



Број/Број: 01/4-50-1-4-22/08
Сарајево/Sarajevo, 11. 4. 2008.

Z A P I S N I K

22. sjednice Povjerenstva za financije i proračun Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH,

održane 28. 3. 2008. godine, u vremenu od 10 do 11.20 sati

Sjednici Povjerenstva bili su nazočni članovi: Sadik Bahtić, Velimir Jukić, Lazar Prodanović, Salko Sokolović, Bajazit Jašarević i Savo Erić.

Sjednici nisu bili nazočni članovi Povjerenstva: Zlatko Lagumdžija, Drago Kalabić i Adem Huskić.

Sjednici su također nazočili: pomoćnik ministra za trezor Ranko Šakota, iz Ureda za reviziju institucija BiH Borislav Matić, savjetnik predsjedatelja Zastupničkog doma PSBiH Igor Bunić, stažist u Klubu zastupnika HDZ-a Semir Mujkanović, voditeljica Istraživačkog sektora PSBiH Sena Bajraktarević, prijašnja tajnica Povjerenstva Dragica Hinić, tajnik Željko Kosmajac i stručna suradnica u Povjerenstvu Muhameda Abaz.

Sjednicu su pratili i predstavnici međunarodnih institucija i medija: viši financijski savjetnik Jose M. Travesi i asistent pri EUPM-u Ermina Kurtović, politička savjetnica Maja Ribar i pravna savjetnica u OHR-u Jasna Arsić Đapo, te novinarka BHT-a Milica Vučetić.

Sjednicom je predsjedao Sadik Bahtić, predsjedatelj Povjerenstva.

Za sjednicu je predložen sljedeći

DNEVNI RED

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

Dnevni je red usvojen jednoglasno.

Ad-1. Usvajanje zapisnika 19. i 20. sjednice Povjerenstva

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

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

I. faza u povjerenstvu

Nakon otvaranja ove tločke dnevnog reda, predsjedatelj je riječ dao predstavniku predlagatelja zakona, a potom otvorio raspravu o Prijedlogu zakona.

Ranko Šakota, pomoćnik ministra za trezor, informirao je članove Povjerenstva da je uz Prijedlog zakona dostavljeno obrazloženje, koje govori o potrebi i razlozima za donošenje zakona, te detaljima pojedinih rješenja. Prijedlog zakona rezultat je ispunjenja obveze Vijeća ministara BiH po zaključku Doma Parlamentarne skupštine BiH. Bit cijeloga procesa je donošenje jedinstvenog zakona o plaćama i naknadama za sve zaposlenike na državnoj razini, koje se već obračunavaju i isplaćuju preko centraliziranog sustava Ministarstva financija i trezora BiH. Prijedlogom zakona uvode se novi elementi, do sada podzakonski neodređeni, kojim bi se postigao napredak u reguliranju plaća i naknada. Prijedlog je važan segment reforme javne uprave, a njime se jamči i naovisnost svim proračunskim korisnicima. Značaj Prijedloga zakona ogleda se u tome da proces budžetiranja BiH treba biti zasnovan na unaprijed poznatim pokazateljima o visini osnovice, koeficijentima za platne razrede i drugim elementima bitnim za utvrđivanje proračuna BiH, jer najveći su dio proračuna BiH, oko 70%, izdaci za plaće i naknade zaposlenicima. Novina u Prijedlogu zakona je uspostava Fonda za stimulaciju, koji maksimalno može iznositi 2,5% od ukupnih godišnjih neto plaća zaposlenih koji imaju pravo na stimulaciju. Fondom se razvija menadžerska odgovornost voditelja institucija za stimuliranje zaposlenika koji dobro rade. Prijedlogom zakona pokušano je unificiranje svih vrsta naknada koje su do sada bile regulirane različitim vrstama zakona i podzakonskih akata.

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

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

- pitanje koordinacije između Prijedloga zakona i Zakona o policijskim službenicima u pogledu određenih nekompatibilnih odredaba, s prijedlogom za uvrštenje u Prijedlog zakona odredaba o naknadi iz Zakona o policijskim službenicima, koje bi njegovim stupanjem na snagu prestale vrijediti u ovom drugom Zakonu;
- pitanje posebnog dodatka koji bi se isplaćivao državnim službenicima SIPA-e raspoređenim na operativne i istražne zadatke, za radna mjesta koja trenutačno ne postoje u SIPA-i. Prijedlog bi bio izmjena ove odredbe, te vezivanje posebne naknade uz sve državne službenike koji imaju određenu vještinu, s mogućnošću njegove primjene u GP-u. Za primjer je naveo analitičara u financijskom odjelu, opisusjući vrstu i prirodu njegovih poslova;
- pitanje uvođenja posebnog dodatka policijskim službenicima u rang u od policajca do starijeg narednika ukoliko ispunjavaju uvjete za promaknuće, a ne da budu promaknuti zbog nepostojanja upražnjenog mjesta, čime bi se narušio smisao promaknuća, jer bi se nagrađivali neradnici. Istaknuo je kako je o ovom pitanju postignut dogovor s predlagateljem zakona.

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

Ranko Šakota, pomoćnik ministra za trezor, reagirao je na treću zamjerku predstavnika EUPM-a, navodeći da je prepoznat mogući problem glede promaknuća, a njegove odredbe izbačene iz Prijedloga zakona. U vezi s drugom zamjerkom, pojasnio je da se posebna naknada odnosi na zaposlenike koji nisu policijski službenici, a koji obavljaju složene i odgovorne poslove, npr. zaposlenici Odjela za pranje novca. Te odredbe u Prijedlogu zakona smatra nužnima te ih je potrebno samo pravilno primjenjivati.

Bajazit Jašarević izrazio je nezadovoljstvo zbog kašnjenja u donošenju Zakona o plaćama i naknada u institucijama BiH. Istaknuo je da je Prijedlog zakona dobra osnova za kvalitetna zakonska rješenja. Vrijeme nedonošenja ovoga Zakona potrošeno je upravo na svladavanje cenatna moći koji su bili protiv ovakvog zakonskog rješenja. Prema njegovu mišljenju, Prijedlogom zakona trebaju biti obuhvaćene sve institucije BiH, koje će istodobno biti neovisne, a plaće u državnim institucijama javne i u skladu s europskim trendovima. Sve primjedbe i sugestije na Prijedlog zakona dostavljene Povjerenstvu trebale bi biti upućene i Vijeću ministara BiH. Zahtjevi iz pristiglih primjedaba mogu biti ugrađeni u tekst Prijedloga zakona samo ukoliko 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 zastupnicima kako bi na današnjoj sjednici podržali načela Prijedloga zakona, te kako bi u amandmanskoj fazi cjelokupno zakonodavno tijelo BiH donijelo konačnu odluku.

Radi pravovaljanog formuliranja amandmana, u raspravi je predložio da Povjerenstvo prije okončanja druge faze u povjerenstvu održi radni sastanak kako bi razmatralo sve pristigle materijale na Prijedlog zakona te zauzelo stajališta Povjerenstva 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 gospodarstva. Izrazio je nužnost donošenja Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji će sigurno imati mnogo nedostataka i primjedaba, ali će kasnije biti dobra osnova za nadgradnju 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 podržavanje načela Prijedloga zakona na ovoj sjednici, a konačno mišljenje dat će zastupnici na sjednici Doma.

Sadik Bahtić podsjetio je da je Povjerenstvo na stalne sugestije MMF-a i Svjetske banke u dva navrata donijelo zaključak prema Vijeću ministara BiH u vezi s donošenjem Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, o čemu je i Dom donio zaključak. Područje plaća i naknada u BiH do sada nije bilo uređeno. Mnoge institucije BiH nemaju pravilnike o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta, a revizijom je utvrđeno nešto veće rasipništvo. Iznio je tri osobna načela u pogledu plaća:

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

Istaknuo je da se kadrovi mogu zadržati samo ukoliko budu adekvatno stimulirani za svoj pošten rad. Upoznat je o zakonskim rješenjima glede ovoga pitanja u zemljama u okruženju, te je Prijedlog zakona rađen u skladu s tim rješenjima. Konstatirao je postojanje osnove za donošenje zakona, a konačni će stav o Prijedlogu zakona zauzeti Dom. Pohvalio je Vijeće ministara BiH za dobro sačinjen Prijedlog zakona.

Velimir Jukić ukazao je na važnost i potrebu za donošenjem ovoga Zakona u BiH. Većina revizorskih izvješća o finansijskom poslovanju institucija BiH sadržavali su primjedbu o nejasnoći legislative vezane uz isplate plaća i naknada. Plaće i naknade su oko dvanaest godina privremeno uređivane odlukama i pravilnicima institucija BiH, što se nije smjelo dopustiti. Pohvalio je Vijeće ministara BiH za ozbiljno obavljen posao. Prijedlogom zakona ostvarit će se dva najvažnija načela: načelo javnosti i načelo transparentnosti, čijim će ostvarenjem plaće svih državnih dužnosnika i zaposlenika biti javne i transparentne za sve, bez izuzetka. Ostvarenje ovih dvaju načela je prijeko potrebno, jer se 70% proračuna institucija BiH izdvaja za plaće i naknade

zaposlenika. Značaj Prijedloga zakona ogleda se i u činjenici da se njime prvi puta u BiH uređuju relativni odnosi u smislu međusobne razdiobe među institucijama BiH proračunom utvrđenog iznosa za plaće i naknade. On podržava načela Prijedloga zakona, kojima se korektno reguliraju važna pitanja, ali će trebati izvjesnu doradu.

Lazar Prodanović naveo je da su se mnoge institucije BiH obratile Povjerenstvu glede pitanja obuhvaćenim ovim Zakonom prije nego što je Prijedlog zakona dostavljen u parlamentarnu proceduru. U tom smislu je naveo dopise Ustavnog suda BiH i Udruge sudaca i tužitelja FBiH. Radi zauzimanja odgovarajućeg stajališta, zahtijevao je da Istraživački centar PSBiH pripremi i Povjerenstvu dostavi analizu o tome na koji su način zemlje u okruženju riješile pitanje izuzeća iz zakona o plaćama i naknadama. Spomenuo je primjer Slovenije, navodeći kako je ubijeđen da su njezinim državnim zakonom o plaćama obuhvaćene sve institucije, izuzev Središnje banke. Istaknuo je da javnost najviše napada primanja državnih dužnosnika, naglasivši kako ta ista javnost nikada nije istaknula ponižavajuće mala primanja tajnika parlamentarnih povjerenstava BiH. Zabrinut je za mogući odljev državnoga kadra zbog predviđenih niskih keoficijenata, te povećanja plaća na entitetskoj razini. Načela Prijedloga zakona apsolutno su prihvatljiva. Smatra da sve pristigle sugestije na Prijedlog zakona trebaju biti pažljivo razmotrene, te se može očekivati veliki broj amandmana.

Očitovanje o principima Prijedloga zakona

Nakon rasprave predsjedatelj je pozvao članove Povjerenstva da se očituju o načelima Prijedloga zakona, te konstatirao da su načela Prijedlog zakona jednoglasno prihvaćena.

Također je jednoglasno prihvaćen i sljedeći zaključak:

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

Ad-3. Razmatranje Prijedloga zakona o Fiskalnom vijeću u BiH – prva faza u povjerenstvu (predlagatelj: Vijeće ministara BiH)

I. faza u povjerenstvu

U uvodu za ovu točku dnevnog reda predsjedatelj Povjerenstva naveo je kako je Prijedlog zakona važan zakon za ekonomske reforme te će se njime urediti potrošnja u svim proračunima u BiH. Zahvalio se Vijeću ministara BiH na pripremi Prijedloga zakona, te riječ dao predstavniku predlagatelja zakona.

Ranko Šakota, pomoćnik ministra za trezor, istaknuo je da je Prijedlog zakona rezultat obveze iz dokumenta Europskog partnerstva za ispunjavanje uvjeta za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Prijedlogom zakona osniva se Fiskalno vijeće BiH i prateća tijela, čija je zadaća koordinacija fiskalne politike u BiH s ciljem osiguranja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti BiH, FBiH, RS i Brčko Distrikta. Bit Prijedloga zakona ogleda se u poticanju koordinacije između državnih, entitetskih i tijela Brčko Distrikta u sklopu upravljanja javnom potrošnjom. Dosadašnja suradnja između navedenih razina vlasti odvijala se održavanjem ad hoc sastanaka i realizacijom potpisanog sporazuma, te nije bila funkcionalna. Prijedlog zakona zagovara usvajanje trogodišnjeg dokumenta Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH, u skladu s kojim bi izvršna tijela svih razina vlasti usvojili dokumente okvirnog proračuna, na temelju kojih bi donijeli svoje godišnje proračune. Navedenim sustavom bili bi usuglašeni proračunski kalendari na svim razinama vlasti. Tijekom izrade Prijedloga zakona bilo je prijedloga da se jedan dio ingerencija UNO prenese na Fiskalno vijeće BiH, od čega se na kraju odustalo.

U raspravi o prijedlogu zaključka, g. Jašarević izrazio je bojazan da su odredbe Zakona o neizravnom oporezivanju u koliziji s Prijedlogom zakona, a tiču se ovlasti UNO-a i Fiskalnog vijeća. One se neće moći staviti izvan snage, jer su ovlasti UNO-a izvedene iz Sporazuma o prijenosu nadležnosti. Također je u raspravi naveo da su entiteti tvorcima fiskalne politike u BiH i jedini je smisao cijeloga Prijedloga zakona koordinacija izvršne vlasti različitih razina u određenim pitanjima.

Bajazit Jašarević naveo je da se određeni članci Zakona o neizravnom oporezivanju, kojima su definirane ovlasti Upravnog odbora UNO-a, preklapaju s odredbama Prijedloga zakona kojima su regulirane ovlasti Fiskalnog vijeća BiH. Ukoliko se zadrže odredbe kojima se iste nadležnosti povjeravaju dvjema institucijama, upitano je uopće zaživljavanje odredaba ovoga Prijedloga zakona. Trenutačno PSBiH ne može donijeti nijednu promjenu u području neizravnih poreza bez pozitivnog mišljenja Upravnog odbora UNO-a, kojem ne treba dopustiti da bude otuđeni centar moći. Radi izbjegavanja ovakvog zakonskog rješenja i sprečavanja uspostave dviju kočnica za promjene u području neizravnih poreza, inzistirao je da Povjerenstvo zauzme određeno stajalište o ovome pitanju, te predložio upućivanje Domu zaključka kojim se obvezuje Ministarstvo financija i trezora BiH da do okončanja amandmanske faze otkloni i stavi izvan snage članke Zakona o neizravnom oporezivanju koji su u koliziji s predloženim ovlastima Fiskalnog vijeća iz članka 5. Prijedloga zakona.

Nakon rasprave istaknuo je da Fiskalno vijeće BiH nije dobilo Prijedlogom zakona nikakvu nadležnost, te da uopće nije dotaknuta bit problema koju bi on trebao definirati. On podržava načela Prijedloga zakona.

Velimir Jukić potvrdio je preklapanje nadležnosti Fiskalnog vijeća BiH i Upravnog odbora UNO. Nadležnosti Fiskalnog vijeća BiH propisane člankom 5. Prijedloga zakona skoro su istovjetne nadležnostima UNO-a. Iskazao je bojazan od zapadanja u situaciju kada se ne primjenjuju oba zakona. Apelirao je na Vijeća ministara BiH radi pronalaženja adekvatnog rješenja, jer je opravdana bojazan od nemogućnosti kvalitetne provodbe obaju zakona u praksi. Ukazao je na potrebu za usuglašavanjem Prijedloga zakona i Zakona o neizravnom oporezivanju BiH.

Glede članka 5. Prijedloga zakona mišljenja je kako je dio ovlasti UNO-a potrebno prenijeti na Fiskalno vijeće BiH.

Lazar Prodanović ukazao je na važnost Prijedloga zakona u smislu ispunjavanja još jednog uvjeta za pristupanje BiH Europskoj uniji. Prijedlog zakona je potpuno prihvatljiv za SNSD. Istaknuo je da su UNO-u dane ovlasti iznad najvišeg zakonodavno-pravnog tijela BiH, koja su neustavna, s obzirom na činjenicu da Parlamentarna skupština BiH ne može donijeti nijednu promjenu u području neizravnih poreza bez pozitivnog mišljenja UNO-a. Naglasak je stavio na potrebu stavljanja Zakona o neizravnom oporezivanju u ustavni okvir.

Savo Erić konstatirao je kako mu je, kao sudioniku analize PDV-a, poznata činjenica da u BiH ne bude prikupljeno oko 200 milijuna KM zbog nepostojanja fiskalnih kasa. Postavio je pitanje - hoće li Fiskalno vijeće upravljati fiskalnom politikom u BiH te spriječiti postojeće crno tržište i njegovo širenje? Ranko Šakota mu je odgovorio da Fiskalno vijeće nema te nadležnosti i da je njegova osnovna uloga uspostava koordinacije između svih razina vlasti kroz trogodišnje i godišnje dokumente u procesima budžetiranja i makroekonomskim projekcijama. Prvenstveni je cilj Prijedloga zakona koordiniranje i poboljšanje procesa usvajanja proračuna, te ga ne treba izravno vezati uz uvođenje fiskalnih kasa.

Očitovanje o principima Prijedloga zakona

Nakon rasprave predsjedatelj je pozvao članove Povjerenstva da se očituju o načelima Prijedloga zakona, te konstatirao da su načela Prijedloga zakona, s pet glasova „za“ i jednim glasom „protiv“, prihvaćena.

Povjerenstvo je također, s pet glasova „za“ i jednim glasom „protiv“, prihvatilo i Domu predložilo usvajanje sljedećeg **zaključka**:

“Povjerenstvo i Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH zahtijevaju od Vijeća ministara BiH da do okončanja amandmanske faze o Prijedlogu zakona razjasni pitanje preklapanja nadležnosti između Fiskalnog vijeća BiH i Uprave za neizravno oporezivanje BiH predviđeno člankom 5. Prijedloga zakona, koji se dijelom odnosi na makroekonomsku projekciju i projekciju ukupnih neizravnih poreza i njihove razdiobe za iduću fiskalnu godinu”.

**Ad-4. Razmatranje Izvješća o aktivnostima Ureda za reviziju institucija BiH za 2007.
(sačinitelj: Ured za reviziju institucija BiH)**

Nakon otvaranja ove točke dnevnog reda predsjedatelj je riječ dao predstavniku Ureda radi obrazlaganja Izvješća.

Borislav Matić iz Ureda za reviziju institucija BiH izvijestio je nazočne da je Ured, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH te Programom i planom rada Ureda, obavio reviziju finansijskog poslovanja svih proračunskih korisnika u 2007. godini. Osim podataka o reviziji za 2007. godinu, u Izvješću je navedena kadrovska i organizacijska struktura zaposlenika Ureda. Naveo je problem smještaja Ureda, koji trenutno koristi zakupljene prostorije. Istaknuo je uspješan rad Koordinacijskog odbora Ureda, koji predstavlja jedinstveno tijelo državnih i entitetskih revizorskih predstavnika, kojemu je cilj usklađivanje revizije između tih razina. Spomenuo je nastavak međunarodne suradnje Ureda sa Švedskim državnim uredom za reviziju (SNAO), 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».

Budući da nije bilo promjedaba na Izvješće o aktivnostima Ureda za 2007. godinu, predsjedatelj Povjerenstva je nakon glasovanja konstatirao njegovo jednoglasno usvajanje.

Ad-5. Tekuća pitanja

O ovoj točki dnevnog reda nije bilo rasprave.

Tajnik Povjerenstva:
Željko Kosmajac

Predsjedatelj Povjerenstva:
mr. Sadik Bahtić