

## 3. IZGRADNJA DRŽAVE – KLJUČNI IZAZOV I PRILIKA

### A. UVOD

**3.1. Jačanje institucija na centralnom nivou vlade, koje su u skladu sa DPA namjerno ostavljene minimalnim, predstavlja i ključni izazov i priliku za vlasti BH.** Konsolidacija ključnih funkcija koje su do sad bile fragmentirane na različitim nivoima vlasti takođe bi unaprijedila kapacitet BH da se djelotvorno angažuje sa EC i drugim partnerima.

**3.2. Buduće aktivnosti na izgradnji institucija će slijediti napredak koji je postignut pri jačanju državnog nivoa vlasti od kraja oružanog konflikta i novije sporazume za reformu i centralizaciju odbrambenih i policijskih snaga.** Konceptualno gledano, korisno je na buduće aktivnosti na izgradnji institucija gledati kao na proces koji se sastoji iz dviju faza. Prva faza uključuje uspostavljanje institucija, funkcija i kapaciteta koji su potrebni za jačanje jedinstvenog ekonomskog i političkog prostora u BH i omogućavanje vladi da preuzme ključne obaveze u sklopu SAA. Prva faza će uključivati stvaranje novih institucija, prenos institucija sa pod-državnih nivoa vlade, ili proširivanje kapaciteta / funkcija postojećih institucija. U drugoj fazi, koja bi mogla da se sprovodi paralelno sa prvom fazom, u kasnijim godinama, vlada BH će preći na implementaciju *acquis communautaire* EU. Taj proces bi trebalo da bude sličan dešavanjima među zemljama srednje i istočne Evrope u toku desetak godina prije priključenja. Ovo poglavlje koncentriše se na prvu fazu izgradnje institucija.

**3.3. Kao nadgradnja na novija dešavanja i dokument o partnerstvu sa EC, osnovni scenario pretpostavlja da će se dalje aktivnosti na izgradnji države nastaviti unutar postojeće ustavne strukture, kroz samo umjerene procese centralizacije i proširenja postojećih institucija.** Očekuje se da će entitetske, kantonalne i opštinske vlasti u BH prilagoditi svoje prioritete za potrošnju tako da oni na bolji način ispunjavaju zahtjeve EU, a da će uloga države nastaviti da se uglavnom svodi na koordinaciju politika i međunarodne odnose. Kada bi BH bila restrukturirana iz svoje postojeće federalne strukture u zemlju sličniju drugim zemljama u tranziciji, bruto cijena izgradnje institucija bi, zaista, bila znatno viša, a i zahtjevala bi velika nadoknađujuća smanjenja kod funkcija na pod-državnom nivou. Takav scenario bi uključivao znatne ustavne promjene, što je razvoj događaja koji u ovom trenutku izgleda kao malo vjerovatan.

**3.4. Da bi se pomoglo pri osiguranju održivosti, vlasti bi dobro postupile kada bi prihvatile savjet da nastave sa izgradnjom institucija sam unutar konteksta ukupnog budžetskog okvira.** Nedavno usvojene reforme policijskih i odbrambenih snaga predstavljaju dobrodošle uspjehe, ali postojeći potencijal se suočava sa rizicima. Kako vlasti budu finalizirale te reforme, perspektive znatnih i trajnih povećanja odliva na plate moraće se pažljivo odvagati u odnosu na alternativnu prioritetnu potrošnju i šire makroekonomske efekte takvih odluka. Principi kojima bi se vodila izgradnja institucija mogli bi da uključuju, najprije, ograničenje koje predviđa da, kad dolazi do prenosa institucija sa pod-državnog nivoa na državni nivo, bez dodavanja funkcija, prenos mora imati neutralan uticaj na troškove. Dalje, ako dodavanje funkcija ili kapaciteta unutar postojećih institucija rezultuje troškovima, trebalo bi da se na nekom drugom mjestu ostvare nadoknađujuće uštede.

**3.5. Štaviše, integracija u EU nije razlog *per se* za povećanje potrošnje.** Sasvim suprotno, iskustva NMS-a ukazuju na to da je ukupna konsolidovana potrošnja vlada na svim nivoima u odnosu

na BDP smanjena u toku perioda od oko deset godina prije priključenja. Na primjer, ukupna potrošnja vlada na svim nivoima u Estoniji opala je sa 40,8 posto BDP-a 1994. godine na 37,1 posto 2004. godine. U slovačkoj, potrošnja je smanjena sa 47,8 posto BDP-a 1994. godine na 38,4 posto 2004. godine. BH bi trebalo da uči iz tih iskustava.

**3.6. Veza između izgradnje institucija i fiskalne održivosti se često ne priznaje i ponekad se izgradnja države predstavlja kao *sine qua non*, nešto u šta naponi treba da se ulažu bez obzira na fiskalne troškove.** Takav pristup bi, u konačnici, imao negativne konsekvence po teško stečenu fiskalnu i finansijsku stabilnost BH i vlasti se u velikoj mjeri savjetuju da ga ne primjenjuju. Kada bi vlasti odlučile da nastave izgradnju institucija bržim tempom od onog koji je predviđen u ovoj studiji, na primjer, moralo bi da se nađu dodatne mogućnosti za smanjivanja potrošnje, kako bi se osiguralo da je fiskalna stabilnost garantovana. Kao i u odnosu na druge fiskalne pritiske koji se razmatraju u Poglavlju 2, izgradnja države se u velikoj mjeri svodi na uspostavljanje procesa postizanja dogovora i određivanja vladinih prioriteta, uz sposobnost postizanja koncenzusa koji je neophodan da se pokrenu promjene.

**3.7. Napredovanje izgradnje države i implementacija ambicioznog programa reformi koje su neophodne da bi to bilo uspješno zahtjeva snažnu i koordiniranu podršku od svih članova međunarodne zajednice.** Vlasti se podstiču da ulože maksimalne napore u uspostavljanje svojih prioriteta, imajući u vidu izazove sa kojima se suočavaju i da rade na tome da preuzmu vodeću ulogu u koordinaciji međunarodne podrške, posebno sad kad je takva podrška u padu. Međunarodna zajednica bi trebalo da u potpunosti podržava napore vlada na izgradnji djelotvornijih državnih institucija na koordiniran način.

**3.8. Ovo poglavlje pretpostavlja da će postojeća decentralizovana struktura upravljanja ostati neprimijenjena u toku srednjoročnog perioda.** Tekuće diskusije između političkih stranaka o ustavnoj reformi mogu, u konačnici, dovesti do promjene u strukturi, ali je u ovom trenutku nejasno o kakvim promjenama bi moglo da se radi. Polazni scenario ovog poglavlja uzima kao pretpostavku da će izgradnja institucija rezultovati lakšom centralizacijom vlade od one na koju se nailazi u većini drugih zemalja EU.

## B. TEKUĆE STANJE IZGRADNJE INSTITUCIJA

**3.9. Izgradnja institucija je napredovala u toku prethodne dekade, ali još mnogo više ostaje da se uradi da bi državna vlada BiH postala istinski djelotvorna i efikasna.** Na samom početku, DPA je predvidio rotirajuće predsjedništvo sa tri člana, mali, dvodomni državni parlament sa usko definisanim zahtjevima za prihvatljivost, te malu državnu vladu. Predsjednici, po jedan is svakog konstitutivnog naroda, rotiraju se svakih osam mjeseci. Članovi oba doma parlamenta, 15 delegata gornjeg Doma naroda i 42 delegata Predstavničkog doma, moraju se izabrati u jednakom broju iz tri konstitutivna naroda. Državna vlada, uspostavljena kao rezultat DPA; sastojala se od tri ministarstva: Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i Ministarstva civilnih poslova i komunikacija, koja su koordinirana pod nadležnošću Vijeća ministara, kojim je predsjedavao jedan od tri ministra, na rotirajućoj osnovi. Administrativna potrošnja državnih institucija 1998 godine iznosila je  $\frac{3}{4}$  BDP-a, ili 1 posto ukupne konsolidovane potrošnje vlada na svim nivoima.

**3.10. Izgradnja države ubrzana je 2000. godine sa stvaranjem tri nova ministarstva:** Ministarstva trezora, Ministarstva za ljudska prava i Ministarstva za evropske integracije, pri čemu je posljednje ubrzo nakon toga transformisano u Direkciju. Takođe je stvorena i Državna granična služba. Proces je nastavljen 2002. godine, kad su stvorena Ministarstvo bezbjednosti i Ministarstvo pravde, a Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija je podijeljeno na Ministarstvo saobraćaja i komunikacija i Ministarstvo civilnih poslova (Tabela 3.1). potrošnja 28 državnih institucija koje su postojale 2002. godine iznosila je  $1\frac{1}{4}$  posto BDP-a. Dalji napredak u jačanju institucija na državnom nivou je od tada

nastavljen, što je rezultiralo povećanjem broja institucija na 49 do 2005. godine, kao i do povećanja njihove administrativne potrošnje na iznos koji odgovara nivou od 1,8 posto BDP-a.

**3.11. Izgradnja države je takođe odražavala stvaranje institucija koje vrše funkcije centralne vlade, ali rade izvan državnog nivoa vlade, kao što su Uprava za indirektno oporezivanje i Nacionalno fiskalno vijeće.** Uprava za indirektno oporezivanje je uspostavljena kao međuvladina agencija kroz spajanje državnih i entitetskih carinskih uprava s ciljem poštivanja odredbi ustava države (Aneks IV DPA). Prema tim odredbama, sve funkcije i ovlaštenja koja nisu eksplicitno dodijeljena državnoj vladi dodijeljena su entitetima. Entiteti mogu da delegiraju dodatne funkcije na državni nivo, a za vršenje tih funkcija mogu se uspostavljati dodatne institucije. Slično tome, kao odgovor na nedostatak kapaciteta za određivanje i praćenje agregatne pozicije fiskalne politike, vlasti su uspostavile Nacionalno fiskalno vijeće. Izazovi pri uspostavljanju nacionalnog fiskalnog vijeća su, međutim, bili višestruki, i NFC tek treba da postane u potpunosti operativno. Znatna napredak pri izgradnji države postignut je krajem 2005. godine, zahvaljujući sporazumima za prenos nadležnosti za odbranu i policijske snage na državni nivo. Kao što se razmatra u Poglavlju 2, vlasti su spojile entitetske armije i ministarstva odbrane u jedinstvene oružane snage na jednom nivou i jedinstveno ministarstvo, od početka 2006. godine. Principijelan sporazum o reformi policijskih snaga pokazao se veoma teškim za postizanje, sa političkog aspekta i vjerovatno će i dalje ostati izazov za implementaciju.

**3.12. Do sada je, međutim, izgradnja institucija izvršavana bez dovoljnog razmatranja fiskalnih ograničenja.** Stvaranje Uprave za indirektno oporezivanje je, na primjer, dovelo do prenosa 1.500 zaposlenih na državni nivo, zajedno sa znatnim povećanjem plata zbog stalno velikih razlika između plata u javnom sektoru na nivou države i entiteta. Slično tome, uspostavljanje Državne agencije za informisanje i bezbjednost (SIPA) rezultovalo je prenosom oko 1.000 zaposlenih na slično inflatirane nivoe plata.

**3.13. Neriješena pitanja na državnom nivou vlade moraju se riješiti, kako bi došlo do unapređenja stepena dje-lotvornosti.** Postoji mnogo institucija centralne vlade, ali njihovi administrativni kapaciteti su slabi i podložni zahtjevima za postizanjem koncenzusa između tri

Tabela 3.1. BH: Izgradnja države, 2002-2005. godina

	Broj institucija	Budžet (u milionima KM)	Zaposleni	
			Broj	% promjena iz godine u godinu
2002	28	146	3,449	...
2003	37	157	3,895	12.9
2004	41	215	6,982	79.3
2005	49	308	8,224	17.8

Izvori: Državno ministarstvo financija i trezora i kalkulacije osoblja Svjetske banke.

konstitutivna naroda, koji funkcionišu nalik na veto. Čak i kada su uspostavljeni na državnom nivou, mehanizmi za koordinaciju politika niti efikasno rade unutar Vijeća ministara, niti omogućavaju rješavanje konflikata između zvaničnika sa entitetskog i državnog nivoa u toku procesa kreiranja politika. Stalno prisustvo nedovoljnog broja osoblja u ključnim institucijama, konkretno u Ministarstvu financija i trezora, predstavlja ključni problem. Izgradnja djelotvorne državne vlade bi zahtjevala ne samo jačanje osoblja i tehničkih kapaciteta, već i stvaranje mehanizama za donošenje odluka i razbijanje mrtvih petlji do kojih dolazi zbog blokada između tri konstitutivna naroda. Dalje, jačanje fiskalne kontrole i preuzimanja odgovornosti na državnom nivou predstavlja ključni sastojak za uspješniju izgradnju institucija. Usvajanje zakona o vrhovnoj revizorskoj instituciji na državnom nivou i priprema nacrti i usvajanje zakona o internoj reviziji će predstavljati značajan korak ka ispunjenju tog cilja.

## C. POLAZNI SCENARIO: METODOLOGIJA

**3.14. Polazni scenario ovog poglavlja polazi od pretpostavke da će vlasti nastaviti reforme umjerenim tempom unutar postojećih ustavnih aranžmana.** Pretpostavlja se, prema tome, da će nadležnosti entiteta ostati u skladu s onim što je predviđeno u sklopu DPA, dok će se državne institucije i funkcije uspostavljati s ciljem obezbjeđivanja koordinacione funkcije. Ta pretpostavka je jasno konzervativna. Nedavno dogovorene reforme odbrambenih i policijskih snaga uključuju potpuni prenos entitetskih nadležnosti sa entiteta na državu. Ne postoje, međutim, indikacije da će politička podrška za nastavak izgradnje države na takav način nastaviti da napreduje. U slučaju da dođe do pojave koncenzusa u vezi sa takvom promjenom, to će omogućiti vlastima da ojačaju državne institucije na efikasniji način.

**3.15. Metodologija polaznog scenarija ima nekoliko komponenti:** (i) identifikacija zahtjeva za novim ili osnaženim državnim institucijama ili funkcijama; (ii) procjena troškova izvršenja izgradnje institucija; i (iii) projiciranje tajminga procesa. Tekst u nastavku razmatra opšti skup pretpostavki i faktore koji mogu da imaju uticaja na pretpostavke. Aneks B predstavlja konkretne pretpostavke za pojedinačne institucije i detaljne kalkulacije.

### **Nove ili osnažene institucije ili funkcije**

**3.16. Izgradnja institucija može uključivati stvaranje novih institucija na državnom nivou, prenos postojećih institucija sa pod-državnog nivoa ili jačanje postojećih državnih institucija.** Unutar postojećih institucija se vrše važne reforme, ali izgleda da mnoge od njih nemaju mjerljive fiskalne implikacije. Reforma ili izgradnja kapaciteta unutar postojećih institucija uključuje se u slučaju da dodatne fiskalne implikacije mogu biti znatne. U nastavku su date neke od ključnih pretpostavki: (i) analiza ne uključuje troškove proširivanja institucija na pod-državnom nivou; (ii) studija gleda i dalje od već dogovorenih reformi policijskih i odbrambenih snaga; (iii) lista novih i osnaženih institucija/funkcija data u poglavlju je u velikoj mjeri zasnovana na Predloženoj odluci Evropskog vijeća od 9. novembra 2005. godine,<sup>1</sup> što je nadopunjeno drugim izvorima,<sup>2</sup> uključujući i dokumente okvirnog budžeta za 2006-2008. godinu koje su pripremile vlade. Neke institucije ili funkcije koje se razmatraju u nastavku nisu direktno predviđene u EU Partnerstvu, ali se smatraju potrebnim za omogućavanje efikasnijeg funkcionisanja državne vlade; (iv) državni Dokument okvirnog budžeta za period 2006-2008. godine koristi se kao referenca na potencijalne potrebe postojećih ministarstava, ali ne predstavlja pouzdanu procjenu budućih troškova. Gore navedeni COM (2005) predlaže da *“sva ministarstva i institucije na državnom nivou budu adekvatno finansirane, operacionalne i adekvatno opremljene, konkretno u odnosu na prostor i osoblje.”* Dokument okvirnog budžeta poredi sadašnji broj osoblja sa brojem osoblja kojeg predviđaju pravilnici, te obračunava da bi potpuno popunjavanje osobljem koštalo oko 80 miliona Km godišnje, odnosno 0.6 posto nominalnog BDP-a iz 2004. godine. Dokument okvirnog budžeta navodi da su nivoi popunjenosti osobljem iz pravilnika nerealno visoki, pošto su bili zasnovani na potraživanjima od javnih resursa, bez razmišljanja o budžetskim ograničenjima. Dokument okvirnog budžeta takođe sadržava i listu dodatnih prioriteta koji se traže za postojeće i nove institucije, i u smislu kapitala i u smislu tekuće potrošnje.

---

<sup>1</sup> Vijeće Evropske Unije, “On the Principles, Priorities and Conditions Contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina (O principima, prioritetima i uslovima sadržanim u evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom),” COM (2005) 555.

<sup>2</sup> To uključuje sastanke sa vladinim zvaničnicima i sa predstavnicima međunarodnih organizacija. Dokument koji su konsultovani uključuju funkcionalne preglede koje je nedavno proizveo Program pregleda javne uprave (Public Administration Review Program); “Feasibility Study (Studiju izvodljivosti)” EC iz novembra 2003. godine (COM 2003, 692 final); Izvještaj Vijeća ministara iz maja 2005. godine o napretku u prioritetnim oblastima; Srednjoročnu razvojnu strategiju.

## Tajming

**3.17. Sudovi vezani za tajming budućih reformi uzimaju u obzir funkcionalne preglede EU, diskusije sa vlastima i razmatranja u drugim zemljama.** Tajming i struktura izgradnje institucija će, u konačnici, biti pod direktnim uticajem brzine i prirode pravne i ustavne reforme. Tekući scenario kao pretpostavku uzima da *status quo* neće biti promjenjen. Procjene su predstavljene pod pretpostavkom ulaska u članstvo EU do 2020. godine. Ta projekcija odražava vremenski period koji je bio potreban zemljama koje su se priključile EU u 2004. godini.

## Pretpostavke vezane za troškove

**3.18. Osnova za svaku procjenu je, u tipičnom slučaju, proizvod broja osoblja i faktora za neko opšte gledano slično tijelo, kako bi se uključili i troškovi koji nisu vezani za osoblje.** Taj faktor je uzet iz nacrtu državnog dokumenta okvirnog budžeta iz 2006. godine, kao i druge dokumentacije za državni budžet 2005. godine. Razmatrani su i budžeti pojedinačnih ministarstava, kako bi se provjerile stope tekućih troškova. Kvantitativne pretpostavke za svaki od slučajeva predstavljene su u Aneksu B. Jednokratni troškovi, npr. trošak inicijalne kupovine namještaja, opreme i materijala, procijenjeni su kao procenat ukupnih troškova plata i drugih tekućih administrativnih troškova, uz korištenje podataka iz studija koje se konkretno odnose na BH, gdje god su one bile dostupne (npr. Izvještaji programa reforme javne uprave EU), vladinih izvora, ili subjektivnih procjena. Na kraju, u slučajevima za koje podaci koji se konkretno odnose na BH nisu bili dostupni, kao što je slučaj vezan za uspostavljanje i rad Ministarstva za zaštitu životne sredine u skladu sa standardima EU, korišten je jednostavan procenat BDP-a, izveden iz drugih zemalja srednje i istočne Evrope. Procjene troškova ne uzimaju u potpunost u obzor cijenu kancelarijskog prostora za nove institucije, pod pretpostavkom da će se potreba za prostorom rješavati sa donatorski finansiranom rekonstrukcijom vladinog tornja u Sarajevu. Zakon o platama u javnom sektoru na državnom nivou je upravo u pripremi i mogao bi da rezultuje izmjenama pretpostavki vezanih za troškove koje su prihvaćene za ovo poglavlje. Neke institucionalne promjene ne bi trebalo da rezultuju znatnim troškovima, uključujući i namjeravana spajanja entitetskih agencija za superviziju banaka i agencija za superviziju osiguranja, konkurencijskog vijeća, regulatora komunalnih preduzeća i regulatora berzi.

## D. POLAZNI SCENARIO: REZULTATI

**3.19. Na osnovu izvora koji su razmatrani u prethodnom dijelu teksta, poglavlje identifikuje institucije koje će vlasti morati da uspostave u toku srednjoročnog i dugoročnog perioda, kao i dodatno finansiranje koje je potrebno za jačanje postojećih institucija na državnom nivou, procjenjuje se da će uspostavljanje svih institucija na državnom nivou koje su opisane u ovoj sekciji rezultovati troškovima uspostavljanja od 0,4 posto BDP-a i tekućim troškovima od 0,5-0,8 BDP-a godišnje.** Te pretpostavke predstavljaju osnovu za pretpostavke koje su korištene u analizi fiskalne održivosti u Poglavlju 2. procjene uzimaju kao pretpostavku da pod-državne vlade nastavljaju da vrše svoje tekuće funkcije, pri čemu će država, u osnovi, igrati koordinacionu ulogu u oblastima u kojima postoje preklapanja.

**3.20. Analiza pravi razliku između institucija koje treba da se uspostave u toku naredne dvije do tri godine i onih koje treba da se uspostave u toku dugoročnijeg perioda.** Tabela 3.2 daje listu institucija koje treba da budu uspostavljene u toku kratkoročnog i srednjoročnog perioda (naredne dvije do tri godine). Jednokratni trošak uspostavljanja procjenjuje se na 8 miliona KM, a tekući troškovi njihovog rada na 21 milion KM godišnje. Tabela 3.3. predstavlja projekcije za dugoročnija dešavanja, i u najvećoj mjeri uključuje institucije koje bi trebalo da budu uspostavljene u sklopu procesa stabilizacije i priključenja. To je minimalni skup institucija i funkcija za koji se vjeruje da je

Tabela 3.2. BH: Nove institucije i funkcije koje su potrebne u kratkoročnom i srednjoročnom periodu

---

Proširena agencija za koordinaciju poljoprivrede  
 Agencija za bezbjednost hrane  
 Konsolidacija bankarske supervizije  
 Ujedinjeno regulatorno tijelo za superviziju berzi  
 Standardizovana statisticka agencija  
 Jačanje centralnog upravljanja javnom potrošnjom  
 Agencija za koordinaciju obrazovanja  
 Agencija za koordinaciju visokog obrazovanja  
 Agencija za koordinaciju zaštite životne sredine  
 Proširena agencija za zaštitu potrošača, uključujući Vijeće za konkurenciju i Agenciju za nadzor nad tržištem  
 Proširena regulatorna tijela uključujući i institut za intelektualnu svojinu  
 Agencija za koordinaciju u zdravstvu  
 Funkcija koordinacije rada  
 Savjetnička komisija za međuvladine odnose  
 Vijeće nacionalnih manjina  
 Agencije za informatičko društvo i zaštitu podataka  
 Inspektorat za superviziju osiguranja  
 Kancelarija za narkotike  
 Proširena regulatorna tijela, uključujući i institut za intelektualnu svojinu

---

Izvori: Kao što je navedeno u tekstu

neophodan. S tim vezani dodatni tekući troškovi, nakon potpune operacionalizacije, procjenjuju se na 40 miliona KM godišnje, uz jednokratne troškove uspostavljanja od oko 14 miliona KM.

**3.21. Kako je vlada nastavila aktivnosti na integraciji u EU, mnoge agencije su već stvorene.** Efekt promjena koje su date u listama u tabelama 3.2 i 3.3, prema tome, često predstavlja samo konsolidaciju tih koordinacionih funkcija i obezbjeđenje adekvatnog finansiranja za njihovu implementaciju. Kao konsekvencija toga, jednokratni troškovi imaju tendenciju da budu niski, jer prije svega odražavaju regrutovanje dodatnog osoblja.

**3.22. Uz nove institucije koje su razmatrane u prethodnom dijelu teksta, Tabela 3.4 daje listu institucija za koje je potrebno dodatno finansiranje, kako bi im se pomoglo da ojačaju kapacitete, u skladu sa nalazima državnog Dokumenta okvirnog budžeta za period 2006-2008.** Procjenjuje se da će jednokratni troškovi iznositi oko 28 miliona KM, a

da će s tim vezani dodatni tekući troškovi, kad te institucije postanu u potpunosti funkcionalne, iznositi oko 57 miliona KM godišnje. Tabela 3.5 daje sažeti prikaz troškova predstavljenih u tabelama 3.2-3.4.

Tabela 3.3. BH: Nove institucije i funkcije koje su potrebne u dugoročnijem periodu

---

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja  
 Državno ministarstvo obrazovanja

Ministarstvo ili odjel za visoko obrazovanje  
 Ministarstvo za zaštitu životne sredine

Jače ministarstvo transporta  
 Odjel ili ministarstvo za socijalnu skrb  
 Odjel ili ministarstvo zdravlja / Agencija za javno zdravlje  
 Odjel ili ministarstvo za rad i zapošljavanje  
 Odjel ili agencija za profesionalne bolesti i rizike  
 Ministarstvo privrede  
 Institucija za finansijsku superviziju

---

Izvori: Kao što je navedeno u tekstu.

Tabela 3.4. Povećanje finansiranja za postojeće institucije, DOB na državnom nivou, 2006-2008. godina

---

Parlamentarna skupština  
 Izborna komisija  
 Sekretarijat Vijeća ministara i koordinator za javnu upravu  
 Agencija za državnu upravu  
 Državni sud, kancelarija tužioca i Visoko sudsko i tužilačko vijeće  
 Ministarstvo bezbjednosti  
 Državna agencija za istraživanje i zaštitu, uključujući Jedinicu za finansijsko informisanje  
 Ministarstvo transporta i komunikacija  
 Državna granična služba  
 Institut za akreditaciju  
 Odjel za evropske integracije

---

Izvori: Kao što je navedeno u tekstu.

**3.23. Pretpostavlja se da će najveći broj novih ili osnaženih institucija koje treba da se uspostave biti relativno umjerene veličine i da neće biti praćene znatnim administrativnim troškovima** (Aneks B, tabele B3 i B4). Samo su agencije / ministarstva poljoprivrede, zaštite životne sredine i transporta relativno velike. Zajedno, te tri agencije predstavljaju oko dvije trećine svih novih troškova. U slučaju da dođe do bilo kakvog većeg restrukturiranja obezbjeđenja službi u drugim oblastima, kao što je finansiranje penzija na državnom nivou, isplata transfera, ili visoko obrazovanje, ukupna potrošnja na državnom nivou možda će morati da raste daleko brže od potrošnje na samo administrativne troškove, iako tu postoji potencijal za znatno ili potpuno nadoknađivanje uštedama na drugim nivoima vlasti.

**3.24. U daleko centralizovanijem, ali i mnogo manje vjerovatnom scenariju zasnovanom na poređenju institucija na državnom nivou u Slovačkoj i BH, trošak izgradnje institucija biće ograničen na 1,8 posto BDP-a godišnje.** Detalji vezani za te kalkulacije dostupni su na zahtjev.

## E. ZAKLJUČAK

**3.25. U polaznom scenariju ovog poglavlja, izgleda da se neto dodatni troškovi buduće institucionalne reforme stabilizuju na oko 0,7-0,8 posto BDP-a godišnje nakon oko 12 godina.** Više od polovine tih troškova već je uključeno u državni Dokument okvirnog budžeta za period 2006-2008. godina, iako bez eksplicitnih pretpostavki o tome na koje se institucije ti troškovi odnose. U centralizovanijem modelu, troškovi izgradnje države bili bi veći, ali ograničeni sa 1,8 posto BDP-a. Te procjene predstavljaju osnovu za pretpostavke vezane za izgradnju države u sklopu analize fiskalne održivosti u poglavlju 2.

**3.26. Stvarni troškovi izgradnje države mogli bi da u znatnoj mjeri variraju u odnosu na one u scenariju koji je predstavljen u ovom poglavlju, zbog nekoliko faktora.** Najprije, pritisci vezani za povećanje broja zaposlenih i stopa plata vjerovatno će se nastaviti. Drugo, podaci dostupni za procjenu troškova dodatnog kancelarijskog prostora mogli bi biti preoptimistični, stvarni troškovi mogli bi biti prilično veći. Treće, i dalje postoje znatne razlike u nivoima plata u različitim oblastima nadležnosti u BH, što dovodi do znatnih povećanja plata pri prenosu odgovornosti između različitih oblasti odgovornosti. Četvrto, na pozitivnoj strani, analiza nije uzela u obzir moguće uštede na pod-državnom nivou koje mogu da nadoknade troškove izgradnje državne vlade.

Tabel 3.5. BH, izgradnja države: Sažeti pregled troškova

	Jednokratno		Tekuće	
	miliona KM (cijene iz 2006.)		% GDP-a iz 2006.1/	
Ukupno	50	118	0.4	0.8
Nove institucije, srednjoročno (Tabela 3.2)	8	21	0.1	0.1
Nove institucije, dugoročno (Tabela 3.3)	14	40	0.1	0.2-0.3
Jačanje postojećih institucija (Tabela 3.4)	28	57	0.2	0.4

Izvori: Kao što je navedeno u tekstu, te procjene osoblja Svjetske banke.

1/ Kao procenat nominalnog BDP-a iz 2006. godine. U odnosu na tekući BDP, troškovi padaju do 0,5 posto do 2010. godine

**3.27. Nedostatak potpuno operativne centralne fiskalne institucije otežava vršenje izgradnje države unutar na odgovarajući način definisanih budžetskih ograničenja.** Vlasti bi trebale prihvatiti savjet da ubrzaju usvajanje zakona o nacionalnom fiskalnom vijeću i ostvare brz napredak

pri operacionalizaciji Vijeća i sekretarijata adekvatno popunjenog osobljem. Odlivi na izgradnju države, kao i svi drugi rashodi, treba da budu podložni procesima budžetskog planiranja i kontrole. Nijedna reforma neće, u konačnici, biti solidna, ako nije izvršena poštujući strogu fiskalnu disciplinu.

**3.28. U konačnici, realna djelotvornost institucija koje su stvorene na državnom nivou šira je od samo nivoa popunjenosti osobljem ili konkretnih funkcija koje su joj pripisane.** Kako pokazuje Poglavlje 4, politike vezane za regrutovanje, promociju, plaćanje i motivaciju sve mogu imati značajan uticaj na sposobnost države da privuče i motiviše osoblje sa adekvatnim vještinama. Kako bi osigurale da će resursi potrošeni na izgradnju države proizvesti osjetne koristi za građane, vlasti će morati da ih uvjere da reforme sistema javne uprave ide ruku pod ruku sa stvaranjem novih i proširenih institucija.