

1. STRATEŠKE POSTAVKE

A. UVOD

1.1. Bosna i Hercegovina (BH) je u toku perioda od kraja rata koji je vođen od 1992. do 1995. godine ostvarila značajan napredak u ekonomskoj rekonstrukciji i izgradnji države, ali se još mnogo mora uraditi da bi se pomoglo pri sužavanju jaza u odnosu na neke naprednije reformske zemlje u regionu. Napredak postignut u novijem periodu je kulminirao početkom pregovora sa Evropskom Komisijom o Sporazumu o stabilizaciji i Priključenju (Stabilization and Association Agreement, SAA), početkom 2006. godine. Pregovori za SAA imaju potencijal da pripomognu pri katalizaciji tempa političkih i ekonomskih reformi koje su neophodne za jačanje jedinstvenog ekonomskog prostora, stvaranje efikasne vlade i povećanje životnog standarda. Konačni uspjeh implementacije SAA i dalja integracija u Evropsku Uniju (EU) u ključnoj će mjeri zavisiti od odlučnosti vlasti da nastave s ulaganjem napora vezanih za reforme.

1.2. Još mnogo ostaje da se uradi kako bi se dodatno osnažile vladine institucije, kako bi se napredovalo na putu tranzicije u tržišnu privredu i kako bi se smanjili rizici po teško stečenu fiskalnu stabilnost. Institucije vlada su i dalje opterećujuće, neracionalno decentralizovane i skupe. Konsolidovana potrošnja vlada na svim nivoima je, u odnosu na BDP, i dalje znatno veća nego u zemljama sa sličnim nivoima dohotka per capita, dok su ishodi potrošnje općenito lošiji. Štaviše, izgleda da je najveći dio potrošnje neefikasno raspodijeljen na vladine funkcije, što rezultira nedostatkom finansiranja za usmjerena davanja socijalne pomoći i dječije zaštite, kao i nedovoljnošću resursa za održavanje postojećih kapitalnih projekata. Centralna vlada (u nastavku teksta: „državna vlada“) je ojačana, ali je i dalje znatno slabija od dva konstitutivna entiteta koji su formirani na osnovu etno-religijskih linija podjele: Federacije Bosne i Hercegovine (FBH), u kojoj dominiraju Bošnjaci i Hrvati, te Republike Srpske (RS) u kojoj dominiraju Srbi.

1.3. Pojavljuju se znatni fiskalni pritisci i očekuje se da će se oni u narednim godinama dodatno umnožiti. Ti pritisci odražavaju potrebu za jačanjem institucija na državnom nivou vlasti (u nastavku teksta, „izgradnja institucija“ ili „izgradnja države“) na putu ka integraciji u EU, odlive koji su potrebni za izmirenje velikog iznosa domaćih potraživanja i, na kraju, početak procesa restitucije imovine. Vladine namjere vezane za početak velikih infrastrukturnih projekata će takođe postaviti znatne zahtjeve u odnosu na fiskalne resurse. Izdržavanje tih izazova će zahtijevati da vlade naprave pažljive kompromise između prioriteta koji su međusobno konkurentni, uz istovremenu implementaciju odlučnih mjera s ciljem smanjenja ili kontrolisanja postojeće i nove potrošnje, kako bi olakšale teret koji vlada predstavlja za privredu. Ti izazovi vezani za politike moraće se početi rješavati uz paralelno rješavanje ključnih pitanja vezanih za efikasnost i ravnopravnost.

1.4. Pregled javne potrošnje i institucija (Public Expenditure and Institutional Review, PEIR) analizira ključna pitanja i sektore koji imaju uticaja na nivo i strukturu javne potrošnje i pozicije fiskalne politike. Sveobuhvatni cilj preporuka koje su iznesene na osnovu analize, kao i ključna motivacija PEIR-a, je postizanje snažnijeg rasta kod obima proizvodnje i zaposlenosti, smanjivanje stepena siromaštva i osiguranje fiskalne održivosti. Ostatak Poglavlja 1 predstavlja stratešku pozadinu za analizu. Kompleksne institucionalne strukture koje su nastale na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma (Dayton Peace Accords, DPA), kao i institucionalne podjele po etno-religijskim linijama razdvajanja, pomažu pri objašnjavanju izazova s kojima se suočava

implementacija reformi u BH. Ekonomska dešavanja od kraja rata su općenito bila povoljna, stepen fiskalnog prilagođavanja je bio znatan, ali su odlaganja kod napredovanja strukturnih reformi ograničila prostor za rast proizvodnje, izvoza i zaposlenosti. Prema mjerenjima na osnovu strukturalnih reformskih pokazatelja EBRD-a, BH je na dnu liste svih zemalja u srednjoj i istočnoj Evropi i jugoistočnoj Evropi. Makroekonomski izazovi su i dalje prisutni, posebno u vezi sa predimenzioniranim tekućim računom platnog bilansa. Siromaštvo i nezaposlenost su visoki i, štaviše, uopšteno gledano nepromijenjeni od 2001. godine, što dovodi do socijalnog isključivanja određenih grupa u društvu kojim se hitno treba pozabaviti.

1.5. Poglavlje 2 razmatra nivo i strukturu javne potrošnje. Fiskalna konsolidacija je u toku perioda od 1999. do 2004. bila snažna, ali je ukupna konsolidovana potrošnja vlada na svim nivoima još uvijek visoka u odnosu na BDP, a ne izgleda da je njena struktura takva da motiviše rast. Međutim, ishodi potrošnje vlada imaju tendenciju da budu lošiji od onih koji se sreću u zemljama koje su u sličnoj fazi ekonomskog razvoja, a sama potrošnja je često loše usmjerena. Koristeći preporuke date u preostalom dijelu izvještaja i detaljne procjene budućih fiskalnih pritisaka, to poglavlje uključuje i analizu fiskalne održivosti. Nadolazeći fiskalni pritisci se mogu djelotvorno riješiti, a osjetljive tačke kod javnih finansija mogu se kontrolisati, pod uslovom da vlasti izvrše ambiciozan i odlučan program reformi s ciljem kontrolisanja ili smanjivanja postojeće potrošnje. Takav program bi, u skladu sa detaljnom analizom predstavljenom u ostalim dijelovima ovog izvještaja, morao da bude širi od onoga što u ovom trenutku razmatraju vlade BH. Vlade, štaviše, moraju da ubrzaju izgradnju kapaciteta koji su neophodni za uspostavljanje, koordinaciju i implementaciju fiskalnih politika, kako bi unaprijedile stepen kredibiliteta svih vladinih reformskih planova. Mijenjanje ustavnog poretka koji je uspostavljen kao rezultat DPA moglo bi pomoći pri smanjenju troškova, ali PEIR analiza provodi se unutar ograničenja postojećih aranžmana.

1.6. Izgradnja institucija, koja predstavlja ključni input za analizu fiskalne održivosti, razmatra se u poglavlju 3. To poglavlje predstavlja srednjoročni i dugoročni scenario za jačanje institucija na državnom nivou vlasti i daje procjenu pratećih troškova. Analiza u tom poglavlju preporučuje da bi prenos institucija sa pod-državnog na državni nivo trebalo da ima barem neutralan uticaj na troškove, dok se povećanje troškova koje proizilazi iz jačanja kapaciteta novih institucija mora nadoknaditi smanjivanjem potrošnje u drugim oblastima.

1.7. Poglavlje 4 razmatra zaposlenost i plate u javnom sektoru i zaključuje da visoke prosječne stope plata, posebno za zaposlene nižeg ranga na nivou države i FBH rezultuju velikim konsolidovanim fondom plata za vlade na svim nivoima. Za razliku od toga, ukupna veličina javne uprave, predstavljena u odnosu na broj stanovnika zemlje, nije veća od odgovarajućih nivoa u drugim zemljama. Imajući u vidu znatan stepen duplikacije i prevelik broj zaposlenih u policijskim snagama, odbrani i obrazovanju, to ukazuje na činjenicu da je jezgro javne uprave malo, što ima negativne posljedice po pružanje javnih usluga.

1.8. Poglavlje 5 analizira potrošnju vlada na obrazovanje i predlaže mjere za unapređenje kako efikasnosti potrošnje, tako i kvaliteta ishoda obrazovanja. Iako je ukupna potrošnje na obrazovanje veća u odnosu na druge zemlje regiona, rashodi na plate dominiraju ukupnom potrošnjom i istiskuju rashode na kapitalna unapređenja i funkcionisanje i održavanje. Niske stope upisa u srednjem i visokom obrazovanju, zajedno sa postojanjem skupih, a nedjelotvornih usmjerenih škola, rezultuju time da su maturanti slabo pripremljeni za izazove sa kojima se suočava privreda BH.

1.9. Poglavlje 6 analizira potrošnju u socijalnom sektoru, finansiranu i iz doprinosa za socijalno osiguranje i iz opštih prihoda. Izražena u odnosu na BDP, ukupna potrošnja na socijalnu zaštitu, uključujući zdravstvo, na sličnom je nivou kao i u drugim zemljama regiona srednje i istočne Evrope, ali je njena struktura različita. Potrošnja na penzije je znatno niža, dok su neusmjereni transferi za borbe i porodice palih boraca daleko veći. Sa izuzetkom Fonda dječije zaštite u RS, potrošnja na socijalnu skrb i dječiju zaštitu i dalje je *ad hoc*, pri čemu su isplate u većini kantona FBH

ispod zakonski propisanih davanja, a čak su i ona preniska da bi pomogla najsiromašnijim članovima društva. Sektor zdravstva je karakterisan fragmentiranom organizacijom i finansiranjem, što rezultuje nejednakom dostupnošću, neefikasnom potrošnjom i visokim nivoom zaostalih neizmirenih obaveza zdravstvenih ustanova. Ključne preporuke tog poglavlja uključuju mjere za smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje uz istovremeno unapređenje perspektiva za održivost šema osiguranja. Za programe koji se finansiraju iz opštih prihoda, u sklopu poglavlja se predlažu mjere za unapređenje usmjeravanja s ciljem smanjenja siromaštva i unapređenja efikasnog korištenja resursa.

1.10. Opšte stanje transportne infrastrukture i dalje je slabo i neadekvatno za zemlju veličine BH, bez obzira na znatan stepen potrošnje u tom sektoru u toku prethodne dekade. Poglavlje 7 analizira javnu potrošnju na transport i zaključuje da postoji nekoliko razloga za slabo stanje infrastrukture, uključujući neadekvatnu potrošnju, kako na magistrale tako i na lokalne puteve, kao i neravnotežu alokacije između kapitalnih rashoda i potrošnje na održavanje. Takva neravnoteža mogla bi biti dodatno otežana novim investicijama koje se predlažu. Unapređenje kvaliteta infrastrukture zahtijevaće dodatne resurse, ali oni treba da se alociraju unutar ukupnog budžetskog okvira, nakon pažljivog razmatranja alternativnih zahtjeva za trošenjem javnih resursa.

B. POLITIČKA POZADINA

1.11. DPA, koji je potpisan u decembru 1995. godine, pomogao je prekidanju rata vođenog od 1992. do 1995. godine i uspostavljanju političkog okvira za razvoj BH. DPA (zvanično nazvan Opšti okvirni mirovni sporazum) predstavljao je neophodan kompromis za donošenje mira BH i njenim trima konstitutivnim narodima, Bošnjacima, Hrvatima i Srbima, ali po cijenu stvaranja kompleksne, višeslojne i decentralizovane strukture upravljanja. Otpor izmjenama DPA nastavio se daleko duže nego što je inicijalno predviđano, što je otežalo u velikoj mjeri neophodan napredak ka modernom i efikasnom upravljanju. U tim okolnostima punim izazova, BH je postigla značajan stepen napretka pri ponovnoj izgradnji svoje privrede, rastrgane ratom, ali je tranzicija ka tržišnoj privredi bila neujednačena.

1.12. Struktura upravljanja uspostavljena u sklopu DPA je kompleksna i skupa. Pored dva entiteta, 2000. godine je, nakon neuspjeha pri postizanju dogovora između dva entiteta o tome kako upravljati gradom sa 80.000 stanovnika, stvoren i Distrikt Brčko, koji je pod međunarodnom supervizijom. FBH je dodatno podjeljena u deset kantona i 80 opština. RS, koja je u većoj mjeri etnički homogena, manje je decentralizovana, jer nema kantona, a ima samo 62 opštine. DPA je uspostavio poziciju Visokog predstavnika, kojeg podržava Kancelarija visokog predstavnika (Office of the High representative, OHR), s ciljem vršenja nadzora nad implementacijom civilnih aspekata Mirovnog sporazuma.¹ Visokog predstavnika direktno nadzire Vijeće za implementaciju mira (Peace Implementation Council, PIC), tijelo sastavljeno od 55 zemalja i međunarodnih organizacija. Ovlaštenja Visokog predstavnika su 1997. godine na sastanku PIC-a u Bonu proširena, što je omogućilo Visokom predstavniku da uklanja sa pozicija javne zvaničnike koji krše pravne obaveze preuzete u sklopu DPA, kao i da nameće zakone (takozvana bonska ovlaštenja). Namjera je da se uloga OHR-a smanjuje paralelno sa jačanjem administrativnih kapaciteta, pri čemu bi se bonska ovlaštenja, konkretno, u potpunosti eliminisala možda tokom 2007. godine..

1.13. Nacionalističke političke partije su dominirale političkim procesom još od kraja rata, i do promjena je često dolazilo usljed pritiska međunarodne zajednice. Takav ishod je podržan nedostatkom spremnosti za udaljavanje od etničkih podjela, omogućavanje višeg stepena fleksibilnosti u javnoj upravi i izgradnju efikasnije uprave. Odlučivanje je, kao rezultat toga, u znatnoj

¹ Gospodin Christian Schwarz-Schilling je na poziciji Visokog predstavnika od 1. februara 2006. godine. Slično kao i njegov prethodnik, gospodin Paddy Ashdown, on je i posebni predstavnik EU za BH.

mjeri vođeno potrebom održavanja etničke ravnoteže. Ta bojazan je, na primjer utjelovljena u sljedećim odredbama:

- Dvije trećine od 42 člana **Predstavničkog vijeća Parlamenta na državnom nivou** (donjeg doma Parlamenta) biraju se iz FBH; a jedna trećina iz RS. Ti procenti i dalje opstaju, bez obzira na nedostatak popisa stanovništva – posljednji popis je izvršen 1991. godine.

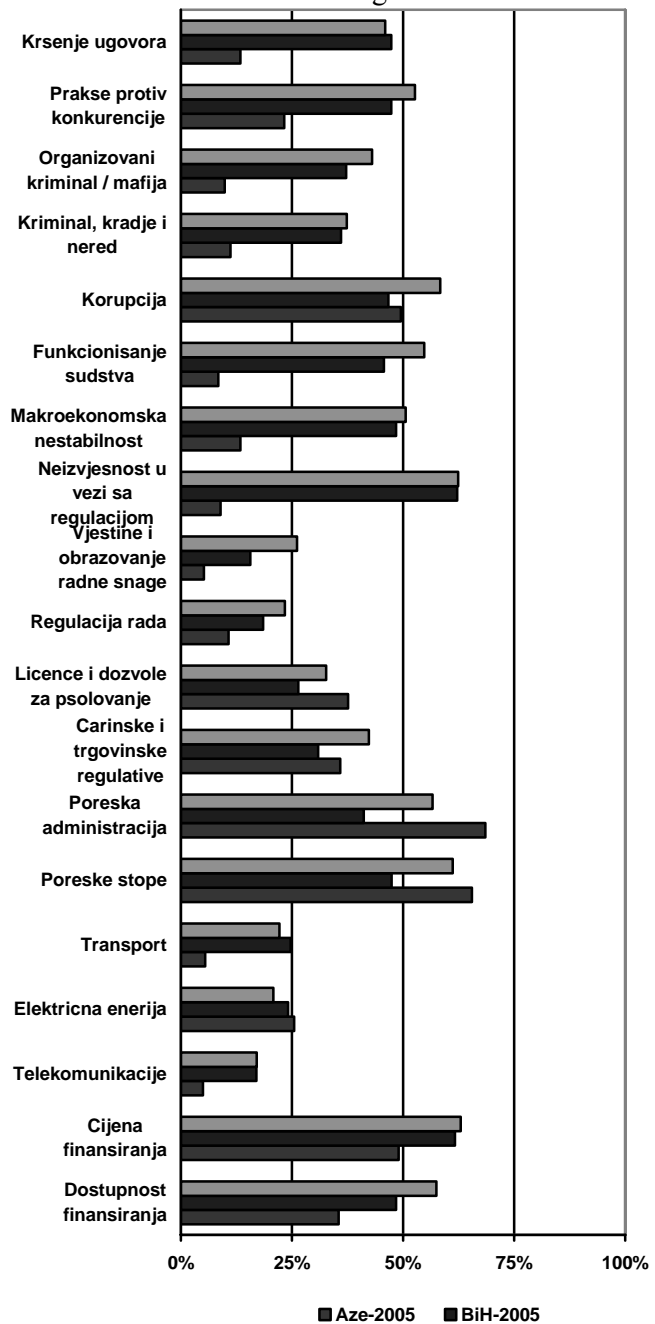
- 15 članova **Vijeća naroda Parlamenta na državnom nivou** (gornjeg doma Parlamenta) biraju tri konstitutivna naroda, u jednakim udjelima.

- **Predsjedništvo na državnom nivou** sastoji se od tri člana koji se na mjestu predsjednika smjenjuju svakih 8 mjeseci, a svaki od njih dolazi iz po jednog konstitutivnog naroda. Državni i entitetski ustavi predviđaju zaštitu **vitalnog nacionalnog interesa (VNI)**, pa se zbog toga odluke koje se odnose na VNI, prema listi uključenoj u ustave, usvajaju većinom glasova predstavnčkog kluba svakog od konstitutivnih naroda.

1.14. BH je tek nedavno preusmjerila fokus sa napora na poslijeratnoj rekonstrukciji na naglasak na tranziciji u tržišnu privredu. Kao rezultat toga, implementacija strukturnih reformi je bila spora. Prema mjerenjima pomoću pokazatelja tranzicije EBRD-a, BH je 2005. godine rangirana ispred Bjelorusije, Tadžikistana, Turkmenistana i Uzbekistana, a sve ostale zemlje su rangirane bolje u odnosu na BH. Pregovori o SAA, zajedno sa pregovorima o ustavnim promjenama između ključnih političkih partija, koji su počeli krajem 2005. godine, predstavljaju obećanje da će tranzicija ka tržišnoj privredi biti ubrzana i da će struktura upravljanja evoluirati ka racionalnijem modelu, koji je u većoj mjeri prilagođen približavanju BH Evropi.

1.15. Bez obzira na kompleksno institucionalno okruženje, izgleda da je u toku posljednjih nekoliko godina upravljanje unapređeno, prema ocjenama iz istraživanja na nivou kompanija u BH (Slika 1.1). Ipak, BH je i dalje među zemljama u kojim loše upravljanje i korupcija predstavljaju značajan problem, pri

Slika 1.1. BH: Procenat kompanija koje ukazuju na probleme u poslovanju, 2002-2005. godine



Izvor: BEEPS, 2002 i 2005. god, Svjetska banka

čemu je više od jedne polovine svih kompanija 2005. godine ukazalo da korupcija predstavlja prepreku za poslovanje.² Štaviše, kompanije smatraju da je stepen državnog uplitanja – korupcija u procesu zakonodavstva – u posljednjih nekoliko godina povećan, što dovodi do toga da je BH zemlja sa najgorim percepcijama vezanim za uplitanje države u istočnoj i srednjoj Evropi.

C. MAKROEKONOMSKE POSTAVKE

1.16. Ekonomske aktivnosti su u toku posljednjih nekoliko godina ostale solidne, bez obzira na sporu implementaciju reformi. Domaća tražnja je stabilno rasla na temelju snažnog rasta plata i kreditiranja. Inflacija je ubrzana u 2005. godini i početkom 2006. godine, nakon uvođenja poreza na dodanu vrijednost (PDV) sa jedinstvenom stopom postavljenom na 17 posto od početka 2006. godine, i odražavajući više cijene uvoza energije. Stepenn nezaposlenosti i stepenn siromaštva su ostali na visokom nivou i u toku posljednjih nekoliko godina nisu se znatno mijenjali, pošto zaposlenost u neformalnom sektoru nastavlja brzo da raste. Plate u neformalnom sektoru su niže i izgleda rastu sporije od plata u formalnom sektoru. Rastuća informalizacija privrede predstavlja reakciju na kruta tržišta rada i nepovoljno poslovno okruženje, što naglašava važnost strukturnih reformi.

Obim proizvodnje, zaposlenost i inflacija

1.17. U toku posljednjih nekoliko godina ekonomske aktivnosti su doživjele snažnu ekspanziju, iako po sporijoj stopu nego u periodu odmah nakon kraja rata. Realni rast BDP-a vjerovatno je smanjen na 5¼ procenata u 2005. godini, nakon što je solidno povećanje izvoza pomjerilo stopu rasta na 6,2 posto u 2004. godini, sa 4 posto u 2003. godini (Tabela 1.1 i Slika 1.2). Smanjenje rasta u 2005. godini odražavalo je spor napredak strukturnih reformi. Došlo je do ogromnog rasta kupovine, kako kompanija, tako i domaćinstava, zbog želje za stvaranjem rezervi prije svega investicione robe i trajnih potrošačkih dobara. Veliko povećanje uvoza takođe je predstavljalo reakciju na nastavak brze ekspanzije kreditiranja, bez obzira na korake koje je Centralna banka poduzela sa ciljem pooštavanja regulatornih zahtjeva koji se odnose na poslovne banke.

1.18. U toku prethodne dekade, tempo ekonomskih aktivnosti je bio sporiji nego među zemljama srednje i istočne Evrope. Štaviše, rast je bio nedovoljan da uopšte načne stalno prisutan visok stepenn siromaštva i nezaposlenosti, zbog čega BH i dalje ostaje jedna od najsiromašnijih zemalja Evrope. Petina stanovništva nema posao, a sličan procenat stanovništva je siromašan – uz to je od 2001. godine došlo do tek zanemarivih promjena oba pokazatelja. Štaviše, dodatna trećina stanovništva živi tek nešto iznad granice siromaštva, što dovodi do toga da je ta grupa osjetljiva na čak i skromne negativne šokove po dohodak.

1.19. Stopa nezaposlenosti ostala je nepromijenjena od 2001. do 2004. godine. Štaviše, četiri petine povećanja zaposlenosti desilo se u neformalnom sektoru. Uz to, veliki dio povećanja formalne zaposlenosti odražavao je izgradnju državnog nivoa vlasti, bez nadoknađujućih smanjenja na poddržavnom nivou, a praćen je znatnim otpuštanjima radnika među preduzećima u državnom vlasništvu. Zaposlenost u neformalnoj privredi do 2004. godine povećana je na 42 posto ukupne zaposlenosti, sa 37 posto u 2001. godini.

² BEEPS, 2002 i 2005. godine, *EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (Istraživanje poslovnog okruženja i rezultata preduzeća koje sprovode EBRD i Svjetska banka)*.

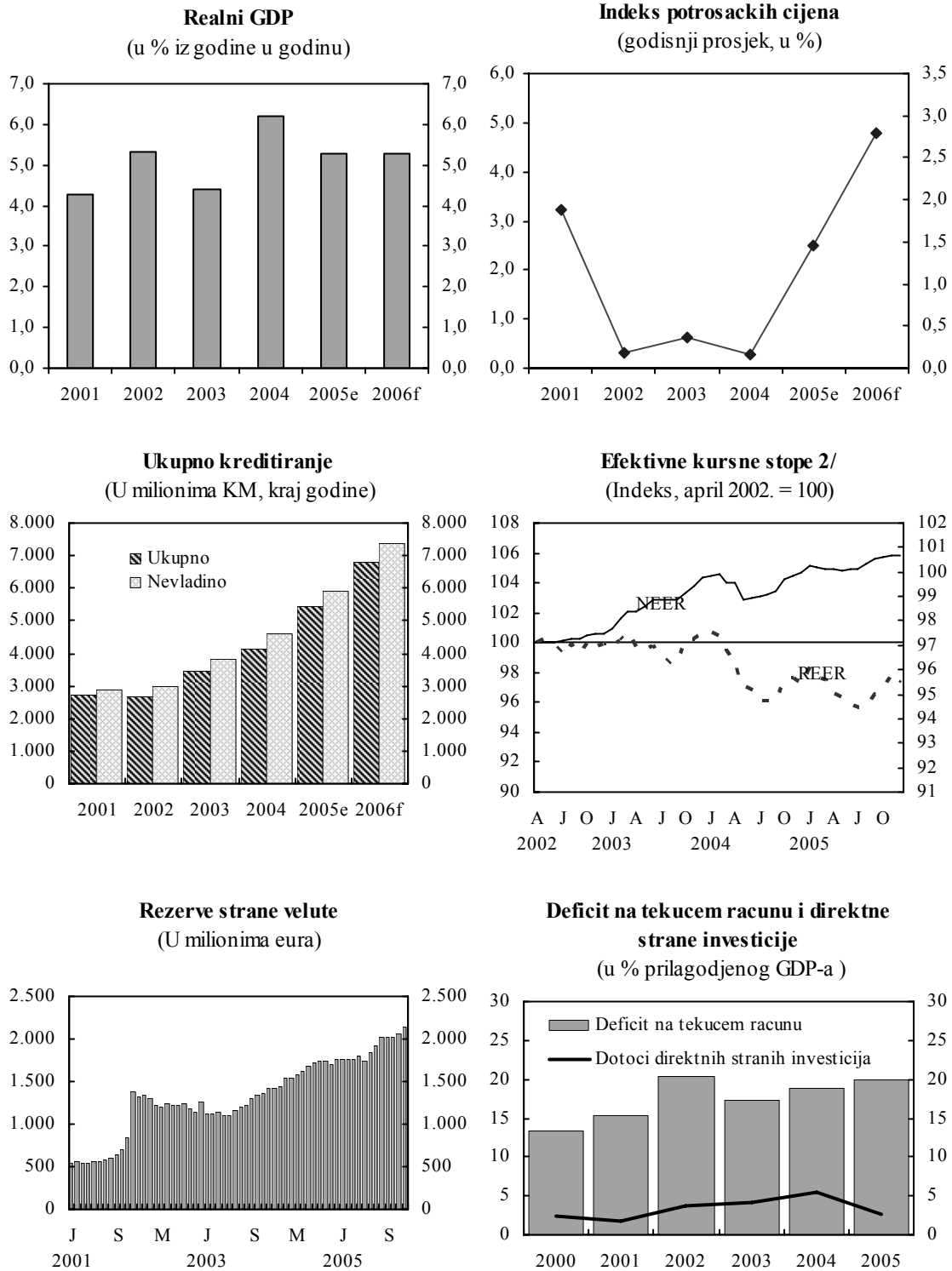
Tabela 1.1. Bosna i Hercegovina: Izabrani pokazatelji, 2001-2006. godina

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
	(Procenat promjene, ako nije navedeno drugačije)					
Nominalni BDP (U milionima KM)	10,480	11,651	12,303	13,440	14,490	15,622
Realna stopa rasta BDP-a	4.3	5.3	4.4	6.2	5.3	5.3
Inflacija potrošačkih cijena (Godišnji prosjek)	3.2	0.3	0.6	0.3	2.5	6.1
Bruto plate (Godišnji prosjek)	10.9	10.4	8.6	4.4	5.9	...
	(U procentima zvaničnog BDP-a)					
Potrošnja	111.0	114.1	114.2	117.2	116.3	113.2
Bruto nacionalna štednja	3.2	-0.8	-3.0	-2.8	-3.4	-2.3
Bruto investicije	18.9	20.4	21.5	19.7	20.5	21.0
Strana štednja	15.7	21.2	24.5	22.5	23.9	23.3
	(u milionima US\$)					
Izvoz robe	1,135	1,101	1,470	2,082	2,592	3,209
(Procenat promjene iz godine u godinu)	0.3	-3.0	33.6	41.6	24.5	23.8
Uvoz robe	4,095	4,419	5,612	6,647	7,648	8,767
(Procenat promjene iz godine u godinu)	5.0	7.9	27.0	18.4	15.1	14.6
Bilans na tekućem računu	-739	-1178	-1629	-1784	-2108	-1570
(U procentima BDP-a)	-15.7	-21.2	-24.5	-22.5	-22.9	-15.0
(U procentima prilagođenog BDP-a)	-11.8	-16.2	-17.7	-16.1	-17.6	-11.5
Bruto zvanične rezerve	1234	1187	1604	2195	2668	...
(U mjesecima uvoza robe i usluga)	3.4	3.0	3.2	3.7	4.0	...
Široko definisani novac (kraj perioda, % promjene)	89.3	8.6	8.4	24.3	18.2	...
Domaće kreditiranje (u milionima KM) 1/	3339	4281	5122	5464	7491	...
(Procenat promjene iz godine u godinu)	10.7	28.2	19.6	15.7	26.4	...
Kreditiranje građanstva	682	1456	1966	2628	3402	...
(Procenat promjene iz godine u godinu)	77.5	113.6	35.0	33.6	29.5	...
Vanjski dug (u milionima US\$)	3010	3579	4436	5118	5556	...
(U procentima zvaničnog BDP-a)	62.8	63.8	62.5	60.0	60.3	...
(U procentima prilagođenog BDP-a)	48.3	49.1	48.1	46.2	46.4	...
Vanjski javni dug (u milionima US\$)	2311	2250	2519	2755	2820	...
(U procentima BDP-a)	48.2	40.1	35.5	32.3	30.6	...
(U procentima prilagođenog BDP-a)	37.1	30.8	27.3	24.8	23.5	...
Kursna stopa (KM za US\$, prosjek za period)	2.19	2.08	1.73	1.58	1.57	1.55

Izvori: Zavodi za statistiku; Centralna banka BiH; MMF i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Prilagođeno u odnosu na pretpostavljeni iznos duga u 2004. god. od 463 miliona KM duga preduzeća vlade RS.

Slika 1.2. Bosna i Hercegovina: Izabrani ekonomski pokazatelji



1/ Neto u odnosu na vladine depozite i korigovano u odnosu na pretpostavke o iznosu duga u 2004. godini od 463 miliona KM duga preduzeca od strane Vlade Republike Srpske (RS).

2/ Povecanje oznacava povecanje vrijednosti.

1.20. Uz odgovarajuće rezerve vezane za loše podatke, izgleda da je u toku posljednjih pet godina, bez obzira na visoku stopu nezaposlenosti, došlo do povećanja nominalnih plata koje je znatno brže od rasta stope inflacije i rasta stope produktivnosti. Prosječne nominalne plate povećavane su za 8 posto godišnje od 2000. do 2005. godine, što treba uporediti sa godišnjom stopom inflacije od 2,2 posto (Tabela 1.2). Povećanja velikim dijelom odražavaju rigidno određivanje plata i nedostatak kvalifikovane radne snage. Povećanja prosječnih nominalnih plata bila su znatno viša u RS, ali je to praćeno snažnim ratom produktivnosti. Umjerenija povećanja plata u FBH, sa druge strane, koincidirala su sa padom stepena produktivnosti, što je, dijelom, odražavalo odlaganje implementacije reformi.

Tabela 1.2. BH: Plate, zaposlenost i jedinična cijena rada, 2000-2004. god.

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
FBH - Proizvodnja					
Plaćena zaposlenost	41,607	46,359	51,922	52,057	60,858
Plate (u KM mjesečno)	302	316	360	409	412
Jedinične cijene rada (Indeks, 2000.=100)	100.0	101.9	114.7	124.3	128.0
(Procenat promjene iz godine u godinu)	24.2	1.9	12.5	8.4	2.9
RS - Proizvodnja					
Plaćena zaposlenost	30,391	24,761	26,816	23,043	22,399
Plate (u KM mjesečno)	192	210	235	259	303
Jedinične cijene rada (Indeks, 2000.=100)	100.0	109.0	116.1	111.0	110.5
(Procenat promjene iz godine u godinu)	4.9	9.0	6.6	-4.4	-0.4
BH – Ukupno					
Stopa nezaposlenosti 1/			21.6		22.2
Stopa zaposlenosti 2/			41.8		45.9
Zaposlenost u neformalnom sektoru 3/			39.0		42.3

Izvori: Zavodi za statistiku FBH i RS, procjene osoblja MMF-a i Svjetske banke.

1/ Kao % radne snage.

2/ Ko % broja stanovnika radne dobi

3/ Kao procenat ukupne zaposlenosti

1.21. Aranžman valutnog odbora koji je uveden 1997. godine pomogao je pri uspostavljanju stabilnosti cijena. Nakon snažnog povećanja u toku perioda odmah nakon rata, inflacija na bazi potrošačkih cijena je do 2003. godine usporena do nivoa koji je prisutan u industrijskim zemljama. Nakon što je ostala na gotovo nepromijenjenom nivou od blizu 1 posto u toku 2003. i 2004. godine, inflacija je u toku 2005. godine skočila na 2½ posto. Očekuje se da će u toku 2006. godine doći do daljnjeg porasta inflacije na bazi potrošačkih cijena, što će najvećim dijelom odražavati povećanja indirektnog oporezivanja i povećanja reguliranih cijena. Preliminarne procjene predviđaju znatniji uticaj PDV-a od onog što se inicijalno očekivalo, iznad nivoa koji su viđeni u drugim zemljama regiona. Iako neki od tih efekata mogu nestati, vjerovatno je da će u toku 2006. godine inflacija na bazi potrošačkih cijena u prosjeku iznositi oko 5 posto.

Platni bilans i vanjski dug

1.22. Visoki deficit tekućeg računa platnog bilansa i dalje predstavlja ključni makroekonomski izazov. Kako je konsolidovani budžet vlada na svim nivoima ugrubo izbalansiran a nevladine investicije su na umjerenom nivou, deficit odražava nedostatak štednje među kompanijama i, u novijem periodu, i među domaćinstvima. Izgleda da su se u toku posljednjih nekoliko godina rezultati preduzeća poboljšali, ali ipak polovina svih kompanija u BH i dalje stvara gubitke, a veliki dio ostalih kompanija ima malu dobit i plaća malo poreza i doprinosa za socijalno osiguranje, ako ih uopšte i plaća. Domaćinstva su takođe smanjila štednju i povećala zaduživanje kod domaćih banaka s ciljem finansiranja kupovine nekretnina i trajnih potrošačkih dobara, što i podržava povećanje obima uvoza.

1.23. Više cijene za uvozna goriva i prirodni gas su, zajedno sa preventivnim uvozom za stvaranje rezervi prije uvođenja PDV-a, dodatno povećala deficit tekućeg računa platnog bilansa u 2005. godini. Vjerovatno je da će se deficit tekućeg računa povećati na 19 posto prilagođenog BDP-a u 2005. godini, sa 17¼ posto u 2004. godini. Gubici koji se odnose na uslove trgovine (Terms of Trade ToT), u vezi sa višim cijenama uvozne energije su, kako izgleda, u 2005. godini pogoršali vanjski deficit za oko 2 posto prilagođenog BDP-a. Štaviše, brzo povećanje uvoza kapitalnih i potrošačkih dobara krajem 2005. godine, pred uvođenje PDV-a, vjerovatno je dodalo još 1 posto prilagođenog BDP-a deficitu.

1.24. Neto dotoci kapitala su konzistentno premašivali deficit tekućeg računa, što je dovelo do brzog porasta rezervi strane valute. Rezerve su sa krajem 2005. godine povećane na 2,7 milijardi US\$, što je ekvivalentno četveromjesečnom uvozu robe i usluga. Tempo akumulacije rezervi je u toku 2005. godine smanjen, pošto je došlo do proširenja deficita tekućeg računa, a dotoci kapitala su neznatno pali. Smanjenje kapitalnih dotoka u 2005. godini odražavalo je smanjenje direktnih stranih investicija na 3 posto BDP-a, nakon što je privatizacija kompanije BH Steel povećala dotoke direktnih stranih investicija na oko 7 posto BDP-a u 2004. godini. Dodatni faktor koji doprinosi usporavanju akumulacije rezervi predstavljalo je manje smanjenje zaduživanja banaka u inostranstvu.

Događanja na monetarnom i kursnom planu

1.25. Poštivanje aranžmana valutnog odbora, oštrije fiskalne politike u toku 2005. godine i naponi uloženi na ubrzanju privatizacije banaka uz učešće strateških stranih investitora predstavljali su temelj finansijske stabilnosti. Depoziti denominirani u lokalnoj valuti su pokazali snažan rast, povećavajući se sa 15 posto ukupnih depozita 1997. godine na polovinu svih depozita do 2005. godine.

1.26. Zahtjevi vezani za obavezne rezerve u bankarskom sektoru su pooštreni 2004. godine, i opet 2005. godine, s ciljem usporavanja tempa ekspanzije kreditiranja. Centralna banka je krajem 2004. godine udvostručila stopu obaveznih rezervi na depozite u bankama na 10 posto i dodatno ju je povećala na 15 posto krajem 2005. godine. Te mjere su pomogle pri uspostavljanju umjerenijeg rasta kreditiranja, od 25 posto u toku perioda od dvanaest mjeseci završno sa decembrom 2005. godine, u odnosu na 31 posto za period završno sa decembrom 2004. godine. Stopa rasta pozajmljivanja nevladinim klijentima je smanjena u manjoj mjeri, na 25 posto sa 28 posto, u toku istog perioda. Pozajmljivanje građanstvu je ostalo na znatnoj mjeri, uz dodatna smanjenja kamatnih stopa po kojima banke pozajmljuju sredstva i uz znatne zahtjeve vezane za hipoteke i kreditiranje potrošača.

1.27. Kako je vrijednost SCG dinara smanjena u odnosu na KM, koja je vezana za euro, a vrijednost hrvatske kune je ostala uglavnom nepromijenjena, nominalni efektivni devizni kurs (nominal effective exchange rate, NEER) je u toku nekoliko posljednjih godina zabilježio

skroman rast. NEER je od 2002. do 2005. godine povećan za 6 posto, po otprilike istom tempu svake godine. Pošto je, međutim, u toku posljednjih nekoliko godina stopa inflacije u BH bila niža od stope inflacije u SCG i Hrvatskoj, realni efektivni devizni kurs (real effective exchange rate, REER) je smanjen. REER je od 2002. do 2005. godine oslabio za 3 posto. Za razliku od smanjenja vrijednosti realnog deviznog kursa, jedinična cijena rada (Unit Labor Cost, ULC) u proizvodnji kontinuirano je rasla. Povećanje je u RS bilo umjereno, pošto se ULC u proizvodnji povećavala za 3 posto godišnje od 2000. do 2005. godine, uz snažan rast produktivnosti kombinovan sa smanjivanjem radne snage. U FBH, za razliku od toga, ULC u proizvodnji je u toku istog perioda povećavana za pretjeranih 9 posto godišnje, u prosjeku, što u velikoj mjeri odražava odlaganje reformi.

Strukturne reforme

1.28. Napredak strukturnih reformi je bio neujednačen. Reforme finansijskog sektora, trgovinskih politika i javnog finansiranja su napredovale odlučno. Za razliku od toga, napredak nebankarske privatizacije i restrukturiranja preduzeća, unapređenja poslovnog okruženja i reforme tržišta rada bio je spor. Ukupno gledano, implementacija strukturnih reformi je u znatnoj mjeri zaostajala u tempu u odnosu na dešavanja u drugim zemljama u tranziciji.

1.29. Privatizacija banaka i druge reforme finansijskog sektora su dobro napredovale. Samo 6 od 33 banke, koje predstavljaju oko 10 posto kapitala bankarskog sistema, još uvijek je u vlasništvu vlade. Supervizija banaka i dalje je povjerena dvjema agencijama za superviziju banaka, što je, međutim, anomalija za zemlju sa 3,8 miliona stanovnika. U toku su naponi na spajanju agencija za superviziju banaka pod okriljem centralne banke.

1.30. Liberalizacija trgovinske razmjene je ranije vršena odlučno, ali je u toku 2005. godine uvedeno nekoliko restrikcija. BH je zaključila bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini sa svim zemljama jugoistočne Evrope i pregovara o priključenju WTO. Prosječna neponderisana tarifna stopa iznosi 6 posto, što je među najnižima u regionu, pri čemu je stopa na poljoprivredne proizvode najniža među svim zemljama regiona jugoistočne Evrope. Pod pritiscima domaćih poljoprivrednih proizvođača, nezadovoljnih povećanim uvozom iz Hrvatske, a kao reakcija na odluku vlade SCG o subvencionisanju proizvodnje mesnih i mliječnih proizvoda, vlada BH je početkom 2005. godine suspendovala dijelove sporazuma o slobodnoj trgovini sa tim zemljama. Iako je SCG povukla izvozne subvencije u maju 2005. godine, protu-mjere koje je uvela BH su i dalje na snazi. *Ad hoc* reakcije ove vrste, koje krše duh bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, pokreću pitanja vezana za stepen posvećenosti vlasti slobodnoj trgovinskoj razmjeni, bez obzira na pregovore o SAA, posebno imajući u vidu da ključne mjere u sklopu SAA obuhvataju slobodnu trgovinu.

1.31. Znatna napredak je postignut u oblasti javnog finansiranja, ali još mnogo više ostaje da se uradi. Osnovni uspjesi postignuti do danas uključuju uspješnu harmonizaciju indirektnog oporezivanja, koja je kulminirala uspostavljanjem Uprave za indirektno oporezivanje (Indirect Tax Authority, ITA) početkom 2004. godine i uvođenjem široko-obuhvatnog PDV-a sa jedinstvenom stopom od početka 2006. godine. Pripremljeni su nacrti zakona o modernizaciji i harmonizaciji oporezivanja dobiti i dohotka između entiteta i oni su u skupštinskim procedurama, a njihova implementacija planira se za kraj 2006. godine ili početak 2007. godine. Nacrti zakona uvode porez na dobit preduzeća sa jedinstvenom stopom od 10 posto i porez na dohodak građana sa stopama od 10 i 15 posto.

1.32. Napori na unapređenju upravljanja javnom potrošnjom još uvijek su u toku, uz povećanje stepena preuzimanja procesa od strane lokalnih učesnika, posebno što se tiče pripreme srednjoročnih okvira rashoda i snaženje aranžmana koordinacije, uključujući i uspostavljanje

Nacionalnog fiskalnog vijeća (National Fiscal Council, NFC) u toku 2005. godine.³ Uvođenje revizije javnog sektora je dovelo do povećanja stepena transparentnosti i preuzimanja odgovornosti pri potrošnji u javnom sektoru. Stepen reagovanja na revizorske izvještaje i praćenje implementacije preporučenih mjera, međutim, i dalje su na nedovoljnom nivou.

1.33. Nebankarska privatizacija je bila spora, a privatni sektor generiše tek oko polovinu BDP-a, što je znatno manji udio nego u većini drugih zemalja u širem regionu. Privatizacija je prilično unapredovala među manjim preduzećima, ali znatan dio većih ili većina zaduženih kompanija i dalje je u državnom vlasništvu. Odražavajući rašireno korištenje privatizacijskih certifikata i drugih negotovinskih metoda plaćanja, zajedno sa slabim stanjem većine kompanija koje su privatizovane, kumulativni gotovinski primici od privatizacije bili su skromni i s krajem 2005. godine iznosili su 230 miliona US\$.

1.34. Rezultati preduzeća su bili mješoviti i oni i dalje ostaju ključni izazov za politike. Odražavajući nedostatak djelotvornog vlasništva, što je dijelom rezultat oslanjanja na masovnu i vaučersku privatizaciju, te usljed stalnih odlaganja restrukturiranja kompanija, kompanije koje stvaraju gubitke su veoma prisutne, što predstavlja znatno opterećenje za cijelu privredu. Naponi koje su vlade učinile davanjem bezuslovnih otpisa duga nisu proizveli rezultate, kao što se i očekivalo, ali je spremnost za pokretanje procesa stečaja bila slaba, posebno u FBH. Nakon odlaganja, vlasti RS su u toku 2004. i 2005. godine ostvarile znatan napredak pri ubrzavanju privatizacije i ostalim procesima restrukturiranja u sektoru preduzeća. Ukupno gledano, poslovno okruženje se ne smatra povoljnim za investitore, bez obzira na novija unapređenja u oblastima registracije poslovanja, stečaja i inspekcija poslovanja.⁴ Veliki broj kompanija i dalje smatra da su dobijanje dozvola, saradivanje sa vladom, neizvjesnost ekonomskih politika i korupcija najviše opterećujuća ograničenja za razvoj i poslovanje.

1.35. Visoka stopa nezaposlenosti, visoke i stalno rastuće plate u formalnom sektoru i sve veći udio neformalne privrede predstavljaju ključne izazove sa kojima se BH suočava na tržištu rada. Određivanje nivoa plata i dalje je rigidno i nefleksibilno, u sklopu sveobuhvatnih kolektivnih ugovora kojima dominiraju moćni i uticajni sindikati. Štaviše, zakoni o radu su i dalje nefleksibilni i utjelovljeni u radnim praksama koje podsjećaju na one u bivšoj Jugoslaviji. Nefleksibilnosti i nepokrivene oblasti u regulatornom okviru doprinose stalnom prisustvu viška zaposlenih, što je kombinovano sa neusklađenom strukturom znanja i vještina, ali i, opet, sa velikodušnim povećanjima plata. Sve to predstavlja temelj hitnosti koja je neophodna pri napredovanju reformi na tržištu rada.

D. NEPRAĆENA PRIVREDA

1.36. Podaci nacionalnih računa BH nisu prilagođeni u odnosu na veličinu nepraćene privrede (non-observed economy, NOE). Za razliku od toga, većina zemalja u regionu Evrope i srednje Azije (Europe and central Asia, ECA) vrše takva prilagođavanja. Odnosi koji se zasnivaju na BDP-u bi, prema tome, izgledali manje tačni u BH ako se koristi BDP bez barem nekog prilagođavanja za NOE. Ovaj izvještaj pokušava da koriguje zvanične procjene BDP-a, s ciljem pomaganja pri rješavanju tog pitanja i pravljenja tačnijih poređenja sa drugim zemljama.

1.37. Prilagođavanja za NOE su znatna i kreću se od 12 posto praćene privrede u prosjeku za nove članice EU (NMS)⁵ do 30 posto za zemlje Zajednice nezavisnih država (Commonwealth of Independent States, CIS) (Tabela 1.3). Zvanični nacionalni računi koje je objavila Albanija

³ Prema postojećoj strukturi, NFC se sastoji od premijera i ministara finansija države i entiteta.

⁴ BEEPS, 2005. godine.

⁵ Osam zemalja srednje i istočne Evrope koje su pristupile EU 2004. godine: Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Poljska, Slovačka i Slovenija.

Tabela 1.3 Prilagođavanja za nepraćenu privredu u statistikama za BDP
(Izraženo kao procenat objavljenog BDP-a i kao procenat praćene privrede)

Zemlja	Godina	NOE uključen u BDP	
		U % BDP-a uklj. NOE 1/	U % BDP-a isklj. NOE 2/
Jugoistočna Evropa		20.8	27.6
Albanija	2004	31.8	46.6
BH	...	Ovaj PEIR - 23.1	Ovaj PEIR - 30
Hrvatska	3/ 2002	14.2	16.6
SCG	...	nema	nema
BJR Makedonija	4/ 2003	16.3	19.5
Nove zemlje članice		13.8	16.4
Estonija	3/ 2002	9.6	10.6
Češka	3/ 2000	4.6	4.8
Mađarska	4/ 2000	11.9	13.5
Latvija	3/ 2000	13.6	15.7
Litvanija	3/ 2002	18.9	23.3
Poljska	3/ 2002	15.7	18.6
Slovačka	4/ 1998	22.0	28.2
Zemlje u procesu priključenja		14.0	16.4
Bugarska	3/ 2001	10.2	11.4
Rumunija	3/ 2002	17.7	21.5
CIS		23.2	29.8
Armenija	3/ 2003	28.9	40.6
Azerbejdžan	3/ 2003	20.7	26.1
Bjelorusija	3/ 2003	10.7	12.0
Gruzija	3/ 2004	28.3	27.6
Kazahstan	3/ 2003	21.6	27.6
Kirgistan	3/ 2003	17.0	32.1
Moldavija	3/ 2001	31.6	33.3
Rusija	3/ 2003	24.3	32.1
Tadžikistan	3/ ...	25.0	33.3
Ukrajina	3/ 2003	17.2	20.8
Uzbekistan	3/ ...	29.5	41.8
Ostali			
Austrija	3/ 2001	7.9	17.4
Italija	3/ 2003	14.8	17.4
Meksiko	3/ 2003	12.1	13.8

Izvori: UNECE (2003 i 2005) i IMF (05/158, 2005).

1/ $100 * \text{NOE} / (\text{NOE} + \text{OE})$, sa NOE (OE) nepraćene (praćene) privrede.

2/ $100 * \text{NOE} / \text{OE}$, gdje je NOE nepraćena a OE praćena privreda.

3/ UNECE, Nepraćena privreda u nacionalnim računima (Non-Observed Economy in I

4/ UNECE, 2003 prema citatu iz IMF (05/158), 2005.

uključuju znatno prilagođavanje, dok su prilagođavanja koja se vrše u BJR Makedoniji i Hrvatskoj znatno manja. Nacionalni računi za SCG, sa druge strane, ne uključuju prilagođavanje.

1.38. Prema onome što je do sada postalo dobro uspostavljena metodologija OECD-a za mjerenje NOE, NOE se sastoji od skrivene, neformalne i nelegalne proizvodnje.⁶ Skrivena proizvodnja uključuje aktivnosti koje nisu praćene ili zbog nedovoljnog izvještavanja, ili zbog neregistrovanosti ili iz različitih statističkih razloga. Neformalna proizvodnja uključuje neregistrovanu proizvodnju, dok nelegalne aktivnosti obuhvataju korupciju, prostituciju i slične aktivnosti.

⁶ OECD, 2004, *Handbook for Measurement of the Non-Observed Economy (Priručnik za mjerenje nepraćene privrede)*, www.oecd.org.

1.39. Nekoliko studija je procijenilo da je stepen NOE u BH visok. Izvještaj OECD-a je procijenio da je u toku perioda od 2001. do 2003. godine NOE fluktuirala između 57,7 i 52,6 procenata zvanično procijenjenog BDP-a.⁷ Ako se isključe korupcija i prostitucija, procjenjuje se da je NOE 2003. godine iznosila do 48,2 zvanično procijenjenog BDP-a. Dalje, savjetnik MMF-a za statistiku Centralne banke BiH je 2002. godine procijenio da siva ekonomija predstavlja 40 posto BDP-a.⁸ Na kraju, izvještaj MMF-a je koristeći regresionu analizu procijenio da je nepraćena privreda na nivou ekvivalentnom 30 posto BDP-a.⁹

1.40. Iako su intervali o kojima izvještavaju te studije široki, ovaj izvještaj PEIR uzima konzervativnu pretpostavku da NOE iznosi do 30 posto zvanično procijenjenog BDP-a, odnosno 23 posto ukupnog BDP-a, koji uključuje i NOE. Uključivanje prilagođavanja za NOE pomoglo bi pri povećanju pouzdanosti poređenja sa drugim zemljama i rafiniralo bi analizu koja je predstavljena u izvještaju. Za pitanja vezana za fiskalnu održivost, međutim, prilagođavanje nije relevantno i diskusija se usmjerava na neprilagođene iznose – prilagođavanje BDP-a utiče samo na nivo potrošnje ili duga u odnosu na BDP, ali ne na opšti smjer promjena.

1.41. Poređenja BH sa drugim zemljama jugoistočne Evrope moraju se vršiti pažljivo, pošto ovaj izvještaj ne vrši bilo kakva eksplicitna prilagođavanja za druge zemlje, osim ukoliko to nije eksplicitno navedeno (Tabele 2.5 i 2.8). Konkretno, kada bi BDP dat za SCG uključivao prilagođavanje za NOE, ili kada bi iznosi BDP-a dati za BJR Makedoniju i Hrvatsku bili prilagođeni navise za iznos veći od onog koji je prikazan u tabeli koja slijedi, procenti BDP-a prikazani za zemlje jugoistočne Evrope bili bi znatno niži. Kao temelj za razmatranja u poglavlju 2, potrošnja svih vlada u odnosu na BDP, prilagođena za NOE u BH, 2004. godine iznosila je 40,5 posto, dok je prosjek za zemlje jugoistočne Evrope iznosio 40,4 posto. Prilagođavanje BDP-a SCG za 30 posto navise i dodavanje po 10 posto na iznose BDP-a date za BJR Makedoniju i Hrvatsku, dovelo bi do toga da bi prosjek ukupne potrošnje vlada među zemljama jugoistočne Evrope za 2004. godinu iznosio 36,7 BDP-a. **Stoga, i uz korištenje općenito uporedive metodologije BH rashodi su još uvijek vrlo visoki u poređenju sa susjedima, ne uzimajući u obzir ekonomije sa većim stopama rasta u ostatku svijeta.**

E. ZAKLJUČAK

1.42. Ovo Poglavlje predstavlja ukupnu pozadinu u odnosu na koju se razvija detaljna fiskalna diskusija u preostalom dijelu izvještaja. Pregovori o SAA sa EC predstavljaju perspektivu za pomoć pri ubrzanju toka reformi. Međutim, biće potrebno još mnogo vremena da bi se uzeli u obzir interesi tri etno-religijske grupe. Makroekonomski debalansi se moraju razrješavati brže, strukturne reforme treba da napreduju sa obnovljenim poletom, kako bi se stvorili uslovi za snažniji rast proizvodnje i pomoć pri smanjenju stepena siromaštva. Naredno poglavlje se usmjerava na detaljniju i dubinsku analizu makrofiskalnih dešavanja i izazova.

⁷ Dell'Anno, Roberto and Marje Piirisild, 2004, *Estimates of the Non-Observed Economy in Bosnia and Herzegovina (Procjene nepraćene privrede u Bosni i Hercegovini)*, OECD.

⁸ IMF, 2004, *Selected Economic Issues (Izabrana ekonomska pitanja)*, Izvještaj 05/54.

⁹ IMF, 2005, *Selected Issues (Izabrana pitanja)*, Izvještaj 05/158.