

## REZIME

**Bosna i Hercegovina (BH) je u toku perioda od kraja rata koji je vođen od 1992. do 1995. godine ostvarila značajan napredak u ekonomskoj rekonstrukciji i izgradnji države, a fiskalna konsolidacija je bila snažna sve do 2004. godine.** Napredak postignut u skorijem periodu je kulminirao početkom pregovora sa Evropskom Komisijom o Sporazumu o stabilizaciji i priključenju (Stabilization and Association Agreement, SAA) početkom 2006. godine. Pregovori za SAA imaju potencijal da pomognu ubrzanje tempa političkih i ekonomskih promjena koje su neophodne za jačanje jedinstvenog ekonomskog prostora, stvaranje efikasne vlade i povećanje životnog standarda.

**Vlastima treba čestitati na napretku koji je postignut, ali još mnogo preostaje da se uradi na daljem jačanju vladinih institucija, osiguranju napretka u tranziciji u tržišnu privredu i smanjenju rizika za teško stečenu fiskalnu stabilnost.** Institucije vlade i dalje su opterećujuće, neracionalno decentralizovane i skupe. Konsolidovana potrošnja vlada na svim nivoima, izražena kao procenat BDP-a, i dalje je znatno veća nego u zemljama sa sličnim nivoom dohotka per capita i viša nego u gotovo svim zemljama jugoistočne Evrope, dok su ishodi, u opštem slučaju, slabiji. Štaviše, izgleda da je najveći dio potrošnje neefikasno raspodjeljen na vladine funkcije, što rezultuje pretjeranim nivoom potrošnje na plate i neusmjerene socijalne transfere, kao i nedostatkom finansiranja za usmjerena davanja socijalne pomoći i dječije zaštite i za održavanje postojećih kapitalnih projekata.

**Vlade u BH bi dobro postupile kada bi prihvatile savjet da iskoriste napredak koji je postignut u daljoj nadgradnji, usmjerenoj na odlučno rješavanje ključnih fiskalnih izazova.** Pregled javne potrošnje i institucija (Public Expenditure and Institutional Review, PEIR) daje konkretne preporuke za način na koji se to može uraditi u toku srednjoročnog perioda, što je ukratko predstavljeno u sljedećem dijelu (Pregled), a detaljnije razmotreno u glavnom dijelu izvještaja. Mjere koje se preporučuju uključuju sveobuhvatne napore za jačanje institucija vlade na državnom nivou, osiguranje fiskalne održivosti i smanjenje opterećenja koje vlada predstavlja za privredu. Ovaj izvještaj takođe podstiče vlasti da poduzmu korake ka izmirenju preostalog iznosa domaćih potraživanja i riješe restituciju imovine na način kojim će se postići adekvatna ravnoteža između privatnih i javnih interesa. Predložene reforme javne uprave, obrazovanja, socijalne potrošnje i transporta takođe će omogućiti BH da unaprijedi kvalitet potrošnje vlade i time doprinese povećanju potencijala ekonomije na strani ponude..

**Uspješno rješavanje navedenih srednjoročnih izazova zahtijevaće skore reforme u spektru oblasti koje se razmatraju u sklopu ovog izvještaja.** Sljedeći program u deset tačaka naglašava neke od ključnih oblasti za brzo poduzimanje aktivnosti:

- (1) Uspostavljanje realnih ciljeva za smanjenje broja zaposlenih kroz prioritiziranje ključnih funkcija i aktivnosti vlade i implementaciju djelimičnog zamrzavanja novog zapošljavanja.
- (2) Jačanje motivacije za postizanje rezultata u radu kroz dekompresiju strukture osnovnih plata, objedinjavanje naknada u osnovnu platu, te smanjenje nominalnih nivoa plata za ona radna mjesta na kojima naknade u najvećoj mjeri premašuju naknade na radnim mjestima u privatnom sektoru koja se s njima mogu porediti.

- (3) Implementacija sistema finansiranja prema broju učenika u obrazovanju i usporavanje rasta plata nastavnika ili njegovo svodenje na umjerene nivoe. Korištenje dijela ušteta ostvarenih tim mjerama za podršku u unapređenju rezultata obrazovanja.
- (4) Korištenje prilike koju nudi ostvarenje prihoda od poreza na dodatnu vrijednost, koje je snažnije od projiciranog, za smanjenje stopa doprinosa za socijalno osiguranje, u kombinaciji sa širenjem osnovice za obračun doprinosa i harmonizacijom stopa doprinosa između entiteta. Smanjivanje broja izuzeća od plaćanja doprinosa i prenos odgovornosti za plaćanje doprinosa za pojedince koji su oslobođeni obaveze plaćanja doprinosa na entitetske budžete.
- (5) Pomoć pri osiguranju fiskalne održivosti penzijskih sistema kroz zakonsko uvođenje indeksacije penzija zasnovane na stopi rasta maloprodajnih cijena (CPI). Ukidanje prelaznih aranžmana koji omogućavaju penzionisanje prije navršenih 65 godina starosti.
- (6) Opoziv nedavnih izmjena Zakona o zapošljavanju Federacije BH (FBH) i ograničavanje maksimalnog trajanja naknada za nezaposlene na 12 mjeseci. Prekid dodjele povoljnih zajmova preduzećima, finansiranih iz doprinosa za osiguranje u slučaju nezaposlenosti, preko Zavoda za zapošljavanje FBH i investicijske banke Federacije.
- (7) Usmjeravanje boračkih programa na najugroženije; ograničavanje boračkih invalidnina na kategorije onesposobljenja od I do VI i prestanak implementacije neusmjerenih sistema davanja za nosioce odlikovanja u FBH. Ciljana realokacija resursa na sada nedovoljno finansirane programe socijalne pomoći i dječije zaštite i centralizacija njihovog finansiranja na entitetskom nivou.
- (8) Restruktuiranje i racionalizacija bolničke njege i ograničavanje skupih procedura na nekoliko bolnica. U isto vrijeme, jačanje pružalaca usluga primarne zdravstvene njege, koji su „stražari na vratima“ bolničkog sistema i osiguravanje efikasnog sistema upućivanja.
- (9) Centralizacija nabavke lijekova barem na entitetskom nivou. Ograničavanje povrata troškova za neinovativne lijekove na generičke ekvivalente, a za nove lijekove na terapijske ekvivalente sa najnižom cijenom.
- (10) Osiguravanje da se prioritet u potrošnji unutar sektora transporta stavi na unapređenje stanja postojeće transportne mreže, uključujući i smanjenje zaostataka u održavanju. Razvoj sveobuhvatne strategije i politike za transportni sektor s ciljem identifikacije prioriteta i osiguranja da su sve investicije finansirane iz zaduživanja konzistentne sa srednjoročnim fiskalnim okvirom koji je vladi na raspolaganju. Konkretno, osiguravanje da su razvoj putne infrastrukture duž koridora Vc i nabavka vagona konzistentni sa tom strategijom i dostupnim fiskalnim okvirom.

## PREGLED

**1.1. Bosna i Hercegovina (BH) je u toku perioda od kraja rata koji je vođen od 1992. do 1995. godine ostvarila značajan napredak u ekonomskoj rekonstrukciji i izgradnji države, a fiskalna konsolidacija je bila snažna od kraja devedesetih godina prošlog vijeka sve do 2004. godine. Međutim, još mnogo se mora uraditi da bi se pomoglo pri sužavanju jaza u odnosu na neke naprednije reformske zemlje u regionu i da bi se nastavila fiskalna konsolidacija koja je stagnirala u toku 2005. i 2006. godine.** Napredak postignut u skorijem periodu je kulminirao početkom pregovora sa Evropskom Komisijom o Sporazumu o stabilizaciji i Priklučenju (Stabilization and Association Agreement, SAA), početkom 2006. godine. Pregovori za SAA, zajedno sa pregovorima o ustavnim promjenama među ključnim političkim partijama koji su počeli krajem 2005. godine i koji će, za nadati se, biti nastavljeni nakon nedavnih odlaganja, imaju potencijal da pomognu ubrzanje tempa političkih i ekonomskih promjena koje su neophodne za jačanje jedinstvenog ekonomskog prostora, stvaranje efikasne vlade i povećanje životnog standarda. Realizacija tog potencijala ovisiće od odlučnosti vlasti da nastave sa ulaganjem napora u provođenje reformi.

**1.2. Vlastima treba čestitati na napretku koji je postignut, ali još mnogo preostaje da se uradi na daljem jačanju vladinih institucija, osiguranju napretka u tranziciji na tržišnu privredu i smanjenju rizika za teško stečenu fiskalnu stabilnost.** Institucije vlade i dalje su opterećujuće, neracionalno decentralizovane i skupe. Konsolidovana potrošnja vlada na svim nivoima, izražena kao procenat BDP-a, i dalje je znatno viša nego u zemljama sa sličnim nivoom dohotka per capita, dok su njeni ishodi općenito slabiji. Štaviše, izgleda da je najveći dio potrošnje neefikasno raspodjeljen na vladine funkcije, što rezultuje nedostatkom finansiranja za ciljne projekte. Državna vlada je od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma osnažena, ali je i dalje znatno slabija od dva konstitutivna entiteta koji su formirani po etno-religijskim linijama razdvajanja: Federacije Bosne i Hercegovine (FBH), u kojoj dominiraju Bošnjaci i Hrvati, te Republike Srpske (RS) u kojoj dominiraju Srbi.

**1.3. Ovaj Pregled javne potrošnje i institucija (Public Expenditure and Institutional Review, PEIR) analizira ključna pitanja koja imaju uticaja na nivo i strukturu javne potrošnje i pozicije fiskalne politike.** Razumijevanje tih pitanja je time važnije ako se uzmu u obzir znatni fiskalni pritisci koji nadolaze i za koje se očekuje da će se u narednim godinama multiplicirati. Ti pritisci uključuju potrebu snaženja institucija na državnom nivou vlasti, rashode koji su neophodni za izmirenje velikog iznosa domaćih potraživanja, te konačno pokretanje restitucije imovine. Planovi vlade vezani za pokretanje velikih infrastrukturnih projekata takođe će postaviti znatne zahtjeve pred fiskalne resurse. Analiza nivoa i strukture potrošnje i pozicija fiskalne politike služi kao osnova za preporuke u sklopu izvještaja, a opšti cilj je pružanje pomoći pri postizanju snažnijeg rasta proizvodnje i zaposlenosti, smanjenja siromaštva i osiguranja fiskalne održivosti.

**1.4. Kompleksna institucionalna struktura koja je proizašla iz Dejtonskog mirovnog sporazuma i institucionalizovanih podjela po etničkim i religijskim linijama razdvajanja, pomaže pri objašnjavanju izazova za implementaciju reformi u BH.** Stečeni interesi unutar tri konstitutivna naroda, Bošnjaka, Hrvata i Srba, odupirali su se izmjenama Dejtonskog mirovnog sporazuma duže nego što se inicijalno predviđalo, što je otežalo izuzetno potreban napredak ka modernom i efikasnom

upravljanju. Indirektni troškovi za BH koje donosi neuspjeh u reformi i modernizaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma su vjerovatno veliki, ali ih je teško brojčano izraziti. Ovaj izvještaj, međutim, otkriva da su direktni troškovi Dejtonskog mirovnog sporazuma, mjereni u smislu potrošnje vlada koja je veća od optimalne, relativno mali; neefikasna i nedjelotvorna potrošnja je ono što predstavlja ključni uzrok odlijevanja javnih resursa, a ne Dejtonski mirovni sporazum.

## A. MAKROEKONOMSKE POSTAVKE

**1.5. Ekonomske aktivnosti su u toku posljednjih nekoliko godina ostale stabilne i snažne, unatoč usporavanju implementacije strukturnih reformi.** Vjerovatno je da je došlo do umjerenog smanjivanja realne stope rasta BDP-a u 2005. godini na 5,3 posto, sa 6,2 posto 2004. godine. Stopa inflacije se umjereno povećala u toku 2005. godine a vjerovatno je da će porasti na 5 posto ili više u 2006. godini, nakon uvođenja PDV-a početkom 2006. godine. Stope nezaposlenosti i siromaštva su ostale visoke i u tom smislu viđeno je malo promjena u toku posljednjih nekoliko godina, dok je procenat zaposlenosti u neformalnoj privredi nastavio da raste. Kompanije u neformalnom sektoru isplaćuju znatno niže plate i ne uplaćuju doprinose za socijalno osiguranje, što održava stepen siromaštva na visokom nivou, bez obzira na snažan realni rast BDP-a. Rastući stepen deformalizacije ekonomskih aktivnosti (prelaska ekonomskih aktivnosti u neformalni sektor) je, sa svoje strane, predstavljao odgovor na nefleksibilna tržišta rada i poslovno okruženje koje se i dalje smatra nepovoljnim.

**1.6. Visoki deficit tekućeg računa platnog bilansa i dalje predstavlja ključni makroekonomski izazov.** Imajući u vidu da je konsolidovani bilans vlada na svim nivoima gotovo uravnotežen, ugrubo gledano, deficit odražava nedostatak štednje među kompanijama i, u novijem periodu, i među domaćinstvima. Čini se da su se rezultati sektora preduzeća donekle poboljšali u toku posljednjih par godina, ali je moguće da polovina kompanija u BH ostvaruje gubitke i uplaćuje mali nivo poreza i doprinosa za socijalno osiguranje, ako ih uopšte i uplaćuje. Kao rezultat toga, od ključne važnosti je obnavljanje napora na implementaciji strukturnih reformi, posebno na nastavku napora na privatizaciji i restrukturiranju sektora preduzeća, unapređenju poslovnog i regulatornog okruženja i izvršavanju reformi na tržištu rada. Rast zaduživanja sektora građanstva kod banaka i dalje je snažan i, u kombinaciji sa rastom plata u formalnom sektoru, čije stope stalno premašuju stope inflacije i povećanja produktivnosti, doprinijeo je velikom porastu obima uvoza i deficitu tekućeg računa.

## B. FISKALNA POZADINA I FISKALNA ODRŽIVOST

**1.7. Fiskalna pozicija BH je znatno poboljšana od kraja rata, ali ipak ostaju mnoga pitanja koja moraju biti riješena s ciljem ograničavanja rizika po fiskalnu stabilnost i rast.** Konsolidovani deficit vlada na svim nivoima na bazi preuzetih obaveza smanjen je sa 6,3 posto BDP-a prilagođenog za veličinu nepraćene privrede u 1999. godini skoro na nulu u toku posljednjih nekoliko godina, dok je konsolidovana potrošnja vlada na svim nivoima smanjena na 40,5 posto prilagođenog BDP-a. Međutim, u toku 2005. godine potrošnja, izražena kao procenat BDP-a, opet se povećala, i vjerovatno je da će se dalje povećavati u toku 2006. godine, u toku perioda do parlamentarnih izbora zakazanih za oktobar, što će dijelom preokrenuti raniju konsolidaciju. Na sadašnjem nivou, vladina potrošnja je cijelih 5 posto BDP-a veća nego u zemljama sa sličnim nivoom dohotka per capita i za 4 posto veća od prosjeka za zemlje jugoistočne Evrope. Potrošnja vlada je značajno veća nego u bogatijim zemljama sa bržim rastom, uključujući Irsku, Južnu Koreju i Baltičke zemlje. U isto vrijeme, ishodi vladine potrošnje imaju tendenciju da budu znatno lošiji. Važan prioritet za vladu u budućnosti predstavlja smanjenje opterećenja koje vlada predstavlja za privredu i unapređenje pružanja javnih usluga.

**1.8. Izazovi za smanjenje potrošnje vlada, izražene kao procenat BDP-a, biće uvećani potrebom istovremenog rješavanja nadolazećih novih fiskalnih pritisaka.** To će zahtijevati da vlade implementiraju ambiciozne i sveobuhvatne reforme potrošnje, uključujući kontrolisanje i smanjenje postojeće potrošnje. Moraju se učiniti pažljivo procijenjeni kompromisi između konkurentnih prioriteta s ciljem uravnoteženja privatnih i javnih interesa. Kapacitet za izmirenje, koordinaciju i implementiranje fiskalne politike treba se u znatnoj mjeri osnažiti, kako bi se dao kredibilitet vladinom reformskom programu. Rekavši sve to, mjere za smanjenje ili kontrolu potrošnje morale bi ići i dalje od onih koje sada razmatraju vlade, a njihova implementacija bi zahtijevala znatan stepen političke hrabrosti. Snažna i koordinirana podrška svih članica međunarodne zajednice takođe će biti od ključne važnosti za uspješnu implementaciju reformi.

**1.9. Izvještaj PEIR sprovodi analizu fiskalne održivosti kroz brojčano izražavanje vjerovatnih fiskalnih pritisaka i potencijalnih ušteda kroz skup preporuka koje se zasnivaju na informacijama dobijenim iz analize konkretnih pitanja i sektora.** Ambiciozniji reformski scenario kao pretpostavku uzima ambiciozne reforme potrošnje, u skladu sa mjerama koje su predložene u sklopu izvještaja, dok manje ambiciozan scenario kao pretpostavku uzima skromnije napore na reformi. Po ambicioznijem scenariju i vladina potrošnja i dug bilježe opadajući trend, pri čemu se u toku kratkoročnog perioda pojavljuje privremeni nedostatak finansiranja. Privatni povjerioci mogli bi biti voljni da finansiraju taj jaz, uz uslov da vladin program bude kredibilan. Kao alternativa tome, vlasti bi morale da implementiraju ili ambicioznije mjere za smanjenje potrošnje, ili jače napore na kontroli pritisaka za novu potrošnju, ili bi morale da prihvate da će izgradnja države trajati duže nego što se sada očekuje. Po manje ambicioznom scenariju, vladin dug bilježio bi rastući trend, sa rastućim fiskalnim deficitom za koji je malo vjerovatno da će biti finansiran. Ukratko, ono što će vlasti biti u stanju da postignu u smislu izgradnje države i rješavanja preostalih fiskalnih pritisaka u konačnici će biti ograničeno njihovom političkom hrabrošću i ambicijama za reforme.

## C. IZGRADNJA DRŽAVE

**1.10. Jačanje institucija na centralnom nivou vlade, koje Dejtonskim mirovnim sporazumom namjerno ostavljene minimalnim, predstavlja i ključni izazov i priliku za vlasti BH.** Da bi osigurale fiskalnu održivost, vlasti bi dobro postupile kada bi prihvatile savjet da nastave sa izgradnjom institucija isključivo unutar strogih budžetskih ograničenja. Nedavno usvojene reforme policijskih i odbrambenih snaga predstavljaju dobrodošle uspjehe, ali predstavljaju i potencijalne fiskalne rizike. Kako vlasti budu finalizirale te reforme, perspektiva za znatno i trajno povećanje odliva na plate morala bi se pažljivo odvagati u odnosu na prioritetnu potrošnju i šire makroekonomske efekte takvih odluka. Principi koji bi trebalo da vode izgradnju institucija trebalo bi da uključuju, prvo, ograničenje da, kad se sa institucija pod-državnog nivoa ovlasti prenose na državni nivo, bez dodavanja funkcija, onda taj prelazak mora imati neutralan uticaj na troškove. Dalje, ako dodavanje kapaciteta ili funkcija unutar postojećih institucija rezultuje troškovima, onda bi trebalo da postoje i kompenzirajuće uštede u drugim oblastima. **Štaviše, integracija u EU ne predstavlja razlog *per se* za povećanje potrošnje.** Sasvim suprotno, iskustva zemalja novih članica EU (NMS) pokazuju da je nivo vladine potrošnje, izražen kao procenat BDP-a, smanjen u toku desetak godina prije priključenja, a u nekim slučajevima, kao što su Estonija i Slovačka, to smanjenje je bilo znatno. BH bi trebalo da uči iz tih iskustava.

**1.11. Veza između izgradnje institucija i fiskalne održivosti često se ne prepoznaje i ponekad se izgradnja države predstavlja kao *sine qua non* koji se mora ispuniti, bez obzira na fiskalne troškove.** Takav pristup će u konačnici imati negativan uticaj na teško stečenu fiskalnu i finansijsku stabilnost BH, te se vlasti u velikoj mjeri savjetuju da ga ne zastupaju. Kada bi vlasti odlučile da nastave sa izgradnjom institucija po bržoj stopi od one koja se predviđa u ovoj studiji, na primjer, morala bi se identifikovati dodatna smanjenja potrošnje kako bi se osigurala fiskalna održivost. Kao i u slučaju drugih pritisaka za dodatnu potrošnju sa kojima se suočava država, izgradnja institucija države

se uglavnom svodi na uspostavljanje procesa prihvatanja i usaglašavanja vladinih prioriteta, zajedno sa sposobnošću za iznalaženje koncenzusa koji je neophodan za ostvarivanje promjena.

## D. IZAZOVI PRI UPRAVLJANJU JAVNOM UPRAVOM

**1.12. Jačanje kvaliteta javne uprave i dalje predstavlja ključni izazov za BH.** Bez obzira na napore koji su u prethodnih nekoliko godina uloženi u smanjivanje opterećenja koje predstavlja broj zaposlenih u javnom sektoru, fond plata je, izražen kao procenat BDP-a, viši nego u gotovo svim zemljama šireg regiona, dok ishodi i dalje ostaju ispod standarda. Pretjerani nivo učešća plata u BDP-u prije svega odražava platne stope koje nisu usklađene, posebno za zaposlene nižeg nivoa na državnom nivou i, u manjoj mjeri, na nivou FBH. Ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru nije veliki, u odnosu na broj stanovnika, ali je pretjeran ako se uporedi sa ukupnim brojem zaposlenih u privredi. Međutim, imajući u vidu znatan višak zaposlenih u policijskim i odbrambenim snagama, sudstvu i obrazovanju, kao i dupliciranja koja predstavljaju posljedicu fragmentirane administrativne strukture, veličina jezgra javne uprave je vrlo mala, što ima negativne posljedice po pružanje javnih usluga.

**1.13. Smanjivanje troškova javne uprave u toku srednjoročnog perioda zahtijevaće pooštrenu kontrolu, uključujući i smanjenje nivoa plata za određene kategorije zaposlenih.** Pošto je najveći dio zaposlenih u javnom sektoru na nižim nivoima, pretjerani nivoi plata za ta radna mjesta mogu imati znatan uticaj na ukupni fond plata. Na državnom nivou, konkretno, treba da se izvrše dodatne procjene u vezi s tim da li planirano, a još nerealizovano smanjenje nivoa plata za 2006. godinu za 10% treba ili ne povećati, s ciljem smanjenja troškova vezanih za zaposlene u javnom sektoru. Štaviše, bez adekvatne koordinacije između različitih nivoa vlasti, postoji rizik da će doći do dodatnog povećanja fiskalnih troškova, kako zaposleni budu prelazili na državni nivo sa napredovanjem izgradnje države. Čak i unutar postojećih entitetskih struktura, postoji potreba za izbjegavanjem pretjeranih naknada za radna mjesta koja su u manjoj mjeri ključna za osnovne funkcije vlade.

**1.14. Na određenim nivoima vlasti moraju se prihvatiti i teško prihvatljivi kompromisi s ciljem smanjenja broja zaposlenih.** Imajući u vidu da odlivi na plate za odbranu, javni red, sudstvo i obrazovanje zajedno predstavljaju oko tri četvrtine ukupnog fonda plata, svaki ozbiljan pokušaj smanjenja troškova moraće uključivati te sektore. Postavljanje realnih budžetskih ciljeva za uštede predstavlja jednu od strategija za određivanje prioriteta različitih funkcija i aktivnosti na svim nivoima vlasti i između njih. Motivacija za postizanje rezultata se takođe mora osnažiti, ako se želi vidjeti stvarno poboljšanje kvaliteta javne uprave. Iako je postignut znatan stepen napretka pri uvođenju imenovanja u državnu upravu zasnovanog na zaslugama i vrijednostima, platni sistem je i dalje u velikoj mjeri nereformisan.

### Javna uprava: Sažeti pregled preporuka 1/

- Stvoriti platni sistem koji objedinjuje transparentnost i preuzimanje odgovornosti.
- Postepeno smanjivati kompresiju u strukturi plata, između ostalog i kroz smanjivanje plata u nominalnom smislu za određene kategorije zaposlenih u javnom sektoru. Eliminirati i/ili konsolidovati najveći dio naknada u osnovnu platu. Revidirati zakone o platama i osigurati njihovu konzistentnost na svim nivoima.
- S ciljem podrške upravljanju javnom administracijom, razviti konsolidovane baze podataka o osoblju.
- Povećati stepen nadzora za promaknuća i napredovanje u karijeri. Rafinirati kriterije za ulazak u državnu upravu.
- Uspostaviti realne ciljeve za smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru. Implementirati parcijalno zamrzavanje novog zapošljavanja.
- Do kraja implementirati značajne reforme u oblastima odbrane, policije i sudstva.

1/ Vidjeti potpunu listu preporuka u poglavlju 4, na strani 70 i strani 71.

## E. OBRAZOVANJE

**1.15. BH troši više na obrazovanje od većine zemalja šireg regiona, uključujući Hrvatsku, SCG i Poljsku.** Bez obzira na to, neefikasna potrošnja na obrazovanje unutar institucionalno kompleksne strukture rezultovala je neprihvatljivo niskim ishodima obrazovanja. Četrdeset posto učenika ne dobije ni osnovna znanja i vještine, a mnogi učenici upisani u skupe usmjerene škole završavaju školovanje nespreni da se suoče sa izazovima koje nosi privreda BH koja je u procesu promjena. Stope upisa u srednju školu i na univerzitet i dalje su niske. U isto vrijeme, visokoškolske institucije dozvoljavaju studentima čije se studiranje finansira iz budžeta da dugo studiraju do diplome, što rezultuje rasipanjem resursa i slabim stepenom motivacije među dodiplomcima. Uz to, fragmentacija u institucionalnoj organizaciji sektora zacementirala je znatne regionalne razlike u potrošnji na obrazovanje i obrazovnim uspjesima, što je otežalo stabilnije uspostavljanje jedinstvenog ekonomskog prostora.

**1.16. Obrazovni sistem će zahtjevati znatan stepen unapređenja, ali povećanje resursa neće u svakom slučaju pomoći pri unapređenju ishoda u obrazovanju.** Prioritet za vlade bi trebala da bude implementacija mjera za unapređenje stepena efikasnosti potrošnje i pojednostavljenje organizacije i finansiranja obrazovanja. Uz uslov da se materijalizuju, dio ušteda ostvarenih unapređenjem efikasnosti trebao bi da se iskoristi za podršku unapređenju ishoda obrazovanja. Plan za unapređenje ishoda mogao bi da uključuje mjere za unapređenje okruženja u učionicama, kroz povećanje dostupnosti udžbenika i drugih materijala, za jačanje stepena djelotvornosti nastavnika kroz obuku, te za obezbjeđenje dodatne motivacije i sankcija u podsticanje pohađanja škole među djecom iz najsiromašnijih domaćinstava. Program koji se razmatra u sklopu izvještaja PEIR je svakako ambiciozan i njegova implementacija bi svakako zahtijevala znatan stepen političke volje. On je, međutim, od centralne važnosti za buduću dobrobit zemlje. Da li bi se on mogao implementirati u postojećem fragmentiranom institucionalnom okviru je, međutim, pitanje koje zaslužuje pažljivo razmatranje.

### Obrazovanje: Sažeti pregled preporuka 1/

- Usvojiti politike za smanjenje broja nastavnika u skladu sa smanjenjem broja upisanih.
- Preći na preporučenu prosječnu veličinu razreda za osnovno obrazovanje u oba entiteta.
- Implementirati sistem finansiranja prema broju učenika / studenata.
- Usporiti rast plata nastavnika, ili ga dovesti na umjeren nivo.
- Restruktuirati srednje obrazovanje s ciljem smanjenja troškova i unapređenja relevantnosti.
- Preći na objedinjeno upravljanje visokim obrazovanjem, kao instrument za ostvarivanje velikih ušteda.
- U visokom obrazovanju, povećati plaćanja za studente koji ponavljaju godine i povećati naplate za strane studente.
- Iskoristiti dio tih ušteda za podršku unapređenju ishoda obrazovanja.

1/ Vidjeti potpunu listu preporuka u poglavlju 5, na stranama 78-83.

## F. SOCIJALNA ZAŠTITA

**1.17. Ukupna potrošnja BH na socijalnu zaštitu je donekle veća u odnosu na BDP od one u evropskim zemljama sa bržom stopom rasta, ali je u širokim crtama bliska prosjeku za NMS.** Struktura potrošnje je, međutim, znatno različita. Manji odlivi na penzije su održali ukupne rashode za socijalno osiguranje (penzije, davanja za nezaposlene zdravstveno osiguranje i, u RS, dječiji dodaci) na relativno niskom nivou, bez obzira na višu potrošnju na zdravstvo. Za razliku od toga, potrošnja na socijalnu pomoć i dječiju zaštitu je viša, zahvaljujući većim kategorijskim davanjima, većinom za one koji su pretrpjeli uticaj rata.

**1.18. Sistem socijalnog osiguranja pati od stalno prisutnih problema nepoštivanja propisa, što odražava izbjegavanje poreskih obaveza, slabu naplatu i nizak nivo zaposlenosti u formalnom sektoru.** Imajući u vidu da su prihodi manji od zakonski predviđenih prava, planovi socijalnog osiguranja redovno zahtijevaju transfere iz opštih prihoda. Bez obzira na to, stope doprinosa za socijalno osiguranje imaju tendenciju da premašuju stope u većini zemalja novih članica EU i zemalja OECD-a, što naglašava znatan stepen deformalizacije privrede. Smanjivanje stopa doprinosa za socijalno osiguranje i harmonizacija poreske osnovice u entitetima trebalo bi da budu prioriteta za vlade.

### Doprinosi za socijalno osiguranje: Sažeti pregled preporuka 1/

- Smanjiti stope doprinosa za socijalno osiguranje, uz istovremeno proširenje osnovice za obračun doprinosa i harmonizaciju stopa doprinosa između entiteta.
- Smanjiti broj izuzeća od obaveze plaćanja doprinosa. Prenijeti na entitetske budžete odgovornost za plaćanje doprinosa za lica sa onesposobljenjem koja su oslobođena plaćanja doprinosa.
- Unaprijediti administraciju s ciljem povećanja efikasnosti naplate i doprinošenja transparentnosti u sistemu.
- Objediniti osnovicu i administraciju za oporezivanje dohotka građana i za doprinose za socijalno osiguranje.

1/ Vidjeti potpunu listu preporuka u poglavlju 6, na strani 87.

**1.19. Visoke stope ovisnosti i niske stope obuhvata u oba entitetska penzijska sistema predstavljaju prijetnju za njihovu finansijsku održivost, koja je do sada obezbjeđivana primjenom pravila o koeficijentu.** Potrebna je dugoročna reforma, ali se prije toga moraju implementirati daljnje parametarske promjene.

### **Penzije: Sažeti pregled preporuka 1/**

- Ukinuti prelazne aranžmane vezane za starosne penzije koje omogućavaju penzionisanje prije navršavanja 65 godina starosti.
- Uvesti indeksaciju penzija zasnovanu na stopi rasta maloprodajnih cijena (CPI), zasnovanu na zakonu.
- Ograničiti priznavanje penzijskih prava na one čiji staž osiguranja je u potpunosti pokriven.
- Modifikovati vremenski plan sticanja prava tako da se više značaja daje kasnijim godinama staža osiguranja.
- Proširiti osnovicu za obračun doprinosa za penzijsko osiguranje kroz uključenje naknada koje ne predstavljaju dio osnovne plate i smanjiti stopu doprinosa.

1/ Vidjeti potpunu listu preporuka u poglavlju 6, na strani 93-94.

**1.20. Velikodušna davanja za nezaposlene, posebno u FBH, imaju tendenciju da demotiviraju nezaposlene da traže posao.** Najveća motivacija za registrovanje u službama za zapošljavanje ne odnosi se u tolikoj mjeri na davanja za nezaposlene, već na besplatno zdravstveno osiguranje za sva lica registrovana kao nezaposlena, što je dovelo do odlivanja javnih resursa i konfuzije kod izbora politika. Smanjivanje velikodušnih davanja za nezaposlene i neefikasne potrošnje na aktivne programe na tržištu rada trebalo bi da omogući znatno smanjenje stopa doprinosa za zapošljavanje u FBH koje bi, sa svoje strane, podržalo napore na smanjenju stepena deformalizacije privrede.

### **Osiguranje u slučaju nezaposlenosti: Sažeti pregled preporuka 1/**

- Opozvati nedavne izmjene Zakona o zapošljavanju FBH i ograničiti maksimalno trajanje naknada za nezaposlene na 12 mjeseci.
- Smanjiti potrošnju na neusmjerene i neevaluirane aktivne programe na tržištu rada u FBH.
- Potpuno prekinuti programe kreditiranja preduzeća.
- Smanjiti stopu doprinosa za osiguranje u slučaju nezaposlenosti u FBH.

1/ Vidjeti potpunu listu preporuka u poglavlju 6, na strani 98-99.

**1.21. Zdravstveni sistem je fragmentiran i opterećen značajnim dupliciranjem, viškom zaposlenih i neefikasnim korištenjem dostupnih resursa.** Dostupnost zdravstvene njege je, štaviše, neravnopravna, pri čemu neformalna plaćanja premašuju zakonski propisane participacije, čemu su osnovni uzroci implicitno racionalizovanje usluga i ograničen stepen prenosivosti osiguranja. Znatne razlike u resursima i mali stepen objedinjavanja rizika u FBH takođe predstavljaju važne faktore. Bolesti koje se mogu spriječiti, a koje podrazumijevaju visoke troškove, imaju visoku poziciju na listi bolesti koje predstavljaju opterećenje za sistem. Neefikasnost u organizaciji i pružanju njege dodatno doprinosi bojaznima vezanim za ravnopravnost kod dostupnosti. Neefikasnosti u potrošnji na zdravstvo dodatno su ilustrovane fragmentiranim procesom nabavke lijekova.

### Zdravstvo: Sažeti pregled preporuka 1/

- Izvršiti restrukturiranje i racionalizaciju bolničke njege. Ograničiti skupe procedure na nekoliko bolnica.
- Osnažiti pružaoce primarne zdravstvene njege, koji su „stražari na vratima“ bolničkog sistema. Osigurati efikasno upućivanje
- Osigurati prenosivost osiguranja i zajednički paket prava barem na entitetskom nivou.
- Stvoriti centralnu agenciju za lijekove koja bi bila zadužena za kontrolu kvaliteta, pozitivnu listu i određivanje cijena.
- Centralizovati nabavke lijekova barem na entitetskom nivou. Ograničiti povrat troškova za neinovativne lijekove (nove lijekove) na generičke ekvivalente (terapijske ekvivalente sa najnižom cijenom).
- Povećati naglasak na preventivnu medicinu s ciljem smanjivanja incidence bolesti koje rezultuju visokim troškovima.
- Usmjeriti usluge kao što su imunizacija i prevencija tuberkuloze na grupe sa niskim dohotkom.
- Zauzeti agresivan stav protiv osoblja koje traži/prima neformalne isplate od pacijenata.

1/ Vidjeti potpunu listu preporuka u poglavlju 6, na stranama 108-110.

**1.22. Transferi koji su finansirani iz opštih prihoda su visoki po međunarodnim standardima, izraženo u procentu BDP-a, ali je udio onih transfera koji se isplaćuju licima sa dohotkom ispod određenog nivoa sa eksplicitnim ciljem smanjenja siromaštva niži nego u svim zemljama šireg regiona.** Istisnut iz potrošnje velikim rashodima na boračka davanja, sistem socijalne skrbi i dječije zaštite je nedovoljno finansiran, sa izuzetkom Fonda dječije zaštite u RS. Jedan od pet ljudi u BH koristi neku vrstu socijalnog transfera, ali takvi transferi dopiru samo do jedne četvrtine siromašnih i imaju niži uticaj na smanjenje siromaštva nego u Hrvatskoj ili u Bugarskoj. Budžeti predviđaju da će se gotovinski transferi pojedincima dodatno povećati u 2006. godini, posebno u FBH, zbog nastavka proliferacije i širenja uglavnom neusmjerenih davanja. Imajući u vidu fiskalne pritiske i razmatranja vezana za pravičnost, BH bi trebalo da ima za cilj smanjenje ukupnog dijela resursa koji se alociraju na socijalne transfere, uz istovremeno restrukturiranje sistema tako da se osigura da on obezbjeđuje djelotvornu mrežu socijalne sigurnosti.

### Transferi finansirani iz opštih prihoda: Sažeti pregled preporuka 1/

- Usmjeriti boračke programe na najugroženije. Prilagoditi nivoe davanja naniže, u skladu sa davanjima za civilne žrtve rata i lica sa onesposobljenjem nevezanim za rat.
- Ograničiti boračke invalidnine na kategorije onesposobljenja od I do VI.
- Suzdržati se od implementacije sistema davanja za nosioce odlikovanja u FBH.
- Spriječiti “dvostruko korištenje davanja” za sve korisnike.
- Prekinuti implementaciju dodatnih programa boračkih davanja na nivou kantona i opština.
- Centralizovati finansiranje osnovnih davanja socijalne pomoći i dječije zaštite na entitetskom nivou.
- Spojiti davanja za socijalnu pomoć, izbjeglice i raseljena lica.
- Unaprijediti usmjeravanje, između ostalog i kroz veći stepen oslanjanja na parametre imovinskog cenzusa i indirektno utvrđene parametre imovinskog cenzusa.

1/ Vidjeti potpunu listu preporuka u poglavlju 6, na strani 113-114 i strani 116-117.

## G. TRANSPORT

**1.23. Opšte stanje transportne infrastrukture i dalje je slabo i neadekvatno za zemlju veličine BH, bez obzira na znatan nivo potrošnje u sektoru u toku posljednje dekade.** Nepovoljna

institucionalna struktura u sektoru, posebno u pod-sektoru puteva, dovela je do znatnog povećanja transakcionih troškova i umanjila je stepen efikasnosti potrošnje. Štaviše, potrošnja na transport je u toku posljednjih nekoliko godina opala, posebno u vezi sa potrošnjom na obnovu i održavanje, što je rezultovalo znatnim zaostacima kod održavanja. Projicira se da će u budućnosti potražnja i za drumskim i za željezničkim prevozom tereta znatno porasti. Za razliku od toga, malo je vjerovatno da će putnički željeznički saobraćaj da se oporavi i do predratnih nivoa. Pošto je u povrat na investicije u rehabilitaciju u ovom trenutku u prosjeku znatno veći od povrata na unapređivanje puteva ili izgradnju novih puteva, prioritet se treba dati potrošnji na raščišćavanju zaostataka kod održavanja i rehabilitaciju mreže. Slična pitanja postoje i u željezničkom pod-sektoru.

**1.24. Novija dešavanja predstavljaju razlog za zabrinutost.** Vlada FBH nastavlja sa kupovinom putničkih vagona po cijeni zbog koje ne izgleda da su fiskalna ograničenja entiteta u potpunosti uzeta u obzir i sa tehničkim kapacitetima koji znatno premašuju tehničke kapacitete željezničke mreže. Ostale fiskalne bojazni izazvane su namjerama vlasti vezanim za razvoj putne infrastrukture na koridoru Vc, što je poduhvat koji će vjerovatno imati cijenu ekvivalentnu jednoj polovini BDP-a BH. U svjetlu tih dešavanja, izvještaj PEIR tvrdi da bi sa javnim investicijama trebalo nastaviti samo unutar državnih i sektorskih investicijskih strategija koje uključuju listu prioriteta i koje su konzistentne sa dostupnim fiskalnim okvirom. Uključivanje privatnog sektora je važno, ali su znatno unapređenje institucionalnog okvira za partnerstva privatnog i javnog sektora (public private partnerships, PPP) i otvoreni i transparentni procesi konkurentnih tendera preduslovi za osiguranje da se najviši nivo vrijednosti dobije za raspoložive javne resurse.

#### **Transport: Sažeti pregled preporuka 1/**

- Razviti sveobuhvatnu državnu strategiju za transportni sektor, sa prioritetima i vremenskim planom.
- Pažljivo razmotriti planove javnih investicija i odvagati ih u odnosu na druge alternative unutar opšteg fiskalnog okvira. Nastaviti sa implementacijom takvih planova samo unutar državnih i sektorskih strategija.
- Dati prioritet raščišćavanju zaostataka u održavanju i rehabilitaciji postojeće putne mreže.
- Osnažiti institucionalni okvir za PPP.
- Raditi na konsolidaciji kreiranja politika i operativnih odgovornosti na svim nivoima.
- Revidirati postojeće odredbe u Zakonu o putevima FBH s ciljem prenosa resursa na magistralne putne mreže koje nose najveći obim saobraćaja.
- Preraspodijeliti željezničke usluge i linije s ciljem unapređenja rezultata održive osnovne mreže.

1/ Vidjeti potpunu listu preporuka u poglavlju 7, na strani 131-132.