

*Асим Панџић**

Филозофски факултет, Универзитет у Тузли

КВАЛИТЕТ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ РАСХОДИМА У СИСТЕМУ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Сажетак

Рад има за циљ да утврди квалитет јавних трансфера за социјалну заштиту у Босни и Херцеговини, те да на основу анализе предложи неопходне мјере за њихово унапређење. У раду се анализирају јавни расходи за социјалну заштиту и квалитет дистрибуције и прецизности усмјеравања социјалних помоћи које нису засноване на дохотку. Резултати показују да је прецизност усмјеравања социјалних трансфера у Босни и Херцеговини неадекватна и регресивна, те да социјална давања нису квалитетно усмјерена на најугроженији дио популације. Из тих разлога неопходно је унапређење система јавних расхода у области социјалне заштите и увођење нових механизма којима би се квалитетније усмјеравала средства.

Кључне ријечи: менаџмент, јавни трансфери, квалитет, социјална заштита, Босна и Херцеговина.

1. КВАЛИТЕТНО УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ РАСХОДИМА

Квалитетно управљање јавним расходима представљало је увијек једно од кључних питања сваке земље. Систем управљања јавним расходима представља употребу различитих процедура којима се настоје дефинирати кретања јавних средстава. Тим путем се настоји осигурати ефикасна и квалитетна употреба јавних

* доцент на Одсеку за социјални рад

средстава, фискална дисциплина и имплементација стратешких приоритета. Процес управљања јавним средствима захтијева од различитих институција одређивање приоритета, имплементирања активности и анализе политика у циљу оптималне расподеле оптималних средстава.

Квалитетно управљање јавним расходима у систему социјалне заштите је интегрални дио квалитета у социјалној заштити, који с једне стране представља степен подударности са прихваћеним принципима и праксом (стандардима), а са друге спремност за задовољавање потреба корисника достизање жељених исхода. Добро управљање институцијама социјалне заштите подразумева менаџмент који је оријентиран на квалитет, док добро управљање системом у цјелини подразумева квалитет у јавном управљању ресурсима или јавни менаџмент.¹⁾

2. МЕНАЏМЕНТ ЈАВНИХ РАСХОДА

У поимању јавних расхода у теорији постоје различита схватања која настоје објаснити јавне расходе и њихову структуру. Заједничка основа свих дефиниција је да јавни расходи представљају издатке које држава има у циљу задовољавања јавних потреба. Прецизније, јавни расходи су укупан трошак реализације владиних активности, у склопу којих влада обавља своје регуларне дужности и обавезе, осигурава одређене робе и услуге за своје грађане те осигурава реализацију одређених новчаних трансфера.²⁾

Као компонента БДП-а израженог на расходовној основи, јавни расходи се користе за израчунавање процента домаће производње којег троши јавни сектор.

Класификација јавних расхода има велики значај за креирање политика и праћење алокације средстава међу различитим секторима. Укупна фискална контрола намеће потребу за класификацијом јавних расхода заснованом на јасном концепту.³⁾

1) Постоје различита схватања о томе што је јавни менаџмент. Примјерице Бабац га дефинира као „средишњи друштвени *stricto sensu* ‘међуособни процес’ (I. Adzies), средишњу групу и средишњу институцију у уређеним подхватима сваке врсте, било да се ради о економским настојањима, политички намјерама дјеловања, не-профитни подхвати у друштвено-корисним дјелатностима било које врсте.“ Бабац држи да је непрофитни менаџмент „дотично „такав да се води остваривањем непрофитних вриједности“, а управни је менаџмент „леgitиман ако се понаша водећи се вриједностима групе која располаже управно-извршним овластима“.

2) A. Ouanes, and S. Thakur, *Macroeconomic Accounting and Analysis in Transition Economies*, International Monetary Fund, June, 1997, стр. 70.

3) R. Allen, D. Tommasi, *Managing Public Expenditures: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, 2001, стр. 121.

Највише кориштени системи класификације јавних расхода су економска класификација јавних расхода, систем који је развијен од стране ММФ-а и функционална класификација јавних расхода (COFOG), која је развијана од стране ОЕЦД-а и УН-а.

Основни предуслов за економску класификацију јавних расхода према приступу ММФ-а јесте усклађеност са Статистичком владиних финансија (GFS). Економска класификација јавних расхода разврстава расходе по природним врстама на: компензацију запослених, издатке за робе и услуге, потрошњу фиксног капитала, камате, субвенције, грантове социјалне накнаде. У складу са овом класификацијом област социјалних давања се дијели на: социјалну помоћ у новцу и неновчаном облику, накнаде за социјалну помоћ у новцу и неновчаном облику и социјалне накнаде за запосленике у новцу и неновчаном облику. Социјалне накнаде прије свега представљају трансфере у новцу или неновчаном облику, који за циљ имају заштиту цјелокупног или појединих група становништва од одређених социјалних ризика, односно околности које могу негативно утицати на благостање становништва кроз смањење прихода или друге начине.

Функционална класификација јавних расхода се заснива на COFOG класификацији. Заснована је на увиду у издвајања по појединим функцијама, што омогућава различите врста анализа и задовољава опће интересе у погледу оцјене и унапређења ефикасности политике јавних расхода. Функционална класификација разврстава јавне расходе на: опће јавне услуге, одбрану, јавни ред и сигурност, економске послове, заштиту околиша, услуге унапређења становања и заједнице, здравство, рекреацију, културу и религију, образовање и социјалну заштиту.⁴⁾ У складу са овом класификацијом социјална заштита се дијели на: болест и инвалидност, старост, породицу и дјецу, незапосленост, становање, социјалну помоћ становништву које није обухваћено редовним социјалним програмима, истраживање и развој социјалне заштите и активности социјалне заштите које нису нигдје сврстане.

У савременим економским кретањима јавни сектор заузима веома значајно мјесто, што потврђује чињеница да јавни расходи у многим европским земљама досежу износ и од 40–50% БДП-а (ОЕЦД 2007).

У одређивању минималног и максималног нивоа јавних расхода треба нагласити да он зависи од могућности и развоја једне земље. Минимум јавних расхода одређен је масом финансијских средства, неопходном за подмирење основних функција држав-

4) R. Allen, D. Tommasi, *Managing Public Expenditures: A Reference Book for Transition Countries*, нав. дело, стр. 123.

но-административног апарата и виталних потреба становништва. С друге стране, максималну границу јавних расхода одређује висина јавних прихода и осигуравање одрживих јавних финансија, гдје се првенствено мисли на одржив дефицит и стање јавног дуга. Коначно, јавни расходи могу бити онолико високи колико то дозвољавају инструменти јавних прихода.

3. ЈАВНИ РАСХОДИ ЗА СОЦИЈАЛНУ ЗАШТИТУ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Босна и Херцеговина у области фискалног система има ограничене овласти у односу на ниже нивое власти – ентитете, који имају значајну фискалну аутономију. У складу са уставним уређењем земље, фискална политика је на нивоу ентитета и она се разликује у Федерацији БиХ и Републици Српској. У Федерацији БиХ фискална политика је децентрализирана и постоји врло мала вертикална и хоризонтална сарадња између различитих нивоа власти (10 кантона и 84 општине). То је уједно примјер највишег степена фискалне децентрализације у регији. Нижи нивои власти у ФБиХ имају значајне надлежности у дефинисању фискалне политике на расходовној страни. Удио расхода нижих нивоа власти, кантона и општина у консолидованом буџету ФБиХ процјењује се на око 75%, укључујући ванбуџетске фондове, без којих је то 43%.⁵⁾

И поред многобројних реформи у Босни и Херцеговини у области фискалне политике, и даље постоје бројни проблеми који имају потенцијал да у знатној мјери умање степен фискалне одрживости и перспективе за побољшање животног стандарда. То се посебно могло уочити у вријеме глобалне економске кризе крајем 2008. и током 2009. године, када је дошло до значајног погоршања фискалне позиције БиХ. Тада је на једној страни дошло до наглог смањења дугорочних финансијских прилива и пада фискалних прихода. С друге стране, постојећа структура јавних расхода довела је фискални сектор БиХ у незавидан положај. Поред тога БиХ се суочава и са дуплирањем и фрагментацијом владиних функција, што доводи до лошег квалитета владиних услуга и у коначници до неефикасне политике јавних расхода.

У Федерацији БиХ права социјалне заштите се финансирају из: буџета општине, буџета кантона, улагања оснивача установа, личног учешћа корисника, легата, поклона и завјештања и других

5) Svjetska banka, *Bosnia and Herzegovina: From Aid Dependence to Fiscal Self-Reliance*. Report, No. 24297-BiH. Washington DC, World Bank, 2002, стр. 48.

извора.⁶⁾ Ситуација по питању финансирања социјалне заштите је доста сложена, јер ентитет своју надлежност дијели са кантонима (10 кантона) који дефинирају посебне накнаде које финансирају из кантоналних и/или опћинских буџета. То за последицу има различитост у нивоу права и висине накнада између кантона што доводи до неравноправног положаја корисника, пошто се висина права одређује у складу са могућностима кантона, те у кантонима који су мање развијени корисници имају мање накнаде или их немају у односу на оне развијеније.

Федерално министарство рада и социјалне политике има функцију економског планирања путем одређивања основице мјесечних новчаних примања у складу са чланом 18 Закона о основама социјалне заштите, заштите цивилних жртава рата и породице са дјецом у ФБиХ а према кретању бруто друштвеног производа утврђеног од стране Завода за статистику ФБиХ.

У складу са Законом⁷⁾ центри за социјални рад финансирају права из буџета Федерације БиХ, буџета кантона, буџета општине, заклада и фондација и других извора. Финансирање рада институција социјалне заштите – центара за социјални рад, врши се из буџета општине, које су уједно и оснивачи тих институција.

У Републици Српској начин финансирања социјалне заштите врши се у складу са Законом о социјалној заштити и то из буџета општине и буџета ентитета.⁸⁾ Законом је прописано да се из буџета општине обезбјеђују средства за материјално обезбјеђење, додатка за помоћ и његу другог лица, смјештај у установу социјалне заштите, смјештај у другу породицу, помоћ у кући, те услуге социјалног рада и финансирање установа социјалне заштите. Права по основу дјечије заштите финансирају се у складу са Законом о дјечијој заштити.⁹⁾ Финансирање се даје у надлежност Фонда дјечије заштите. Средства за финансирање фонда обезбјеђују се: стопом доприноса за дјечју заштиту утврђену Законом о доприносима;¹⁰⁾ поклонима, донацијама и прилозима физичких и правних лица; кориштењем расположивих средстава и права; и из буџета РС, уколико Фонд, на основу изворне стопе доприноса, објективно не успијева обезбједити потребна средства за реализацију права од општег интереса. Финансирање и рад центара за социјални рад у Републици Српској врши се из буџета општине који су уједно и

6) *Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i porodice sa djecom*, član 9 Službene novine Federacije BiH, br. 36/99, 54/04 i 39/06).

7) *Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i porodice sa djecom* F BiH

8) *Службени гласник РС*, бр. 5/93, 15/96, 110/03, 33/08, члан 79.

9) *Службени гласник РС*, бр. 4/02, 17/08 и 1/09, члан 70.

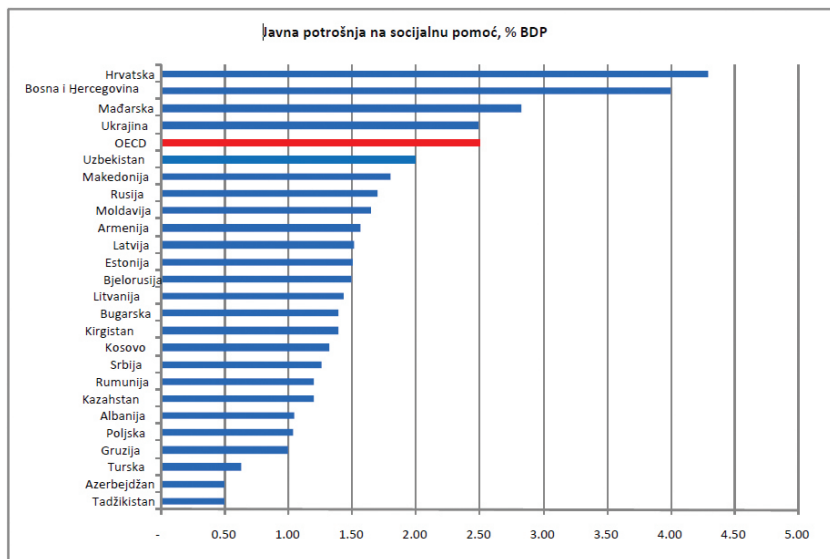
10) *Службени гласник РС*, бр. 31/09 – пречишћени текст и 1/11.

оснивачи.

У Брчко Дистрикту БиХ финансирање социјалне заштите се врши у складу са Законом о социјалној заштити¹¹⁾ из буџета Дистрикта, као и: буџета БиХ, доприноса, пореза, донација и других извора у складу са законом. Финансирање дјечије заштите у Брчко Дистрикту врши се у складу са Законом о дјечијој заштити¹²⁾ остварује се из: буџета Дистрикта, доприноса, пореза, донација и свих других начина у складу са законом. Финансирање и рад центра за социјални рад врши се из буџета Брчко Дистрикта.

У односу на структуру јавних расхода Босна и Херцеговина троши 4% бруто домаћег производа на новчане накнаде кроз разне програме социјалне заштите који нису базирани на доприносима. У том смислу, Босна и Херцеговина је једна од земаља с највећом потрошњом на подручју Европе и централне Азије. Њени расходи су далеко већи од просјека земаља у регији, који се крећу просјечно око 1.6%, или земаља ОЕЦД-а, гдје су исти просјечно око 2.5% (графикон 1).

Графикон бр. 1: Поређење јавне потрошње на социјалну заштиту на међународном нивоу



Извор: Lindert et all. (2009).

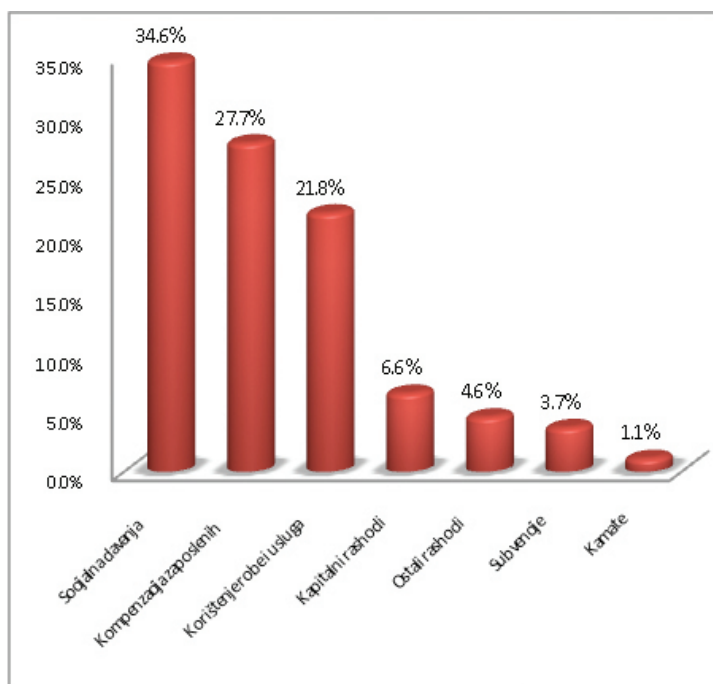
11) *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH*, br. 1/03, 4/04 i 19/07, član 101.

12) *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH*, br. 4/04, 21/05, 19/07 i 2/08, član 36.

Издавања Босне и Херцеговине за социјална давања у 2009. години износила су 34,6% од својих укупних расхода (*графикон 2*) док је за компензацију запослених издвајано 27,7% и кориштење роба и услуга 21,8% што у коначници чини око 85% укупних јавних расхода. У 2010. години Босна и Херцеговина је издвајала 34,71% од својих укупних прихода на социјалне помоћи од тога је на нивоу Ф БиХ издвојено 22,66%, у РС 11,40% и Брчко Дистрикту 0,34%.

Програми који су утицали на велика издвајања у Босни и Херцеговини засновани су прије свега на правима бораца (ратних ветерана) и чланова њихових породица (борачке бенефиције). Борачке бенефиције апсорбирају око три четвртине укупне потрошње на новчане накнаде кроз програме социјалне заштите које се не финансирају из доприноса. Овај удио је нешто нижи у Федерацији Босне и Херцеговине (ФБиХ) у односу на Републику Српску (РС).

Графикон бр. 2: Структура јавних расхода у БиХ у 2009. години
(економска класификација - % од укупних расхода)

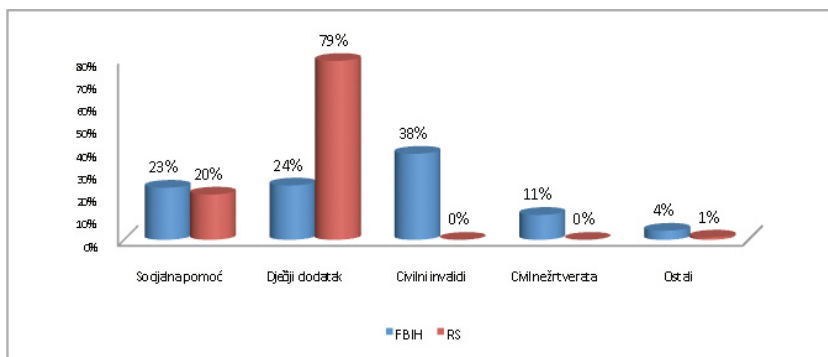


Извори: <https://www.cbbh.ba>, <https://www.bhas.ba>, <https://dep.gov>

Укупни расходи додатно су оптерећени увођењем бенефиција за демобилизоване борце и цивилне инвалиде 2006. године што је проузроковало експоненцијални раст у обје врсте програма, док је потрошња на накнаде цивилним инвалидима порасла готово троструко у периоду између 2006. и 2008. године.

Када су у питању цивилне бенефиције оне заузимају релативно мања финансијска средства у односу на борачке бенефиције. У Федерацији БиХ се издваја око једне трећине укупних расхода који се не финансирају из доприноса, док се у РС-у издваја око једне четвртине укупних расхода (*графикон 4*).

Графикон бр. 3: Састав накнада социјалне помоћи за цивиле у БиХ



Извор: Анкета Свјетске банке о накнадама

У цивилне бенефиције спадају социјалне помоћи, дјечји додатак, бенефиције цивилних инвалида – инвалидске накнаде и цивилне жртве рата. Неке цивилне бенефиције, као што је програм социјалне помоћи или дјечји доплатак заснивају се на имовинском ценсусу домаћинства. Федерација БиХ такође примјењује двије врсте бенефиција за инвалиде – за цивилне инвалиде, те цивилне жртве рата – које се заснивају на правима. Укупно гледајући, у ФБиХ постоји повећање потрошње на бенефиције засноване на правима.

Из претходног излагања се види да Босна и Херцеговина има веома високе јавне издатке (4% БДП) што је знатно више у односу на друге земље које генерирају знатно већи учинак *per capita*. Висока потрошња за социјалне трансфере исцрпљује средства која се могу користити за јавне инвестиције и на основу њих повећа

домаћи *per capita*. Борачке бенефиције и права имају приоритет код расподеле јавних ресурса. Њима се вјероватно жели остварити социјална стабилност али и остварити важне политичке функције. Такво стање опћенито је неиздрживо, неефикасно и неправедно и оне као такве су регресивне јер усмјерују већу пропорцију јавних готовинских трансфера ка средњој и горњој петини становништва на уштрб оних у најсиромашнијим петинама становништва.

5. КВАЛИТЕТ ТРАНСФЕРА ЗА СОЦИЈАЛНУ ЗАШТИТУ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

На цијелом простору Босне и Херцеговине социјална давања се заснивају на задовољавању прокламираних социјалних права. Највећи дио права која остварују корисници из закона о социјалној заштити у оба ентитета директно је условљен имовинским статусом и стварним социјалним потребама корисника, док права која произилазе из борачке заштите нису условљена имовинским цензусом.

Као и многе друге земље, Босна и Херцеговина има разрађене вишеструке програме социјалне заштите односно, системе социјалне сигурности. Они се заснивају на програмима који се финансирају из доприноса и програмима који се не финансирају из доприноса.

Табела бр. 2: Потрошња на новчане накнаде социјалне помоћи
(% буџета ентитета)

Područje	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Federacija BiH	35,1	35,3	36,3	42,9	39,0	41,9
Republika Srpska	16,3	13,7	14,7	15,8	13,9	13,9
Ukupno	51,4	49,0	51,0	58,7	52,9	54,8

Извор: Свјетска банка, Социјална давања у БиХ, 2009.

Укупна издвајања за новчане накнаде у системима социјалне подршке доста су висока и износе око 53%. Док се задњих неколико година у РС-у тај ниво кретао око 14%, дотле се у буџету ФБиХ за ове намјене издвајало између 35–43% укупно расположивих средстава (табела 2).

Табела бр. 3: Укупна потрошња на новчане накнаде из програма социјалне заштите у ФБиХ и РС у мил.КМ

Novčane naknade korisnicima F BiH	2005	2006	2007	2008
Zakon o boračkoj zaštiti	301	322	402,8	356,6
Zakon o osnovama socijalne zaštite civilnih žrtava rata i porodice sa djecom	64,6	129	227,6	278,9
Ukupno na civilne i boračke naknade	356,6	451,5	630,4	635,5
Novčane naknade korisnicima RS				
Zakon o boračkoj zaštiti	112,1	117,8	145,2	144,2
Zakon o civilnim žrtvama rata				
Zakon o socijalnoj zaštiti	35,5	49	46,9	47,5
Zakon o dječijoj zaštiti	25,1	30,2	35,8	49,4
Ukupno na boračke i civilne naknade	147,6	166,8	191,1	191,7

Извор: Свјетска банка, Социјална давања у БиХ, 2009

Иако Босна и Херцеговина издваја велики дио социјалних трансфера на новчане накнаде које се не финансирају из доприноса најсиромашнији дио становништва је врло мало покривен тим бенефицијама. Трансфери за социјалну заштиту опћенито су регресивни, јер велики дио накнада одлази на најбогатију петину становништва, док најсиромашнија петина становништва прима негдје око 18% од укупних новчаних трансфера за социјалну заштиту.¹³⁾ Ово значи да је тачност усмјеравања социјалних накнада које се не финансирају из доприноса врло мала јер већи дио накнада одлази богатијем дијелу становништва. Дјелотворнији начин за смањивање сиромаштва био би да се усвоје механизми усмјеравања социјалне помоћи. Усмјеравање социјалних помоћи представља начин за повећавање степена ефикасности програма кроз повећавање давања која сиромашни могу да примају унутар фиксног програмског буџета. Мотивација за усмјеравање потиче из три питања везана за политике:

- циљева везаних за смањивање сиромаштва и заштиту сиромашних;
- ограничености ресурса (буџетска ограничења);
- опортунитетних трошкова, односно компромиса између броја корисника и нивоа трансфера.¹⁴⁾

13) Свака петина чини 20% становништва сврстаног према показатељу потрошње (Q1, Q2, Q3, Q4, Q5)

14) D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott, "Targeting Outcomes Redux", *World Bank Research Observer*, No. 19 (1)/2004, стр. 61–85.

Једноставно речено, аргументација за усмјеравање укључује концентрисање ограничених ресурса на оне којима су они најпотребнији.

Усмјеравање социјалних давања се у опћем смислу одређује на основу потреба, то јест, економског статуса (сиромаштва, ризика од пада у сиромаштво), али то такође може бити везано за друге аспекте који су везани за угроженост, као што су животна доб (старија лица, дјеца), етничко поријекло (историјски искључене групе унутар становништва), или инвалидитет.

У многим земљама, усмјеравање засновано на „потребама“ фокусира ресурсе социјалне помоћи на прилично уску дефиницију „сиромашних“ (Бразил, Мексико и Сједињене Државе), гдје виша давања иду екстремно сиромашнима и гдје постоји постепено смањивање висине давања паралелно са порастом дохотка. Постоје одређени докази о томе да политичка економија усмјеравања у тим земљама даје предност уском усмјеравању. У Бразилу, на примјер, докази указују да се политичари кажњавају за сва примијењена „цурења“, тј. давања на лица која нису сиромашна и да имају већу шансу за реизбор ако примијене „снажније“ усмјеравање на сиромашне (Џанври и остали,¹⁵) Линдерт и остали,¹⁶) Линдерт¹⁷). У другим земљама се програми усмјеравају на шире дефинисане „групе са нижим нивоом дохотка“, што потенцијално има циљ обезбјеђивање шире политичке базе за подршку.

Питање да ли усмјеравати давања на хронично сиромашне или привремено сиромашне зависи од циљева конкретнoг програма мреже заштите и посебно је релевантно у временима кризе. Фискална ограничења значе да не могу „сви узети“ колико им је потребно, што изазива конкурентне притиске. Логика кризног програма је рјешавање губитака у доходу изазваних кризом. Међутим, иако су они који су тек постали сиромашни често са политичког становишта гласни, они нису у сваком случају најсиромашнији.¹⁸) За хронично сиромашне је вјероватније да ће постати још сиромашнији као резултат кризе па они могу да буду највише

15) A. Janvry, F. Finan, E. Sadoulet, R. Vakis, “Can Conditionnal Cash Transfers Serve as Safety Nets in Keeping Children at School and from Working when Exposed to Shocks?”, *Journal of Development Economics*, Elsevier, No. 79(2), 2006, стр. 349–373.

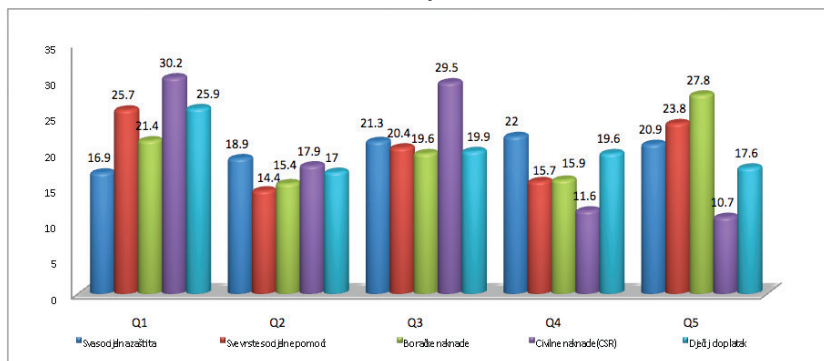
16) H. P. Lindert, B. Milanovic, G. J. Williamson, “Measuring Ancient Inequality”, *NBER Working Papers* 13550, National Bureau of Economic Research, Inc. 2007

17) H. P. Lindert, “Revealing Failures in the History of School Finance”, *NBER Working Papers* 15491, National Bureau of Economic Research, Inc. 2009.

18) M. Grosh, A. Fiszbein, N. Schady, H. G. F. Ferreira, N. Keleher, P. Olinto, E. Skoufias, *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, World Bank, Washington, 2009, стр. 165.

изложени ризику од подношења губитака који су ненадокнадиви. Избор циљне групе утиче и на тип механизма за усмјеравање који ће бити усвојен. Тако је „апроксимативни имовински цензус“ прикладнији за описивање хроничног сиромаштва, али мање осјетљив на промјене економског статуса (на примјер, кризу).

Графикон бр. 4: Квалитет усмјеравања социјалних трансфера на нивоу БиХ



Извор: адаптирано према Свјетска банка 2009

Када је у питању *целокупна социјална заштита* и тачност усмјеравања социјалних накнада на нивоу Босне и Херцеговине, може се констатовати да је регресивна (*графикон б*). Наиме, само 16,9% накнада одлази на најсиромашнији дио становништва а они представљају 20% грађана, док 20,9% накнада доступно најбогатијој петини становништва. У Федерацији БиХ тачности дистрибуције накнада за социјалну заштиту је лошија у односу на цјелокупну социјалну заштиту на нивоу БиХ. Тако се на најсиромашнију петину становништва одваја само 10,3% бенефиција, док за најбогатију петину одлази 14% бенефиција из социјалне заштите. Република Српска системом бенефиција за сву социјалну заштиту најсиромашнијим трансферира 6,1%. Исти толики проценат одлази и за најбогатију петину становништва.

Дистрибуција свих социјалних помоћи на нивоу Босне и Херцеговине је такођер регресивна. Тако се за најугроженију популацију становништва издваја 25,7% укупне дистрибуције за све социјалне помоћи, док на најбогатију петину становништва одлази 23,8% (*графикон б*). У Федерацији БиХ на све врсте социјалне помоћи дистрибуира се 14,1% на најугроженији дио становништва док се на најбогатији дио одваја 24,2%. Дистрибуција укупних бенефиција социјалне помоћи је нешто прогресивнија у РС, гдје они у најсиромашнијој петини примају око 25,7% бенефиција со-

цијалне помоћи које се не финансирају из доприноса у поређењу с 14,1% оних у најсиромашнијој петини у ФБиХ. Међутим, иако нешто прогресивнији резултат (25,7%), он је релативно и даље слаб у поређењу с резултатима оствареним у другим земљама, с обзиром да се за најбогатију петину становништва одваја 23,8%.

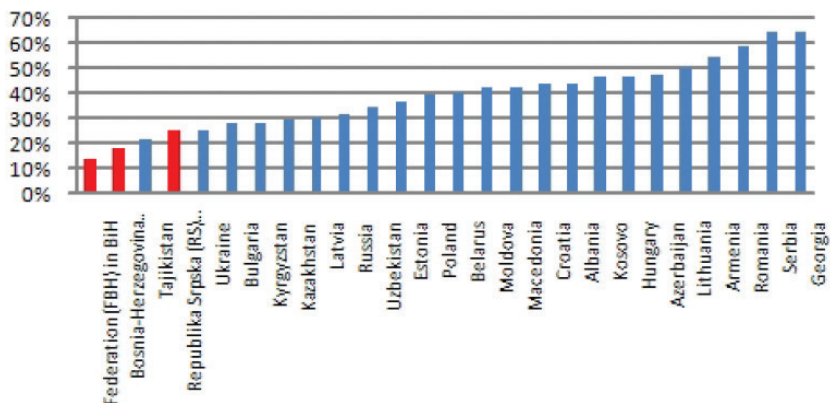
Тачност у усмјеравању цивилних накнада и дјечијег додатка (који се заснива на процјени прихода) у Босни и Херцеговини је знатно прогресивнија у односу на све облике социјалне заштите и социјалне помоћи. Тако се за цивилне накнаде које исплаћује центар за социјални рад издваја 30,2% за најсиромашније у односу на 10,7% за најбогатије, а код дечјих додатака однос је 25,9% : 17,6%. Ипак и ту постоје разлике на нивоу ентитета. У Федерацији БиХ се на цивилне накнаде дистрибуира 25,1%, док је дјечији додатак регресиван јер се за најугроженије становништво издваја 17,2% у односу на најбогатији дио становништва којем се дистрибуира 26,6% дјечијих додатака. Прецизност усмјеравања цивилних накнада и дјечијег додатка у РС-у је знатно боља и прогресивнија. За цивилне накнаде се издваја 47,7% најсиромашнијем дијелу становништва, а за дјечији додатак 35,4%.

Бенефиције везане за ратне ветеране – борачке накнаде су најрегресивније, 26,7% бенефиција се односе на ратне ветеране који се налазе у најбогатијој петини становништва, док они у најсиромашнијој петини примају 21,4% ових бенефиција на нивоу Босне и Херцеговине. У Федерацији БиХ се за најсиромашнију петину становништва трансферира 11,5% бенефиција, а за најбогатију петину 26,5%. У Републици Српској ситуација је нешто повољнија у односу на ФБиХ иако није задовољавајућа, јер се за најугроженију петину становништва исплаћује 21,4% наспрам 27,8% за најбогатију петину становништва.

Дакле овако висок ниво издвајања на програме социјалне заштите који се не финансирају из доприноса није у функцији смањења сиромаштва јер само мањи дио досеже до корисника којима је социјална помоћ неопходна, односно до најсиромашнијих дијелова становништва. На тај начин се оптерећује развој државе, односно не дозвољава развој политика усмјерених на стварање повољнијег пословног окружења и дестимулише запошљавање, што за импликацију има додатно оптерећење јавних буџета.

У поређењу са другим земљама па питању квалитета, односно тачности усмјеравања социјалних бенефиција види се да Босна и Херцеговина има веома низак ниво прецизности усмјеравања (*графикон 5*).

Графикон бр. 5: Усмјеравање накнада социјалне помоћи – поређење с другим земљама



Извор: Нијен и Линдерт (2009) и прорачун аутора кориштењем података HBS 2007. за БиХ

Социјални трансфери у Босни и Херцеговини нису квалитетно усмјерени на најугроженији дио популације, те је стога неопходно унапређење система јавних расхода по питању социјалне заштите и увођење нових механизма којима би се квалитетније усмјеравала средства. С тим у вези намеће се питање како квалитетније усмјеравати средства за сиромашне? Постоји више различитих механизма за каналисање ресурса на конкретне циљне групе.¹⁹⁾ Поједини захтијевају неку врсту оцјене квалификованости за сваког подносиоца захтјева (појединце или породице). Други, проглашавају квалификованим широке категорије људи на основу једноставних карактеристика као што су географска локација (географско усмјеравање) или демографска категорија. Усмјеравање засновано на потребама (гдје су циљна група „сиромашни“) у опћем случају примјењује методе прегледа подносилаца захтјева (за појединце или породице), али понекад такође комбинује то са географским усмјеравањем.

Постоји неколико метода за преглед подносилаца захтјева (појединаца или породица) за квалификованост, укључујући следеће: (а) имовински цензус (*means-testing*, МТ); (б) апроксимативни имовински цензус (*proxy means-testing*, РМТ); (в) хибридни имовински цензус (*hybrid means-testing*, НМТ). Избор између ме-

19) Више о овоме погледати у Свјетска банка, *Социјална давања у БиХ: креирање одрживог система социјалне заштите заснованог на стварним потребама*, 2009.

тода у општем случају зависи од административних капацитета, степена формалности или „мјерљивости“ дохотка, те варијације других карактеристика које се могу посматрати а које су везане за „потребе“.

У Босни и Херцеговини се сада користе тестови дохотка и средстава (имовински цензус или МТ) са циљем одређивања квалификованости за дјечије додатке и програм социјалне заштите. Успјешност програма са имовинским цензусом зависи од детаљне провјере информација, која покрива два аспекта: (а) идентитет подносиоца захтјева и структуру породице/домаћинства; и (б) доходак и средства јединице помоћи. Информације које достављају подносиоци захтјева се потврђују на основу документарних доказа (подносилац доставља документе и рачуне), те преко аутоматизованих рачунарских поклапања.

На супротној страни спектра, земље са великим неформалним сектором користе индиректне методе за процјењивање социјалног стања, посебно они који су засновани на апроксимативном имовинском цензусу (РМТ). Програми засновани на РМТ одређују квалификованост на основу вишедимензионалног индекса карактеристика које се могу посматрати и за које постоји снажна корелација са социјалним стањем (потрошњом, дохотком) домаћинства. У типичном случају то укључује информације о локацији, квалитету стамбеног простора, посједовању средстава/трајне робе, образовању, занимању и дохотку одраслих, те више различитих осталих типова информација (инвалидитет, здравствено стање и тако даље). Промјенљиве се обједињују у композитни скор (индекс) уз кориштење пондера који се одређују помоћу регресионог модела. Квалификованост се одређује тиме што се скор за свако домаћинство пореди са прагом за квалификованост. Програми РМТ, који су иницијално развијени у Чилеу, а затим у широкој мјери кориштени у највећем дијелу Латинске Америке, сада се шире на остале дијелове свијета, у земље као што су Јерменија, Грузија, Индонезија, Филипини и Турска.

Између та два екстрема постоје међурјешења која представљају комбинацију елемената програма са имовинским цензусом и РМТ програма. Тај прелазни модел усмјеравања називамо хибридним имовинским цензусом (НМТ). У оквиру модела НМТ програми оцјењују социјално стање подносиоца захтјева на основу индикатора рег сарита дохотка који представља збир дохотка који се може верификовати (из плата и трансфера социјалне заштите) и процијењеног дохотка који се не може верификовати. Тај модел се развија у одређеним привредама у транзицији, при чему су примјери Бугарска, Киргистан и Румунија.

Из *техничке перспективе*, развој и увођење унапријеђених механизма усмјеравања би могли да се изврше релативно брзо, при чему је ширење ревидираних механизма за квалификованост на све кориснике могуће спровести у току периода од 6 до 12 мјесеци. То би укључивало оцјену институционалних и имплементационих аспеката постојећих критеријума и процеса за упис у сваком од ентитета (Република Српска (РС) и Федерација Босне и Херцеговине (ФБХ)) и додатну дијагностику везану за предложени механизам за реформу таквих критеријума и процеса. Такви инструменти би могли да се имплементирају на пробној основи за одређена цивилна и по могућности борачка давања у иницијалној фази. Резултати вјежбе моделирања апроксимативног имовинског цензуса (РМТ) указују да би прецизност усмјеравања била у знатној мјери унапријеђена након реформи које би довеле до увођења формула РМТ као средства за оцјењивање примјене за одређена давања која нису заснована на доприносима.

Из политичке перспективе, креатори политика би требало да одреде темпо којим би такве реформе могле да се прошире, прагове за квалификованост који треба да буду успостављени, те који програми би били изабрани за усмјеравање на основу потреба. Требало би да се донесе политичка одлука о томе да ли би се прихватио у већој мјери постепен приступ, или би се увеле брзе реформе, као и о прагу за квалификованост – ужи фокус на сиромашне или шири дефиниција група са ниским нивоом дохотка. Такве политичке одлуке би морале да представљају резултат пажљивог уравнотеживања фискалних притисака и политичке подршке за такве реформе, а требало би и да буду праћене снажним процесом консултација и стратегијом комуникација са циљем унапређења свијести у БиХ о неопходности таквих реформи.²⁰⁾

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У Босни и Херцеговини као и у многим земљама свијета успостављени су програми социјалне сигурности и заштите. Они укључују прије свега програме који су засновани на доприносима и програме који нису засновани на доприносима. Имајући у виду да је у фокусу овог рада била анализа програма који нису засновани на доприносима и социјалних трансфера из те области, можемо закључити да програми у Босни и Херцеговини имају низ сла-

20) World Bank, *Bosnia and Herzegovina: From Aid Dependence to Fiscal Self-Reliance*. Report, No 24297-BiH. Washington DC, 2002, стр. 22–23.

бости, које доводе до тога да су они мање дјелотворни у заштити дијела становништва којима су намијењени (сиромашни и социјално угрожени). Обухват трансфера који нису засновани на доприносима је низак, без обзира на значајне фискалне одливе. Босна и Херцеговина у структури јавних расхода троши око 4% бруто домаћег производа на новчане накладе кроз разне програме социјалне заштите који нису базирани на доприносима што је знатно више у односу на просјек земаља у регији (1,6%) или земаља ОЕЦД-а (2,5%). У том смислу неопходно је смањити јавну потрошњу која је изузетно висока и у сталном је порасту, што доводи до тога да постаје неодржива, посебно у датом економском окружењу. Поред тога, трансфери су наклоњени ка давањима заснованим на правима за борце/породице палих бораца и нератне инвалиде. Иако ти трансфери одражавају ситуацију у послеријатној БиХ, те вјероватно служе важним политичким функцијама и функцијама социјалне стабилности, они су регресивни, у смислу да је већи проценат давања усмерен ка онима у средњим и горњим петинама економске стратификације становништва. У поређењу са другим земљама, БиХ па питању квалитета односно тачности усмјеравања социјалних бенефиција има веома низак ниво прецизности. Дакле, без обзира на висок ниво издвајања на програме социјалне заштите, који се не финансирају из доприноса, она нису у функцији смањења сиромаштва пошто само мањи дио досеже до корисника којима је социјална помоћ неопходна, односно до најсиромашнијих дијелова становништва. С тим у вези неопходни су нови механизми за усмјеравање, који би, када би се увео за све трансфере који нису засновани на доприносима, могао да стави под контролу фискалну потрошњу, уз истовремени бољи обухват и усмјеравање на сиромашне. Такођер, је неопходно увођење механизма за мониторинг и евалуацију имплементације реформе. Они би требали укључивати сљедеће: оцјену институционалних аспеката постојећих критеријума и процеса уписа на сваком нивоу (ФБиХ РС и БД) и даљу дијагностику везану за предложене механизме за реформу таквих критеријума и процеса.

ЛИТЕРАТУРА

Службени гласник РС, бр. 5/93, 15/96, 110/03, 33/08, члан 79.

Службени гласник РС, бр. 4/02, 17/08 и 1/09, члан 70.

Службени гласник РС, бр. 31/09 – пречишћени текст и 1/11.

Агенција за статистику БиХ, Internet, <https://www.bhas.ba>

- Allen R., Tommasi D. *Managing Public Expenditures: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, 2001.
- Centralna banka BiH, Internet, <https://www.cbbh.ba>
- Coady D., Grosh M., Hoddinott, J. "Targeting Outcomes Redux," *World Bank Research Observer*, 19 (1)/2004, стр. 61–85.
- Direkcija za ekonomsko planiranje BiH, Internet, <https://www.dep.gov.ba>
- Grosh M., Fiszbein A., Schady N., Ferreira, H.G. F., Keleher N., Olinto P., Skoufias, E. (2009.), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, 47603 (Washington: Svjetska banka, 2009.
- Izvještaj br. 36156-BiH, *Bosna i Hercegovina: Obracun sa fiskalnim izazovima i jacanje perspektiva za rast*, Pregled javne potrosnje i institucija, Svjetska banka, Jedinica za smanjenje siromastva i ekonomsko upravljanje, Septembar 2006. godine
- Janvry A., Finan F., Sadoulet E., Vakis R., „Can Conditionnal Cash Transfers Serve as Safety Nets in Keeping Children at School and from Working when Exposed to Shocks?“, *Journal of Development Economics*, 79(2)/2006, стр. 349–373.
- Lindert, H. P. "Revealing Failures in the History of School Finance", *NBER Working Papers* 15491, National Bureau of Economic Research, Inc., 2009.
- Lindert H. P., Milanovic B., Williamson G. J. "Measuring Ancient Inequality", *NBER Working Papers* 13550, National Bureau of Economic Research, Inc., 2007.
- Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG), OECD, 2007.
- Ouanes A., Thakur S., *Macroeconomic Accounting and Analysis in Transition Economies*, International Monetary Fund, June 1997.
- Svjetska banka, *Bosnia and Herzegovina: From Aid Dependence to Fiscal Self-Reliance. Report*, No 24297-BiH. Washington DC: World Bank, 2002.
- Svjetska banka, *Socijalna davanja u BiH: kreiranje održivog sistema socijalne zaštite zasnovanog na stvarnim potrebama (2009)*, Internet, <https://www.sit-eresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/.../SPN2009bos.pdf>
- UNDP, *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development*, New York, 1995.
- World Bank, *Governance: The World Bank Experience*, World Bank, Washington, D.C, 1994.
- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i porodice sa djecom (*Službene novine Federacije BiH*, br. 36/99, 54/04 i 39/06)
- Zakon o dječijoj zaštiti (*Službeni glasnik Brčko distrikta BiH*, brojevi 4/04, 21/05, 19/07 i 2/08)
- Zakon o dječijoj zaštiti (*Službeni glasnik RS*, br. 4/02, 17/08 i 1/09)
- Zakon o doprinosima (*Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 31/09 – prečišćeni tekst i 1/11.)
- Zakon o socijalnoj zaštiti (*Službeni glasnik Brčko distrikta BiH*, br. 1/03, 4/04 i 19/07)

Asim Padzic

THE QUALITY OF PUBLIC EXTENSION IN SOCIAL PROTECTION SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Resume

The main aim of the paper is to determine the quality of public transfers in the field of social protection in Bosnia and Herzegovina and to propose the necessary measures for their improvement based on the analysis. The paper analyzes public expansions for social protection and distribution quality and precision of non-income-based welfare assistance. The results show that the accuracy of targeting social transfers in Bosnia and Herzegovina is inadequate and regressive, and that social benefits are not well-targeted to the most vulnerable part of the population. For these reasons, it is necessary to improve the system of public expenditure in the field of social protection and introduce new mechanisms to better focus resources.

Key words: management, public transfers, quality, social protection, Bosnia and Herzegovina.

* Овај рад је примљен 4. марта 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 28. августа 2017. године.