

Предмет, циљеви и методи истраживања

1.1. Предмет истраживања

Предмет истраживања магистарског рада су фактори који утичу на избор Трезора као кључног финансијског инструмента у планирању, извршењу, завршном рачуну буџета и контроли извршења буџета. Трезор успоставља владине стандарде, који се односе на финансијско управљање, контролу и стандарде интерне ревизије.

Правно гледано, буџетске потрошачке јединице не могу трошити средства без одобрења Трезора.

Практично, Трезор, своју одговорност, делегира на потрошачке јединице, а његово одобрење је неопходно само када су у питању велики пројекти, специфичне и ургентне трансакције.

Остварити финансијску контролу, са основним и правним задатком да се унаприједи финансијско управљање државним средствима, на начин, да се обезбиједи неопходна финансијска средства за финансирање јавних потреба је веома сложен и одговоран задатак.

Иако се о овој теми данас доста говори, у економској и правној литератури је мало тога написано.

Не може се рећи да је проблем потпуно расвијетљен и да питање трезорског начина пословања може бити скинуто са дневног реда.

Тема је толико занимљива, нова и жива, да се о њој може стално говорити и расправљати, на начин, да свака расправа донесе позитивне резултате. Расправа о овој теми је законски документована и добар је разлог да привуче пажњу и оних који се директно не баве овом врстом посла.

Приступ проблематици представља настојање да се трезор посматра са економског, политичког, социјалног и финансијског аспекта. У раду је понуђена грађа која потврђује ставове о питањима која се у раду презентују.

У раду ће се наићи на домаће законске и подзаконске изворе, декларације, меморандуме, међународне прописе, ставове стручњака, из ове области. Обрађена су четири система трезорског пословања:

- Трезор институција Босне и Херцеговине,
- Трезор у Републици Српској,
- Трезор у Федерацији Босне и Херцеговине, и
- Трезор Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.

Унутар широко постављеног оквира финансијског управљања, функција Трезора, има за циљ централизацију новчаних салда унутар Јединственог рачуна Трезора, како би се смањили трошкови и повећала ефикасност исплата и убирања прихода.

Ако се осврнемо на трезорско пословање у Босни и Херцеговини, до сада је оно дало добре резултате.

Са своје стране и међународне финансијске институције, дале су велики значај овом дијелу буџетског пословања, јер представља један од основних услова за улазак у Европску унију.

Посебно је Међународни монетарни фонд ставио главни акценат на ову врсту активности.

Поред подршке, за отпочињање реформи било је потребно обезбиједити материјалне претпоставке да Босна и Херцеговина, у односу на остале земље у транзицији, не заостаје, као и да се створе институционални услови за економске реформе.

Економске реформе су захтијевале спровођење посебних реформи у области јавних финансија.

Без јаке фискалне дисциплине, немогуће је постићи дјелотворне циљеве, јер су произвољне расподјеле средстава и неефикасне операције неодрживе.

Најважнија функција Трезора је управљање новчаним средствима и зато је та функција и постављена у Министарству финансија.

У раду је анализом обухваћена организација Трезора и Јединствени рачун, преко кога послују сви буџетски корисници, начин извршења буџета, Главна књига Трезора са постојећим модулима, и обавезе.

На овај начин постављен је приоритетан задатак пред аутора, да потврди улогу Трезора која му припада.

Трезор је одабран као један од могућих облика управљања јавним средствима који омогућава централизовано управљање јавним приходима и расходима.

Важно је истаћи да се пословање Трезора темељи на принципу постојања Јединственог рачуна Трезора, као инструмента, који осигурава дневно управљање ликвидношћу буџета, инструмента који пружа подлогу за ефикасно финансијско планирање.

Преко Јединственог рачуна се обављају све финансијске трансакције буџета једне Владе и врши успостављање система Главне књиге Трезора, путем које се осигурава евиденција свих трансакција и пословних догађаја, расхода и других плаћања, те стања имовине и извора власништва што су у вези са буџетом насталим током фискалне године, односно до одређеног датума у складу са финансијским планом и класификацијама.

Главна књига је конципирана тако да одговори захтјевима информисања јавности и свих надлежних органа у фазама извршења буџета, у циљу доношења исправних одлука, за ефикасније управљање јавним приходима.

У поступку припреме и аналитичког разматрања трезорског пословања обрађен је појам "трезора" који је познат у литератури и пракси посљедњих десет година.

У костуру рада је посебан акценат стављен на карактеристике трезорског пословања као начина пословања буџетских корисника који се примјењује у нашој држави, те успостављање његове основне функције, надлежности и управљања.

Такав модел се примјењује у земљама транзиције.

Композицијски, рад чине четири тематске цјелине:

- ❖ *Институционални оквир буџета,*
- ❖ *Рад Трезора и управљање новчаним средствима,*
- ❖ *Интерна контрола буџетских корисника,*
- ❖ *Ревизија и процјена финансијског резултата .*

Тематске цјелине су обрађене кроз шест дијелова који су међусобно повезани и налазе се у међусобним односима, јер се и институти: буџет, Трезор, контрола и ревизија, које обрађују тематске цјелине, налазе у међусобним односима; функционисање једних захтијева постојање других.

Анализом, као "сложеном цјелином" омогућено је да се предмет истражује и као цјелина, или да се истражује само један његов дио. Предмет истраживања обухвата и потпуну анализу и парцијалну анализу.

Кроз потпуну анализу, обухваћени су сви фактори, који утичу на трезорско пословање, његове особине, интерни и екстерни односи и функција у укупној распрострањености његовог предмета.

Трезор, као предмет потпуне анализе је дио друштвене, односно политичке стварности и зато га је тешко у потпуности анализирати, већ је истраживање утврђено кроз одређене критеријуме који допуштају да се предмет схвати као цјелина.

Питање одређивања и схватања цјелине се своди на све друштвене чињенице, на укупну друштвену реалност трезорског пословања као предмета истраживања.

Парцијалном анализом је обухваћен сваки дио, аспект, својство одређеног дијела рада, дијелова, који се могу посматрати и потпуно самостално јер и тако чине засебне цјелине које могу пружити одговоре заинтересованим читаоцима.

У свим фазама рада примијењен је метод спецификације. Једна цјелина се раздваја на дијелове како би се спознали ти дијелови, а потом и цјелина помоћу дијелова. Не можемо посматрати Трезор без буџета или обрнуто, као нити Трезор и буџет без система контрола.

Из општих законских ставова (премиса, судова), изведени су нови и појединачни ставови и закључци, који могу послужити бољем разумијевању и схватању ове области јавних финансија.

Познато је да област јавних финансија иако млада, самостална научна дисциплина представља област која се веома бурно и често мијења. Материја јавних расхода је сегмент јавних финансија чије је изучавање запостављено.

Највећи број досад објављених јавних радова из области јавних финансија се односио на јавне приходе, фискалне приходе, порезе.

Према Уставу (Анекс IV Дејтонског мировног споразума) Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета - Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

Надлежности и односи између ентитета и институција Босне и Херцеговине, регулисани су чланом III Устава Босне и Херцеговине.

Међу надлежностима институција Босне и Херцеговине је и финансирање расхода који су неопходни за њихово функционисање као и финансирање међународних обавеза Босне и Херцеговине.

Стога је један од циљева овог рада да прикаже и објасни оквир свеобухватних реформи које се спроводе у Босни и Херцеговини и њеним ентитетима, Републици Српској и Федерацији, у области јавних финансија.

Обрађен је и оквир свеобухватних реформи у области трезорског пословања које се спроводе у Брчко Дистрикту, дистрикту са локалном самоуправом под суверенитетом Босне и Херцеговине. Статус Дистрикта је важан за његове становнике, за Босну и Херцеговину као суверену државу, Федерацију БиХ и Републику Српску.

Реформе, које су заживјеле у Брчком, на ојачавању тржишне економије или на побољшању услуга које обезбјеђује влада, су реформе које могу заживјети и у осталом дијелу државе.

Савременост и значај постављене теме која је нова и оригинална, уз то јако сложена и недовољно истражена, омогућили су да се одговори на питање - какав је значај и улога трезорског пословања?

Ово питање ће се поставити пред читаоца када се буде упознавао са садржајем овог рада.

У раду су анализирани основне функције и задаци Трезора које се огледају кроз:

- " финансијско планирање и прогнозирање готовинских токова,
- управљање новчаним средствима (готовином),
- контролу расхода,
- управљање владиним дугом и гаранцијама,
- буџетско рачуноводство и извјештавање,
- управљање информационим системом".¹

Систем Јединственог рачуна Трезора и Главна књига Трезора обрађени су засебно иако су могли да се припоје основним функцијама Трезора, јер то заиста и јесу с обзиром на њихов значај.

¹ Др Божидар Раичевић, "Јавне финансије", Прво издање, Центар за издавачку дјелатност Економског факултета Универзитета у Београду, 2005. година, стр. 339, 340.

Политичари и јавни службеници имају обавезу да повремено одговарају на питања о њиховим службеним активностима, јер морају бити одговорни за спровођење овлашћења која су им додијељена.

Да би принцип одговорности био ефикасан, морају се јасно утврдити и континуирано одржавати јасне линије одговорности између свих учесника.

У јавном сектору, одговорност појединих службеника, у оквиру њихове одговорности и према спољњим контролним тијелима, најчешће се примјењује кроз питања: како је новац потрошен и који је резултат тим трошењем постигнут?

Стога је од велике важности у свим демократским системима, општа или генерална одговорност министара према Парламенту и најширој јавности.

С једне стране, буџетски корисници су одговорни за рачуноводство и интерну контролу која се успоставља и одржава кроз систем управљања и рачуноводствене контроле над одобреним буџетима, одобреним финансијским плановима и оперативним буџетима, буџетским средствима и буџетским расходима.

С друге стране, министарства финансија врше контролу материјално-финансијског пословања буџетских корисника кроз буџетску контролу организационих дијелова.

Постојање контрола је неопходно уколико се жели смањити на минимум ризик од лошег управљања или злоупотребе јавних средстава.

Улога контрола је значајна, могло би се рећи и круцијална.

Могуће су преваре, грешке или лоше евиденције рачуноводства.

Неправилности је могуће уочити и отклонити кроз два основна модела интерне контроле: контроле министарства финансија, као централизован приступ, и други модел као децентрализовани, путем интерних ревизора у самим буџетским, потрошачким јединицама.

Тако посматрана, ревизија подразумијева стручни преглед законске и финансијске усаглашености или резултата и квалитета пословања. Преглед се врши како би се испоштовали захтјеви управе кроз интерну контролу и ревизију, или да би вањско ревизијско тијело или било који други независни ревизор, испунио законске обавезе кроз вањску ревизију.

Свака Влада успоставља интерну контролу да би се спријечило расипање, малверзације и погрешно управљање.

Посебан задатак интерне ревизије је да се надгледају управни системи контроле и да се виша управа обавијести о уоченим слабостима, те да јој се предложи побољшања.

Обим ревизије доста варира, као и терминологија у овој области.

Главни налаз истраживања, као посебан дио, садржи став аутора о позитивним карактеристикама трезорског пословања који је определијелио увођење Трезора у финансијски систем, за послове евидентирања, плаћања и контроле рада свих буџетских корисника.

Приједлози за савремену праксу садрже оцјену да примјена Трезора и трезорског начина пословања и поред свих позитивних карактеристика може у пракси понекад добити и обиљежја ограничавајућег и отежавајућег фактора развоја, у случајевима извршења и реализације неких потреба буџетских корисника.

Међутим, треба нагласити да ниједан рад није све обухватио нити разријешио, па тако неће ни овај, али се према њему треба односити конструктивно, критички и креативно, јер обрађује тему која је актуелна али недовољно објашњена и документована.

И када се упознамо са радом, остаће многи проблеми у пракси истраживања и научног рада, који ће се кроз праксу рјешавати.

На крају рада, налази се библиографија те списак литературе која је кориштена у току израде магистарске тезе која је пред вама.

1.2. Циљеви истраживања

Циљ истраживања је да се разраде теоријска достигнућа савремене науке и искуства са праксом у области трезорског пословања, кроз облике организовања државне власти, како би се оправдали захтјеви да се на нивоу државе стварају институције, са прерогативима националне државе.

Основни циљ истраживања јесте да се добије комплетнији увид у улогу Трезора као инструмента и да се потврди да Трезор има ексклузивно право, право располагања новчаним средствима која припадају буџету.

При избору и оцјени појединих исказа, настојала сам бити што објективнија, уважавајући вријеме у којем се налазимо.

То је вријеме радикалних промјена система, постратни период сиромаштва, транзиције, вријеме разних искушења, великих идеолошких заокрета и ломова.

Како имамо изузетно сложене, развојне, технолошке, социјалне, економске, политичке и финансијске проблеме и отворена питања, елаборација ће бити на нивоу њиховог индикативног уочавања. Основни циљ истраживања је да се дође до најбољих рјешења која се могу имплементирати и примјењивати у савременој пракси.

Иако између оног што је била намјера и оног што се истраживањем постигло нема знака једнакости, све методолошко теоријске оријентације су третиране равномјерно.

Истраживање је спроведено као дио актуелне друштвене и политичке стварности.

Иако је истраживање комплекс идеја вриједности научних сазнања, оно је и својеврсна друштвена и политичка пракса.

Сврха истраживања магистарске тезе јесте у достизању спознаје која би се могла примијенити у нашој пракси, пракси мале неразвијене државе која је у свеобухватним промјенама и реформама.

Систем трезорског пословања омогућује потпуну контролу трошења буџетских средстава, у складу са планским потребама буџетских корисника и буџета као цјелине, кроз успостављање Главне књиге и Јединственог рачуна трезора.

Главна књига Трезора заједно са Јединственим рачуном трезора представља основни систем за управљање јавним расходима.

Ни једно друго лице нити институција осим Трезора нема право располагања над овим системима.

Систем обезбјеђује ликвидност буџетских корисника без потребе за задуживањем путем кредита, да би се одржала текућа ликвидност.

Како цјелокупно извршење буџета зависи од Трезора, Трезор кроз основне своје функције, благајничку, банкарску и контролну функцију, кроз успостављање два основна система управљања јавним средствима, Јединственим рачуном и Главном књигом, остварује примарни задатак због које је и успостављен, а то је унапређење финансијског управљања државним средствима.

Ни један корисник буџета не може имати рачун отворен у своје име нити самостално располагати са средствима која припадају Влади.

Само се на тај начин може остварити постављени циљ свих реформи рачуноводства јавног сектора у Босни и Херцеговини.

Реформе подразумевају ефикасно управљање јавним приходима и расходима.

1.3. Метод истраживања

Код истраживања су се користили аналитички компаративни методи, укључујући и методе дескрипције и генерализације, како би се могли доносити одговарајући закључци и препоруке за савремену праксу, јер су закони о Трезору добра основа за даљи развој и усавршавање трезорског система пословања у Босни и Херцеговини.

Аналитички су разрађени сви поступци, процедуре и утврђена одговорност.

Иако су обрађена четири система трезорског пословања у Босни и Херцеговини уочено је да сва четири система трезорског пословања у својим трезорским законима на идентичан начин обрађују идентичне области: успоставу Трезора, начин рада Трезора, основне функције и овлаштења Трезора, планирање буџета и планирање извршења буџета, извршење буџета, пословање са банкама, систем Главне књиге Трезора, Јединствени рачун Трезора, изворе података, планове готовинских токова, захтјеве за плаћање, финансијско извјештавање, рачуноводствену методологију, централизовану функцију исплате плата, контролу буџетских корисника, отплату дуга, ново задуживање, гаранције и управљање неангажованим средствима.

Разлике постоје само у терминолошком одредницама појединих појмова.