

## 2. FISKALNA POZADINA I FISKALNA ODRŽIVOST

### A. UVOD

**2.1. Fiskalna pozicija BH je znatno poboljšana od kraja rata, ali ipak ostaju nerazriješena značajna pitanja koja imaju potencijal da u znatnoj mjeri umanje stepen fiskalne održivosti i perspektive za unapređenje životnog standarda.** Ta pitanja uključuju neefikasno poduplavanje i fragmentaciju vladinih funkcija, lošu kvalitetu vladinih usluga, te neefikasnu strukturu vladine potrošnje. Mehanizmi koordinacije između državnog i entitetskog nivoa, koji su od ključne važnosti za uspostavljanje, sprovođenje i praćenje fiskalnih politika, i dalje su nedovoljno razvijeni. U toku srednjoročnog perioda, vlasti će dobro postupiti ako poslušaju savjet da riješe te probleme i izgrade djelotvorne vladine institucije koje bi trebalo da pomognu pri konsolidaciji jedinstvenog ekonomskog prostora i napredovanju u integracijama u Evropsku Uniju. Ti naponi biće dodatno komplikovani potrebom da se riješi pitanje velikih fiskalnih pritisaka, uključujući i one koji su vezani za troškove izgradnje državnih institucija, izmirenje domaćih potraživanja i vođenje restitucije imovine.

**2.2. Ovo poglavlje istražuje razvoj fiskalnih politika u BH u toku posljednjih nekoliko godina i analizira nivo, strukturu i ishode vladine potrošnje.** Uključen je i pregled prihoda vlade, a daju se i preporuke vezane za načine smanjenja opterećenja koji vlada predstavlja za privredu. Poglavlje se nastavlja analizom fiskalne održivosti, uzimajući u obzir neposredne pritiske na fiskalne resurse i ključne preporuke koje se mogu kvantificirati i koje se daju u ostatku ovog dokumenta. Poglavlje se završava dodatnim preporukama vezanim za fiskalnu politiku, troškove vlade i institucionalne kapacitete.

### B. NOVIJA DEŠAVANJA U FISKALNOM SEKTORU

**2.3. Vlastima treba odati priznanje na znatnom stepenu fiskalnog prilagodavanja od trenutka u kojem je konsolidovani deficit vlada na svim nivoima dostigao svoj maksimum, u toku 1999. godine.** Konsolidovani deficit vlada na svim nivoima zasnovan na preuzetim obavezama smanjen je sa  $6\frac{1}{4}$  posto BDP-a prilagođenog za veličinu nepraćene privrede (8,1 procenat zvaničnog BDP-a) u 1999. godini na općenito uravnotežen saldo u 2004. i 2005. godini, pošto je veliko smanjenje odliva premašilo smanjenje prihoda (Tabela 2.1). Konsolidovana potrošnja vlada na svim nivoima, izražena na osnovu preuzetih obaveza pala je sa 52,6 posto prilagođenog BDP-a 1999. godine na  $40\frac{1}{2}$  posto 2004. godine. (Izražena kao procenat zvaničnog BDP-a, konsolidovana potrošnja vlada na svim nivoima opala je sa 68 posto 1999. godine na 52,6 posto 2004. godine). Međutim, preliminarni podaci ukazuju da se u toku 2005. godine potrošnja, izražena kao procenat BDP-a, opet povećala, te da je vjerovatno da će se dalje povećavati u toku 2006. godine. Konsolidovani prihodi vlada na svim nivoima su u toku 2004. godine opali gotovo potpuno paralelno sa smanjenjem grantova, uglavnom za investicijske projekte finansirane iz vanjskih izvora, prije ponovnog porasta u 2005. godini, te dodatnog u 2006. godini, kako je došlo do jačanja ekonomskih aktivnosti i naplate poreza.

**2.4. Oštar pad kod investicijskih projekata finansiranih iz vanjskih izvora i prelazak sa akumulacije zaostalih neizmirenih obaveza na njihovu isplatu predstavljao je najveći dio smanjenja potrošnje, izražene na osnovu preuzetih obaveza, od 1999. do 2004. godine.** Preostali dio odražavao je smanjenja odliva na plate, kamate i drugu tekuću potrošnju. Postepeno smanjenje međunarodne podrške, i kod grantova i kod zajmova, uslijedilo je nakon isplata zvaničnih donatora za poslijeratnu rekonstrukciju, koje su u toku perioda od 1995. do 2000. godine ukupno iznosile 5,1 milijardi US\$.<sup>1</sup> Prelazak na isplatu zaostalih neizmirenih obaveza najvećim je dijelom bio posljedica prekida neovlaštene potrošnje različitih vojski koje su postojele u zemlji krajem devedesetih godina prošlog vijeka i uvođenja trezora na različitim nivoima vlasti.

Tabela 2.1. BH: Fiskalna dešavanja, konsolidovane vlade na svim nivoima, 1999-2005. godina  
(U procentima zvanično procenjenog BDP-a, osim ako je drukčije ukazano)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Prihodi	60,3	56,2	52,0	50,6	53,0	52,1	53,1
Poreski prihodi	42,5	42,6	40,2	38,5	40,3	40,4	41,7
Indirektni porezi	17,1	16,2	14,0	16,2	17,4	18,1	20,6
Porezi na trgovinu	5,7	6,2	8,0	5,7	5,2	4,1	4,7
Direktni porezi	3,9	4,3	3,5	3,2	3,4	3,4	3,8
Doprinosi za socijalno osiguranje	15,8	15,9	14,7	13,5	14,4	13,2	15,7
Neporeski prihodi	5,5	3,7	4,3	4,8	7,6	8,1	9,4
Grantovi	12,2	9,9	7,6	7,3	5,1	3,6	2,5
Potrošnja, na osnovu preuzetih obaveza 1/	68,4	63,5	55,5	56,4	54,3	52,6	53,1
Tekuća potrošnja koja ne nosi kamate 1/	56,4	54,1	47,5	49,1	47,1	46,0	46,2
Kapitalna potrošnja	10,8	8,0	6,8	6,3	6,2	6,0	6,2
Kapitalni projekti finansirani iz vanjskih	10,0	6,7	5,4	2,7	3,9	3,2	1,7
Ostalo	0,8	1,3	1,4	3,6	2,3	2,8	4,5
Kamate	1,2	1,4	1,2	1,0	0,9	0,7	0,7
Bilans za osnovu preuzetih obaveza 1/	-8,1	-7,3	-3,5	-5,8	-1,3	-0,5	0,0
Uporedne stavke:							
Potrošnja u odnosu na prilagođeni BDP	52,6	48,8	42,7	43,4	41,8	40,5	40,9
Bilans u odnosu na prilagođeni BDP B	-6,3	-5,6	-2,7	-4,5	-1,0	-0,4	0,0

Izvori: Vlasti BH, MMF (različite publikacije) i procjene osoblja Svjetske banke.

**2.5. Odlivi na plate su opali prije svega zbog demobilizacije vojske i smanjenja veličine policije, reformi koje su bile politički teške i za koje vlastima treba odati veliko priznanje.** Odlivi na odbranu i bezbjednost su opali sa 12 posto 1999. godine na još uvijek pretjeranih 7 posto zvanično mjenog BDP-a 2004. godine. *Ad hoc* smanjenja kod potrošnje na održavanje i funkcionisanje (materijalne troškove), uglavnom za puteve i drugu infrastrukturu koja je rekonstruisana pomoću donatorskih sredstava u periodu neposredno nakon kraja rata, takođe su doprinijela smanjenju potrošnje. Niže međunarodne kamatne stope i restrukturiranje vanjskih obaveza BH prema Pariškom i Londonskom klubu pomogli su pri smanjenju odliva na kamate za dvije trećine, na 3/4 posto BDP-a do 2004. godine.

<sup>1</sup> Isplate vanjske pomoći, grantova i zajmova ne dokumentuju se ni u državnom ni u entitetskim budžetima. Slično tome, budžeti ne dokumentuju odlive na vladine investicijske projekte koje finansiraju vanjski donatori. Početak rješavanja tog pitanja pojavljuje se kao jedan od najvažnijih prioriteta za vlasti, na putu ka unapređenju fiskalne transparentnosti i omogućavanju usmjeravanja i sprovođenja fiskalne politike.

**2.6. Povećanje socijalne potrošnje 2005. godine dovelo je do povećanja konsolidovane potrošnje vlada na svim nivoima, izražene kao procenat BDP-a.** Predizborni budžeti entiteta za 2006. godinu predviđaju dvocifrena povećanja potrošnje, uglavnom na temelju mišljenja vlasti da će prihodi od PDV-a biti znatno viši od onih koji su ranije prognozirani i da okvirna uravnoteženost

Tabela 2.2. Entitetski budžeti, 2005-2006. godina 1/  
(U milionima KM, ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	RS		FBH	
	2005	2006	2005	2006
Potrošnja (U procentima BDP-a)	942 21,0	1.091 21,9	1.033 10,6	1.140 11,1
Prilagodavanja:				
Vraćanje duga	...	71	2	138
Odbrana	66	...	180	...
Kamate	...	38	2	62
Prilagodena potrošnja (U procentima BDP-a)	876 20,4	981 20,5	853 8,8	940 9,8
(Procenat promjene iz godine u	...	12,0	...	10,2
<b>Nominalni entitetski BDP</b>	<b>4.502</b>	<b>4.830</b>	<b>9.500</b>	<b>10.191</b>

Izvori: Ministarstva finansija i kalkulacije osoblja Svjetske banke.

1/ Prilagodavanja izvršena kako bi se podaci za 2005. i 2006. godinu godinu stavili na istu osnovu.

budžeta postignuta u toku prethodnog perioda predstavlja previše restriktivnu fiskalnu poziciju (Tabela 2.2). Potrošnja izražena kao procenat BDP-a će se kao rezultat toga povećati i u FBH i u RS. Najveći dio planiranog povećanja potrošnje u FBH rezultat je skoka uglavnom neusmjerenih socijalnih transfera, što odražava povećanje boračkih davanja, stvaranje novih prava i sredstva za slabo usmjeren program ublažavanja posljedica uvođenja PDV-a. Više plate za nastavnike i policiju, uz odlive na slično

slabo usmjeren program za olakšavanje posljedica uvođenja PDV-a, predstavljaju najveći dio povećanja potrošnje u RS. **Sve u svemu, vjerovatno povećanje potrošnje u odnosu na BDP u toku 2005. i 2006. godine poništiće napredak koji je postignut u toku posljednjih nekoliko godina i otežaće vlastima postizanje cilja koji se odnosi na smanjenje tereta koji vlada predstavlja za privredu i smanjenje poreskih stopa.**

### C. PRIHODI VLADE

**2.7. Visok nivo potrošnje vlade i dalje se podržava poreskim opterećenjem koje je veće od optimalnog, što prije svega odražava opterećujuće doprinose za socijalno osiguranje** (Tabela 2.3). Pošto se naplaćuju na malu osnovicu, zbog sveprisutnih poreskih izuzetaka i visokog stepena izbjegavanja poreskih obaveza, visoke stope doprinosa za socijalno osiguranje predstavljaju ključni uzrok visokog i rastućeg stepena prelaska ekonomskih aktivnosti u neformalni sektor.

**2.8. Stope doprinosa za socijalnu sigurnost su više nego u većini zemalja OECD-a i EU, a znatno su više od stopa u privredama u razvoju, kao što su Irska, Čile, Estonija i Litvanija** (Tabela 2.4). Vlade bi postupile dobro kada bi uvažile savjet da iskoriste priliku koju nudi potencijalno snažnije ostvarenje prihoda od poreza na dodatnu vrijednost (PDV) u odnosu na očekivano, da smanje teret koji predstavljaju doprinosi za socijalno osiguranje, u slučaju da se pokaže da je povećanje tih prihoda stalne prirode. Prioritet bi trebalo dati smanjivanju stopa doprinosa za zapošljavanje. Druga smanjivanja mogla bi se uvesti samo u tandemu sa odlukama o finansiranju dijela davanja iz oblasti socijalne zaštite iz opštih vladinih prihoda, umjesto iz oporezivanja plata. Na primjer, kad bi se obaveza plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje za penzionere prenijela sa fondova za penzijsko osiguranje na entitetske vlade, određeni stepen smanjenja doprinosa za penzijsko osiguranje mogao bi da bude održiv. Vlada RS bi takođe trebalo da ponovno razmotri finansiranje davanja dječije zaštite iz opštih prihoda i eliminaciju doprinosa za dječiju zaštitu koji se naplaćuje na plate (vidjeti detalje u Poglavlju 6).

Tabela 2.3. Poreski prihodi iz komparativne perspektive, 2004. godina

	Poreski prihodi i doprinosi za socijalno osiguranje 1/						PLD, PD DSO	Porezi R i U
	Ukupno	PLD	PD	DSO	R i U	Ostalo		
	(u % BDP-a)						(u % ukupne sume)	
BiH								
zvanični BDP	41,7	2,4	1,2	14,6	19,2	4,3	43,6	46,0
prilagođeni BDP	32,1	1,8	0,9	11,2	14,8	3,2	43,6	46,1
EU-15	40,6	10,5	3,5	10,3	12,5	3,8	59,7	30,8
OECD prosjek	36,3	9,4	3,4	8,3	11,6	3,6	58,2	31,9
Irska	28,4	7,4	3,7	4,0	11,2	2,0	53,4	39,5
Koreja	24,4	3,1	3,1	4,6	9,5	4,1	44,4	38,8
Slovačka	30,2	2,6	2,4	12,4	11,4	1,4	57,6	37,7
Čile	18,2	...	...	1,4	...	...	...	...

Izvori: OECD, MMF ai kalkulacije osoblja Svjetske banke.

1/ PLD- pozen za lični dohodak; PD- porez na dobit; SSC - doprinosi za socijalno osiguranje; R i U - roba i usluge, uključuje PDV

**2.9. Pored distorzivnih uticaja doprinosa za socijalno osiguranje, veliki dio prihoda generiše se kroz manje distorzivno indirektno oporezivanje.** Prihodi od indirektnog oporezivanja zauzimaju veći udio u poreskim prihodima nego u većini zemalja EU i OECD, dok primici od poreza na dohodak imaju jedan od najmanjih udjela u svijetu. Nizak udio poreza na dohodak u odnosu na BDP odražava niske poreske stope, brojne izuzetke od oporezivanja i rašireno izbjegavanje poreskih obaveza. Entitetske vlade namjeravaju da krajem 2006. ili početkom 2007. godine usvoje harmonizovane zakone o porezu na dobit i porezu na dohodak građana, što je dobrodošao razvoj događaja. Ako se usvoje i sprovedu, ti zakoni bi mogli da u velikoj mjeri olakšaju uspostavljanje ravnomjernije prihodne osnovice. Eliminacija izuzeća i neoporezivih dijelova dohotka vjerovatno će rezultovati većim stvarnim statutarnim stopama poreza na dohodak i poreza na dobit i vjerovatno će rezultovati većim prihodima. Vlasti bi trebalo da tu priliku iskoriste da smanje stope doprinosa za socijalno osiguranje. Nakon uspješnog uvođenja zakona, vlasti bi u toku srednjoročnog perioda dobro učinile kada bi poslušale savjet da razmotre povećanje stope poreza na dohodak građana, kako bi se stvorio prostor za dodatno smanjenje stopa doprinosa za socijalno osiguranje.

#### D. NIVO JAVNE POTROŠNJE

**2.10. Bez obzira na fiskalna prilagodavanja od 1999. godine, konsolidovana potrošnja vlada na svim nivoima i dalje ostaje visoka, na nivou od 40½ posto prilagođenog BDP-a.**

Tabela 2.4. Stope doprinosa za socijalno osiguranje (kao procenat bruto plata)

	Osiguranik	Poslodavac	Ukupno
BiH	29,9	5,8	35,6
RS	27,7	0	27,7
FBH	32,0	11,5	43,5
OECD prosjek	11,4	18,1	29,5
od čega:			
Irska	8,0	10,8	18,8
Koreja	7,1	8,8	15,8
Novi Zeland 1/	0,0	0,0	0,0
EU-8 prosjek	12,8	27,3	38,1
od čega:			
Litvanija	3,0	28,0	31,0
Poljska	27,0	19,7	46,6
Slovačka	9,4	25,6	35,0
Čile	17,6	2,4	20,0

Izvor: Administracija za socijalnu sigurnost SAD-a

Potrošnja je za cijelih 5 posto BDP-a viša od one u zemljama sa sličnim nivoom per capita dohotka. Poređenja sa ostalim zemljama iz regiona jugoistočne Evrope je teže provesti, stoga što SCG ne vrši prilagođavanja za nepraćenu privredu u svom BDP-u, dok druge zemlje vrše značajno različita prilagođavanja. U svrhu ilustracije, uniformno kumulativno prilagođavanje za nepraćenu privredu u svim zemljama jugoistočne Evrope od 30 posto (uključujući i prilagođavanja koja ove zemlje već sada vrše) rezultira prosječnim nivoom rashoda u odnosu na BDP od 36,7 posto, što je cijelih 4 posto BDP-a manje nego u BH (Tabela 2.5). Slično tome, ako se koriste procjene iz regresije prosječne primarne potrošnje na BND per capita, prognozirani nivo primarne potrošnje BH je za 5 posto BDP-a niži od viđenog (Slika 2.1). Prognozirani nivo primarne potrošnje je još niži ako se privrede u tranziciji, koje u tipičnom slučaju imaju više stope oporezivanja i više nivoe potrošnje, što odražava nasljeđe tranzicije, isključe iz analize.

Tabela 2.5. Prihodi i potrošnja konsolidovanih vlada na svim nivoima za izabrane zemlje  
(U US\$, izraženo kao procenat BDP-a, te u procentima) /1

Zemlja	BND per capita (US\$ PPP, 2004)	Prihodi (U % BDP-a za 2004. god.)	Potrošnja	Realni rast BDP-a per capita (1999-2004)
BH				
Zvanični BDP	7,430	52.4	52.6	3.2
Prilagođeni BDP		40.3	40.5	3.2
Prosjek za jugoistočnu Evropu				
Sa zvaničnim BDP za BH 2/	7,663	41.0	42.8	3.6
Sa svim prilagođavanjima 3/		35.0	36.7	
NMS	14,926	38.2	40.8	4.4
Irska	33,170	34.5	34.3	4.9
Španija	25,070	40.0	39.6	2.0
Grčka	22,000	43.6	48.3	3.4
Slovenija	20,730	41.7	43.1	2.8
Juzna Koreja	20,400	31.1	20.8	3.7
Češka Republika	18,400	38.6	41.9	3.3
Mađarska	15,620	43.0	49.3	3.3
Slovačka Republika	14,370	35.0	38.9	3.3
Estonija	13,190	39.6	37.9	6.3
Poljska	12,640	41.4	44.2	3.0
Litvanija	12,610	31.4	33.6	6.1
Latvija	11,850	34.8	35.9	7.0
Hrvatska	11,670	47.2	51.5	4.0
Čile	10,500	23.3	21.1	3.2
Malezija	9,630	23.5	28.8	1.4
Rusija	9,620	32.0	34.1	5.8
Rumunija	8,190	29.6	30.7	4.4
Tajland	8,020	17.1	16.8	3.4
Bugarska	7,870	41.7	40.0	5.0
Turska	7,680	42.2	47.2	2.5
BJR Makedonija	6,480	36.6	37.1	0.7
Ukrajina	6,250	34.9	39.4	7.3
Albanija	5,070	23.7	28.5	4.7
SCG	...	45.3	44.3	5.2

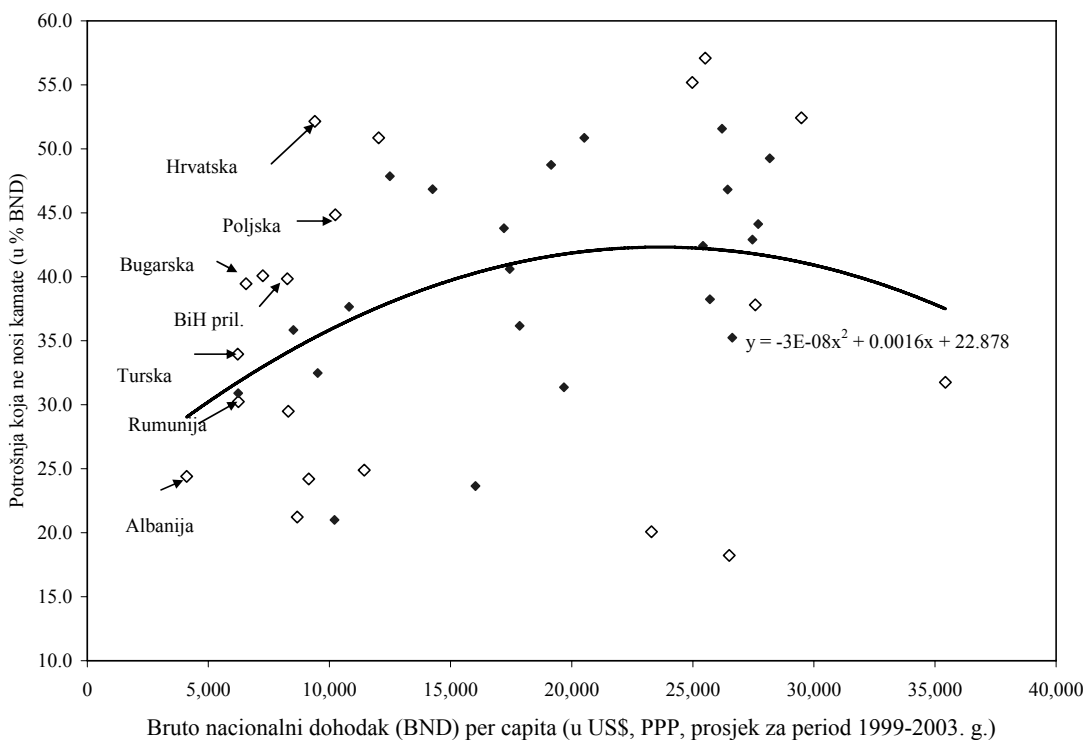
Izvori: ECA PREM baza podataka Svjetske banke i državne vlasti

1/ Ukoliko nije drugačije navedeno, procenti su u odnosu na zvanično objavljeni BDP. Bilo kakva prilagođavanja su radne pretpostavke i ne odražavaju zvanične stavove vlasti ili Svjetske Banke. U ovoj tabeli SEE uključuje Albaniju, BH, Hrvatsku, BJR Makedoniju i SCG.

2/ Sve zemlje, uključujući BH, u odnosu na zvanični BDP.

3/ Za sve zemlje u odnosu na BDP prilagođen da se uključe procjene nepraćene privrede u obimu od 30 posto od praćene privrede. Ovo uključuje 30 posto prilagođavanja navise za BH i SCG, te razliku do 30 posto prilagođavanja za ostale zemlje, jer njihov zvanično objavljeni BDP već uključuje određena prilagođavanja za obim nepraćene privrede.

Slika 2.1. Rashodi nevezani za kamate i prosječan bruto nacionalni dohodak per capita (U procentu bruto nacionalnog dohotka i u US\$, na bazi PPP)



## E. STRUKTURA JAVNE POTROŠNJE I KVALITET UPRAVLJANJA

**2.12. Struktura potrošnje odražava znatan stepen poduplavanja funkcija na svim nivoima vlade i neefikasnosti koje su i dalje prisutne, deset godina nakon kraja rata.** Dalja analiza i poređenja sa drugim zemljama zasnovana su na ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji za konsolidovanu vladu na svim nivoima koja je pripremljena za ovaj izvještaj PEIR. U BH, konsolidovana vlada na svim nivoima uključuje državnu vladu; entitete; distrikt Brčko; kantone u FBH; opštine u oba entiteta; vanbudžetske fondove za penzijsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, zapošljavanje i dječiju zaštitu (posljednji samo u RS); te direkcije za puteve na nivou entiteta i kantona (Tabela 2.6).<sup>2</sup> Odlivi na investicijske projekte finansirane iz vanjskih izvora su takođe uključeni, na osnovu podataka dobijenih od stranih donatora.

**2.13. Kvalitet ishoda napora vlada je niži od onog koji bi se mogao pretpostaviti na osnovu nivoa ukupne potrošnje u pojedinačnim kategorijama.** Primijećeni kvalitet ishoda u BH bio bi konzistentan sa vladinom potrošnjom od oko 30 posto, u odnosu na prilagođeni BDP, što je 10 postotaka niže od zabilježenog nivoa (Tabela 2.7). Ti rezultati su samo parcijalni i moraju se tretirati sa oprezom, ali oni ipak ukazuju na znatan stepen neefikasnosti kod vladine potrošnje. Te neefikasnosti se moraju početi rješavati prije nego što se ikakvi dodatni resursi posvete jačanju prioritarnih oblasti.

<sup>2</sup> Vlasti ne pripremaju konsolidovane račune za vlade na svim nivoima. Centralna banka je postigla napredak u tom smjeru, ali podaci koji su objavljeni na internet stranici centralne banke za početak 2006. godine još uvijek ne uključuju opštine, direkcije za puteve i investicijske projekte finansirane iz vanjskih izvora. Nivo detalja je takođe ograničen. Vidjeti:

[http://www.cbbh.gov.ba/statistika/vladine\\_financije/vladina\\_statistika\\_metodologija\\_en.pdf](http://www.cbbh.gov.ba/statistika/vladine_financije/vladina_statistika_metodologija_en.pdf).

Tabela 2.6. BH: Potrošnja konsolidovanih vlada na svim nivoima, 2002-2005. godina  
(U procentima BDP-a)

	2002	2003	2004	2005b	2004	2005b
	(Zvanični BDP)				(Prilagođeni BDP)	
Potrošnja na gotovinskoj osnovi	56.4	54.3	52.6	53.1	40.5	40.9
Plate i doprinosi	16.4	14.6	14.2	13.5	10.9	10.4
Bruto plate	11.8	11.1	10.9	10.4	8.4	8.0
Naknade	2.8	2.4	2.2	2.2	1.7	1.7
Doprinosi	0.9	1.1	0.9	0.8	0.7	0.6
Otpremnine	0.8	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0
Roba i usluge	10.7	12.6	11.5	10.4	8.8	8.0
Ugovorene usluge	6.1	7.8	7.4	6.7	5.7	5.2
Komunalije, isključujući energiju	1.1	1.4	1.3	0.9	1.0	0.7
Nabavka materijala	1.0	1.1	1.0	0.9	0.8	0.7
Tekuće održavanje	1.3	1.5	1.0	1.0	0.8	0.7
Ostalo 1/	0.8	0.9	0.8	0.8	0.6	0.6
Kapitalna potrošnja	6.3	6.2	6.0	6.2	4.6	4.8
Projekti finansirani iz vansjkih izvora	2.7	3.9	3.2	1.7	2.4	1.3
Ostalo 1/	3.6	2.3	2.8	4.5	2.2	3.5
Subvencije i transferi	21.5	19.0	19.7	21.6	15.2	16.6
Subvencije	1.1	1.3	1.5	1.5	1.1	1.1
Transferi pojedincima	13.7	13.7	14.4	15.2	11.1	11.7
Penzije	8.1	8.0	8.4	8.8	6.5	6.8
Boračka davanja	3.6	3.5	3.3	3.1	2.5	2.4
Naknade za nezaposlene	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Dječija zaštita	0.4	0.5	0.6	0.4	0.4	0.3
Socijalna pomoć	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4
Pomoć izbjeglicama	0.7	0.7	0.5	0.4	0.4	0.3
Ostali transferi pojedincima	0.2	0.3	0.7	0.9	0.5	0.7
Ostali transferi	6.7	4.1	3.9	4.9	3.0	3.8
Kamate	1.0	0.9	0.7	0.7	0.5	0.5
Neto zaduživanje	0.2	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2
Zaostale obaveze (+=gotvinski odlivi za izmirenje)	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3
Zaostale obaveze (+=povećanje)	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.3	-0.3
<b>Potrošnja na osnovu preuzetih obaveza</b>	<b>56.1</b>	<b>54.0</b>	<b>52.2</b>	<b>52.7</b>	<b>40.2</b>	<b>40.5</b>

Izvori: Procjene osoblja Svjetske banke na osnovu podataka sa različitih nivoa vlasti.

1/ Dnevnice, naknade za prevoz i gorivo, najam i osiguranje i bankarske usluge.

## Ekonomska klasifikacija

**2.14. Rashodi vlasti ne izgledaju poticajni za rast, sa više od polovine rashoda namijenjenih kategorijama potrošnje koje se općenito tretiraju kao kategorije koje samo u marginalnom smislu doprinose privrednom rastu.** Takva potrošnja uključuje pretjerane odlive na plate, u poređenju sa zemljama sa višim stopama rasta, kao što su Slovačka, Čile ili Južna Koreja; subvencije za preduzeća u državnom vlasništvu; veliki udio kapitalne potrošnje koja, i deset godina nakon kraja rata, ima tendenciju da odražava projekte koji su implementirani bez odgovarajućih opštih sektorskih strategija; te dio znatnog udjela transfera za sektor zdravstva koji su klasifikovani kao “ugovorene usluge” u sklopu potrošnje na funkcionisanje i održavanje (materijalne troškove) (Tabela 2.8).

**2.15. Odlivi na plate u javnom sektoru i kapitalnu potrošnju jasno su viši u odnosu na zemlje sa kojima se mogu vršiti poređenja, ali su prisutni i drugi slučajevi neefikasnosti.**

Tabela 2.7. Mjerila kvaliteta ishoda aktivnosti Vlade

	Indeks vidjenja korupcije 1/	Stopa morta- liteta djece na 1.000 2/	DTP Imun. 3/	Stopa upisa u srednje š. (neto) 4/
BH				
Ostvareno	3.1	14.0	80	73
Prognozirano 5/	5.7	11.4	94	...
Albanija	2.5	18.0	98	74
Hrvatska	3.5	6.0	95	87
BJR Makedonija	2.7	10.0	96	81
SCG	2.7	12.0	95	83
Estonija	6.0	8.0	97	87
Litvanija	4.6	8.0	95	93
Slovenija	6.0	4.0	92	93
Slovačka	4.0	7.0	99	87
Poljska	3.5	6.0	99	91
Čile	7.4	...	...	79
Irska	7.5	5.1	...	82
Južna Koreja	4.5	5.0	97	...

Izvori: Transparency International; WHO; te procjene osoblja.

1/ Transparency International. Higher score is better.

2/ WHO. Stopa mortaliteta djece na 1.000 živorođenih. Niže je bolje.

3/ WHO. U % broja djece starosti od 12-23 mjeseci. Više je bolje.

4/ LSMS za BH i Pokazatelji rasta u svijetu za ostatak.

5/ Regresija pokazatelja na vladinu potrošnju za 43 zemlje.

**regiona.** Iako visok nivo potrošnje nije neuobičajen u zemljama koje se oporavljaju nakon rata, viđenja iz nekoliko projekata širom zemlje ukazuju da postoje znatni nivoi neefikasnosti. Za donošenje definitivnih zaključaka biće neophodne detaljne aktivnosti vezane za rješavanje pitanja neefikasnosti u BH, ali se široko prihvata da su javni sektori u zemljama kao što su Čile i Irska visoko efikasni, što ukazuje da i niži nivoi kapitalne potrošnje u tim zemljama mogu da obezbijede iste ili veće koristi od daleko većih odliva u BH.<sup>4</sup> Štaviše, bez obzira na velike kapitalne odlive, ne izgleda da se rutinsko održavanje infrastrukture sprovodi redovno i došlo je do nagomilavanja znatnog nivoa neizvršenih aktivnosti na održavanju (Poglavlje 7). Smanjivanje stepena nagomilanih zaostalih neizvršenih aktivnosti i eliminacija neefikasnosti kod kapitalne potrošnje trebalo bi da budu prioriteta.

- **Eksplcitne subvencije su, uopšte gledano, u skladu sa onim u zemljama sa kojima se mogu vršiti poređenja, ali implicitne subvencije dovode do toga da je ukupni nivo podrške preduzećima znatno viši.** Odlaganje napredovanja kod restrukturiranja sektora preduzeća i stalni gubici željezničkih kompanija rezultovali su povećanjem eksplicitnih subvencija sa 3/4 posto prilagođenog BDP-a 2002. godine na 1,1 posto 2004. godine. Drugi iznos je, uopšte gledano, u skladu sa iznosima za NMS, ali subvencije u tim zemljama imaju tendenciju da u većoj mjeri odražavaju podršku poljoprivrednim proizvođačima. Cijena održavanja znatnog broja preduzeća u javnom vlasništvu koja proizvode gubitke u BH je takode sigurno mnogo viša. Uz to, u novijem periodu su se ponovo pojavili i kvazi-fiskalni gubici komunalnih preduzeća u državnom vlasništvu, pošto su tarifne stope ostale najvećim dijelom nepromjenjene, dok se cijena inputa oštro povećala. Kvazi-fiskalni gubici su 2004. godine vjerovatno iznosili i do 1/4 procenta prilagođenog BDP-a. Teško je, međutim, brojačano izraziti veličinu drugih implicitnih subvencija.

- **Kao što je ranije razmatrano, razlika između nivoa potrošnje u BH i potrošnje koja se prognozira na osnovu kvaliteta ishoda iznosi 10 posto BDP-a.** Analiza u sklopu ovog izvještaja ukazuje na to da je najveći dio razlike izazvan neefikasnom potrošnjom, a ne ograničenjima koje

- U odnosu na prilagođeni BDP, **potrošnja na plate** je oko 2½ posto viša nego u NMS, u prosjeku, i za 5 posto viša nego u Slovačkoj, Koreji ili Čileu (Poglavlje 4). Viši odlivi na plate predstavljaju kontrast u odnosu na loše rezultate javne uprave. Rezultat BH je niži od rezultata drugih zemalja jugoistočne Evrope što se tiče nekih pokazatelja adekvatnosti upravljanja.<sup>3</sup> Štaviše, indeks viđenja korupcije za BH bi, na osnovu regresije na nivo vladine potrošnje za 43 zemlje, trebalo da bude dva puta bolji od onog koji je viđen.

- **Nivo kapitalne potrošnje u BH je znatno viši nego u drugim zemljama**

<sup>3</sup> Svjetska banka, 2004, *Governance Matters (Pitanje uprave)*.

<sup>4</sup> Vidjeti Afonso et al., 2006, *Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets (Efikasnost javnog sektora: dokazi za nove članice EU i privrede u razvoju)*, European Central Bank (Evropska centralna banka), Radni dokument Br. 581.

Tabela 2.8. Potrošnja konsolidovanih vlada na svim nivoima, Ekonomska klasifikacija, 2004. 1/  
(u procentu BDP-a)

	Potrošnja		Roba i usluge		Subvencije i transferi		Kapitalna	Kamate
	Ukupno	Primarno	Ukupno	Plate	Ukupno	Subvencije		
BH								
Zvanični BDP	52.6	51.9	25.7	13.0	19.7	1.5	6.0	0.7
Prilagođeni BDP	40.5	39.9	19.8	10.0	15.2	1.2	4.6	0.5
Prosjek za jugoistočnu Evropu 2/								
Sa zvaničnim BDP za BH 3/	42.8	41.1	17.1	9.8	16.9	1.5	5.0	1.7
Sva prilagođavanja 4/	36.7	35.1	14.5	8.4	14.4	...	4.4	1.6
Albanija	28.5	24.9	9.4	6.3	10.6	...	4.9	3.6
Hrvatska	51.5	49.3	19.4	10.8	21.0	...	8.2	2.2
BJR Makedonija	37.1	36.2	13.1	8.5	11.2	...	3.2	0.9
SCG	44.3	43.1	17.7	10.4	22.1	...	2.5	1.2
NMS prosjek	40.8	38.9	...	8.2	19.0	...	3.9	1.9
od čega:								
Estonija 5/	37.1	36.9	21.1	7.6	12.9	1.4	2.9	0.2
Litvanija 5/	33.6	32.5	14.9	6.7	12.5	0.5	3.6	1.1
Slovenija	44.0	42.5	...	11.1	20.4	1.4	4.7	1.5
Slovačka	38.4	36.1	...	6.5	15.6	2.0	3.9	2.3
Poljska	45.7	43.0	...	...	20.7	0.6	3.6	2.7
Ostali								
Čile	22.1	21.1	...	4.3	6.6	...	2.1	1.0
Irska	32.7	31.5	14.8	8.7	12.2	0.7	3.6	1.2
Južna Koreja	22.0	20.8	...	6.5	4.1	...	3.4	1.2

Izvori: Svjetska banka, MMF i kalkulacije osoblja Svjetske banke.

1/ Zbir iznosa možda nije jednak ukupnom zbog toga što nisu uključeni neto pozajmljivanje i transferi u budžet EU .

2/ U ovoj tabeli, jugoistočna Evropa uključuje Albaniju, BH, Hrvatsku, BJR Makedoniju i SCG

3/ Korištenje potrošnje izražene u odnosu na zvanično procijenjeni BDP u BH.

4/ Za sve zemlje u odnosu na BDP koji uključuje 30 posto kumulativno prilagođavanje za nepraćenu privredu.

nameće DPA. Odlivi na plate su viši za čak 6 posto BDP-a od nivoa na koji bi ukazivali ishodi vladinih službi, a, kako pokazuje Poglavlje 4, veći fond plata odražava visoke plate za zaposlene nižeg ranga, kao i preveliki broj zaposlenih u sektorima odbrane i policije. Štaviše, veći odlivi na boračka davanja odražavaju nasljeđe rata i skromne reformske napore, više nego DPA. Uz to, kapitalna potrošnja je viša od prosjeka za NMS, a u isto vrijeme se ne pruža isti kvalitet usluga, što, opet, ne odražava troškove koje nameće DPA. Prema tome, izgleda da je direktna cijena aranžmana koje nameće DPA ograničena na relativno skromni rezidual koji ne premašuje nivo od 1-2 posto BDP-a. Indirektni troškovi neuspjeha pri reformama i modernizaciji DPA deset godina nakon rata, kao što su nedostatak jedinstvenog ekonomskog i političkog prostora, vjerovatno su mnogo veći i mnogo ih je teže kvantificirati.

## Funkcionalna klasifikacija

**2.16. Nasljeđe rata i dalje predstavlja znatan teret za strukturu javne potrošnje, pri čemu BH troši neproporcionalno više od zemalja NMS na javni red i boračka davanja (Tabela 2.9).** Ključne odlike analize funkcionalne klasifikacije su sljedeće:

- Odražavajući znatno veće policijske snage, **odlivi na javni red su znatno viši u BH nego u zemljama NMS**, odnosno iznose 5½ posto prilagođenog BDP-a, u odnosu na 3½ posto. Tekući

Tabela 2.9. Potrošnja konsolidovanih vlada na svim nivoima, Funkcionalna klasifikacija, 2004  
(U procentima BDP-a)

	Potrošnja kons. vlade		Opšte javne alužbe	Obrana i javni red		Obrazovanje	Zdravlje	Socijalna zaštita		Ekonomska pitanja
	Ukupna	Prim.		Ukupno	Obrana			Ukupno	Penzije	
BH										
Zvanični BDP	52.6	51.9	7.7	7.2	2.4	6.2	7.0	15.1	8.4	4.3
Prilagođeni BDP	40.5	40.0	5.9	5.5	1.8	4.8	5.4	11.6	6.5	3.3
EU-8 prosjek	40.8	38.9	6.1	3.5	1.7	5.1	4.7	15.9	8.8	4.5
Hrvatska	51.6	49.3	2.5	4.9	2.3	4.3	6.6	15.1	...	...
Estonija	38.9	36.9	...	...	2.0	5.7	...	14.3	6.1	3.8
Litvanija	32.9	32.5	4.6	3.6	1.6	5.9	3.8	15.2	6.2	4.4
Slovenija	44.0	42.5	8.5	3.4	1.4	5.9	6.8	18.3	11.6	3.5
Slovačka	38.4	36.1	5.0	3.8	1.8	1.8	4.4	8.4	7.6	4.7
Poljska	45.7	43.0	7.0	2.2	1.8	5.6	4.1	22.1	11.6	3.2
Čile	22.1	21.1	0.3	2.7	...	3.8	3.0	7.5	2.9	2.7
Irska	34.3	31.5	2.3	2.2	0.6	4.4	6.4	9.5	3.1	5.1

Izvori: Svjetska banka; MMF; Svjetska banka: Pregled politika javnog finansiranja u Bugarskoj (2005); i kalkulacije osoblja Svjetske banke.

proces demobilizacije pomogao je smanjenje potrošnje na odbranu na nivo koji je jednak prosječnom nivou za NMS, koji je povećan kako bi se ispunile obaveze preuzete u odnosu na NATO. Izazov za vlasti BH biće priprema za cilj postizanja članstva u Partnerstvu za mir i, u konačnici, NATO-u, uz istovremeno održavanje potrošnje na odbranu unutar razumnih ograničenja.

- **Socijalna zaštita:** Ukupni odlivi na socijalnu zaštitu su, ugrubo, slični nivoima u drugim zemljama regiona, ali su loše uravnoteženi (vidjeti Poglavlje 6). Boračka davanja, koja nisu usmjerena na najsiromašnije, zauzimaju neproporcionalan udio u javnim resursima, pri čemu su ti odlivi, izraženi kao procenat BDP-a, šest puta veći nego u susjednoj Hrvatskoj. Programi socijalne skrbi i dječije zaštite, za razliku od toga, izgledaju nedovoljno finansirani.

- **Zdravstvena zaštita:** Preveliki kapaciteti u sektoru zdravstvene zaštite, u kombinaciji sa velikim stepenom poduplavanja u administraciji zdravstvene zaštite, rezultuju velikim, ali istovremeno i neefikasnim, odlivima na zdravstvo (vidjeti Poglavlje 6).

- **Obrazovanje:** Neto stopa upisa u srednje škole je u BH znatno niža nego u zemljama srednje i istočne Evrope, što ima negativne konsekvence po perspektive za rast (vidjeti Poglavlje 5).

## F. FISKALNA ODRŽIVOST

**2.17. Imajući u vidu da je bilans konsolidovane vlade na svim nivoima u toku posljednjih par godina bio gotovo neutralan, te da je izvršeno restruktuiranje duga sa Pariškim i Londonskim klubom, dug je do 2005. godine pao na nivo od 31½ posto zvaničnog BDP-a.** Sav dug vlade predstavlja dug prema vanjskim povjeriocima. Predviđa se, međutim, da će vladin dug u znatnoj mjeri porasti nakon vjerovatne formalizacije potraživanja od vlade za nadoknadu ratne štete, zamrznute depozite u stranoj valuti (u nastavku teksta “zamrznuti devizni depoziti”), neplaćene obaveze i drugo (domaća potraživanja) u toku 2007. i 2008. godine. Tekuće procjene predviđaju da ukupni nivo domaćih potraživanja ima nominalnu vrijednost od oko 25 posto GDP-a, što bi, zajedno sa postojećim stanjem vanjskog duga vlade, dovelo do povećanja ukupnog duga vlada na nivo od oko 56 posto zvaničnog BDP-a (vidjeti u nastavku razmatranja i obračun stanja domaćih potraživanja) (Tabela 2.10).

**2.18. Kalkulacije primarnih bilansa za stabilizaciju duga se koriste, ali predstavljaju nepotpun instrument za analizu fiskalne održivosti u slučaju BH.** (Vidjeti kratak opis metodologije za obračunavanje primarnog bilansa za stabilizaciju duga u Aneksu A). Pod pretpostavkom da je realna kamatna stopa (nominalna kamatna stopa, plus stopa inflacije) **niža** od realne stope rasta BDP-a za 1 postotni poen, procjenjuje se da primarni **deficit** neophodan za stabilizaciju iznosi oko 0,6 posto BDP-a (Tabela 2.11).<sup>5</sup> Uključujući odlive na kamate na nivou od 3,3 posto BDP-a godišnje, to bi povlačilo fiskalni deficit u iznosu od 3.9 posto, što je red veličina koji povjerioci vjerovatno neće biti spremni da finansiraju. Kao rezultat toga, korisnije je uzeti kao pretpostavku red veličina zaduživanja vlade od 1½ posto BDP-a godišnje. Zahtijevani primarni **suficit**, kao rezultat toga, iznosi 1,8 posto. Fiskalna politika bila bi vođena faktorima koji, međutim, nisu oni koji su uzeti u obzir u ovoj analizi. Visoki vanjski deficit, neizvjesnost vezana za varijable politika i ukupno stanje domaćih potraživanja, između ostalog, vjerovatno će kao rezultat imati

Tabela 2.10. Konsolidovani dug vlada  
(U procentu BDP-a, 2005. godine)

	Ukupno	Od čega Vanjski
BH 1/		
Zvanično	56.3	31.7
Prilagođeno	43.3	24.4
SCG	60.2	52.9
Hrvatska	44.2	24.4
Albanija	55.6	17.8
BJR Makedonija	37.6	26.9
Bugarska	32.0	20.0
Rumunija	38.6	18.8

Izvori: MMF i procjene osoblja Svjetske banke.  
1/ Uključuje domaća potraživanja sa nominalnom vrijednošću od 29,6 posto BDP-a

Tabela 2.11. Primarni bilans za stabilizaciju duga 1/  
(U procentu BDP-a)

Realna kamatna stopa minus realna stopa rasta BDP-a 2/ (u %)	Primarni bilans	Fiskalni bilans
	(u % BDP-a)	
Fiskalni ishod za 2005. god.	0.7	0.0
1. Bez ograničenja pozajmljivanja		
-2.0	-1.1	-3.9
-1.0	-0.6	-3.9
2. Ograničenje zaduživanja: Maks. 1.5 % BDP-a godišnje		
-2.0	1.3	-1.5
-1.0	1.8	-1.5

1/ Realna stopa rasta BDP-a od 5 posto; stanje duga, uklj. domaća potraživanja, jednako 56,3 posto BDP-a  
2/ Negativno ako je realna kamatna stopa niža od rasta

neophodnost čak i oštrije fiskalne politike. Čak i kada se ti faktori apstrahuju, međutim, jednostavni model u ovom stavu zahtijevao bi pooštrenje od oko 1 posto BDP-a u odnosu na ishode iz 2005. godine. Budžeti vlada za 2006. godinu nisu, međutim, u skladu sa ovom kalkulacijom, što dovodi do neophodnosti sprovođenja većih prilagođavanja u narednim godinama.

**2.19. Potpunija slika fiskalne održivosti zahtijevala bi da analiza uzme u obzir i buduće fiskalne pritiske, kao i potrebu smanjenja vladine potrošnje i duga, u odnosu na BDP.** Fiskalni pritisci koji se naziru na horizontu uključuju potrebu formalizacije i izmirenja velikog nivoa domaćih potraživanja, jačanja institucija državne vlade i rješavanja pitanja restitucije imovine. Štaviše, vlade su izrazile želju da se angažuju na velikim infrastrukturnim projektima i poduzele su korake na kupovini željezničkih vozila, bez jasne strategije za željeznički sektor. Povećavanje poreskih stopa, kao način rješavanja tih izazova, bilo bi kontraproduktivno, imajući u vidu već veliki stepen tereta

<sup>5</sup> Odražavajući koncesionalnu prirodu postojećeg stanja vladinog duga i povoljne međunarodne kamatne stope, prosječna nominalna kamatna stopa u 2005. godini iznosila je 2,3 posto (dobija se dijeljenjem isplata za kamate sa prosječnim stanjem duha u toku 2005. godine). Projicira se da će ta stopa u toku srednjoročnog perioda rasti 5½ posto. Pretpostavlja se da će prosječna nominalna stopa na obveznice koje će biti izdate za izmirenje domaćih potraživanja iznositi 2½ posto, a pretpostavljeno je i povećanje stope za novi dug na 7 posto, što rezultuje nominalnom prosječnom stopom od 5 posto na vladin dug.



skromnije reformske napore. Imajući u vidu da će vlada biti ograničena u finansiranju velikog fiskalnog deficita, manje ambiciozan scenario ilustruje ograničenja za skromne reforme, u kombinaciji sa velikim fiskalnim pritiscima i ambicioznim planovima za povećanje potrošnje. U skladu sa navedenim, ovi scenariji su ilustrativni i vlasti će se suočiti sa većim brojem izbora između dva navedena. Ti izbori će rezultirati spektrom rezultata i ograničenja onoga što se može realizovati, uključujući i ostvarenja u smislu izgradnje države.

**2.23. Mjere za štednju koje se razmatraju u sklopu ambicioznijeg scenarija sažeto predstavljaju ključne pretpostavke preostalih poglavlja izvještaja PEIR, koje se mogu brojčano izraziti.** Oba scenarija kao pretpostavku uzimaju iste nivoe inflacije i isplata glavnice duga koje će dospjevati na postojeći vladin dug (Tabela 2.12). Sa druge strane, u različitim scenarijima se kao pretpostavke uzimaju različite kamatne stope za nova zaduženja, što odražava različite percepcije među povjericima o srednjoročnim mogućnostima zemlje u različitim scenarijima. Kamatne stope se obračunavaju na osnovu stanja duga vlade na kraju prethodne godine. Ono što je još zajedničko za oba scenarija je pretpostavka da će prihodi, isključujući grantove, ostati na nepromjenjenom nivou, u odnosu na BDP, dok će u toku srednjoročnog perioda grantovi biti smanjeni, u odnosu na BDP. Za razliku od toga, realne stope rasta BDP-a su različite u različitim scenarijima, kao i red veličina fiskalnih pritisaka i mjere za kontrolu potrošnje.

## G. AMBICIOZNIJI REFORMSKI SCENARIO

### Brojčano izražavanje fiskalnih pritisaka

Tabela 2.13. BH: Kvantifikacija fiskalnih pritisaka, ambiciozniji scenario, 2005-2010  
(U milionima KM, ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Potrošnja na kategorije sa pritiscima (U % zvaničnog BDP-a)	1697	2094	2471	2616	2717	2889
Potrošnja na kat. sa pritiscima, isključujući glavnice (U % zvaničnog BDP-a)	11,9	13,7	15,0	14,8	14,3	14,2
Potrošnja na kat. sa pritiscima, isključujući glavnice (U % zvaničnog BDP-a)	1697	2014	2259	2372	2519	2686
	11,9	13,2	13,7	13,4	13,3	13,2
Obrana (U KM u odnosu na 2005.godinu)	274	283	290	267	267	267
		9	16	-7	-7	-7
Policija (U KM u odnosu na 2005.godinu)	610	610	610	627	632	641
				17	22	31
Restruktuiranje sektora preduzeća (U KM u odnosu na 2005.godinu)		19	19	19	19	19
		19	19	19	19	19
Domaća potraživanja		80	256	313	261	261
Kamate			63	88	83	78
Glavnica		80	193	224	178	183
Restitucija			29	29	29	29
Kamate			10	10	9	9
Glavnica			18	19	19	20
Kapitalni odlivi (U % BDP-a)	813	1026	1102	1184	1271	1366
	5,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
Izgradnja institucija (U % BDP)		77	164	177	237	306
		0,5	1,0	1,0	1,3	1,5

Izvori: Procjene osoblja Svjetske banke.

**2.24. Ambiciozniji reformski scenario kao pretpostavku uzima postojanje znatne političke volje i ulaganje znatnih napora na rješavanju nadolazećih fiskalnih pritisaka, smanjenju tereta koji vlada predstavlja za privredu i smanjivanje vladinog duga.** Fiskalni pritisci s kojima se suočava BH su znatni. Iz razloga koji su detaljnije predstavljani u nastavku teksta, u nedostatku mjera

za smanjenje ili kontrolu potrošnje, rješavanje tih fiskalnih pritisaka bi do 2010. godine povećalo konsolidovanu potrošnju vlada na svim nivoima koja ne nosi kamate za 1,3 posto BDP-a u odnosu na 2005. godinu, isključujući vraćanje glavnice domaćeg duga. Ako se uključi vraćanje glavnice, projicira se povećanje odliva za 2,3 posto GDP-a do 2010. godine (Tabela 2.13). Ključni pritisci na rashodnoj strani detaljno su prikazani u narednim stavovima.

**2.25. Postoje rizici vezani za mogućnost povećanja veličine fiskalnih pritisaka identifikovanih u ovoj sekciji, kao i nadolaska dodatnih pritisaka.** Takva događanja bi trebalo da se riješe kroz identifikaciju dodatnih smanjenja potrošnje i daljeg pooštavanja fiskalne politike, ako se želi da aktivnosti na izgradnji institucija i preostalom dijelu vladinog programa budu nastavljene po planu. Unutar identifikovanih kategorija, ključni rizici bi mogli da rezultuju iz viših troškova restitucije imovine, restrukturiranja sektora preduzeća ili izmirenja domaćih potraživanja. Štaviše, naponi na jačanju opštinskih nivoa vlasti, kroz odobravanje viših plafona za zaduživanje opština, a time i viših odliva, možda će morati da se nadoknade ograničavanjem potrošnje na drugim nivoima vlasti.

### *Izgradnja države*

**2.26. Jačanje centralnog nivoa vlade u isto vrijeme predstavlja i ključni izazov i priliku za unapređenje efikasnosti i pomoć pri napredovanju procesa integracije sa EU.** Kao što je detaljno predstavljeno u Poglavlju 3, izgradnja institucija uključuje konsolidaciju, na državnom nivou, ključnih institucija ili funkcija koje su do sada bile fragmentirane na mnogo različitih nivoa vlasti, stvaranje novih institucija i jačanje kapaciteta postojećih institucija. Kao što pokazuju procjene date u Poglavlju 3, skroman tempo izgradnje države rezultovaće troškovima na nivou od  $\frac{3}{4}$  posto BDP-a godišnje. Nešto ambiciozniji program povećao bi troškove na  $1\frac{1}{2}$  posto BDP-a godišnje. Ambiciozniji reformski scenario uzima kao pretpostavku da će troškovi iznositi  $\frac{1}{2}$  posto BDP-a 2006. godine, ali da će se povećati na  $1\frac{1}{2}$  posto do 2010. godine.

### *Domaća potraživanja*

Tabela 2.14. BH: Stanje domaćih potraživanja, Ambiciozniji scenario reforme  
(U milionima KM ako nije eksplicitno rečeno drugačije)

	Zakoni 1/	Tekuće Proc 2/	Planirano izmirenje Gotovina Obveznice	
Ukupna nominalna vrijednost	4,731	3,308	211	3,097
Nominalna vrijednost (U % nominalnog BDP- NPV (U % nominalnog BDP-a iz 2004. godine)	35.3	24.6	1.6	23.0 17.8
FBH	2,969	1,654	100	1,561
Opšte obaveze	948	93	93	
Obaveze za zajmove poslovnih banaka	11	11		11
Obaveze za zamrznute depozite u stranoj valuti	1,110	1,150		1,150
Potraživanja nadoknade ratne štete	900	400		400
RS	1,762	1,654	111	1,543
Opšte obaveze	387	224	56	168
Obaveze za zamrznute depozite u stranoj valut	775	830	55	775
Potraživanja nadoknade ratne štete	600	600		600

Izvori: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Zakon o određivanju i izmirenju unutrašnjeg duga FBH (2004.)

i Zakon o određivanju i izmirenju unutrašnjeg duga RS (2004.).

2/ Entitetska ministarstva finansija, OHR, MMF i procjene osoblja Svjetske banke.

**2.27. U BH su kao rezultat rata vođenog od 1992. do 1995. godine i fiskalnih pritisaka u periodu odmah iza njega akumulirana znatna domaća potraživanja** (Tabela 2.14). Kao odgovor na navalu podnošenja sudskih prijava od strane pojedinačnih potražilaca, kao i ekstremno različite sudske presude za slična potraživanja, oba entiteta su usvojila zakone koji propisuju tip i veličinu validnih potraživanja. Zakoni su usvojeni i kao reakcija na ranije presude Komisije za ljudska prava Ustavnog suda, koje su proglasile nevažećim dijelove tada postojećih mehanizama za izmirenje potraživanja, koji su usvojeni u sklopu zakona o privatizaciji. Sa manjim izuzecima, zakoni su podijelili potraživanja na tri velike grupe: zaostale neizmirene obaveze u sklopu vladine potrošnje (dospjele od 30. juna 1996. godine do 31. decembra 2002. godine), obaveze za zamrznute depozite u stranoj valuti i obaveze za nadoknadu ratne štete (Tabela 2.15). NPV obveznica koje će biti izdate za izmirenje domaćih potraživanja prema zakonima ograničena je na 10 posto BDP-a.

**2.28. Zakoni su osporeni na Ustavnom sudu i Komisiji za ljudska prava.** U vezi sa zamrznutim deviznim depozitima, Komisija za ljudska prava je prosudila da izmirenje mora da se sprovede obveznicama koje bi izdala državna vlada, uz eksplicitne državne garancije, te sa ročnošću ne dužom od 15 godina i kamatnom stopom koja bi nosiocima prava adekvatno nadoknadila gubitke vrijednosti zbog inflacije. Sadašnji državni zakon o izmirenju potraživanja za zamrznute devizne depozite predviđa obveznice sa ročnošću od 13 godina i fiksnom kamatnom stopom od 2,5 posto.

Tabela 2.15. BH: Isplate za izmirenje domaćih potraživanja, ambiciozniji scenario  
(U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2006	2007	2008	2009	2010	NPV 1/
Ukupni odlivi (U % BDP-a)	80 0.5	256 1.6	313 1.8	261 1.4	261 1.3	17.8
Kamate		63	88	83	78	
Glavnica	80	193	224	178	183	
Opšte obaveze, gotovina	52	52	52			
Opšte obaveze, obveznice 2/		15	15	15	15	1.0
Kredit FBH uzet od banaka 2/		1	1	1	1	0.1
Zamrznuti devizni depoziti 2/ 3/		161	161	161	161	11.3
Zamrznuti devizni depoziti, gotovini:	28	28				
Potraživanja nadoknade ratne štete 2/			84	84	84	5.4
Uporedna stavka: Restitucija 3/ od čega: kamate		29 11	29 10	29 9	29 9	

Izvori: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ NPV kao procenat nominalnog BDP-a za 204. godinu.

2/ U potpunosti amortizovane obveznice na 15 godina sa 3 posto kupona.

3/ Uz pretpostaku izmirenja obveznicama sa NPV od 2 posto BDP-a.

**2.29. Potraživanja za nadoknadu ratne štete potencijalno su manja u odnosu na potraživanja zamrznute devizne štednje, ali su bila praćena jednako značajnim osporavanjima.** U decembru 2004. godine, Ustavni sud je presudio, a kasnije je to potvrdila i Komisija za ljudska prava, da su obveznice sa rokom dospijeca od 50 godina sa nula prinosom kupona bile nekompatibilne sa građanskim pravima koja štiti Ustav. Odluka Komisije za ljudska prava, međutim, nije dala nikakve daljnje smjernice vezane za adekvatnu ročnost obveznica koja bi bila konzistentna sa Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Analiza kao pretpostavku uzima obveznice sa ročnošću od 15

godina i kamatnom stopom od 2,5 posto, ali bi se moglo pokazati da će stvarno izmirenje biti povoljnije, sa dužom ročnošću i grejs periodom.

**2.30. Kako entitetske vlade plaćaju domaće zaostale obaveze, stanje domaćih potraživanja je od kraja 2004. godine smanjeno.** Zajedno sa dodatnim otpisima koji su predstavljali rezultat verifikacije, ukupna veličina domaćih zaostalih neizmirenih obaveza znatno je smanjena. Štaviše, revizija veličine domaćih zaostalih neizmirenih obaveza nagore malo je vjerovatna, pa se postojeće stanje uzima kao osnova i za ambiciozniji reformski i za manje ambiciozan scenario. Vlasti su počele verifikaciju računa zamrznutih deviznih depozita 11. augusta 2005. godine u RS i 11. septembra 2005. godine u FBH i očekuju da će taj proces završiti do kraja 2006. godine. Oba scenarija su zasnovana na zakonski propisanom limitu, iako iskustva iz susjednih zemalja ukazuju da je vjerovatno da će konačni iznos biti manji.

**2.31. Vjerovatno je znatnije smanjenje veličine potraživanja nadoknade ratne štete u FBH.** Iscrpni naponi koje je uložio OHR, uključujući pregled svih potraživanja podnešenih na kantonalnom i entitetskom nivou, ukazuje na to da je vjerovatno da će nadoknade ratne štete, koje su procjenjene na 900 miliona KM u zakonu FBH vjerovatno iznositi najviše 400 miliona KM. To je iznos koji se koristi u sklopu ambicioznijeg reformskog scenarija. Za razliku od potraživanja u FBH, dalje smanjenje potraživanja za nadoknadu ratne štete u RS, u odnosu na ograničenje od 600 miliona KM koje je predviđeno zakonom u RS malo je vjerovatno. Ambiciozniji eformski scenario koristi iznos koji je predviđen zakonom, a manje ambiciozan reformski scenario predviđa daleko veći iznos.

**2.32. Pod ambicioznijim reformskim scenarijem, nominalna vrijednost domaćih potraživanja iznosi do 24,6 posto nominalnog BDP-a iz 2004. godine, sa NPV od 17,8 posto.<sup>6</sup>** Predviđa se da će samo dio potraživanja biti izmiren gotovinom, a da će se ostatak izmiriti obveznicama. Pretpostavlja se da će obveznice za izmirenje potraživanja vezanih za zamrznute devizne depozite biti izdate 2007. godine, a da će obveznice za nadoknadu ratne štete biti izdate u 2008. godini. Pretpostavlja se da će obveznice biti potpuno amortizovane u toku svog vijeka, što je konzervativna pretpostavka.

### *Reforma odbrane*

**2.33. Vlasti su pokrenule ambicioznu reformu odbrane.** Od početka 2006. godine uspostavljena je jedinstvena komandna struktura, sa jedinstvenim budžetom, na državnom nivou. Entitetske vojne snage i ministarstva odbrane su ujedinjeni u isto vrijeme, ali će broj osoblja i stopa plata ostati nepromijenjeni do kraja septembra 2006. godine. Vlasti su preuzele obavezu da do sredine 2006. godine postignu dogovor o broju osoblja i nivoima plata koji će stupiti na snagu u oktobru 2006. godine. Te stope plata biće propisane u zakonu o platama u javnom sektoru na državnom nivou. Ambiciozniji reformski scenario uzima kao pretpostavku znatno niže povećanje stopa plata od onog koji proističe iz budžeta za 2006. godinu. Postizanje manjeg povećanja zahtijevalo bi znatan stepen političke volje, posebno u iščekivanju opštih izbora 2006. godine. Uzimaju se sljedeće pretpostavke:

- Od oktobra 2006. godine, vojne snage će biti smanjene na 10.000, sa 11.766, koliko iznosi sadašnje stanje, a broj administrativnog osoblja će biti smanjen na 1.000, sa 1.364. Pretpostavlja se da će prosječne stope plata za vojsku biti povećane na 1.137 KM mjesečno (povećanje od 5 posto za

---

<sup>6</sup> Da bi se izračunala NPV potraživanja, analiza koristi diskontnu stopu koja predstavlja zbir prosječnog dobitka na desetogodišnje njemačke obveznice od 2001. godine (oko 4 posto), kao i interval za nedavno izdate Eurobond obveznice Ukrajine, u odnosu na njemačke obveznice (250 baznih poena), diskontna stopa koja je korištena, prema tome, iznosi 6½ posto. Prema ambicioznijem reformskom scenariju, NPV svih domaćih potraživanja iznosi do 17,8 posto nominalnog BDP-a iz 2004. godine, odnosno 18,9 posto nominalnog BDP-a iz 2003. godine. Taj drugi iznos treba da se uporedi sa NPV od 10 posto BDP-a koji predstavlja ciljni iznos koji zakoni treba da postignu.

oružane snage FBH, što rezultuje povećanjem od 34 posto za oružane snage RS) i na 1.717 KM za osoblje Ministarstva odbrane. I takve stope plata su i dalje vrlo visoke. Za svrhe poređenja, prosječna bruto plata u formalnom sektoru u BH 2004. godine je iznosila 713 KM, dok su prosječne plate u rastućem neformalnom sektoru bile mnogo niže.

- Smanjenja broja osoblja prati isplata otpremnina, prema kojoj višak vojnika i državnih službenika dobija svoje tekuće plate u toku 12 mjeseci, od oktobra 2006. godine do septembra 2007. godine (što iznosi 12.400 KM po osobi u Armiji FBH i 11.300 u Vojsci RS).

**2.34. U odnosu na scenario koji predviđa zadržavanje *statusa quo* i nikakve promjene broja zaposlenih i stopa plata u sektoru odbrane, ambiciozniji reformski scenario rezultuje skromnim troškovima od 0,1 posto BDP-a 2006. i 2007. godine.** Nakon toga postižu se zanemarive uštede, što je dostignuće koje odražava pretpostavku vezanu za skromna povećanja plata (Tabela 2.16). Ti rezultati naglašavaju važnost fiskalne prudentnosti pri određivanju stopa plata i otpremnina za vojsku i Ministarstvo odbrane.

### *Reforma policijskih snaga*

**2.35. Vlasti su krajem 2005. godine postigle dogovor o pokretanju reforme policijskih snaga.** Tekući prijedlozi predviđaju da će taj proces biti završen u toku pet godina, počevši sa administrativnim i pravnim pripremama od 2006. godine, do kraja 2007. godine, što bi pratile unifikacija i smanjenje postojećih policijskih snaga od 2008. godine i dalje do 2010. godine. Postoji, međutim, znatan stepen neizvjesnosti u vezi sa brzinom procesa. U sklopu ambicioznijeg reformskog scenarija koriste se sljedeće pretpostavke (Tabela 2.17):

- U toku perioda od 2008. do 2010. godine, ukupni broj policijskih snaga biće smanjen za 3.500 u odnosu na nivoe iz 2005. godine (20 posto u toku 2008. godine, 30 posto u toku 2009. godine i ostatak u toku 2010. godine), dok će broj administrativnog osoblja biti smanjen za 2.000 (50 posto u toku 2008. godine, 30 posto u toku 2009. godine i 20 posto u toku 2010. godine), u skladu sa preporukama koje su sadržane u Izvještaju Komisije za restrukturiranje policijskih snaga BH iz decembra 2004. godine. Pretpostavlja se da će dinamika premiještanja policijskih snaga i administracije u nove policijske regione teći u skladu sa već pomenutim pretpostavkama vezanim za dinamiku smanjenja broja osoblja.

- U nedostatku zvaničnih odluka, pretpostavlja se da će prosječna plata novih policijskih snaga biti povećana za 5 posto u odnosu na sadašnji nivo prosječne plate u FBH. To je ambiciozna pretpostavka, čija realizacija će zahtjevati političku volju. Policajci će početi da primaju nove plate nakon što pređu u nove snage; do tada, pretpostavlja se da će primati svoje sadašnje plate. U nedostatku bilo kakvih drugih smjernica vlasti, pretpostavlja se da će višak policijskih snaga primiti otpremnine u iznosu od 7.000 KM po osobi.

**2.36. Pod ambicioznijim reformskim scenarijem projicira se da će cijena reforme policijskih snaga biti skromna i da će iznositi do 0,1-0,2 posto godišnje od 2008. do 2010. godine.** Vlasti bi dobro postupile ako bi poslušale savjet da odrede nivoe plata i broj zaposlenih tako da se u toku srednjoročnog perioda ostvare uštede, umjesto da to rezultuje povećanjem troškova.

Tabela 2.16. BH: Reforma odbrane, ambiciozniji reformski scenario  
(Broj zaposlenih - stvarni iznosi, bruto prosječne mjesečne plate u KM)

	2005		2006				2007		2008		2009		
	zap	plate	Jan-Sept		Okt-Dec		Ukupne plate	zap	plate	zap	plate	zap	plate
			zap	plate	zap	plate							
Državni nivo													
Vojska					10,000	1,384		10,000	1,384	10,000	1,384	10,000	1,384
Administracija	158	1,717	158	1,717	1,000	1,717		1,000	1,717	1,000	1,717	1,000	1,717
FBH													
Vojska	7,937	1,034	7,937	1,034									
Administracija	791	1,348	791	1,348									
RS													
Vojska	3,829	813	3,829	813									
Administracija	415	941	415	941									

(U milionima KM)

Ukupni platni fond	156.6	117.4	46.7	164.1	186.7	186.7	186.7
Nadoknade	31.3	23.5	9.3	32.8	37.3	37.3	37.3
Otpremnine 1/			7.0	7.0	17.5	0.0	0.0
Ostali troškovi tranzicije 2/				3.3	5.0		
Ukupna cijena reforme 3/				19.4	58.7	36.1	36.1
(U % BDP-a)				0.1	0.4	0.2	0.2

Iznosi: Ministarstva odbrane, Komisija za reforme odbrane i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Počevši od oktobra 2006. godine, svo osoblje koje je višak će primati u toku dodatnih 12 mjeseci primati iste bruto plate koje su primali do septembra 2

2/ Ministarstvo odbrane.

3/ U odnosu na nereformski scenario u sklopu kojeg se plate zadržavaju na nepromijenjenom nivou, u nominalnim iznosima.

Tabela 2.17. BH: Reforma policijskih snaga, Ambiciozniji reformski scenario 1/  
(Broj zaposlenih - stvarni iznosi, bruto prosječne mjesečne plate u KM)

			2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ministarstvo bezbjednosti 2/ od čega:								
Administracija	Pr. plate		1,900	1,900	1,900	1,900	1,900	1,900
	Br. zap		51	51	51	2,001	3,171	3,951
Policija	Pr. plate					1,622	1,622	1,622
	Br. zap					2,161	5,403	10,805
RS								
Administracija	Pr. plate		750	750	750	750	750	750
	Br. zap		2,196	2,196	2,196	1,098	439	0
Policija	Pr. plate		850	850	850	850	850	850
	Br. zap		5,458	5,458	5,458	4,366	2,729	0
FBH								
Administracija	Pr. plate		1,545	1,545	1,545	1,545	1,545	1,545
	Br. zap		404	404	404	202	81	0
Policija	Pr. plate		1,545	1,545	1,545	1,545	1,545	1,545
	Br. zap		847	847	847	678	424	0
Kantoni								
Administracija	Pr. plate		1,360	1,360	1,360	1,360	1,360	1,360
	Br. zap		3,300	3,300	3,300	1,650	660	0
Policija	Pr. plate		1,360	1,360	1,360	1,360	1,360	1,360
	Br. zap		8,000	8,000	8,000	6,400	4,000	0
Ukupno								
Administracija	Pr. plate		1,152	1,152	1,152	1,451	1,695	1,900
	Br. zap		5,951	5,951	5,951	4,951	4,351	3,951
Policija	Pr. plate		1,176	1,176	1,176	1,247	1,368	1,622
	Br. zap		14,305	14,305	14,305	13,605	12,555	10,805
			(U milionima KM)					
Platni fond bez reforme			284	284	284	284	284	284
Sažetak reformskog scenarijaj								
Platni fond 2/			284	284	284	290	295	300
Otpremnine				0	0	12	12	15
Ukupan trošak plata			284	284	284	302	306	315
Neto cijena						17	22	31
(U % BDP-a)						0.1	0.1	0.2

Izvori: EUPM, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstvo bezbjednosti, MMF i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Prosječne plate date su u KM mjesečno.

## Restitucija imovine

**2.37. Restitucija imovine tek treba da počne.** Komisija za restituciju na državnom nivou, koja je uspostavljena u toku 2004. godine, pozvala je građane i kompanije da dostave potraživanja za

Tabela 2.18. BH: Brojčano izražavanje mjera vezanih za potrošnju, Ambiciozniji reformski scenario, 2005-2010. godina (U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Potrošnja u kategorijama sa mjerama (% BDP-a)	4134 29.0	4204 27.5	4209 25.6	4300 24.3	4417 23.3	4544 22.3
Usko definisani platni fond 1/ (U % BDP-a)	822	812 5.3	803 4.9	793 4.5	790 4.2	790 3.9
Obrazovanje 2/ (U % BDP-a)	745	732 4.8	764 4.6	801 4.5	843 4.4	889 4.4
Subvencije (U % BDP-a)	210	205 1.3	200 1.2	195 1.1	195 1.0	195 1.0
Transferi neprofitnim organizacijama (U % BDP-a)	285 2.0	278 1.8	271 1.6	264 1.5	264 1.4	264 1.3
Socijalna skrb 3/ (U % BDP-a)	623	697 4.5	630 3.8	641 3.6	653 3.4	665 3.3
Penzije (U % BDP-a)		1316 8.6	1369 8.3	1425 8.1	1482 7.8	1542 7.6
Nabavke lijekova (U % BDP-a)	184	164 1.1	172 1.0	181 1.0	190 1.0	199 1.0

Izvori: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Isključuje zaposlene u javnom sektoru u sektorima odbrane, policije i obrazovanja.

2/ Uključuje sve odlive na obrazovanje, uključujući plate.

3/ Uključuje socijalnu skrb, dječiju zaštitu i boračka davanja.

imovinom koja bi bila podložna restituciji, ali još nije donijeta odluka o tome koji koraci bi trebalo da se poduzmu. Do sada dostavljeni zahtjevi pokrivaju polovinu teritorije BH, pri čemu se većina odnosi na obradivo zemljište i šume. Čak i ako se u obzir uzme mogućnost preklapanja potraživanja ili prekomjernih potraživanja, ti iznosi ukazuju na činjenicu da bi potencijalni troškovi tog procesa mogli da eskaliraju ako se procesom ne bude adekvatno upravljalo. S tim na umu, vlasti bi dobro postupile kad bi prihvatile savjet da se dogovore da obezbjede samo novčanu kompenzaciju i da razviju mehanizme za izmirenje potraživanja restitucije kojima bi se postigla ravnoteža između privatnih potraživanja i javnih interesa. Analiza uzima kao pretpostavku da će NPV duga izdatog za rješavanje restitucije iznositi samo 2 posto BDP-a, a pretpostavlja se da će izmirenje početi u toku 2007. godine preko obveznica sa istim karakteristikama koje imaju i obveznice koje se koriste za izmirenje domaćih potraživanja. Međutim, rizik da će stvarno izmirenje biti mnogo veće od pretpostavljenog je znatan. Neizvjesnost u vezi stvarnog vremena početka procesa je takođe znatna.

### ***Kapitalni rashodi***

**2.38. Kako bi odražavao povećanje vjerovatnoće da će vlade da se angažuju na infrastrukturnim investicijama višeg nivoa, kao i vjerovatnoću da će potrošnja biti povećana s ciljem unapređenja infrastrukture na pod-državnom nivou, ambiciozniji reformski scenario uzima kao pretpostavku da će kapitalni rashodi konsolidovane vlade na svim nivoima biti povećani sa 5,7 posto BDP-a za 2005. godini na 6,7 posto do 2010. godine.**

## Brojčano izražavanje mjera za smanjenje potrošnje

**2.39. Kako bi se nadoknadili pritisci za povećanje potrošnje i kako bi se omogućilo opšte smanjenje potrošnje sa 53 posto zvaničnog BDP-a na 49 posto, predložene mjere za potrošnju bi, same za sebe, smanjile odlive za procijenjenih 6,7 posto BDP-a do 2010. godine, u odnosu na 2005. godinu.** Te mjere predstavljaju podskup preporuka koje su sadržane u ostatku izvještaja i predstavljaju znatan reformski napor (Tabela 2.18). Iako su odlučna, predložena smanjenja potrošnje svakako nisu nerealna. Ta smanjenja mogla bi se porediti sa smanjenjem konsolidovane potrošnje vlada na svim nivoima ekvivalentnom 6,2 posto, od 1998. do 2002. godine u Litvaniji, ili sa smanjenjem od 4 posto BDP-a u Srbiji i Crnoj Gori od 2002. do 2005. godine. Mjere vezane za potrošnju koje su identifikovane, štaviše, funkcionišu i unutar postojećih ustavnih aranžmana. Vlasti, međutim, mogu odlučiti da u toku dugoročnijeg perioda izmijene postojeći sistem uprave, s ciljem smanjivanja stepena duplikacije i ostvarivanja dodatnih ušteda.

Tabela 2.19. BH: Fond plata, Ambiciozniji reformski scenario  
(U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ukupno	1953					
(U % BDP-a)	14					
Obrana	234					
Policijske snage	284					
Obrazovanje	613					
Usko definisani platni fond 1/	822	812	803	793	790	790
(U % BDP-a)	5.8	5.3	4.9	4.5	4.2	3.9
Sudstvo	116	113	113	113	113	113
Zdravstvo, isklj. zdravstvene radnike	42	42	39	36	33	33
Svi ostali	664	657	651	644	644	644

Izvori: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Iksključujući zaposlene u javnom sektoru u sektorima odbrane, policije i obrazovanja

• **Nivo plata i broj zaposlenih u javnom sektoru (vidjeti detaljnije u Poglavlju 4).** Mjere u narednim stavovima odnose se samo na postojeće vladine institucije, isključujući odbranu, policijske snage i obrazovanje (Tabela 2.19). Fond plata za odbranu, policijske snage i nove institucije razmatra se u sekciji o fiskalnim pritiscima. Fond plata u obrazovanju je razmatran u narednoj sekciji, posvećenju obrazovanju.

**Mjera 1: Smanjenje nivoa plata u sudstvu u skladu sa prijedlozima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća.** Nakon smanjenja od 4,4 posto na početku 2006. godine (2,9 miliona KM), pretpostavlja se da će nominalne stopa plata ostati zamrznute sve do 2010. godine. Uz to, pretpostavlja se da će davanja koja su ukinuta, pa zatim djelomično vraćena, biti trajno ukinuta.

**Mjera 2: Smanjenje broja zaposlenih u ministarstvima zdravlja, fondovima zdravstvenog osiguranja i zavodima za javno zdravstvo, u skladu sa preporukama funkcionalnih pregleda EU.** Kao rezultat toga, fond plata u tim institucijama smanjiće se za 9,3 miliona KM u toku narednog perioda. Međutim, postoji znatno veći prostor za smanjenja.

**Mjera 3: Smanjenje fonda plata za preostale kategorije zaposlenih u javnom sektoru za 1 posto u nominalnim iznosima godišnje, u toku tri godine, te zadržavanje fonda plata na tom zamrznutom nivou u nominalnim iznosima.** To bi se postiglo kroz implementaciju mjera koje

Tabela 2.20. BH: Odlivi na obrazovanje,  
ambiciozniji reformski scenario, 2005-2010. godina  
(U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Predložene mjere 1/ (U % BDP-a)		65 0.4	92 0.6	119 0.7	143 0.8	168 0.9
Prelazak na per capita finansiranje		17	30	40	44	46
Preusmjeravanje od tehničkog ka opštem obrazovanju		8	20	35	53	73
Povećanje naplata za ponavljanje		25	27	29	31	34
Integracija univerziteta		15	15	15	15	15

Izvori: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Razlike u odnosu na 2005. godinu.

bi pomogle pri određivanju stepena prioriteta funkcija i smanjenju ukupnog broja zaposlenih, postepeno, za 2-2½ posto godišnje. Uštede bi bile nadoknađene odvajanjem skromnog iznosa (1-1½ posto) za diferencijaciju plata za prioriteta radna mjesta.

- **Obrazovanje:** Sve mjere vezane za obrazovanje detaljno su predstavljene u Poglavlju 5. usvajanje svih mjera u ovoj sekciji pomoglo bi pri smanjenju odliva za 0,9 posto BDP-a do 2010. godine, u donosu na 2005. godinu (Tabela 2.20).

**Mjera 4: Prelazak na finansiranje prema broju učenika (per capita finansiranje) u osnovnim i srednjim školama.**

**Mjera 5: Preusmjeravanje učenika na opšte srednje obrazovanje sa tehničkog i usmjerenog obrazovanja s ciljem podrške smanjenju odliva na obrazovanje i unapređenju perspektiva koje će učenici imati na tržištu rada.**

**Mjera 6: Povećati naplate za univerzitetske studente koji ponavljaju godine.**

**Mjera 7: Povećati naplate za strane studente s ciljem potpunog pokrivanja cijene njihovog obrazovanja.**

**Mjera 8: Potpuna integracija zasebno vođenih funkcija svakog univerziteta s ciljem smanjenja široko raširenog dupliciranja osoblja, objekata i programa.**

- **Subvencije i transferi neprofitnim organizacijama**

**Mjera 9: Smanjenje subvencija za željeznice i zamrzavanje poljoprivrednih subvencija u nominalnim iznosima, što bi rezultovalo smanjenjem od ½ posto BDP-a u 2010. godini u odnosu na 2005. godinu.** Postizanje smanjenja subvencija za željeznice zahtijevaće donošenje teških odluka vezanih za ograničavanje radne snage, usluga i mreže. Uz to, unapređenje povrata investicije iz prevoza tereta na mreži takođe će unaprijediti finansijsku poziciju željezničkih kompanija, smanjujući potrebu za subvencijama. Održavanje poljoprivrednih subvencija na nepromijenjenom nivou takođe će zahtijevati snažnu političku riješenost.

**Mjera 10: Smanjenje transfera neprofitnim organizacijama.** Entitetske i podentitetske vlade su izvršile transfere u iznosu ekvivalentnom 1½ posto BDP-a boračkim udruženjima,

Tabela 2.21. BH: Odlivi na socijalnu skrb, dječiju zaštitu i boračka davanja, ambiciozniji reformski scenario, 2005-2010. godina 1/ (U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ukupno	623	697	630	641	653	665
(U % BDP-a)	4.4	4.5	3.8	3.6	3.4	3.3
Socijalna skrb 2/	93	133	136	139	141	144
Dječija zaštita 3/	76	110	113	116	119	122
Boračka davanja	455	453	381	387	392	398
(U % BDP-a)	3.2	3.0	2.3	2.2	2.1	2.0

Izvori: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Konsolidovana vlada na svim nivoima.

2/ Uključuje odlive na socijalnu skrb, civilne žrtve rata i onesposobljenja. Kao pretpostavka se uzima usvajanje zakona o socijalnoj zaštiti u RS od početka 2006. godine.

3/ Kao pretpostavka se uzima usvajanje zakona o dječijoj zaštiti u FBH u toku 2006. godine.

udruženjima građana i drugim neprofitnim subjektima u toku 2004. godine.<sup>7</sup> Vlasti bi trebalo da razmotre smanjivanje transfera neprofitnim organizacijama za bar ½ posto BDP-a do 2008. godine, u odnosu na 2005. godinu, s ciljem pomaganja pri unapređenju transparentnosti i smanjenja stepena neefikasnosti pri korištenju javnih resursa.

- **Boračka davanja, socijalna skrb i dječija zaštita (vidjeti detaljnije u Poglavlju 6):** Mjere koje su predložene u narednim stavovima bi više nego nadoknadile skromne troškove vezane za usvajanje zakona o socijalnoj zaštiti u RS i dječijoj zaštiti u FBH i pomogle bi pri smanjenju ukupne potrošnje na boračka davanja, socijalnu zaštitu i dječiju zaštitu za 1,1 posto BDP-a do 2010. godine, u odnosu na 2005. godinu (Tabela 2.21). Takve uštede mogle bi se ostvariti samo značajno odlučnijim reformama sistema boračkih davanja, od onih koje su podržane u sklopu posljednje runde izmjena zakonskog okvira. Reforme bi zahtijevale odlučne akcije na unapređivanju usmjeravanja davanja na lica sa najvišim stepenom onesposobljenja i najugroženije porodice palih boraca, a to bi pozivalo na smanjenje broja korisnika za preko 40 posto. Toliko ambiciozne reforme dosegle bi znatno dalje od nominalnog zamrzavanja potrošnje na boračka davanja, što je do sada pokušavano, sa malim stepenom uspješnosti.

**Mjera 11: Pooštravanje kriterija podobnosti korisnika programa za borce i porodice palih boraca.**

**Mjera 12: U FBH, smanjenje alokacije za lica sa onesposobljenjima koja nisu izazvana ratom, kroz gotovinsku racionalizaciju.**

- **Penzije (Vidjeti dodatne detalje u Poglavlju 6)**

**Mjera 13: Ograničiti povećanja penzija u oba entiteta na stopu rasta maloprodajnih cijena.** Prelazak na indeksaciju u skladu sa stopom inflacije, sa implicitne indeksacije prema kretanju prosječnih plata, pomoći će pri usporavanju rasta penzijskih odliva u nominalnom smislu i smanjice ih za 1¼ posto BDP-a do 2010. godine, u poređenju sa 2005. godinom (Tabela 2.22).

<sup>7</sup> Transferi neprofitnim organizacijama često uključuju *bona fide* subvencije, kao što su isplate kompaniji Air Bosna iz budžeta FBH u toku 2004. i 2005. godine. Izvještaj PEIR vrši prilagođavanja za te pogrešne kalkulacije.

- Nabavke lijekova (vidjeti dodatne detalje u Poglavlju 6)

**Mjera 14: Centralizacija nabavke lijekova, barem na entitetskom nivou; te prelazak novog sistema nabavke na tendersku osnovu.** Centralizovana nabavka lijekova kroz konkurentne tendere trebalo bi da pomogne pri smanjenju ukupne potrošnje na lijekove do 20 posto u FBH, odnosno za četvrtinu procenta BDP-a do 2010. godine, u odnosu na 2005. godinu. Uštede bi u RS bile manje pošto je sistem već više centralizovan. Pretpostavlja se da će centralizovane nabavke zasnovane na tenderima, u kombinaciji sa mjerama za kontrolisanje širenja pozitivne liste lijekova, te podsticanje zamjene generičkim lijekovima, pomoći pri održavanju povećanja ukupnih odliva na lijekove koje pokrivaju fondovi zdravstvenog osiguranja do 5 posto godišnje u toku srednjoročnog perioda, nakon inicijalnog smanjenja, što bi zahtijevalo oštru kontrolu nad potrošnjom na lijekove.

### Fiskalna održivost: Objedinjavanje pritisaka i mjera

**2.40. Ambiciozniji reformski scenario pretpostavlja da će sve mjere pomenute u prethodnom tekstu biti implementirane. Tako odlučan reformski napor omogućio bi vladama da ispune fiskalne izazove identifikovane u ovom Poglavlju, uz istovremeno smanjenje vladine potrošnje i duga** (Tabela 2.23). Kao rezultat toga projicira se smanjenje vladine potrošnje sa 41 posto prilagođenog BDP-a na 38 posto do 2010. godine. **To predstavlja značajno smanjenje, imajući u vidu red veličina fiskalnih pritisaka za koje se u ovom scenariju pretpostavlja da će početi da se rješavaju, ali bi i tada potrošnja bila znatno viša u odnosu na BDP nego u zemljama sa sličnim nivoom per capita dohotka i veća od prosjeka za zemlje SEE.** Projicira se da će konsolidovani dug vlada na svim nivoima, uključujući domaća potraživanja, pasti na 33 posto prilagođenog BDP-a, nakon povećanja na 41 posto u 2007. godini. Projicira se da će vladin dug, izražen kao procenat zvaničnog BDP-a, pasti sa 53 posto BDP-a u 2006. godini na 43 posto do 2010. godine.

Tabela 2.22. BH: Odlivi na penzijska davanja za konsolidovane vlade na svim nivoima, 2005-2010. (U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ukupno (U % BDP-a)	1265 8,9	1316 8,6	1369 8,3	1425 8,1	1482 7,8	1542 7,6
FBH 1/ (U % BDP-a)	831 5,8	865 5,6	900 5,5	936 5,3	974 5,1	1013 5,0
RS 1/ (U % BDP-a)	434 3,0	452 2,9	470 2,9	489 2,8	509 2,7	529 2,6

Izvori: Procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Od 2006. godine na nadalje, analiza uzima kao pretpostavku povećanje broja korisnika za 2 posto godišnje. Pretpostavlja se i povećanje ukupnih godišnjih odliva na penzije za 2 posto godišnje.

**2.41. Posvećenost ambicioznim smanjenjima potrošnje u skladu sa ambicioznijim reformskim scenarijem trebalo bi da dovede do jačanja povjerenja investitora i da doprinese unapređenju kreditne sposobnosti BH.** To bi trebalo da omogućiti vladama da finansiraju privremene deficite u toku narednih nekoliko godina, kao i otplate glavnice koje budu dospjele.

Pretpostavlja se da će otplate glavnice koje će dospjeti na postojeći ukupni iznos duga iznositi do 1-1¼ posto BDP-a u 2006. i 2007. godini, da će nakon toga padati, dok će otplate glavnice koje će dospjeti na domaća potraživanja i restituciju skočiti na 1.4 posto do 2008. godine. Projicira se da će bruto potrebe vlade za zaduživanjem porasti sa 3,5 posto BDP-a u 2006. godini na 3,9 posto BDP-a u 2007. godini, prije postepenog smanjivanja do 0,8 posto u 2010. godini.

Tabela 2.23. BH: Sažeti prikaz ambicioznijeg reformskog scenarija, 2005-2010. godina  
(U procentima BDP-a ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2005	2006	2007	2008	2009
Prihodi i grantovi vlada na svim nivoima	53.5	52.5	52.0	51.4	51.0
Prihodi	50.2	50.2	50.2	50.2	50.2
Grantovi	3.3	2.3	1.8	1.2	0.8
Potrošnja vlada na svim nivoima	53.5	54.0	53.6	52.3	51.0
U kategorijama pod fiskalnim pritiscima	11.9	13.2	13.7	13.4	13.3
U kategorijama sa uštedama	29.0	27.5	25.6	24.3	23.3
Ostali odlivi bez kamata	11.9	11.9	11.9	11.9	11.9
Kamate	0.7	1.5	2.4	2.7	2.6
(U milionima KM)	100	224	388	469	492
Konsolidovani bilans vlada na svim nivoima	0.0	-1.5	-1.6	-0.9	-0.1
(U milionima KM)	0	-225	-261	-164	-10
Primarni bilans	0.7	0.0	0.8	1.7	2.5
Finansiranje		1.5	1.6	0.9	0.1
Vraćanje glavnice dospjele na vanjski dug s krajem 2005. godine		-1.3	-1.0	-0.8	-1.0
Vraćanje glavnice dospjele na unutrašnji dug s krajem 2005. godine		-0.3			
Vraćanje glavnice dospjelo na domaća potraživanja i restituciju		-0.5	-1.3	-1.4	-1.0
Novo zaduživanje		3.5	3.9	3.1	2.1
Dug vlade	31.7	48.9	53.2	50.4	47.0
Vanjski dug sa krajem 2005. godine	31.4	28.0	25.0	22.5	20.0
Domaći dug sa krajem 2005. godine	0.3				
Domaća potraživanja i restitucija		17.4	21.0	18.1	15.8
Novi zajmovi		3.5	7.2	9.8	11.2
		(U % prilagođenog BDP-a)			
Potrošnja vlada na svim nivoima	41.2	41.5	41.2	40.2	39.3
Dug vlada na svim nivoima	24.4	37.6	40.9	38.8	36.2

Izvori: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

**2.42. Dio potreba za zaduživanjem mogao bi se finansirati kroz povlačenje vladinih depozita koji se drže u domaćim bankama.** Uz uslov da se vlasti saglase sa kredibilnim srednjoročnim programom u skladu sa ovim scenarijem, pretpostavlja se da će multilateralni povjerioci odobravati oko 80 miliona US\$ godišnje u toku perioda 2006-2010.<sup>8</sup>

**2.43. Uz sve navedeno, čak i sa ambicioznim reformama koje su do sada razmatrane, preostale bi znatne potrebe za finansiranjem.** Uz pretpostavku da povlačenja depozita u toku perioda od 2006. do 2010. godine iznose 100 miliona US\$, a da bruto multilateralne isplate iznose do 400 miliona US\$, projicira se da će preostali kumulativni nepokriveni dio u finansiranju iznositi 850

<sup>8</sup> Ovdje se kao pretpostavka uzimaju isplate u, ugrubo gledano, jednakim proporcijama, u sklopu postojećeg i novog pozajmljivanja Svjetske banke, zasnovanog na politikama, te u sklopu novog stand-by aranžmana sa MMF-om.

miliona US\$, sa većom koncentracijom u ranijim godinama. Da li će strani povjerioci financirati takav nepokriveni dio još nije jasno, ali bi se perspektive svakako unaprijedile kada bi vlasti usaglasile i počele da implementiraju ambiciozan program reformi potrošnje i strukturalnih reformi. Alternativno, nepokriveni dio bi se mogao u znatnoj mjeri suziti kada bi vlasti prihvatile da tempo izgradnje institucija na državnom nivou mora da bude sporiji nego što se pretpostavljalo i kada bi kapitalni rashodi ostali u glavnim crtama nepromijenjeni, umjesto da pokažu projicirani porast.

## H. MANJE AMBICIOZAN REFORMSKI SCENARIO

Tabela 2.24. BH: kvantifikacija fiskalnih pritisaka, manje ambiciozan ref. scenario, 2005-2010  
(U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Potrošnja na kategorije pod pritiscima (U % zvaničnog BDP-a)	1697 11.9	2132 14.0	2675 16.4	3116 17.9	3219 17.4	3400 17.4
Potrošnja u kategorijama pod pritiscima, isklj .glavnicu (U % zvaničnog BDP-a)	1697 11.9	2053 13.4	2428 14.9	2670 15.3	2813 15.2	2982 15.2
Odbrana (U KM u odnosu na 2005. godinu)	274	305 31	381 107	358 84	358 84	358 84
Policijske snage (U KM u odnosu na 2005. godinu)	610	610 0	610 0	638 28	662 52	701 91
Restruktuiranje sektora preduzeća (U KM u odnosu na 2005. godinu)		38 38	38 38	38 38	38 38	39 39
Domaća potraživanja		80	311	660	608	608
Kamate			83	206	194	182
Glavnica		80	228	427	386	397
Restitucija			29	29	29	29
Kamate			10	10	9	9
Glavnica			18	19	19	20
Kapitalni odlivi (U % BDP-a)	813 5.7	1023 6.7	1143 7.0	1218 7.0	1292 7.0	1371 7.0
Izgradnja institucija (U % BDP-a)		76 0.5	163 1.0	174 1.0	231 1.3	294 1.5

Izvori: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

**2.44. Manje ambiciozan reformski scenario uzima kao pretpostavku da će slabija riješenost za sprovođenje reformi rezultovati većim troškovima kod rješavanja fiskalnih pritisaka i manjim uštedama ostvarenim kroz implementaciju podskupa mjera vezanih za potrošnju koje su razmatrane u sklopu ambicioznijeg reformskog scenarija.** Projicira se da će ti faktori, u kombinaciji sa sporijim realnim rastom BDP-a, rezultovati stalno visokim vladinim deficitom zbog kojeg će vladin dug zadržati rastući i neodrživ trend.

**2.45. Razlike kod fiskalnih pritisaka u manje ambicioznom i ambicioznijem reformskom scenariju detaljno su predstavljene u tekstu koji slijedi** (Tabela 2.24). Manje ambiciozan scenario kao pretpostavku uzima da će stanje domaćih potraživanja iznositi 900 miliona KM u FBH, u skladu sa zakonom FBH, a oko 3 milijarde u RS, ili upola manje nego u skladu sa zakonom u RS (Tabele 2.25 i 2.26). Veći iznosi, u poređenju sa ambicioznijim reformskim scenarijom odražavaju rizike

vezane za pojavu dodatnih potraživanja za nadoknadom ratne štete, ali su ti iznosi svakako na gornjim granicama onoga što je moguće. Pod tim pretpostavkama, nominalna vrijednost domaćeg duga iznosila bi do 45 posto BDP-a sa NPV od 33,5 posto. Pretpostavlja se da će izmirenje domaćih potraživanja biti sprovedeno preko obveznica sa istim parametrima kao i u skladu sa ambicioznijim reformskim scenarijem.

Tabela 2.25. BH: Stanje domaćih potraživanja, manje ambiciozan ref. scenario  
(U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	Zakoni 1/	Tekuće proc. 2/	Planirano izmirenje gotovina obveznice	
Ukupna nominalna vrijednost	4,731	6,208	196	6,012
(U % nominalnog BDP-a iz 2004. godine)	35.3	46.4	1.5	44.9
NPV (U % nominalnog BDP-a iz 2004. godine)				33.5
FBH	2,969	2,154	93	2,061
Opšte obaveze	948	93	93	
Obaveze za zajmove poslovnih banaka	11	11		11
Obaveze za zamrznute devizne depozite	1,110	1,150		1,150
Potraživanja naknade ratne štete	900	900		900
RS	1,762	4,054	103	3,951
Opšte obaveze	387	224	48	176
Obaveze za zamrznute devizne depozite	775	830	55	775
Potraživanja naknade ratne štete	600	3,000		3,000

Izvor: Vlasti BH, OHR, i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Zakon o određivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga FBH (2004. godina)

Zakon o određivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga RS (2004. godina)

2/ Entitetska ministarstva finansija, OHR, IMF i procjene osoblja.

Tabela 2.26. BH: Isplate za izmirenje domaćih potraživanja, manje ambiciozan ref. scenario  
(U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2006	2007	2008	2009	2010	NPV 1/
Ukupni odlivi	80	256	556	504	504	
(U % BDP-a)	0.5	1.6	3.1	2.7	2.5	33.5
Kamate		63	171	161	150	
Glavnica	80	193	385	343	353	
Opšte obaveze, gotovina	52	52	52			
Opšte obaveze, obveznice 2/		15	15	15	15	1.0
Kreditni odobreni FBH u poslovnim bankama 2		1	1	1	1	0.1
Zamrznuti devizni depoziti 2/ 3/		161	161	161	161	11.3
Zamrznuti devizni depoziti, gotovina	28	28				
Potraživanja naknade ratne štete 2/			327	327	327	21.2
Uporedna stavka: Restitucija 3/		29	29	29	29	
od čega: kamate		11	10	9	9	

Izvor: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ NPV kao procenat nominalnog BDP-a iz 2004. godine.

2/ U potpunosti amortizovane 15-godišnje obveznice sa 3 posto kupona.

3/ Uz pretpostavku izmirenja obveznicama sa NPV od 2 posto BDP-a.

**2.46. Za odbranu, u manje ambicioznom reformskom scenariju, pretpostavlja se da će prosječne stope plata u vojsci biti povećane do nivoa prosječnih plata za državno Ministarstvo odbrane, odnosno na 1.717 KM mjesečno.** Cijena reforme odbrane će biti, ugrubo izraženo, dvostruko veća nego u ambicioznijem reformskom scenariju, odnosno 0,2 posto BDP-a u 2006. godini, 0,7 posto u 2007. godini, a ½ procenta sve do 2010. godine.

**2.47. Za policijske snage, u manje abicioznom reformskom scenariju takođe se pretpostavlja da će doći do znatnih povećanja prosječnog nivoa plata.** Pretpostavlja se da će prosječne plate biti povećane za 20 posto za operativno osoblje policijskih snaga, u odnosu na tekuće nivoe u FBH, a za 10 posto za administrativno osoblje, u odnosu na tekuću stopu plata na državnom nivou. Pod tim pretpostavkama, cijena reforme policijskih snaga bila bi povećana na 0,4 posto BDP-a do 2010. godine, sa 0,2 posto BDP-a u 2008. godini.

**2.48. Takođe se pretpostavlja da će odlivi na socijalni program za omogućavanje restrukturiranja sektora preduzeća i kapitalna potrošnja biti veći nego u ambicioznijem reformskom scenariju.** Za socijalni program, pretpostavlja se da će odlivi biti tri puta veći nego u ambicioznijem reformskom scenariju, ali da će i dalje biti skromni, na nivou od ¼ posto BDP-a godišnje. Pretpostavlja se da će se kapitalni rashodi povećavati brže nego u ambicioznijem reformskom scenariju, na 7 posto BDP-a do 2007. godine, a da će na tom nivou ostati sve do 2010. godine. Pretpostavlja se da će svi preostali fiskalni pritisci imati sličan red veličina kao i kod ambicioznijeg reformskog scenarija.

**2.49. Manje ambiciozan reformski scenario pretpostavlja da će biti implementiran ograničeniji skup mjera vezanih za potrošnju nego kod ambicioznijeg reformskog scenarija.** Tri oblasti u kojima će implementacija reformi biti sporija su plate u javnom sektoru, subvencije i potrošnja na socijalnu skrb, uključujući boračka davanja (Tabela 2.27). Analiza uzima kao pretpostavku da će se plate u javnom sektoru, osim plata za vojsku, policijske snage, sudstvo, obrazovanje i zdravstvo, povećavati za 2 posto godišnje u nominalnim iznosima. Prema tome, projicira se da će usko definisani fond plata biti smanjen za 1¼ posto do 2010. godine, u odnosu na

Tabela 2.27. BH: Kvantifikacija mjera vezanih za potrošnju, manje ambiciozan reformski scenario, 2005-2010. godina  
(U milionima KM ako nije eksplicitno navedeno drugačije)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Potrošnja u kategorijama sa mjerama (U % BDP-a)	3301 23,1	3326 21,8	3420 20,9	3524 20,3	3644 19,7	3774 19,3
Usko definisani platni fond 1/ (U % BDP-a)	822	835 5,5	843 5,2	854 4,9	865 4,7	879 4,5
Obrazovanje 2/ (U % BDP-a)	745	732 4,8	764 4,7	801 4,6	843 4,6	889 4,5
Transferi neprofitnim organizacijama (U % BDP-a)	285 2,0	278 1,8	271 1,7	264 1,5	264 1,4	264 1,3
Penzije (U % BDP-a)	1265	1316 8,6	1369 8,4	1425 8,2	1482 8,0	1542 7,9
Nabavke lijekova (U % BDP-a)	184	164 1,1	172 1,1	181 1,0	190 1,0	199 1,0

Izvori: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Isključuje zaposlene u javnom sektoru u sektorima odbrane, policijskih snaga i obrazovanja.

2/ Uključuje sve odlive na obrazovanje, uključujući plate.

2005. godinu, umjesto za oko 2 posto BDP-a, kao u ambicioznijem reformskom scenariju. Projicira se da će subvencije ostati nepromijenjene, na nivou od 1½ posto BDP-a, umjesto da budu smanjenje za jednu trećinu. Pretpostavlja se da će sve ostale mjere vezane za potrošnju koje se razmatraju u sklopu ambicioznijeg reformskog scenarija biti implementirane u potpunosti. Sve u svemu, projicira se da će mjere koje se pretpostavljaju za manje ambiciozni reformski scenario smanjiti konsolidovanu potrošnju vlada na svim nivoima za 3,9 posto BDP-a do 2010. godine, u odnosu na 2006. godinu.

**2.50. Umjerene mjere koje se razmatraju u sklopu ovog scenarija neće biti dovoljne za nadoknađivanje troškova koji će nastati od pretpostavljenih fiskalnih pritisaka. U odsustvu ograničenja za zaduživanje, fiskalni deficit bi se povećao na 5,8 posto do 2010. godine i to bi dovelo do toga da bi vladin dug nastavio da se penje, povećavajući se do 60 posto BDP-a do 2010. godine** (Tabela 2.28). Potrebe vlada za zaduživanjem bi se stalno povećavale, na 9 posto BDP-a godišnje. Međutim, malo je vjerovatno da će takav red veličina biti finansiran, čime će doći do ograničenja stepena do kog će vlade moći da uspješno sprovede reforme. Izgradnja institucija, kao i druge inicijative, moraće se sprovoditi sporije ili u manjem obimu. Manje ambiciozan reformski scenario, prema tome, služi kao ilustracija ograničenja sa kojima će se suočiti vlasti u odnosu na program izgradnje države i ostale programe ako ne budu u mogućnosti, ili ako ne budu voljne, da identifikuju odlučnije mjere od onih koje se razmatraju u ovoj sekciji.

Tabela 2.28. BH: Sažeti pregled manje ambicioznog reformskog scenarija  
(u % BDP-a ako nije eksplicitno navedeno drugačije )

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prihodi i grantovi konsolidovane vlade	53.5	52.5	52.0	51.4	51.0	50.9
Prihodi	50.2	50.2	50.2	50.2	50.2	50.2
Grantovi	3.3	2.3	1.8	1.2	0.8	0.7
Potrošnja konsolidovane vlade	53.5	54.4	56.1	57.1	56.9	56.7
U kategorijama sa fiskalnim pritiscima	11.9	13.4	14.9	15.3	15.2	15.2
U kategorijama sa uštedama	23.1	21.8	20.9	20.3	19.7	19.3
Ostali odlivi koji ne nose kamate	17.7	17.7	17.7	17.7	17.7	17.7
Kamate	0.7	1.5	2.6	3.7	4.1	4.5
Bilans konsolidovane vlade	0.0	-1.9	-4.2	-5.7	-5.9	-5.8
Primarni bilans	0.7	-0.5	-1.6	-1.9	-1.7	-1.4
Finansiranje	0.0	1.9	4.2	5.7	5.9	5.8
Dospjele rate glavnice duga						
Na vanjski dug s krajem 2005. godine	0.0	-1.3	-1.0	-0.8	-1.0	-0.9
Na domaći dug s krajem 2005. godine		-0.3				
Na domaća potraživanja i restituciju	0.0	-0.5	-1.5	-2.6	-2.2	-2.1
Novo zaduživanje	0.0	4.0	6.7	9.1	9.0	8.9
Vladin dug	31.7	49.5	74.4	75.4	77.0	78.4
Vanjski dug s krajem 2005. godine	31.4	28.0	25.2	22.8	20.5	18.4
Domaći dug s krajem 2005. godine	0.3					
Domaća potraživanja i restituciju		17.5	38.7	33.8	29.6	25.8
Novi zajmovi		4.0	10.4	18.9	26.8	34.2
		(u % prilagođenog BDP-a)				
Potrošnja konsolidovane vlade	41.2	41.9	43.2	43.9	43.7	43.6
Vladin dug	24.4	38.1	57.2	58.0	59.2	60.3

Izvor: Vlasti BH i procjene osoblja Svjetske banke.

**2.51. Ambiciozniji i manje ambiciozan reformski scenario koji su predstavljeni u ovom poglavlju ilustruju ključne opcije sa kojima se suočavaju vlade BH.** Čak i ako se sve odlučne mjere koje su predložene u ovom poglavlju implementiraju, i dalje će ostati znatan finansijski jaz. Da li se, i po kojoj cijeni, taj jaz može finansirati, predstavlja ključno ograničenje koje će, u konačnici, voditi i opcije za koje će se vlasti odlučiti. Dio tog jaza odražava i pretpostavku, uzetu u sklopu poglavlja, da će nivo prihoda bez grantova ostati nepromijenjen u odnosu na BDP u toku srednjoročnog perioda. Ambiciozna implementacija strukturnih reformi, koja je implicirana u sklopu ambicioznijeg reformskog scenarija, trebalo bi da pomogne pri povećavanju obima privrednih aktivnosti i da rezultuje snažnijim ostvarenjem prihoda. To bi pružilo priliku za smanjenje stopa doprinosa za socijalno osiguranje, što bi imalo dodatni povoljan uticaj na realni rast BDP-a i prihoda.

**2.52. Usaglašavanje i implementiranje odlučnijeg programa reformi koje se odnose na potrošnju od onoga koji je predložen u sklopu ovog poglavlja trebalo bi da pomogne pri smanjenju jaza i unapređenju kredibiliteta vlada.** Ne bi trebalo imati iluzije o tome da će to možda biti veoma teško iz političke perspektive. U slučaju da dođe do usaglašavanja takvog programa, doći će do poboljšanja pristupa tržištima kapitala, što će učiniti vjerovatnijim i finansiranje znatnog dijela preostalog nepokrivenog jaza. Ambicioznija smanjenja potrošnje su još važnija ako se ima u vidu da je potencijalna cijena izgradnje institucija na državnom nivou nepoznata. U slučaju da cijena bude veća od onog što se u ovom poglavlju pretpostavlja, vlasti bi trebalo da nađu načine za ostvarenje dodatnih ušteda. Iako bi određene uštede mogle da rezultuju iz *ad hoc* mjera za kontrolisanje odliva na funkcionisanje i održavanje (materijalne troškove), kao što je već viđeno u novijoj prošlosti, takav pristup bi samo dodatno otežao ekonomsku ekspanziju i fiskalne probleme. Uštede moraju doći iz oblasti koje pokazuju najviše stepene neefikasnosti, a njih ima mnogo.

**2.53. Odlaganja implementacije reformi potrošnje ili strukturnih reformi imala bi ozbiljne negativne konsekvence po tempo integracije sa EU.** Imajući u vidu da je malo vjerovatno da će strani investitori finansirati velike fiskalne deficite, u slučaju da se ne usvoji nikakav kredibilan srednjoročni program fiskalnog ograničavanja i prilagođavanja, vlasti će biti natjerane da uspore tempo izgradnje institucija i da smanje potrošnju na neplaniran način. Sporiji tempo izgradnje ili jačanja vladinih institucija dovešće do odlaganja integracije sa EU i ograničiće prostor za stvaranje jedinstvenog ekonomskog i političkog prostora. Rekavši sve to, vlasti će ispustiti priliku da smanje vrlo visoku stopu nezaposlenosti i siromaštva i da unaprijede životni standard. Fiskalne i finansijske konsekvence će takođe biti znatne i u slučaju da dođe do intenziviranja bojazni investitora vezanih za fiskalnu održivost.

## I. PREPORUKE

**2.54. Ovo poglavlje završava se sažetim pregledom preporuka koje su izvučene iz analize nivoa i strukture potrošnje vlada.** Preporuke ne uključuju one koje su predstavljene u narednim poglavljima i kvantificirane u analizi fiskalne održivosti.

### Vladina potrošnja

- **Smanjiti nivo vladine potrošnje u odnosu na BDP bliže nivoima koji su prisutni u privredama sa bržim rastom i zemljama sa ugrubo gledano sličnim nivoima per capita dohotka.** To bi trebalo da olakša teret koji vlada predstavlja za privredu i da pomogne pri pokretanju procesa rješavanja nadolazećih fiskalnih pritisaka. Rekavši sve to, treba razmotriti usvajanje i implementaciju srednjoročnog plana fiskalne konsolidacije koji bi smanjio postojeću potrošnju za barem 7 % BDP-a.

- **Kao opšte pravilo, eliminisati neefikasnosti u sektorima ili programima prije posvećivanja novog finansiranja tim oblastima.**

- **Koristeći analizu datu u ostatku izvještaja, unaprijediti strukturu vladine potrošnje tako da se smanji udio rashoda koji se često smatraju rashodima koji ne doprinose povećanju ekonomskog rasta i smanjenju stepena siromaštva.**

## **Porezi i doprinosi za socijalno osiguranje**

- **Usvojiti harmonizovane entitetske zakone o porezu na dobit i porezu na dohodak građana.** Razmotriti načine za dodatnu eliminaciju izuzeća od oporezivanja, s ciljem stvaranja jednakih uslova za sve kompanije, kako domaće tako i strane.

- **Smanjiti stope doprinosa za socijalno osiguranje.** Kao prvi korak, iskoristiti sve prihode od PDV-a koji su veći od projiciranih, ako se pokaže da su oni stalni, za eliminaciju unakrsnih tokova između vanbudžetskih fondova i smanjivanje stopa doprinosa (vidjeti detaljnije u poglavlju 6). Kao drugi korak, u slučaju da se pokaže da novi zakoni o porezu na dobit i porezu na dohodak građana takođe imaju pozitivan uticaj na ostvarenje prihoda, dodatno smanjiti stope doprinosa. Na kraju, razmotriti skromna povećanja kod stope poreza na dohodak građana, s ciljem dodatnog smanjenja stopa doprinosa za socijalno osiguranje.

## **Reforme odbrane i policije, izgradnja države**

- **Postaviti nivoe plata i broj zaposlenih za vojne i policijske snage na način koji bi bio fiskalno održiv, uz istovremeno obezbjeđenje motivacije za zadržavanje i regrutovanje sposobnog osoblja, u skladu sa vladinim dugoročnijim prioritetima.**

- **Jačanje državnih institucija, sa pažljivo određenim listama prioriteta i pažljivim planiranjem, trebalo bi da pomogne pri ograničavanju troškova.** Princip bi trebalo da bude da prenos institucija sa pod-državnog na državni nivo vlade, bez dodavanja funkcija, ima barem neutralan uticaj na troškove, ako već ne dovodi do njihovog smanjenja. Vlasti bi trebalo da ulažu napore na nadoknađivanje troškova vezanih za stvaranje novih ili jačanje postojećih institucija i funkcija na državnom nivou kroz smanjenja potrošnje na drugim mjestima.

## **Domaća potraživanja i restitucija**

- **Izmirenje preostalih domaćih potraživanja i proces restitucije trebalo bi sprovesti na način koji balansirava javne i privatne interese.** Potreba za smanjenjem vladine potrošnje s ciljem jačanja privrednih aktivnosti i smanjenja siromaštva, zajedno sa potrebom jačanja institucija na državnom nivou, ograničava iznos koji vlade mogu platiti s ciljem izmirenja neizmirenih potraživanja. Kršenje tih ograničenja dovešće do negativnih fiskalnih konsekvenci.

## **Podaci i kapacitet za fiskalne politike**

- **Kvalitet podataka treba biti radikalno unapređen, a kapaciteti za konsolidaciju fiskalnih podataka treba da budu znatno ojačani, kako bi se omogućila pouzdana analiza.** Priprema konsolidovanih fiskalnih izvještaja, barem na godišnjem nivou, trebalo bi da ima prioritet. Eksplicitno uključivanje investicijskih projekata finansiranih iz vanjskih izvora u entitetske i državne budžete takođe bi trebalo da bude izvršeno, s ciljem doprinošenja unapređenju transparentnosti i kapaciteta za analizu fiskalnih dešavanja.

- **Kapaciteti vlada za analizu fiskalnih podataka, kao i određivanje, sprovođenje i praćenje fiskalnih politika, moraju se osnažiti.** Takvi kapaciteti bili bi važni za analiziranje kompromisa između konfliktnih prijedloga za potrošnju i za postizanje dogovora o rješavanju nadolazećih fiskalnih pritisaka.