje zapisnika 19. i 20. sjednice Komisije;
2. Razmatranje Prijedloga zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH - prva komisijska faza (predlagač: Vijeće ministara BiH);
3. Razmatranje Prijedloga zakona o Fiskalnom vijeću u BiH – prva komisijska faza (predlagač: Vijeće ministara BiH);
4. Razmatranje Izvještaja o aktivnostima Ureda za reviziju institucija BiH za 2007. (sačinilac: Ured za reviziju institucija BiH);
5. Tekuća pitanja

Dnevni red usvojen je jednoglasno.

Ad. 1. Usvajanje zapisnika 19. i 20. sjednice Komisije

Zapisnike 19. i 20. sjednice članovi Komisije jednoglasno su usvojili.

Ad.2. Razmatranje Prijedloga zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH - prva komisijska faza (predlagač: Vijeće ministara BiH)

I. komisijska faza

Nakon otvaranja ove tačke dnevnog reda predsjedavajući je riječ dao predstavniku predlagača Zakona, a potom otvorio raspravu o Prijedlogu zakona.

Ranko Šakota, pomoćnik ministra za trezor Ministarstva finansija i trezora BiH, informirao je članove Komisije da je uz Prijedlog zakona dostavljeno obrazloženje, koje govori o potrebi i razlozima za donošenje zakona, te detaljima pojedinih rješenja. Prijedlog zakona je rezultat izvršavanja obaveze Vijeća ministara BiH po zaključku Doma Parlamentarne skupštine BiH. Suština cijelog procesa jeste donošenje jedinstvenog zakona o plaćama i naknadama za sve zaposlene na državnom nivou, koje se već obračunavaju i isplaćuju putem centraliziranog sistema Ministarstva finansija i trezora BiH. Prijedlogom zakona uvode se novi elementi, do sada podzakonski neodređeni, kojim bi se postigao napredak u reguliranju plaća i naknada. Prijedlog predstavlja važan segment reforme javne uprave, kojim se garantira i nezavisnost svim budžetskim korisnicima. Značaj Prijedloga zakona ogleda se u tome da proces budžetiranja BiH treba da bude zasnovan na unaprijed poznatim parametrima o visini osnovice, koeficijentima za platne razrede i drugim elementima bitnim za utvrđivanje budžeta BiH, jer najveći dio budžeta BiH, oko 70%, jesu izdaci za plaće i naknade zaposlenih. Novina u Prijedlogu zakona jeste uspostava Fonda za stimulaciju, koji maksimalno može iznositi 2,50 % od ukupnih godišnjih netoplaća zaposlenih koji imaju pravo na stimulaciju. Fondom se razvija menadžerska odgovornost rukovodioca institucija za stimuliranje zaposlenih koji dobro rade. Prijedlogom zakona pokušale su se unificirati sve vrste naknada, koje su do sada bile regulirane različitim vrstama zakona i podzakonskih akata.

Sadik Bahtić naveo je da je Komisiji neposredno pred početak sjednice dostavljeno zajedničko urgentno pismo OHR-a, EUPM-a, Delagacije Evropske komisije u BiH i Svjetske banke na Prijedlog zakona, te je riječ dao predstavniku EUPM-a.

Jose M. Travesi, viši finansijski savjetnik EUPM-a, naveo je da je u zajedničkom pismu izražena zabrinutost u vezi s pojedinim odredbama Prijedloga zakona. Zabrinutost EUPM-a vezana je za tri stvari:

- pitanje koordinacije između Prijedloga zakona i Zakona o policijskim službenicima u pogledu određenih nekompatibilnih odredbi, s prijedlogom da se odredbe o naknadi iz Zakona o policijskim službenicima uključe u Prijedlog zakona, koje bi njegovim stupanjem na snagu prestale važiti u ovom drugom zakonu.
- pitanje posebnog dodatka koji bi se isplaćivao državnim službenicima SIPA-e raspoređenim na operativne i istražne zadatke, za radna mjesta trenutno ne postoje u SIPA-i. Prijedlog bi bio izmjena ove odredbe, te vezivanje posebne naknade za sve državne službenike koji imaju određenu vještinu, s mogućnošću njegove primjene u GP-u. Za primjer naveo je analitičara u finansijskom odjelu opisujući vrstu i prirodu njegovih poslova.
- pitanje uvođenja posebnog dodatka policijskim službenicima u rang od policajca do starijeg narednika u slučaju da ispunjavaju uslove za unapređenje, a ne budu unaprijeđeni zbog nepostojanja upražnjenog mjesta, čime bi se narušio smisao unapređenja, jer bi se nagrađivali zaposleni koji to ne zaslužuju. Istakao je da je o ovom pitanju s predlagačem Zakona postignut dogovor.

Naveo je da EUPM smatra da će sporne odredbe biti problem za dalje zapošljavanje osoblja u policijskim agencijama, te podržava prihvatljivo povećanje koeficijenata za niže rangirane policijske službenike.

Ranko Šakota reagirao je na treću zamjerku predstavnika EUPM-a, navodeći da je mogući problem u vezi s unapređenjem prepoznat, te da su njegove odredbe izbačene iz Prijedloga zakona. Što se tiče druge zamjerke, pojasnio je da se posebna naknada odnosi na zaposlene, koji

nisu policijski službenici, a koji obavljaju složene i odgovorne poslove, npr. zaposleni u odjeljenju za pranje novca. Mišljenja je da su ove odredbe u Prijedlogu zakona neophodne, te da treba da budu samo pravilno primijenjene.

Bajazit Jašarević izrazio je nezadovoljstvo zbog kašnjenja u donošenju Zakona o plaćama i naknada u institucijama BiH. Istakao je da je Prijedlog zakona dobra osnova da se dođe do kvalitetnih zakonskih rješenja. Vrijeme nedonošenja ovog zakona potrošeno je upravo da se savladaju centri moći koji su bili protiv ovakvog zakonskog rješenja. Mišljenja je da Prijedlogom zakona treba da budu obuhvaćene sve institucije BiH, koje će istovremeno biti nezavisne, a plaće u državnim institucijama javne i u skladu s evropskim trendovima. Sve primjedbe i sugestije na Prijedlog zakona dostavljene Komisiji trebalo bi da budu upućene i Vijeću ministara BiH. Zahtjevi iz pristiglih primjedbi mogu biti ugrađeni u tekst Prijedloga zakona samo ako ih podrži parlamentarna većina. Podsjetio je na organiziranje javne rasprave o Prijedlogu zakona, te predložio da Prijedlog zakona zajedno s pristiglim primjedbama bude upućen svim poslanicima, da se na današnjoj sjednici podrže principi Prijedloga zakona, te da u amandmanskoj fazi cjelokupno zakonodavno tijelo BiH donese konačnu odluku.

U toku rasprave radi pravovaljanog formuliranja amandmana predložio je da Komisija prije okončanja druge komisijske faze održi radni sastanak radi razmatranja svih pristiglih materijala na Prijedlog zakona, te zauzimanja komisijskog stava o njima.

Savo Erić naveo je da će Prijedlog zakona izazvati nezadovoljstvo građana BiH, s obzirom na njihov životni standard, rastuću inflaciju i sveopće stanje u privredi. Izrazio je neophodnost donošenja Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji će imati sigurno mnogo nedostataka i primjedbi, ali će kasnije biti dobra osnova za nadogradnju i bolja rješenja. Ukazao je na predložene niske koeficijente za državne službenike i bojazan da bi državne institucije mogle ostati bez kvalitetnog kadra. Predložio je da se principi Prijedloga zakona podrže na ovoj sjednici, a končan stav dat će poslanici na sjednici Doma.

Sadik Bahtić podsjetio je da je Komisija na stalne sugestije MMF-a i Svjetske banke u dva navrata donijela zaključak prema Vijeću ministara BiH u vezi s donošenjem Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, o čemu je i Dom donio zaključak. Oblast plaća i naknada u BiH do sada nije bila uređena, mnoge institucije BiH nemaju pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, a revizijom je utvrđeno postojanje previše rasipništva. Iznio je tri svoja principa u pogledu plaća:

- ne smije se dozvoliti da plaće u entitetskoj službi, kao i drugim nižim nivoima vlasti budu veće od plaća u državnoj službi,
- treba jačati državu i državne institucije, a najjači resurs predstavlja kvalitetan kadar,
- plaće na državnom nivou nisu rasle već deset godina, dok su troškovi života u stalnom porastu.

Istakao je da se kadrovi mogu zadržati samo ako se adekvatno stimuliraju za svoj pošten rad. Naveo je da je upoznat sa zakonskim rješenjima o ovom pitanju u zemljama u okruženju, te da je Prijedlog zakona rađen u skladu s tim rješenjima. Konstatirao je da postoji osnova za donošenje zakona, a da će konačan stav o Prijedlogu zauzeti Dom. Pohvalio je Vijeće ministara BiH za dobro urađen Prijedlog zakona.

Velimir Jukić ukazao je na značaj i potrebu donošenja ovog zakona u BiH. Većina revizorskih izvještaja o finansijskom poslovanju institucija BiH sadržavali su primjedbu na nejasnoću legislative o isplati plaća i naknada. Plaće i naknade su oko 12 godina privremeno uređivane odlukama i pravilnicima institucija BiH, što se nije smjelo dopustiti. Pohvalio je Vijeće ministara BiH za ozbiljno urađen posao. Prijedlogom zakona ostvarit će se dva najvažnija principa: princip javnosti i princip transparentnosti, čijim ostvarenjem će plaće svih državnih zvaničnika i zaposlenih biti javne i transparentne za sve, bez izuzetka. Ostvarenje ova dva principa je neophodno, jer se 70% budžeta institucija BiH izdvaja za plaće i naknade zaposlenih. Značaj Prijedloga zakona ogleda se i u činjenici da se njim prvi put u BiH uređuju relativni odnosi u smislu međusobne raspodjele među institucijama BiH budžetom utvrđenog iznosa za plaće i

naknade. Istakao je da podržava principe Prijedloga zakona, koji na korektan način reguliraju važna pitanja, ali će trebati izvjesnu doradu.

Lazar Prodanović naveo je da su se mnoge institucije BiH obratile Komisiji po pitanju obuhvaćanja ovim zakonom prije nego što je Prijedlog zakona dostavljen u parlamentarnu proceduru. U tom smislu naveo je dopise Ustavnog suda BiH i Udruženja sudija i tužilaca FBiH. Radi zauzimanja ispravnog stava, zahtijevao je da Istraživački centar PSBiH pripremi i Komisiji dostavi pregled o tome na koji način su zemlje u okruženju riješile pitanje izuzeća iz zakona o plaćama i naknadama. Spomenuo je primjer Slovenije, navodeći da je ubijeđen da su njenim državnim zakonom o plaćama obuhvaćene sve institucije izuzev Centralne banke. Istakao je da javnost najviše napada primanja državnih zvaničnika, naglasivši da ta ista javnost nikada nije istakla ponižavajuće mala primanja sekretara parlamentarnih komisija BiH. Zabrinut je za mogući odliv državnog kadra zbog predviđenih niskih keoficijenata, te povećanja plaća na entitetskom nivou. Istakao je da su principi Prijedloga zakona apsolutno prihvatljivi. Mišljenja je da sve pristigle sugestije na Prijedlog zakona treba da budu pažljivo razmotrene, te da se može očekivati veliki broj amandmana.

Izjašnjavanje o principima Prijedloga zakona

Nakon rasprave, predsjedavajući je pozvao članove Komisije da se izjasne o principima Prijedloga zakona, te konstatirao da su principi Prijedloga zakona jednoglasno prihvaćeni.

Također je jednoglasno prihvaćen i sljedeći zaključak:

„Komisija će prije okončanja druge komisijske faze održati radni sasatanak radi razmatranja svih pristiglih primjedbi i sugestija na Prijedlog zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, te utvrditi i zauzeti komisijski stav o njima.“

Ad. 3. Razmatranje Prijedloga zakona o Fiskalnom vijeću u BiH – prva komisijska faza (predlagač: Vijeće ministara BiH)

I. komisijska faza

U uvodu za ovu tačku dnevnog reda predsjedavajući Komisije naveo je da Prijedlog zakona predstavlja važan zakon ekonomske reforme, te će se njim urediti potrošnja u svim budžetima u BiH. Zahvalio se Vijeću ministara BiH na pripremi Prijedloga zakona, te riječ dao predstavniku predlagača Zakona.

Ranko Šakota istakao je da je Prijedlog zakona rezultat obaveze iz dokumenta Evropskog partnerstva za ispunjavanje uslova za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Naveo je da se Prijedlogom zakona osniva Fiskalno vijeće BiH i prateća tijela sa zadatkom koordinacije fiskalne politike u BiH s ciljem osiguranja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti BiH, FBiH, RS i Brčko Distrikta BiH. Suština Prijedloga zakona ogleda se u podsticanju koordinacije između državnih, entitetskih i tijela Brčko Distrikta BiH u okviru upravljanja javnom potrošnjom. Dosadašnja saradnja između navedenih nivoa vlasti odvijala se putem ad hoc sastanaka i realizacijom potpisanog sporazuma, te nije bila funkcionalna. Prijedlog zakona zagovara usvajanje trogodišnjeg dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH, u skladu s kojim bi izvršni organi svih nivoa vlasti usvojili Dokumente okvirnog budžeta na osnovu kojeg bi donijeli svoje godišnje budžete. Navedenim sistemom bili bi usaglašeni budžetski kalendari na svim nivoima vlasti. Prilikom izrade Prijedloga zakona, postojali su prijedlozi da se jedan dio ingerencija UIO prenese na Fiskalno vijeće BiH, od čega se na kraju odustalo.

U toku rasprave, po prijedlogu zaključka Jašarevića, izrazio je bojazan da se odredbe iz Zakona o indirektnom oporezivanju koje su u koliziji s Prijedlogom zakona, a tiču se ovlaštenja UIO i Fiskalnog vijeća, neće moći staviti van snage, jer su ovlaštenja UIO izvedena iz Sporazuma o prijenosu nadležnosti. Također je naveo da su kreatori fiskalne politike u BiH entiteti i da je jedini smisao cijelog Prijedloga zakona koordinacija izvršne vlasti različitih nivoa o određenim pitanjima.

Bajazit Jašarević naveo je da se određeni članovi Zakona o indirektnom oporezivanju kojima su definirana ovlaštenja UOUIO preklapaju s odredbama Prijedloga zakona kojim su regulirana ovlaštenja Fiskalnog vijeća BiH. Ukoliko ostane stanje da odredbe o istim nadležnostima budu povjerene dvjema institucijama, postavlja se pitanje uopće zaživljavanja odredbi ovog prijedloga zakona. Istaknuo je da trenutno PSBiH nijednu promjenu u oblasti indirektnih poreza ne može donijeti bez pozitivnog mišljenja UOUIO, kojoj ne treba dopustiti da bude otuđeni centar moći. Radi izbjegavanja ovakvog zakonskog rješenja i sprečavanja uspostave dvije kočnice pri promjenama iz oblasti indirektnih poreza, insistirao je da Komisija zauzme određeni stav o ovom pitanju, te predložio da se Domu uputi zaključak da Ministarstvo finansija i trezora BiH do okončanja amandmanske faze članove iz Zakona o indirektnom oporezivanju, koji su u koliziji s predloženim ovlaštenjima Fiskalnog vijeća iz člana 5. Prijedloga zakona, otkloni i stavi van snage. Nakon rasprave, istakao je da Prijedlogom zakona Fiskalno vijeće BiH nema nikakvu nadležnost, te da suština problema koju bi on trebalo da definira nije uopće dotaknuta. Istakao je da podržava principe Prijedloga zakona.

Velimir Jukić potvrdio je preklapanje nadležnosti Fiskalnog vijeća BiH i UOUIO. U članu 5. Prijedloga zakona nadležnosti Fiskalnog vijeća BiH skoro da su identične s nadležnostima UIO. Iskazao je bojazan da se ne zapadne u situaciju da se ne primjenjuju oba zakona. Apelovao je na iznalaženje adekvatnog rješenja od strane Vijeća ministara BiH, jer je opravdana bojazan da se oba zakonska rješenja neće moći kvalitetno provoditi u praksi. Ukazao je na potrebu usaglašavanja Prijedloga zakona i Zakona o indirektnom oporezivanju BiH.

U toku rasprave po pitanju člana 5. Prijedloga zakona mišljenja je da je dio ovlaštenja UIO trebalo prenijeti na Fiskalno vijeće BiH.

Lazar Prodanović ukazao je na važnost Prijedloga zakona u smislu ispunjavanja još jednog uslova za pristupanje BiH EU. Naveo je da je Prijedlog zakona za SNSD potpuno prihvatljiv. Istakao je da su UIO data ovlaštenja iznad najvišeg zakonodavno-pravnog tijela BiH, koja su neustavna, s obzirom na činjenicu da Parlamentarna skupština BiH ne može donijeti nijednu promjenu u oblasti indirektnih poreza bez pozitivnog mišljenja UIO. Naglasak je stavio na potrebu stavljanja Zakona o indirektnom oporezivanju u ustavni okvir.

Savo Erić konstatirao je da mu je kao učesniku jedne analize o PDV-u poznata činjenica da u BiH oko 200 miliona KM ne bude prikupljeno zbog nepostojanja fiskalnih kasa. Postavio je pitanje da li će Fiskalno vijeće upravljati fiskalnom politikom u BiH, te spriječiti postojeće crno tržište i njegovo širenje. Ranko Šakota mu je odgovorio da Fiskalno vijeće nema ove nadležnosti i da je njegova osnovna funkcija uspostava koordinacije između svih nivoa vlasti kroz trogodišnje i godišnje dokumente u procesima budžetiranja i makroekonomskim projekcijama. Prijedlog zakona ima prvenstven cilj da se procesi usvajanja budžeta koordiniraju i poboljšaju, te ga ne treba direktno vezati za uvođenje fiskalnih kasa.

Izjašnjavanje o principima Prijedloga zakona

Nakon rasprave, predsjedavajući je pozvao članove Komisije da se izjasne o principima Prijedloga zakona, te konstatirao da su principi Prijedlog zakona sa pet glasova „za“ i jednim glasom „protiv“ prihvaćeni.

Komisija je također sa pet glasova „za“ i jednim glasom „protiv“ prihvatila i predložila Domu usvajanje sljedećeg **zaključka**:

“Komisija i Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH zahtijevaju od Vijeća ministara BiH da do okončanja amandmanske faze po Prijedlogu zakona razjasni pitanje preklapanja nadležnosti između Fiskalnog vijeća BiH i Uprave za indirektno oporezivanje BiH predviđenog u članu 5. Prijedloga zakona, koji se dijelom odnosi na makroekonomsku projekciju i projekciju ukupnih indirektnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu.“

Ad.4. Razmatranje Izvještaja o aktivnostima Ureda za reviziju institucija BiH za 2007. (sačinilac: Ured za reviziju institucija BiH)

Nakon otvaranja ove tačke dnevnog reda predsjedavajući je riječ dao predstavniku Ureda radi obrazlaganja Izvještaja.

Borislav Matić iz Ureda za reviziju institucija BiH upoznao je prisutne da je Ured, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH i Programom i planom rada Ureda, obavio reviziju finansijskog poslovanja svih budžetskih korisnika u 2007. Pored podataka o reviziji za 2007., u Izvještaju je navedena kadrovska i organizaciona struktura zaposlenih u Uredu. Istakao je problem smještaja Ureda, koji trenutno koristi zakupljene prostorije. Naveo je uspješan rad Koordinacionog odbora Ureda, koji predstavlja jedinstveno tijelo državnih i entitetskih revizorskih predstavnika, koje ima za cilj harmonizaciju revizije između tih nivoa. Spomenuo je nastavak međunarodne saradnje Ureda sa SNAO-švedskim državnim uredom za reviziju, kao i nastavak primjene revizijskih standarda INTOSAI-Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija. Napomenuo je da će u prvoj polovini 2008. biti okončan rad na pilot projektu revizije učinka pod nazivom "Proces zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH."

S obzirom da nije bilo promjedbi na Izvještaj o aktivnostima Ureda za 2007., nakon glasanja predsjedavajući Komisije konstatirao je njegovo jednoglasno usvajanje.

Ad.5. Tekuća pitanja

U okviru ove tačke dnevnog reda nije bilo rasprave.

Sekretar Komisije
Željko Kosmajac

Predsjedavajući Komisije
mr. Sadik Bahtić