

**ANALIZA JAVNIH RASHODA U TRANZICIJSKIM
ZEMLJAMA SA FOKUSOM NA BOSNU I HERCEGOVINU**

Autor: mr. Aldin Međedović

Mentor: dr. Mojmir Mrak

Sarajevo, novembar, 2010.

SADRŽAJ

INDEX POJMOVA	3
1. UVOD.....	4
2. JAVNI RASHODI – KONCEPT I KLJUČNE KARAKTERISTIKE.....	6
2.1. Javni rashodi i javna potrošnja.....	6
2.2. Veličina javnih rashoda	8
2.3. Klasifikacije javnih rashoda.....	10
3. EKONOMSKA I FUNKCIONALNA KLASIFIKACIJA JAVNIH RASHODA	13
3.1. Ekonomska klasifikacija javnih rashoda.....	14
3.2. Funkcionalna klasifikacija javnih rashoda.....	16
4. OKVIRI KRETANJA JAVNIH RASHODA: BIH vs TRANZICIJSKE I EU ZEMLJE.....	17
4.1. Institucionalni okvir javnih finansija u BiH	18
4.2. Obim javnih rashoda.....	18
4.3. Ekonomska struktura	21
4.4. Funkcionalna struktura	26
5. ZAKLJUČCI	31
6. PREPORUKE	32
ANEX 1: Ekonomska klasifikacija javnih rashoda: BiH vs tranzicijske i EU zemlje.....	33
KORIŠTENI IZVORI	34

INDEX POJMOVA

Acquis communautaire	Pravno naslijeđe Evropske unije
BDP	Bruto domaći proizvod
BiH	Država Bosna i Hercegovina
COFOG	Klasifikacija funkcija vlade
ESA 95	Evropski sistem računa
FBiH	Bosanskohercegovački entitet – Federacija Bosne i Hercegovine
GFS	Statistika vladinih finansija
MMF	Međunarodni monetarni fond
PIFC	Unutrašnja finansijska kontrola javnog sektora
RS	Bosanskohercegovački entitet – Republika Srpska

1. UVOD

Upravljanje javnim rashodima je oduvijek predstavljalo izuzetno značajno pitanje, koje posebno dobija na značaju u kritičnim situacijama kada je ugrožena fiskalna pozicija zemlje. Sistem upravljanja javnim rashodima određuju procedure kojima se definišu kretanja javnih sredstava. Na taj način se nastoji osigurati efikasna upotreba javnih sredstava, fiskalna disciplina i implementacija strateških prioriteta. Pomenute procedure impliciraju monitoring fiskalne pozicije određene zemlje i održavanje javnih rashoda unutar budžetskih granica. Ovaj proces od različitih institucija zahtjeva provođenje aktivnosti određivanja prioriteta i analize opcija politike u cilju optimalne raspodjele dostupnih resursa.

Sistemi upravljanja javnim rashodima su tokom godina evaluirali, reflektujući tako rastući trend zaduženja koja imaju vlade, a time i promjene u budžetima. Međutim, uspjeh u formulaciji i implementaciji fiskalne politike u velikoj mjeri zavisi od pažnje koju javne institucije posvete dizajniranju dnevnih aktivnosti u okviru sistema upravljanja javnim rashodima. Osnovu upravljanja javnim rashodima predstavlja težnja za unaprijeđenjem ekonomije, postizanjem efikasnosti i efektivnosti u mobiliziranju, alociranju i optimiziranju javnih sredstava¹. Pristupi u upravljanju javnim rashodima mogu imati dalekosežne posljedice na upravljanje javnim novcem i variraju zavisno od zemlje. Zbog strateškog opredjeljenja za integrisanje u Evropsku uniju, za Bosnu i Hercegovinu je značajno da vodi računa i o pristupu EU u domenu upravljanja javnim rashodima.

Bosna i Hercegovina je tokom prethodnih godina implementirala brojne reforme, koje su značajne za njenu fiskalnu poziciju. Pomenute reforme takođe doprinose harmonizaciji fiskalnog sektora sa Evropskom unijom i drugim međunarodnim standardima relevantnim za fiskalni sektor. Jedna od značajnijih reformi provedena je u poreskom sistemu, gdje je od 1. januara 2006. godine uveden PDV. Značajno je spomenuti i da je 2008. godine uspostavljeno Fiskalno vijeće, kao koordinaciono tijelo za pitanja fiskalne politike. Zadatak Vijeća je pružanje doprinosa očuvanju makroekonomske stabilnosti i postizanju razvojnih ciljeva, kao i određivanje granice rashoda na godišnjem i višegodišnjem nivou. Time je zadatak Vijeća i određivanje granice deficita budžeta i smanjenje fiskalnog debalansa.

Međutim, i dalje postoje brojni problemi koji imaju potencijal da u znatnoj mjeri umanje stepen fiskalne održivosti i perspektive za poboljšanje životnog standarda. To se uostalom posebno moglo uočiti u vrijeme globalne ekonomske krize krajem 2008. i tokom 2009. godine, kada je došlo do značajnog pogoršanja fiskalne pozicije BiH. Tada je na jednoj strani došlo do naglog smanjenja dugoročnih finansijskih priliva i pada fiskalnih prihoda. S druge strane, postojeća struktura javnih rashoda dovela je fiskalni sektor BiH u nezavidan položaj. Naime, zabilježeni rast plata budžetskim korisnicima, rast tekuće vladine potrošnje i visoko učeće socijalnih davanja ukupnim javnim rashodima dovode fiskalni sektor u neodrživu poziciju.

BiH se pored toga suočava i sa dupliranjem i fragmentacijom vladinih funkcija, što dovodi do lošeg kvaliteta vladinih usluga i u konačnici do neefikasne politike javnih rashoda. U fiskalnom sistemu Bosne i Hercegovine država ima ograničene ovlasti naspram nižih nivoa vlasti, koji imaju značajnu fiskalnu autonomiju. Država Bosna i Hercegovina generalno može obavljati funkcije koje joj nisu izričito dodijeljene ustavom, samo ukoliko joj iste prenesu RS i FBiH. Pored toga, upravljanje fiskalnom politikom značajno se razlikuje u FBiH i RS.

¹ Izvor: Premchand, A., „Public Expenditure Management“, International Monetary Fund, 1993., str. 41.

Mehanizmi koordinacije između državnog i entitetskog nivoa, koji su od ključne važnosti za uspostavljanje, sprovođenje i praćenje fiskalnih politika i dalje su nedovoljno razvijeni. Značajno je spomenuti i nepostojanje određenih statističkih podataka, što otežava analitički rad i donošenje kvalitetnih odluka. Jedan od takvih primjera je nepostojanje pregleda funkcionalne klasifikacije javnih rashoda u skladu sa COFOG standardom.

Sve navedeno ukazuje na značaj reformi javnih finansija u Bosni i Hercegovini, gdje posebna pažnja treba biti posvećena reformi javnih rashoda. Neprovođenje reformi u ovom segmentu donosi stagniranje u razvoju države, njenih institucija, kao i ekonomskog razvoja u cjelini. Realizacija jednog tako kompleksnog zadatka, između ostalog zahtjeva preliminarnu analizu trenutne strukture javnih rashoda. Osnovni cilj ovog rada jeste analiza strukture konsolidovanih javnih rashoda Bosne i Hercegovine, te njihovo poređenje sa drugim tranzicijskim zemljama iz regije, bilo da su one već članice EU ili pak kandidati za članstvo u Uniji.

Metode, korištene pri izradi ovog rada uključuju osnovne metode istraživanja, analizu problema istraživanja kroz induktivnu i deduktivnu metodu, metodu analize i sinteze, metode kvantitativne i kvalitativne analize. Takođe su korištene deskriptivna, komparativna i statistička metoda te tabelarno i grafičko prikazivanje statističkih podataka. Za potrebe istraživanja korištena je opsežna literatura, u kojoj su razmatrana teorijska i empirijska istraživanja u područjima makroekonomije, fiskalne politike, ekonomije Evrope i upravljanja javnim rashodima. Primjenom navedenih metoda, na bazi prikupljenih primarnih i sekundarnih podataka izvršena su istraživanja neophodna za predstavljanje i komparativnu analizu javnih rashoda u Bosni i Hercegovini i odabranim zemljama.

Istraživački rad se sastoji od pet poglavlja, uključujući uvodni dio te zaključna razmatranja i preporuke. **U uvodu** je, uz obrazloženje strukture istraživačkog rada definisan predmet istraživanja, određen cilj, te su navedene najvažnije naučne metode koje su korištene. **U drugom poglavlju** predstavljen je koncept javnih rashoda i javne potrošnje. U sklopu ovog poglavlja dodatna pažnja posvećena je analizi veličine javnih rashoda i različitim klasifikacijama koje se primjenjuju u izučavanju i kvantifikaciji javnih rashoda.

U okviru trećeg poglavlja predstavljena je ekonomska i funkcionalna klasifikaciju javnih rashoda, kao dva ključna standarda definisana i prihvaćena na međunarodnom nivou. **U četvrtom poglavlju** dat je uvid u institucionalni okvir BiH, koji određuje kretanja u oblasti javnih rashoda i fiskalne politike uopšte. Nakon toga predstavljen je obim javnih rashoda, gdje je izvršena i komparacija sa odabranim zemljama. Kriteriji, korišteni za odabir zemalja koje su razmatrane za potrebe analize i poređenja sa Bosnom i Hercegovinom u domenu strukture i obima javnih rashoda su geografska udaljenost, zajedničko naslijeđe, opredjeljenje za integrisanje u EU, involviranost u tranzicijski proces. Konačno, **u petom poglavlju** predstavljeni su osnovni rezultati istraživanja i date preporuke za unapređenje politike javnih rashoda u Bosni i Hercegovini.

2. JAVNI RASHODI – KONCEPT I KLJUČNE KARAKTERISTIKE

2.1. Javni rashodi i javna potrošnja

Postoje različite definicije koje sa više ili manje uspjeha nastoje definisati pojam i strukturu javnih rashoda. Međutim zajednička polazna osnova svih tih definicija jeste to da javni rashodi predstavljaju izdatke koje država ima u cilju zadovoljavanja javnih potreba. Preciznije, javni rashodi su ukupan trošak realizacije vladinih aktivnosti, u sklopu kojih vlada obavlja svoje regularne dužnosti i obaveze, osigurava određene robe i usluge za svoje građane te osigurava realizaciju određenih novčanih transfera².

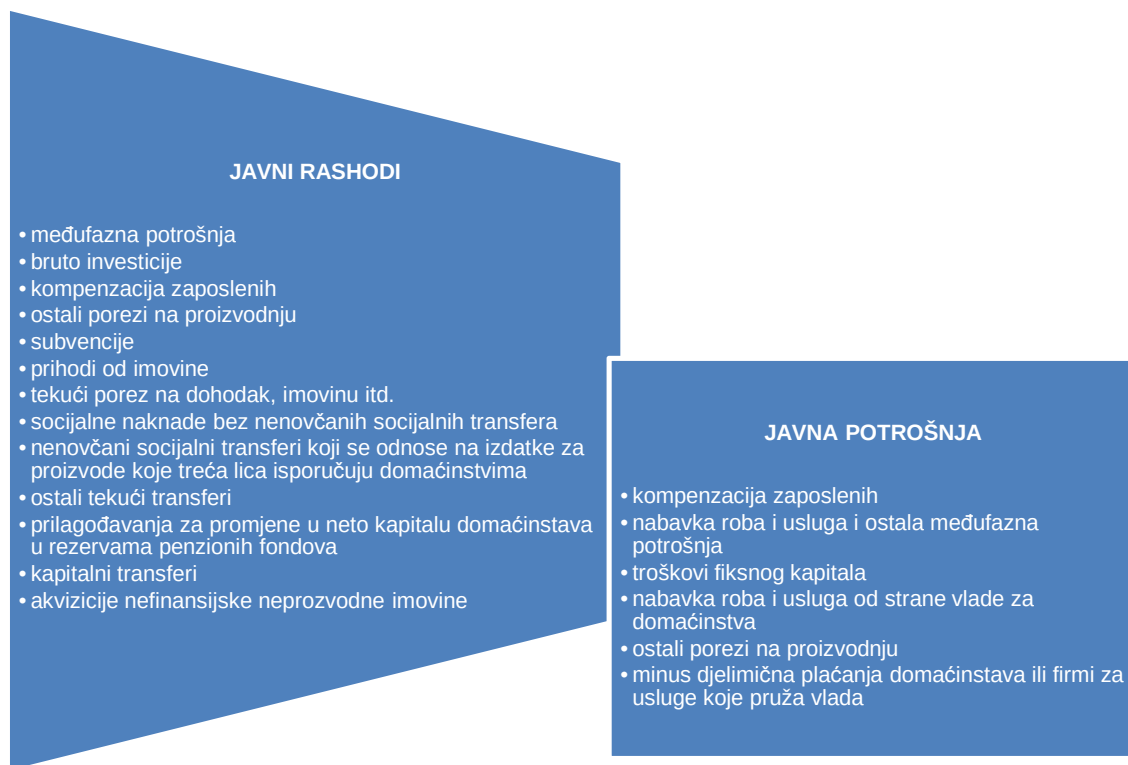
Koncept koji na najbolji način predstavlja ukupne javne rashode poznat je pod nazivom rashodi opšte vlade. Opšta vlada prema definiciji OECD-a obuhvata centralnu vladu, lokalne vlasti i vanbudžetske fondove. U okviru tog koncepta nalazi se ukupan iznos rashoda vlade, koji se finansiraju poreskim prihodima ili zaduživanjem. Ukupni rashodi na nivou opšte vlade jednaki su rashodima opšte vlade za sljedeće kategorije: međufazna potrošnja, kompenzacija zaposlenih, subvencije, socijalne naknade i socijalni transferi u nenovčanom obliku, ostali tekući transferi, prihodi od imovine, kapitalni transferi, prilagođavanja za promjene u neto kapitalu domaćinstava u rezervama penzionih fondova, bruto investicije i akvizicije nefinansijske neproizvodne imovine³. U ukupne rashode opšte vlade uključeni su i porezi na dohodak i imovinu, kao i svi ostali porezi na proizvodnju koje je vlada dužna plaćati.

Efikasnost javnih rashoda u najvećoj mjeri zavisi od vladine politike u domenu zapošljavanja i plata u državnoj službi. Kod mjerenja ukupne performanse javnog sektora, posebna pažnja se posvećuje i analizi ukupne javne potrošnje. U cilju boljeg shvatanja cjelokupnog koncepta javnih rashoda, ovdje je potrebno ukazati i na distinkciju koja postoji između kategorija ukupnih javnih rashoda i javne potrošnje (slika 1.). Naime, dio ukupnih javnih rashoda koji država izdvaja za proizvodnju finalnih netržišnih dobara i usluga (bez uključenih bruto investicija) te dio rashoda za tržišne proizvode i usluge pružene u formi nenovčanih socijalnih transfera čine javnu potrošnju. Iako iz fiskalne perspektive ukupna javna potrošnja možda i nema politički značaj kakav imaju ukupni javni rashodi, uloga javne potrošnje kao komponente ukupnog BDP-a ipak je značajna, obzirom da pruža direktan uvid u efikasnost javnog sektora

² Izvor: Ouanes, A. and Thakur, S., „Macroeconomic Accounting and Analysis in Transition Economies“, International Monetary Fund Institute, 1997., str. 70.

³ Izvor: „National Accounts at a Glance 2009“, OECD, 2009., str. 62.

SLIKA 1: Pregled kategorija javnih rashoda i javne potrošnje



Izvori: COMMISSION REGULATION (EC) No 1500/2000 of 10 July 2000 implementing Council Regulation (EC) No 2223/96 with respect to general government expenditure and revenue; Lequiller, F. and Blades, D., „Understanding National Accounts“, Organisation for Economic Co-Operation And Development, 2006., str. 129.

Javnu potrošnju čini zbir izdataka koje vlada ima u svrhu pokrivanja troškova radne snage, roba, usluga, fiksnog kapitala, uključujući poreze umanjene za subvencije na proizvodnju netržišnog outputa, umanjen za prodaju netržišnih struktura, uvećan za troškove za robu i usluge direktno isporučene domaćinstvima od strane tržišnih proizvođača (klasificirano kao nenovčani socijalni transferi). Kao komponenta BDP-a izraženog na rashodovnoj osnovi, javna potrošnja se koristi za izračunavanje procenta domaće proizvodnje kojeg troši javni sektor.

Javni sektor se uslijed nemogućnosti tržišta da zadovolji određene potrebe često uključuje i u proizvodne aktivnosti. Tržište jednostavno nije u stanju da osigura određena javna dobra, koja se koriste kolektivno i ne omogućavaju nikakv profit. Kao primjere navodimo nacionalnu sigurnost i provođenje zakona. U takvim slučajevima vlade nastoje nadomjestiti tržišne nedostatke kroz planiranje javnih rashoda, prateće regulative i poreske politike u svrhu finansiranja pomenutih rashoda. Određivanjem i definisanjem politike rashoda i poreske politike na dugoročnoj osnovi, vlade se mogu opredijeliti za ograničenu ili aktivniju ulogu u ukupnim socioekonomskim kretanjima⁴. U tom kontekstu evidentan je trend unapređenja transparentnosti u radu vlada prisutan u savremenim tržišnim ekonomijama.

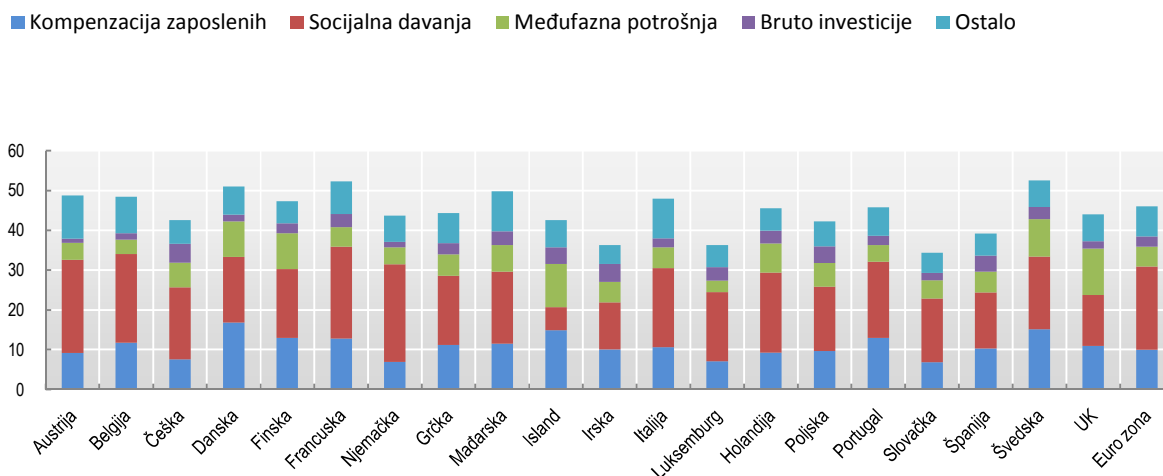
⁴ Izvor: Ouanes, A. and Thakur, S., „Macroeconomic Accounting and Analysis in Transition Economies“, International Monetary Fund Institute, 1997., str. 72.

Podaci o ukupnim javnim rashodima se izražavaju na konsolidovanoj osnovi i uključuju rashode generisane na centralnom i drugim nivoima vlasti, kao i fondove socijalnog osiguranja. Inače mnoge transakcije se mnogo efikasnije prate na konsolidovanoj osnovi, gdje se izbacuju transakcije između podsektora opšte vlade čime se izbjegava preuveličavanje uloge opšte vlade. U strukturi javnih rashoda se nalaze sredstva namijenjena za pokrivanje troškova javnih usluga, a istom su određeni i redistributivni tokovi, gdje su uključeni socijalni transferi. Javnim rashodima se tako pored pomenutih troškova odbrane i sigurnosti finansiraju i troškovi koji se odnose na obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, kulturu, zaštitu okoliša, opšte javne usluge itd. Zbog toga nije nimalo iznenađujuće što interes šire društvene zajednice za svrhu i strukturu javnih rashoda svakodnevno raste.

2.2. Veličina javnih rashoda

U savremenim ekonomskim kretanjima javni sektor zauzima veoma značajno mjesto, što potvrđuje činjenica da javni rashodi u mnogim evropskim zemljama dosežu iznos i od 40-50% BDP-a⁵. Na grafu 1. kao udio u BDP-u predstavljeni su ukupni javni rashodi u EU zemljama u 2007. godini. Može se uočiti da određene zemlje izlaze iz pomenutog okvira. Tako, Švedska, Danska i Francuska ostvaruju javne rashode u iznosu od preko 50% BDP-a. Takvo stanje prvenstveno je uzrokovano visokim izdvajanjima za socijalna davanja i velikim brojem zaposlenih u javnom sektoru.

GRAF 1: Ukupni javni rashodi po komponentama u EU za 2007. godinu (u % BDP-a)



Izvor: OECD, link: <http://dx.doi.org/10.1787/740255035375>

Na drugoj strani, nalaze se zemlje poput Irske, Luksemburga, Slovačke i Španije čiji se javni rashodi nalaze na nivou ispod 40% učešća u BDP-u. Predstavljena kretanja javnih rashoda u svakoj pojedinačnoj zemlji u velikoj mjeri zavise od društveno ekonomskog uređenja te tradicije i historijskog naslijeđa koje zemlje imaju u tom kontekstu.

⁵ Izvor: „Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics - Classification of the Functions of Government (COFOG)“, OECD, 2007.

Gledano unazad, javnim rashodima sve do početka dvadesetog vijeka nije posvećivana adekvatna pažnja u naučnim okvirima. Analiza javnih rashoda nije dakle bila prepoznata kao značajno područje za ekonomska istraživanja. Javne finansije su se koncentrisale na proučavanje javnih prihoda i pitanja vezanih za oporezivanje. Nakon Drugog svjetskog došlo je do velikog porasta nivoa javnih rashoda u BDP-u. Time dolazi i do javljanja interesa za izučavanje javnih rashoda. Danas je veličina i struktura javnih rashoda predmet brojnih debata i analiza. Postoje različiti teoretski pristupi ovom pitanju, koji pružaju različitu argumentaciju i zagovaraju veća ili manja izdvajanja za javne rashode, koji se nalaze u interaktivnom odnosu sa javnim prihodima.

Ekonomska teorija kroz dvije glavne kategorije argumenata nastoji objasniti veličinu javnog sektora i kretanja u istom kroz vrijeme u različitim zemljama. Prva kategorija kao osnovu ima Wagnerov zakon. Proporcionalan odnos između vladinih aktivnosti i nacionalnog dohotka primijetio je prije više od jednog stoljeća ekonomista Adolf Wagner (1835-1917). Wagnerova preokupacija bila je da objasni udio javnog sektora u nacionalnom dohotku. Prema Wagnerovom zakonu, ukupan društveni progres dovodi do porasta javnih rashoda. Ovdje se ujedno zastupa teza da se razvojem zemalja, potražnja za javnim dobrima povećava u skladu sa povećanjem mogućnosti za prikupljanje potrebnih sredstava⁶.

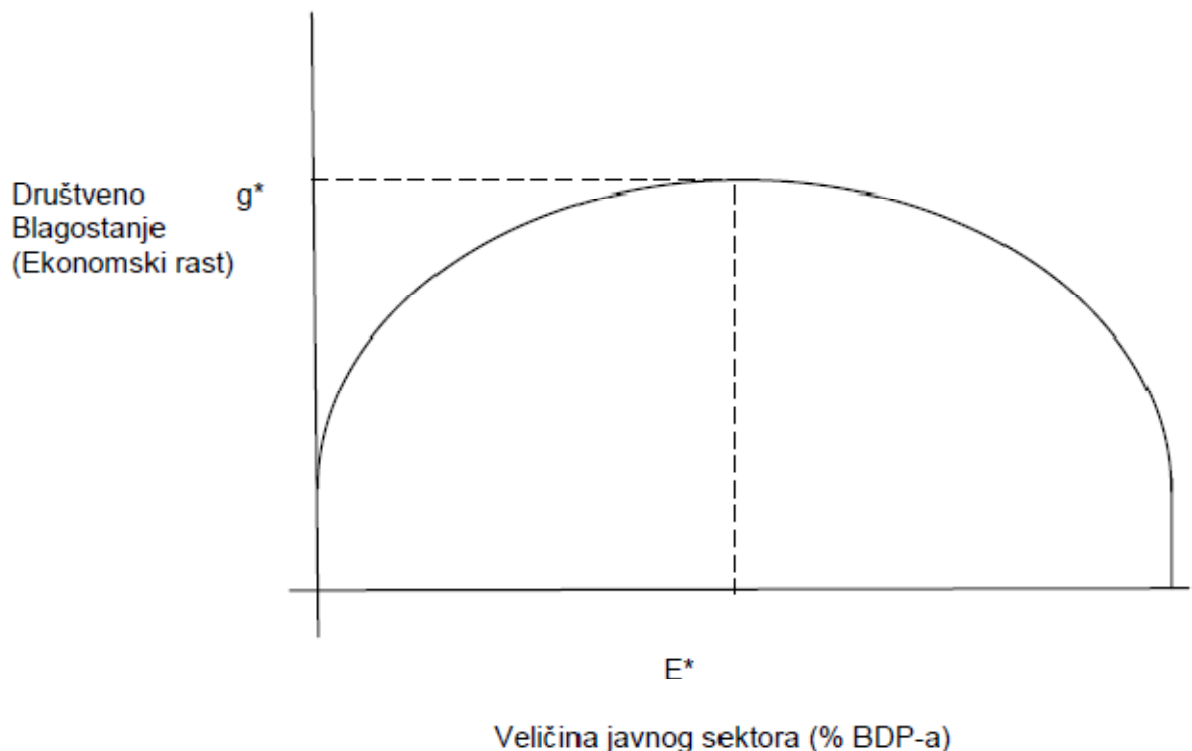
Druga kategorija argumenata je politička. Naime tokom izbora, fiskalna politika, posebno njen dio koji se odnosi na javne rashode ima tendenciju generisanja većih deficita javnog sektora. Ovaj trend je izraženiji ukoliko je broj stranaka koje formiraju vladu veći, kao i u slučajevima češćih izbora. Teorijske studije stoje iza zaključka da dugoročni odnos između veličine javnog sektora i ekonomskog rasta ima konkavan oblik. U slučajevima kada je javni sektor manji, dugoročni ekonomski rast se može ubrzati kroz kapital i rast produktivnosti rada povećavanjem javnog sektora, odnosno usluga koje on pruža. Granični ekonomski rast je pozitivan, ali rastom javnog sektora opada i postaje negativan u slučajevima kada dodatni troškovi ugrožavaju poziciju osiguranu kroz povećanje produktivnosti. Međutim, tačan položaj tačke prijeloma ostaje ključno pitanje. Odgovor ovisi o strukturnim faktorima, kao što su ekonomski ciklus, struktura javnih rashoda i fiskalni pritisak⁷.

Težnja kreatora ekonomske politike je određivanje optimalne veličine javnog sektora i stimulisanje ekonomskog rasta. Treba istaći da optimalni nivo javnih rashoda varira od zemlje do zemlje zbog različitih društvenih i ekonomskih faktora koji utiču na upravljanje javnim resursima. Na bazi prethodnih iskustava, razvijanjem ekonometrijskog modela moguće je doći do optimalnog nivoa javnih rashoda. Ipak takva vrsta predviđanja ograničena je upravo samim modelom i pretpostavkama na kojima se on zasniva.

⁶ Izvor: Doru, P., Camarda, A., „The Optimal Level of Public Expenditure“, Department of Science Economics “George Baritiu” University Romania, str. 304.

⁷ Izvor: Mutascu, M. and Milos, M., „Optimal Size of Government Spending - The Case Of European Union Member States“, Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica, 2009., str. 448.

GRAF 2: Javni rashodi i ekonomija



Izvor: Pevcin, P., „Does Optimal Size of Government Spending Exist?“, University of Ljubljana, Faculty of Administration, str. 4.

Pojam optimalne veličine javnih rashoda i vladinog sektora uopšte popularizirao je Armey 1995. godine, koji je razvio tzv. Armey krivulju (graf 2.). Ova teorija zastupa tezu da nepostojanje vlasti dovodi do anarhije i niskog nivoa proizvodnje per capita, jer nema vladavine zakona i zaštite prava vlasništva. Armey kriva ukazuje na činjenicu da se povećanje udjela javnih rashoda u BDP-u do određenog nivoa pozitivno reflektuje na nivo društvenog blagostanja i ekonomskog rasta.

Minimum javnih rashoda određen je masom finansijskih sredstva, neophodnom za podmirenje osnovnih funkcija državno-administrativnog aparata i vitalnih potreba stanovništva. Nivo razvoja zemlje i njeno državno određuje i uslovljava granice kretanja javnih rashoda. Na drugoj strani, gornja granica javnih rashoda je vezana za mogućnost njihovog finansiranja. Nju određuje visina javnih prihoda i osiguravanje održivih javnih finansija, gdje se prvenstveno misli na održiv deficit i stanje javnog duga. Konačno, javni rashodi mogu biti onoliko visoki koliko to dozvoljavaju instrumenti javnih prihoda.

2.3. Klasifikacije javnih rashoda

Klasifikacija javnih rashoda ima veliki značaj za kreiranje politika i praćenje alokacije resursa među različitim sektorima. Treba istaći da klasifikacija javnih rashoda takođe predstavlja bitno područje i za zakonodavne vlasti, kao i za analizu politika te za izvršenje budžeta na dnevnoj bazi. Sistem klasifikacije javnih rashoda daje normativni okvir za politiku donošenja odluka i pripadajuće odgovornosti. Različiti pristupi koji se koriste u procesu pripreme budžeta, često određuju i organizaciju sistema klasifikacije javnih rashoda. Ukupna fiskalna kontrola nameće

potrebu za klasifikacijom javnih rashoda zasnovanom na jasnom konceptu⁸. Dva najviše korištena sistema klasifikacije javnih rashoda su funkcionalna klasifikacija javnih rashoda (COFOG), sistem razvijen od strane OECD-a i UN-a i ekonomska klasifikacija javnih rashoda, sistem razvijen od strane MMF-a. O ova dva sistema više će se govoriti u nastavku, dok će pažnja u ovom dijelu biti posvećena razmatranju drugih pristupa u klasifikaciji javnih rashoda, uključujući i pristup Evropske unije zasnovan na sistemu ESA95.

Zavisno od različitih potreba, kao što može biti proces kreiranja politike, izvještavanje i upravljanje budžetom, javni rashodi se uopšteno mogu klasificirati na različite načine. U tom kontekstu i dalje je aktuelna konstatacija Harolda W. Guesta iz 1930. godine u kojoj kaže da postojanje brojnih klasifikacija javnih rashoda dovodi do zbunjenosti i rasprava o tome koja je klasifikacija najbolja. Razlog za takvo stanje je nemogućnost shvatanja činjenice da postoji onoliko klasifikacija koliko postoji i uglova iz kojih se posmatra data problematika. Stoga niti jedna klasifikacija ne treba biti predmet kritike, isključivši kritičizam u području njene specifične namjene. Svaka klasifikacija koja daje novi uvid u ovu oblast je potrebna⁹. Ipak osnovna klasifikacija javnih rashoda, koja se najčešće može sresti u literaturi koja se bavi javnim finansijama prepoznaje sljedeće kategorije javnih rashoda¹⁰:

- Redovni i vanredni

Kao jedna od najstarijih, podjela javnih rashoda na redovne i vanredne za kriterije uzima način nastajanja, frekventnost i konstantnost samih troškova. U tom kontekstu, redovne rashode karakteriše predvidivost i stabilnost. Nasuprot njima, vanredni javni rashodi se uglavnom javljaju uslijed nepredvidivih okolnosti.

- Produktivni i neproduktivni

Preduzetničkim aktivnostima države, odnosno osnivanjem javnih preduzeća javlja se i podjela javnih rashoda na produktivne i neproduktivne. Prema ovoj podjeli, produktivni javni rashodi su oni koji dovode do stvaranja prihoda koji su veći od nastalih rashoda. Nasuprot produktivnim javnim rashodima, neproduktivni javni rashodi ne donose nikakve prihode.

- Investicioni i transferni

Podjela javnih rashoda na investicione i transferne razmatra odnos i uticaj rashoda na bruto društveni proizvod. Investicioni rashodi dovode do direktnog ili indirektnog povećanja bruto društvenog proizvoda. Transferni javni rashodi na drugoj strani ne doprinose rastu BDP-a i ne kreiraju nova ekonomska dobra.

- Odgodivi i neodgodivi

Sa aspekta vremena planiranog za realizaciju javnih rashoda, iste je moguće podijeliti na odgodive i neodgodive. Neodgodivi javni rashodi su oni koje je potrebno realizovati isključivo planirano vrijeme. Odgodive javne rashode država može odgoditi na određeno vrijeme, uz oslov da nema ugrožavanja javnih funkcija za koje su troškovi namijenjeni.

⁸ Izvor: Allen, R. And Tommasi D., „Managing Public Expenditure - A Reference Book for Transition Countries“, OECD, 2001., str. 121.

⁹ Izvor: W. Guest, H., „Classifications of Public Expenditures“, The American Economic Review, 1930. str. 37-45.

¹⁰ Izvor: Jeličić, B., „Javne financije“, RRIF Plus d.o.o., 2001.

- Novčani i nenovčani

Ova podjela javnih rashoda, koja uz podjelu javnih rashoda na redovne i vanredne predstavlja jednu od najstarijih u današnjem vremenu gubi na značaju. Razlog za takvo stanje jeste taj što se za razliku od prijašnjih vremena kada su javni rashodi kao značajne komponente imali izdatke u novcu i naturi, dok se danas javni rashodi uglavnom iskazuju i realizuju u novčanom obliku.

- Rashodi centralnih, regionalnih i lokalnih nivoa

Podjela javnih rashoda prema nivou javne uprave na kojem nastaju uključuje javne rashode koje ima centralni nivo države i javne rashode koje vrši neka jedinica javne uprave na regionalnom ili lokalnom nivou. Neophodno je istaći da ova klasifikacija ima poseban značaj u složenim državama, kakva je između ostalog i Bosna i Hercegovina. U složenim državama je naime ključni problem usaglašavanje podjele nadležnosti i funkcija između različitih nivoa vlasti. Kod rješavanja ovog problema, uz pitanje efikasnosti pružanja usluga, treba voditi brigu o ostvarivanju ekonomskog rasta i suzbijanju siromaštva¹¹.

Za zemlje koje teže članstvu u Evropskoj uniji, važno je napomenuti da jedan od brojnih uslova za članstvo u Uniji predstavlja izgradnja vlastitih fiskalnih sistema sa više nivoa odlučivanja. Takvi sistemi trebaju biti zasnovani na principu supsidijarnosti i ostalim normama Evropske unije, usmjerenim na stvaranje jedinstvenog tržišta i višeg stepena ekonomske integracije. Ovdje treba izdvojiti Evropski sistem nacionalnih računa (ESA 95), koji predstavlja koherentan, konzistentan i integrisan sistem nacionalnih računa. Isti je dizajniran da omogući uvid u ekonomske procese u skladu sa makroekonomskom teorijom. Pored navedenog, ESA definiše i razna pravila (npr. vrednovanje, vremenski okvir, spašavanje podataka, itd.), koja je neophodno slijediti pri sastavljanju nacionalnih računa¹².

Harmonizacija nacionalnih računa sa ESA95 sistemom je jedna od obaveza koja sto pred potencijalnim članicama Evropske unije. Inače napredak u ovoj oblasti kada je riječ o članstvu u Uniji, posebno se razmatra u sklopu procesa pregovaranja o članstvu u Evropskoj uniji¹³.

¹¹ Izvor: M. Syamsul Tarigan, "Fiscal Decentralization and Economic Development: A Cross-Country Empirical Study", Forum of International Development Studies, 2003. godine, str. 245-271.

¹² Izvor: „Manual on sources and methods for the compilation of esa 95 financial accounts“, EUROSTAT 2009. str. 4.

¹³ Izvor: http://www.eu-pregovori.hr/files/pdf_screening/IZVJESCE%20EK%20-%20poglavlje%2033.pdf

3. EKONOMSKA I FUNKCIONALNA KLASIFIKACIJA JAVNIH RASHODA

Evidentan trend rasta javnih rashoda, a time i njihovog uticaja na savremena socio-ekonomska kretanja ukazuje i na značaj njihove analize. To ujedno dovodi i do obaveze da zemlje usvoje i primjenjuju standarde klasifikacije javnih rashoda utvrđene na međunarodnom nivou. U tom kontekstu, u ovom dijelu pažnja će biti posvećena ekonomskoj (GFS) i funkcionalnoj (COFOG) klasifikaciji javnih rashoda, kao dvjema opšteprihvaćenim klasifikacijama.

Statistika vladinih finansija (GFS), na kojoj se zasniva ekonomska klasifikacija javnih rashoda je sistem razvijen od strane Međunarodnog monetarnog fonda s ciljem konzistentnog i sistematičnog predstavljanja statističkih podataka, koji kreatorima politike i analitičarima omogućavaju analizu kretanja u fiskalnom sektoru i stanje likvidnosti opšte vlada. Analitički okvir ekonomske klasifikacije javnih rashoda može se koristiti za analizu aktivnosti vlade, kao i za analizu transakcija među različitim nivoima vlade i analizu javnog sektora u cjelini¹⁴.

Funkcionalna klasifikacija javnih rashoda se zasniva na COFOG klasifikaciji, koja je razvijena od strane OECD-a i prihvaćena kao standard u sistemu nacionalnih računa¹⁵. Klasifikacija funkcija vlade omogućava detaljan uvid u socioekonomske ciljeve, koje opšta vlada nastoji realizovati kroz različite vrste izdataka. Ovakva vrsta klasifikacije daje uvid u izdvajanja vlade po pojedinim funkcijama, što omogućava različite vrste analiza i zadovoljava opšte interese u pogledu ocjene i unapređenja efikasnosti politike javnih rashoda. UŽPnekad se u analitičke svrhe koristi i unakrsni pregled ekonomske i funkcionalne klasifikacije javnih rashoda, kao što je prikazano u tabeli 1. Ovaj unakrsni pregled predstavlja veoma koristan instrument za analizu budžeta, pomoću kojeg je moguće doći do informacija o efikasnosti i načinu obavljanja funkcija vlade.

TABELA 1: Ekonomska i funkcionalna klasifikacija javnih rashoda

Funkcionalna klasifikacija	Ekonomska klasifikacija							
	Kompenza cija zaposlenih	Izdaci za robe i usluge	Potrošnja fiksnoa kapitala	Kamate	Subvencije	Grantovi	Socijalna davanja	Ostali rashodi
Opšte javne usluge								
Odbrana								
Javni red i sigurnost								
Ekonomske poslovi								
Zaštita okoliša								
Usluge unapređenja stanovanja i								

¹⁴ Izvor: „Government Finance Statistics Manual“, International Monetary Fund, 2001., str. 2.

¹⁵ Izvor: „Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics - Classification of the Functions of Government (COFOG)“, European Commission-Eurostat, 2007.

zajednice								
Zdravstvo								
Rekreacija kultura i religija								
Obrazovanje								
Socijalna zaštita								

Izvor: Allen, R. and Tommasi D., „Managing Public Expenditure - A Reference Book for Transition Countries“, OECD, 2001. Str. 124.

Praktična primjena ekonomske i funkcionalne klasifikacije javnih rashoda može se predstaviti na sljedeći način. U svrhu obezbjeđenja netržišnih roba i usluga za zajednicu, vlada sama može proizvesti određene robe i usluge i distribuirati ih, a može naručiti iste od trećih lica i zatim ih distribuirati. Treća mogućnost u ovom pogledu jeste transfer novca domaćinstvima kako bi domaćinstva mogla direktno naručiti i platiti određene robe i usluge. Ekonomska klasifikacija javnih rashoda, definiše vrste rashoda za navedene aktivnosti. Kompenzacija zaposlenih, nabavka roba i usluga i potrošnja fiksnog kapitala direktno se odnose na proizvodnju vladinog sektora. Na drugoj strani subvencije, grantovi, socijalna davanja i različiti ostali toškovi su vezani za novčane i nenovčane transfere, kao i narudžbe roba i usluga kod trećih lica. Funkcionalna klasifikacija pak pruža informacije o namjeni javnih rashoda. Kao primjer navodimo javne rashode u oblasti zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite i zaštite okoliša. Podaci o izdvajanjima vlade u navedenim oblastima mogu se koristiti za proučavanje efikasnosti vladinih aktivnosti i djelovanja.

3.1. Ekonomska klasifikacija javnih rashoda

Ekonomska klasifikacija javnih rashoda predstavlja koristan instrument pomoću kojeg je moguće vršiti analizu i definisanje budžeta te određivanje fiskalne pozicije zemlje. Kao primjer navodimo činjenicu da ova klasifikacija daje uvid u udio plata u državnim rashodima i iznos transfera za javna preduzeća, što je važno za procjenu uticaja i pozicije fiskalne politike. Za potrebe ekonomske analize, neophodno je razlikovati plaćanje kamata kao transakcijske troškove od otplate kredita i tekuće od kapitalnih rashoda. Upravo to je moguće primjenom ekonomske klasifikacije javnih rashoda.

Osnovni preduslov za ekonomsku klasifikaciju javnih rashoda prema pristupu MMF-a jeste usklađenost sa Statistikom vladinih finansija (GFS)¹⁶. Prva verzija GFS sistema iz 1986. godine zasnivala se na cash flow bazi, dok se aktuelna verzija GFS 2000, koja je u velikoj mjeri harmonizovana i sa ESA95 radi lakšeg upoređivanja zasniva na obračunskoj bazi. Ekonomska klasifikacija sadrži rashode i izdatke, razvrstane po prirodnim vrstama. U nastavku teksta predstavljeno je osam kategorija javnih rashoda u skladu sa ekonomskom klasifikacijom (tabela 2¹⁷).

¹⁶ Izvor: Allen, R. and Tommasi D., „Managing Public Expenditure - A Reference Book for Transition Countries“, OECD, 2001. Str. 124.

¹⁷ Izvor: „Government Finance Statistics Manual“, International Monetary Fund, 2001., str. 63.

Kompenzacija zaposlenih predstavlja ukupna izdvajanja u novcu i nenovčanom obliku, koja vlada plaća svojim zaposlenicima. Ovdje su uključene plate i naknade te ukupni socijalni doprinosi, koje vlada realizuje u ime svojih zaposlenika. Dakle, ovdje se ubrajaju izdvajanja vlade za penzione fondove i osiguranje državnih službenika. S druge strane, ovdje se ne ubrajaju sredstva koja opšta vlada izdvaja za različite eksterne zaposlenike, koji nisu dio jedinica opšte vlade.

Izdaci za robe i usluge obuhvataju nabavku roba i usluga, koje se koriste za proizvodnju tržišnih i netržišnih roba i usluga, što isključuje formiranje vlastitog kapitala. Ovdje se još dodaje i nabavka roba za preprodaju, a oduzima neto promjena u zalihama tekuće proizvodnje gotovih roba i roba namijenjenih preprodaji.

Potrošnja fiksnog kapitala čini pad vrijednosti osnovne imovine, koja je vlasništvu ili koju koristi opšta država. Taj trend, koji se posmatra u okvirima tačno određenog obračunskog razdoblja može biti posljedica fizičkog trošenja, zastarijevanja ili slučajne štete. Isti se ocjenjuje na osnovu prosječne vrijednosti zabilježene u okviru obračunskog razdoblja. Troškovi fiksnog kapitala mogu značajno odstupati od iznosa amortizacije, zabilježenog u vladinoj finansijskoj evidenciji.

Kamata se plaća na sredstva koja sa sobom povlače određene obaveze. U ta sredstva spadaju depoziti, obveznice i krediti. Do obaveze plaćanja kamata dolazi kada vlada pozajmljuje sredstva od drugih subjekata.

Subvencije predstavljaju tekuća nepovratna plaćanja vlade preduzećima. Ova plaćanja zavise od proizvodnih djelatnosti preduzeća i količina, odnosno vrijednosti roba i usluga koje proizvode i prodaju. Politika subvencija ima direktan uticaj na nivo proizvodnje, cijene i naknade.

Grantovi predstavljaju neobavezne tekuće ili kapitalne transfere jednog nivoa vlade drugom nivou vlade ili međunarodnoj organizaciji. GFS sistem prepoznaje tri vrste korisnika grantova. Tu spadaju strane vlade, međunarodne organizacije i druge jedinice opšte vlade.

Socijalne naknade čine transferi u novcu ili nenovčanom obliku, koji za cilj imaju zaštitu cjelokupnog ili pojedinih grupa stanovništva u domenu određenih socijalnih rizika. Socijalni rizik u ovom kontekstu predstavljaju okolnosti koje mogu negativno uticati na stanje blagostanja domaćinstava kroz smanjenje prihoda ili na neki drugi način. Primjeri socijalnih davanja su pružanje zdravstvenih usluga, naknade za nezaposlene i penzije.

TABELA 2: Ekonomska klasifikacija javnih rashoda

2 Rashodi
21 Kompenzacija zaposlenih
211 Plate i naknade
2111 Plate i naknade u novcu
2112 Plate i naknade u nenovčanom obliku
212 Socijalni doprinosi
2121 Stvarni socijalni doprinosi
2122 Imputirani socijalni doprinosi
22 Izdaci za robe i usluge
23 Potrošnja fiksnog kapitala
24 Kamate
241 Nerezidenti
242 Rezidenti osim opšte vlade
243 Jedinice opšte vlade
25 Subvencije
251 Javna preduzeća
2511 Nefinansijska javna preduzeća
2512 Finansijska javna preduzeća
252 Privatna preduzeća
2521 Nefinansijska privatna preduzeća
2522 Finansijska privatna preduzeća
26 Grantovi
261 Strane vlade
2611 Tekući
2612 Kapitalni
262 Međunarodne organizacije
2621 Tekući
2622 Kapitalni
263 Druge jedinice opšte vlade
2631 Tekući
2632 Kapitalni
27 Socijalne naknade
271 Socijalna pomoć
2711 Socijalna pomoć u novcu
2712 Socijalna pomoć u nenovčanom obliku
272 Naknade za socijalnu pomoć
2721 Naknade za socijalnu pomoć u novcu
2722 Naknade za socijalnu pomoć u nenovčanom obliku
273 Socijalne naknade za zaposlenike
2731 Socijalne naknade za zaposlenike u novcu
2732 Socijalne naknade za zaposlenike u nenovčanom obliku
28 Ostali rashodi
281 Rashodi za imovinu bez kamata
2811 Dividende (javna preduzeća)
2812 Povlačenje iz prihoda kvazi-korporacija (javna preduzeća)
2813 Rashodi za imovinu vezani za police osiguranja
2814 Najam
282 Razni ostali rashodi
2821 Tekući
2822 Kapitalni

Socijalne naknade su klasificirane prema vrsti programa koji uređuju njihova plaćanja. Tu spadaju programi socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalnog osiguranja poslodavca.

U *ostale rashode* spadaju rashodi za imovinu bez kamata i razni ostali rashodi. Rashod za imovinu je trošak koji jedinica opšte vlade plaća vlasniku finansijskih sredstava ili opipljive neproizvodne imovine za korištenje tih sredstava ili imovine. Kamate takođe predstavljaju jedan od rashoda za imovinu. Međutim iste su u skladu sa GFS-om klasificirane u posebnoj kategoriji kao što smo već spominjali, a ne u okviru ostalih rashoda. U rashode za imovinu bez kamata tako spadaju dividende povlačenje iz prihoda kvazi-korporacija, rashodi za imovinu vezani za police osiguranja i najam. S druge strane, razni ostali rashodi obuhvataju brojne transfere koji imaju različite svrhe i svaki drugi trošak transakcija koje nisu klasificirane negdje drugo.

3.2. Funkcionalna klasifikacija javnih rashoda

Funkcionalna klasifikacija javnih rashoda daje pregled vladinih aktivnosti u zavisnosti od njihove namjene (npr. obrazovanje, socijalno osiguranje, zdravstvo, odbrana, itd.). Treba napomenuti da ovaj pregled vladinih aktivnosti nije vezan za vladinu organizacijsku strukturu. Funkcionalna klasifikacija je važna za analizu raspodjele sredstava između različitih sektora. Danas je u primjeni COFOG metodologija iz 1999. godine, kada je između ostalog izvršena harmonizacija se ESA95 sistemom¹⁸.

U skladu sa COFOG klasifikacijom, funkcije vlade se predstavljaju u okviru tri kategorije. Te tri kategorije čine razredi, grupe i podgrupe. Brojčane oznake i nazivi funkcijske klasifikacije preuzeti su iz međunarodne klasifikacije funkcija vlade Ujedinjenih naroda. Razredi, kao prvi nivo ove kategorizacije se označavaju dvocifrenim brojevima u rasponu od 01 do 10. Grupe, kao drugi nivo su označeni trocifrenim brojevima, gdje prva dva broja označavaju pripadnost razredu, dok se trećim brojem u rasponu od 1 do 9 definiše grupa. U tabeli 3 predstavljena je funkcionalna klasifikacija vlade, odnosno javnih rashoda.

¹⁸ Izvor: Allen, R. and Tommasi D., „Managing Public Expenditure - A Reference Book for Transition Countries“, OECD, 2001. Str. 122.

TABELA 3: Funkcionalna klasifikacija javnih rashoda

01 Opšte javne usluge 011 Izvršna i zakonodavna tijela, finansijski i fiskalni poslovi, vanjski poslovi 012 Inostrana ekonomska pomoć 013 Opšte usluge 014 Osnovna istraživanja 015 Istraživanje i razvoj: Opšte javne usluge 016 Opšte javne usluge koje nisu nigdje svrstane 017 Transakcije vezane uz javni dug 018 Transferi opšteg karaktera između različitih nivoa vlade 02 Odbrana 021 Vojna odbrana 0210 Vojna odbrana 022 Civilna odbrana 023 Inostrana vojna pomoć 024 Istraživanje i razvoj odbrane 025 Rashodi za odbranu koji nisu nigdje svrstani 03 Javni red i sigurnost 031 Usluge policije 032 Usluge protupožarne zaštite 033 Sudovi 034 Zatvori 035 Istraživanje i razvoj: Javni red i sigurnost 036 Rashodi za javni red i sigurnost koji nisu nigdje svrstani 04 Ekonomski poslovi 041 Opšti ekonomski, trgovački i poslovi vezani za rad 042 Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i lov 043 Gorivo i energija 044 Rudarstvo, proizvodnja i građevinarstvo 045 Saobraćaj 046 Komunikacije 047 Ostale industrije 048 Istraživanje i razvoj: Ekonomski poslovi 049 Ekonomski poslovi koji nisu nigdje svrstani 05 Zaštita okoliša 051 Upravljanje otpadom 052 Upravljanje otpadnim vodama 053 Smanjenje zagađivanja 054 Zaštita bioraznolikosti i krajolika 055 Istraživanje i razvoj: Zaštita okoliša 056 Poslovi i usluge zaštite okoliša koji nisu nigdje svrstani 06 Usluge unapređenja stanovanja i zajednice 061 Razvoj stanovanja	062 Razvoj zajednice 063 Opskrba vodom 064 Ulična rasvjeta 065 Istraživanje i razvoj stanovanja i komunalnih usluga 066 Rashodi vezani uz stanovanje i komunalne usluge koje nisu nigdje svrstane 07 Zdravstvo 071 Medicinski proizvodi, pribor i oprema 072 Službe za vanjske pacijente 073 Bolničke službe 074 Službe javnog zdravstva 075 Istraživanje i razvoj zdravstva 076 Poslovi i usluge zdravstva koji nisu nigdje svrstani 08 Rekreacija, kultura i religija 081 Službe rekreacije i sporta 082 Službe kulture 083 Službe emitiranja i izdavanja 084 Religijske i druge službe zajednice 085 Istraživanje i razvoj rekreacije, kulture i religije 086 Rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju koji nisu nigdje svrstani 09 Obrazovanje 091 Predškolsko i osnovno obrazovanje 092 Srednjoškolsko obrazovanje 093 Više obrazovanje 094 Visoko obrazovanje 095 Obrazovanje koje se ne može definisati po stepenu 096 Dodatne usluge u obrazovanju 097 Istraživanje i razvoj obrazovanja 098 Usluge obrazovanja koje nisu nigdje svrstane 10 Socijalna zaštita 101 Bolest i invaliditet 102 Starost 103 Nasljednici 104 Porodica i djeca 105 Nezaposlenost 106 Stanovanje 107 Socijalna pomoć stanovništvu koje nije obuhvaćeno redovnim socijalnim programima 108 Istraživanje i razvoj socijalne zaštite 109 Aktivnosti socijalne zaštite koje nisu nigdje svrstane
--	--

Izvor: <http://unstats.un.org>

4. OKVIRI KRETANJA JAVNIH RASHODA: BIH vs TRANZICIJSKE I EU ZEMLJE

4.1. Institucionalni okvir javnih finansija u BiH

Politika javnih finansija u svakoj zemlji predstavlja sastavni dio cjelokupnih strateških i političkih ciljeva vlade. U tom kontekstu, Bosna i Hercegovina kao i mnoge druge zemlje takođe ima problema u određivanju i definisanju optimalnog stepena fiskalne decentralizacije. Državno uređenje Bosne i Hercegovine, koje uključuje visoko centralizovanu Republiku Srpsku (RS) i Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH), koja je visoko decentralizovana, uz postojanje Brčko distrikta otežava postizanje zadovoljavajućeg nivoa efikasnosti u unapređenju ekonomskog rasta Bosne i Hercegovine.

Provođenje politike javnih rashoda i sistem upravljanja javnim rashodima u BiH, mogu se shvatiti samo uz puno razumijevanje fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti. U fiskalnom sistemu Bosne i Hercegovine država ima ograničene ovlasti naspram nižih nivoa vlasti, koji imaju značajnu fiskalnu autonomiju. Država Bosna i Hercegovina generalno može obavljati funkcije koje joj nisu izričito dodijeljene Ustavom, samo ukoliko joj iste prenesu RS i FBiH. Upravljanje fiskalnom politikom značajno se razlikuje u FBiH i RS.

FBiH sa svojih 10 kantona, 84 opštine i vrlo malo vertikalne i horizontalne saradnje između različitih nivoa vlasti predstavlja visoko decentralizovani oblik uređenja. To je ujedno primjer najvišeg stepena fiskalne decentralizacije u regiji. Niži nivoi vlasti u FBiH imaju značajne nadležnosti u definisanju fiskalne politike na rashodovnoj strani. Udio rashoda nižih nivoa vlasti, kantona i opština u konsolidovanom budžetu FBiH procjenjuje se na oko 75%, uključujući vanbudžetske fondove, bez kojih je to 43%¹⁹. Struktura fiskalnog federalizma na području FBiH utvrđena je Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i finansiranju Federacije Bosne i Hercegovine i nešto kasnije donešenim Zakonom o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine²⁰.

Bosnu i Hercegovinu uz nedostatak fiskalne koordinacije i relevantnih institucionalnih kapaciteta karakteriše i nepostojanje obavezujućih fiskalnih pravila. U cilju rješavanja tih problema, BiH je krajem 2008. godine uspostavila Fiskalno vijeće, kao koordinaciono tijelo za pitanja fiskalne politike. Jedan od zadataka Vijeća jeste pružanje doprinosa očuvanju makroekonomske stabilnosti i postizanju razvojnih ciljeva. Pored toga, Vijeće treba definisati ciljeve fiskalne politike BiH i odrediti granice rashoda na godišnjem i višegodišnjem planu. Time je zadatak Vijeća i određivanje granice deficita budžeta i smanjenje fiskalnog debalansa.

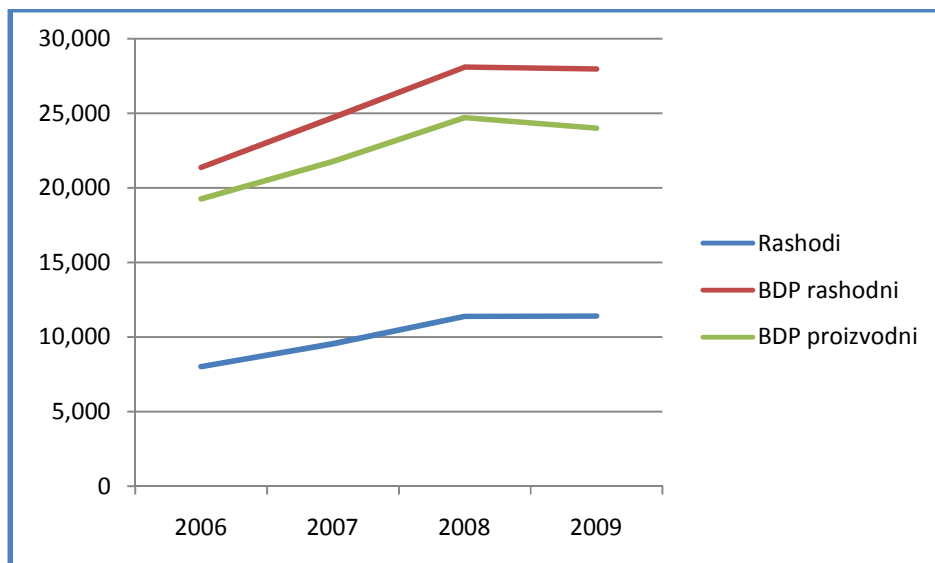
4.2. Obim javnih rashoda

Za analizu obima javnih rashoda u Bosni i Hercegovini, na samom početku značajno je ukazati na činjenicu da u Bosni i Hercegovini postoji razlika između BDP-a obračunatog prema proizvodnom pristupu i BDP-a obračunatog prema rashodnom pristupu (graf 3). Ova činjenica u značajnoj mjeri utiče na rezultate analize javnih rashoda BiH i komparacije sa drugim zemljama u tom kontekstu.

¹⁹ Izvor: "Fiskalna decentralizacija u BiH", Svjetska Banka, 2002. godine, str. 58.

²⁰ Izvor: Dr. F. Čaušević, "Fiskalna struktura u BiH i problemi koje generiše", 2002. godine, str. 80.

**GRAF 3: Kretanje javnih rashoda i BDP-a u BiH za period 2006. – 2009.
(u milionima KM)**

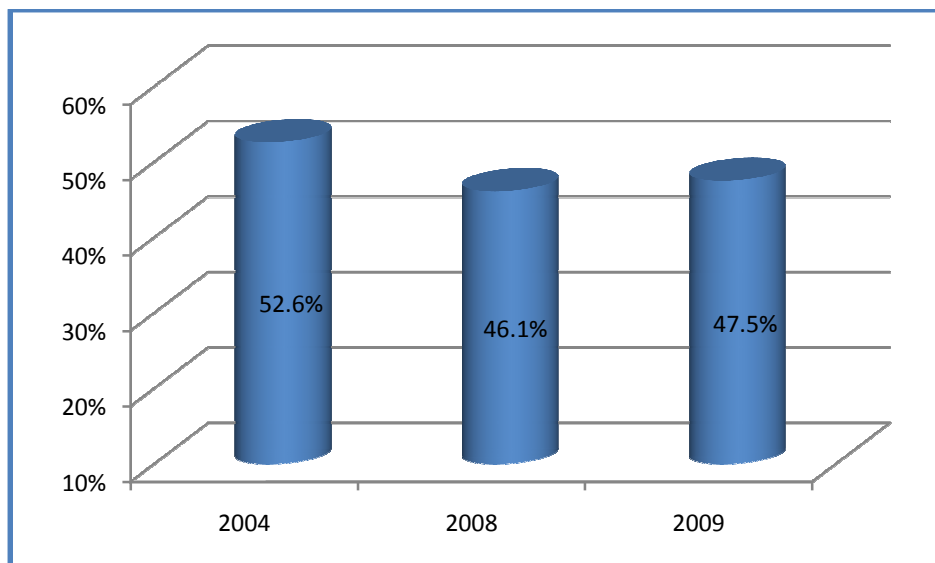


Izvori: www.dep.gov.ba, www.bhas.ba, www.cbbh.ba

Javni rashodi u BiH i prema jednom i prema drugom pristupu, godinama premašuju 40% BDP-a. Ipak, treba napomenuti da je BDP obračunat prema rashodnom pristupu koji u obzir uzima i neformalni sektor obuhvatniji, pa tako daje i realniju sliku jedne ekonomije. Zbog toga će se i ova analiza javnih rashoda bazirati na učešću javnih rashoda BiH u BDP-u obračunatom prema rashodnom pristupu.

Međutim, ovdje će ipak biti dat osvrt i na obim javnih rashoda konsolidovane vlade u Bosni i Hercegovini, iskazan u BDP-u obračunatom prema proizvodnom pristupu. Javni rashodi u BiH iskazani u BDP-u obračunatom prema proizvodnom pristupu bilježe blagi pad sa 52,6% u 2004. na 47,5% u 2009. godini (graf 4).

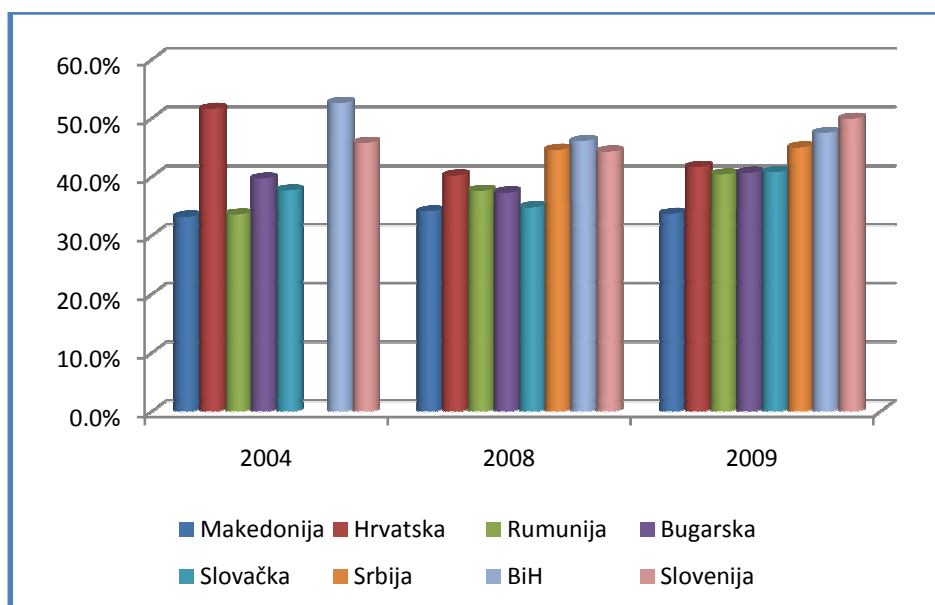
**GRAF 4: Javni rashodi BiH u periodu 2004. – 2009.
(u % BDP-a – proizvodni pristup)**



Izvori: www.cbbh.ba, www.worldbank.org, www.bhas.ba

Graf 5 daje uvid u dinamiku rashoda u Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Hrvatskoj, Rumuniji, Bugarskoj, Slovačkoj, Srbiji i Sloveniji za period 2004. – 2009. Ovdje se vrlo lako može uočiti da je obim javnih rashoda BiH znatno viši u odnosu na posmatrane zemlje, kao i da je bliži prosjeku razvijenih skandinavskih zemalja nego drugim tranzicijskim zemljama.

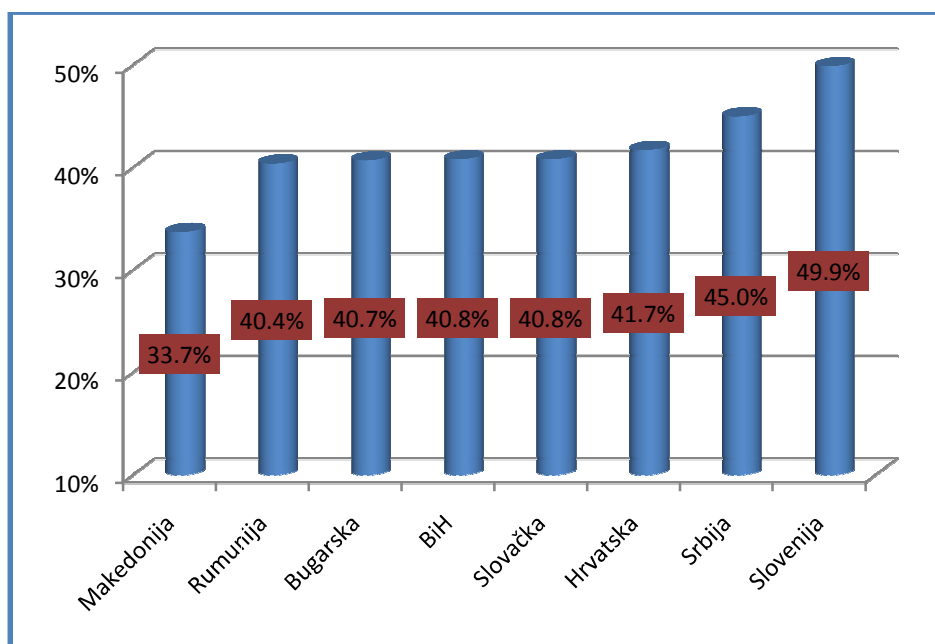
**GRAF 5: Dinamika javnih rashoda u BiH i izabranim zemaljama za period 2004. – 2009.
(u % od BDP – proizvodni pristup)**



Izvori: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, www.cbbh.ba, www.worldbank.org, www.bhas.ba

Sa aspekta ovog rada potrebno je ukazati i na činjenicu da su 2008. i 2009. godine pogođene ekonomskom krizom, koja se u značajnom mjeri reflektovala i na obim i strukturu javnih rashoda. Čak i uprkos toj činjenici, moguće je konstatovati da se javni rashodi u BiH iskazani kao udio u BDP-u obračunatom prema proizvodnom pristupu nalaze na izuzetno visokom nivou. U nastavku će fokus biti na učešću javnih rashoda u BDP-u obračunatom prema rashodnom pristupu. Graf 6 tako daje mogućnost za realniju komparaciju nivoa javnih rashoda u BiH i odabranim zemljama u 2009. godini. Može se uočiti da se obim javnih rashoda BiH nalazi na nivou javnih rashoda zemalja sa znatno višim bruto domaćim proizvodom per capita, poput Rumunije, Bugarske i Slovačke.

GRAF 6: Javni rashodi za BiH i odabrane zemlje u 2009. godini (%BDP-a)



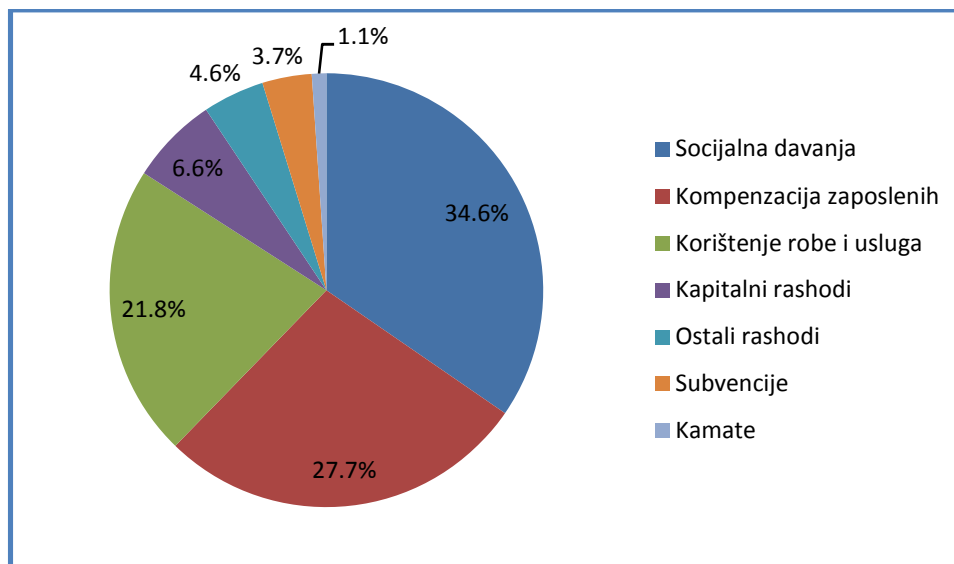
Izvori: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, www.cbbh.ba, www.bhas.ba, www.dep.gov.ba, www.mfin.hr, www.mfin.gov.rs, www.finance.gov.mk

Imajući u vidu činjenicu da Bosna i Hercegovina pokazuje skromne rezultate u ekonomskom progresu, ovako visoki javni rashodi daju dovoljno razloga za zabrinutost. U prilog iznesenoj tvrdnji u prilog ide i prethodno spomenuti Wagnerov zakon, prema kojem zemlje na većem nivou ekonomskog razvoja imaju i veće javne rashode, zasnovane na proširenju državnih aktivnosti koje za cilj imaju osiguranje nepohodnog kvantiteta i kvaliteta javnih usluga i javnog servisa uopšte.

4.3. Ekonomska struktura

Obzirom da je prethodno dat uvid u veličinu javnih rashoda, ovdje će pažnja biti posvećena analizi njihove strukture. Takođe će biti izvršena i komparacija sa odabranim zemljama u pogledu strukture javnih rashoda. Prvenstveno će biti razmotrena ekonomska, a zatim i funkcionalna struktura javnih rashoda. Graf 7 predstavlja strukturu javnih rashoda u Bosni i Hercegovini zasnovanu na ekonomskoj klasifikaciji.

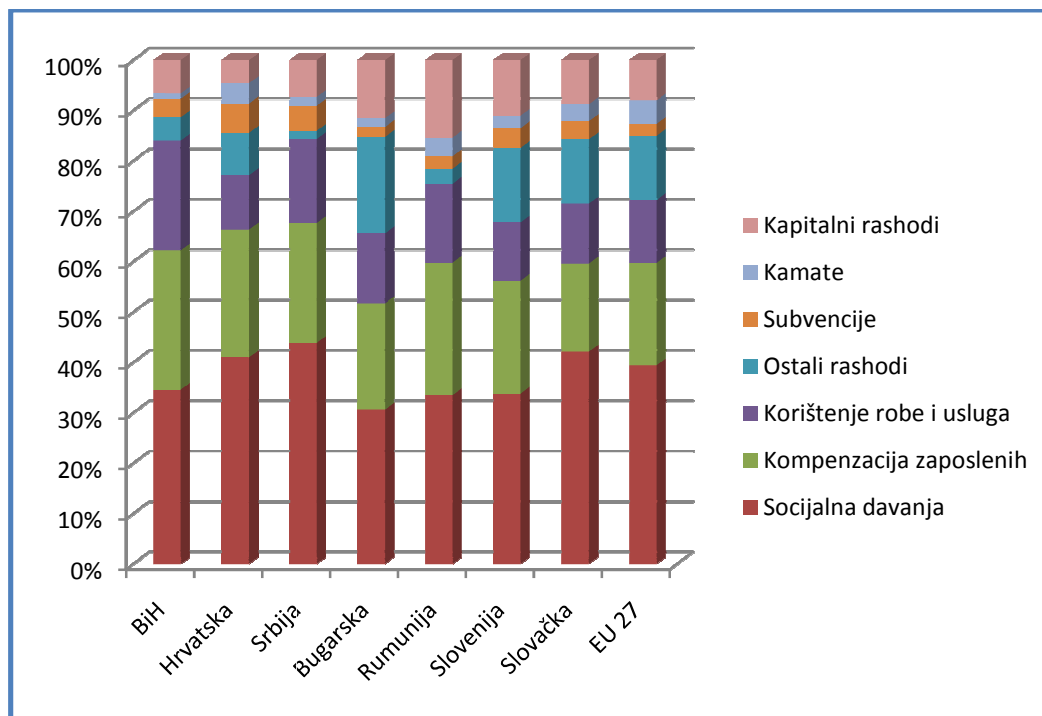
**GRAF 7: Struktura javnih rashoda u Bosni i Hercegovini u 2009. godini
(ekonomska klasifikacija - % od ukupnih rashoda)**



Izvori: www.cbbh.ba, www.bhas.ba, www.dep.gov.ba

Kao što se može vidjeti, Bosna i Hercegovina najviše izdvaja za socijalna davanja, kompenzacije zaposlenih i korištenje roba i usluga. Izdaci za navedene stavke čine skoro 85% ukupnih javnih rashoda. Ostatak čine kapitalni rashodi, izdvajanja za ostale rashode, subvencije i kamate. S druge strane, graf 8 daje mogućnost komparacije strukture javnih rashoda BiH i odabranih zemalja u 2009. godini. Moguće je uočiti da u ukupnoj strukturi javnih rashoda, BiH u odnosu na odbrane zemlje znatno više izdvaja za korištenje roba i usluga. Slična situacija je i sa kompenzacijom zaposlenih. Pored toga, evidentno je da BiH ima i veća izdvajanja za socijalna davanja u odnosu na Bugarsku, Rumuniju i Sloveniju.

**GRAF 8: Struktura javnih rashoda BiH i odabranih zemalja u 2009. godini
(ekonomska klasifikacija - % od ukupnih rashoda)**



Izvori: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, www.cbbh.ba, www.bhas.ba, www.dep.gov.ba, www.mfin.hr, www.mfin.gov.rs

U cilju boljeg pregleda strukture javnih rashoda, u nastavku je data tabela 4 gdje je predstavljeno učešće najznačajnijih kategorija u ukupnoj strukturi javnih rashoda, odnosno podaci za zemlje sa najnižim i najvišim izdvajanjima i podaci za BiH u tom kontekstu. Može se jasno vidjeti da Bosna i Hercegovina ima znatno viša izdvajanja za korištenje roba i usluga, tj. međufaznu potrošnju u odnosu na posmatrane zemlje. BiH je sa učešćem međufazne potrošnje sa 21,8% u ukupnim javnim rashodima, zemlja koja najviše izdvaja za ovu stavku naspram Hrvatske sa najnižim učešćem (10,8%) na nivou posmatranih zemalja. Treba napomenuti da je prosjek učešća izdataka za korištenje roba i usluga u ukupnim javnim rashodima na EU 27 nivou 12,5%.

**TABELA 4: Učešće najznačajnijih kategorija javnih rashoda u ukupnim javnim rashodima
(ekonomska klasifikacija - % od ukupnih rashoda)**

Javni rashodi	BiH	Zemlja sa najnižim izdvajanjima	Zemlja sa najvišim izdvajanjima
Socijalna davanja	34,6	Bugarska (30,7)	Slovačka (42,2)
Kompenzacija zaposlenih	27,6	Slovačka (17,5)	BiH
Korištenje robe i usluga	21,8	Hrvatska (10,8)	BiH

Izvori: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, www.cbbh.ba, www.bhas.ba, www.dep.gov.ba, www.mfin.hr, www.mfin.gov.rs

Slična situacija je i sa učešćem izdataka za kompenzaciju zaposlenih u ukupnim javnim rashodima. Bosna i Hercegovina je i u tom segmentu sa učešćem ove stavke od 27,6% u ukupnim javnim rashodima zemlja koja za plate javnog sektora izdvaja najviše na nivou odbranih zemalja. Na drugoj strani, Slovačka je sa 17,5% zemlja koja najmanje izdvaja za ovu oblast, dok je EU 27 prosjek 20,3%. Ukoliko se posmatraju socijalna davanja, Slovačka je zemlja koja najviše izdvaja u toj oblasti (42,2% ukupnih javnih rashoda), dok je Bugarska zemlja sa najnižim izdvajanjima (30,7% ukupnih javnih rashoda). BiH za socijalna davanja izdvaja 34,6% ukupnih javnih rashoda, što je za oko pet procentnih poena niže u odnosu na EU 27 prosjek.

Tabela 5 daje uvid u dinamiku javnih rashoda odabranih zemalja za period 2006. – 2009. Javni rashodi BiH su u posmatranom periodu rasli za 42%, dok je BDP rastao za 31%. Ovo je ujedno najveći rast u poređenju sa susjednim državama, Slovenijom i Slovačkom. Veći rast javnih rashoda generisale su jedino Rumunija i Bugarska. Ovdje je potrebno posebno izdvojiti značajan rast socijalnih davanja u BiH za posmatrani period (62,7%). Pored toga, treba istaći da socijalna davanja u BiH nisu uravnotežena. Naime, davanja za boračku populaciju, koja nisu usmjerena na najsiriromašnije zauzimaju neproporcionalan udio u javnim resursima, pri čemu su ti odlivi izraženi kao procenat BDP-a, šest puta veći nego u susjednoj Hrvatskoj. S druge strane, programi socijalne skrbi i dječije zaštite, za razliku od toga su nedovoljno finansirani²¹.

TABELA 5: Dinamika javnih rashoda u BiH i izabranim zemalja (ekonomska klasifikacija)

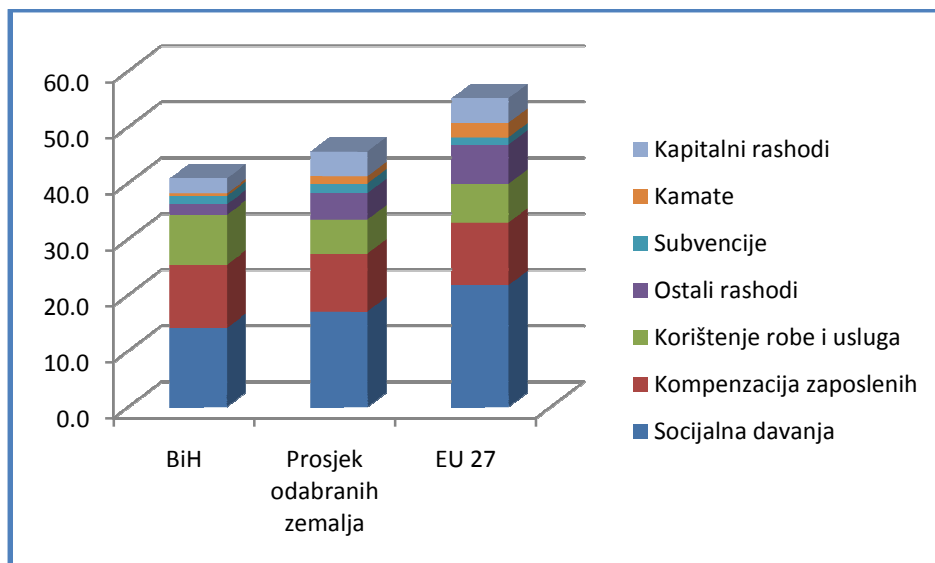
2006. - 2009.	BiH	Hrvatska	Srbija	Bugarska	Rumunija	Slovenija	Slovačka
Rashodi	42,0%	18,8%	41,0%	49,7%	63,1%	26,1%	27,1%
Korištenje robe i usluga	25,3%	12,8%	35,0%	9,5%	41,0%	16,9%	8,6%
Kompenzacija zaposlenih	41,9%	24,9%	47,7%	45,1%	65,3%	25,9%	21,8%
Kamate	14,7%	2,9%	-25,8%	-23,1%	159,1%	15,5%	17,9%
Subvencije	34,9%	23,1%	13,5%	57,8%	-18,3%	50,1%	42,4%
Socijalna davanja	62,7%	27,0%	54,2%	50,3%	101,6%	23,4%	32,9%
Ostali rashodi	7,0%	23,7%	88,1%	745,6%	82,9%	-2,0%	13,0%
Kapitalni rashodi	52,8%	-30,0%	14,8%	64,8%	33,1%	60,4%	50,3%

Izvori: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, www.cbbh.ba, www.bhas.ba, www.dep.gov.ba, www.mfin.hr, www.mfin.gov.rs

Na grafu 9 predstavljena je komparacija javnih rashoda u BiH sa prosjekom odabranih zemalja i EU 27 prosjekom u 2009. godini kao udio u BDP-u. Može se uočiti da su izdaci za plate u javnom sektoru i korištenje roba i usluga u BiH znatno viši u odnosu na odabrane zemlje. BiH je za kompenzaciju zaposlenih izdvojila 11,3% BDP-a, dok je prosjek odabranih zemalja za ovu stavku javnih rashoda 10,3%, odnosno 11,2% za EU 27 nivo. Veća izdvajanja za plate predstavljaju direktan rezultat specifičnog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, odnosno postojanja pet nivoa vlasti i prateće javne administracije. Tako Bosna i Hercegovina ima veća izdvajanja za plate u odnosu na Hrvatsku, Srbiju, Rumuniju, Slovačku i Bugarsku.

²¹ Izvor: „Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects - A Public Expenditure and Institutional Review“, World Bank, 2006., str. 23.

GRAF 9: Komparacija javnih rashoda u BiH sa prosjekom odabranih zemalja i EU 27 prosjekom u 2009. godini (ekonomska klasifikacija - % BDP-a)

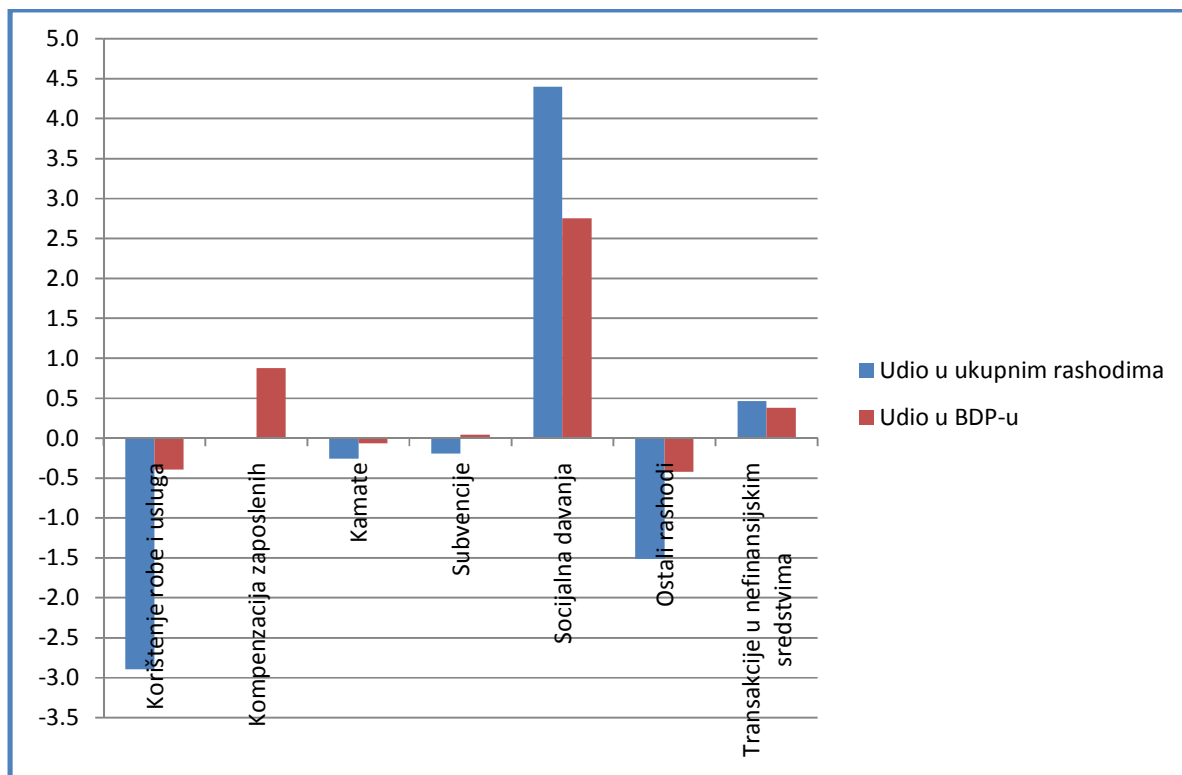


Izvori: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, www.cbbh.ba, www.bhas.ba, www.dep.gov.ba, www.mfin.hr, www.mfin.gov.rs

U poređenju sa zemljama koje su ovom prilikom uzete u razmatranje, Bosna i Hercegovina ima i znatno veća izdvajanja namijenjena međufaznoj potrošnji. BiH je za ovu stavku u 2009. godini izdvojila 8,9% BDP-a, dok je prosjek za Hrvatsku, Srbiju, Bugarsku, Rumuniju, Sloveniju i Slovačku u tom kontekstu niži za 2 procentna poena. Obim i struktura javnih rashoda u BiH odražava znatan stepen neefikasnosti i dupliranja funkcija na svim nivoima vlasti²². Nakon analize zasnovane na ekonomskoj klasifikaciji za konsolidovanu može se zaključiti da javni rashodi u Bosni i Hercegovini nisu stimulativni za rast. Iznesenu konstataciju potkrepljuje činjenica da je više od polovine javnih rashoda namijenjeno kategorijama koje se tretiraju kao kategorije koje samo u marginalnom smislu doprinose privrednom rastu. Ipak treba navesti da je u periodu 2006. – 2009. došlo do pada udjela izdataka za međufaznu potrošnju u ukupnim javnim rashodima i BDP-u (graf 10). Međutim rast udjela socijalnih davanja u ukupnim javnim rashodima i BDP-u nije stimulativnog karaktera za nacionalnu ekonomiju.

²² Izvor: „Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects - A Public Expenditure and Institutional Review“, World Bank, 2006., str. 19.

**GRAF 10: Promjena u strukturi javnih rashoda BiH u periodu 2006. - 2009.
(ekonomska klasifikacija – izraženo u %)**



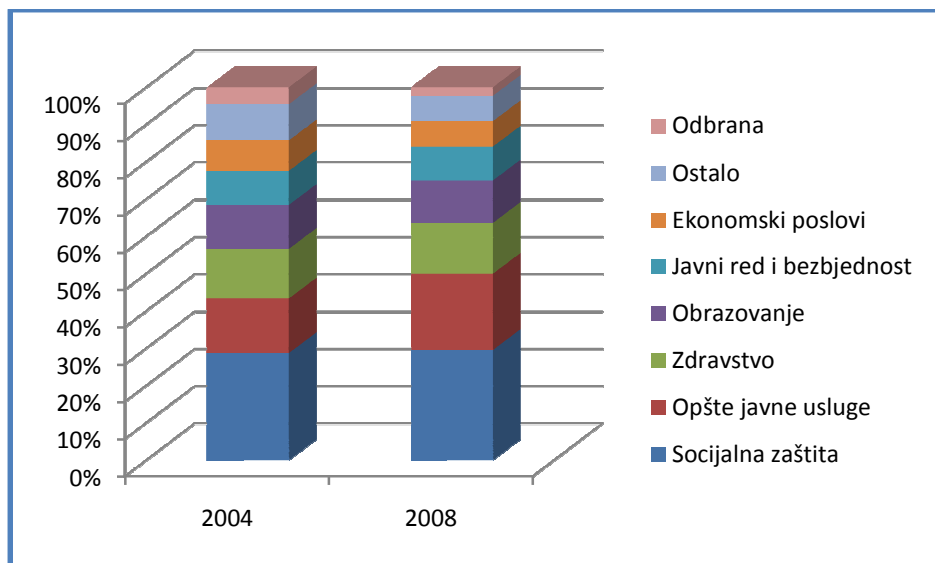
Izvori: www.cbbh.ba, www.bhas.ba, www.dep.gov.ba

4.4. Funkcionalna struktura

Na samom početku je neophodno napomenuti da na nivou Bosne i Hercegovine ne postoje podaci o potrošnji vlade po funkcijama zasnovani na COFOG klasifikaciji. U nastavku će ipak biti predstavljena funkcionalna struktura javnih rashoda u BiH, zasnovana na dostupnim podacima²³. Na grafu 11 predstavljena je struktura javnih rashoda u BiH u 2004. i 2008. godini zasnovana na funkcionalnoj klasifikaciji.

²³ Izvori: Ekonomski i fiskalni program BiH 2010. - 2012.; „Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects - A Public Expenditure and Institutional Review“, World Bank, 2006.

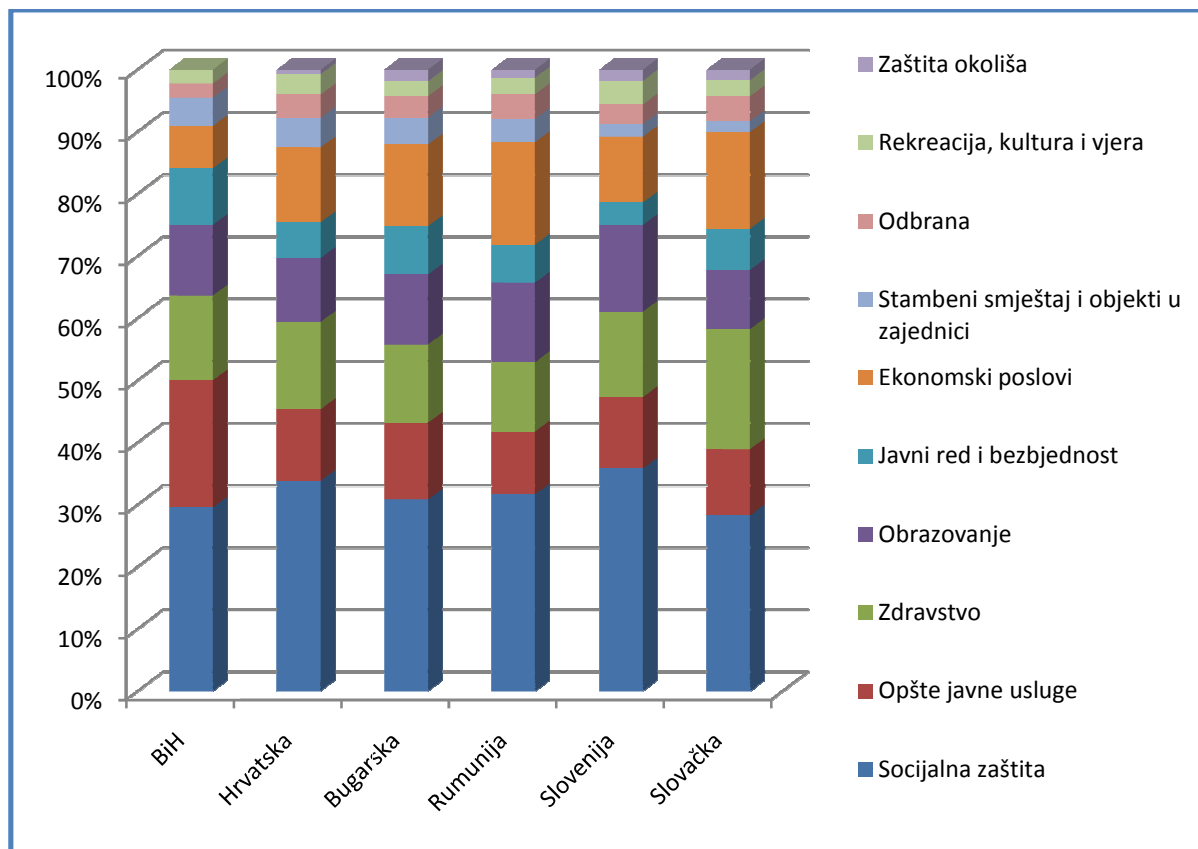
**GRAF 11: Struktura javnih izdataka BiH u 2004 i 2008 godini
(funkcionalna klasifikacija - % od ukupnih rashoda)**



Izvori: Ekonomski i fiskalni program BiH 2010. - 2012.; „Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects - A Public Expenditure and Institutional Review“, World Bank, 2006.

Kao što se može vidjeti, najveći udio u ukupnim javnim rashodima imaju izdaci za socijalnu zaštitu. Drugu značajnu kategoriju čine opšte javne usluge. Dalje slijede izdvajanja za zdravstvo, javni red i bezbjednost, ekonomske poslove odbranu i ostali rashodi. U strukturi ukupnih javnih rashoda, BiH je u 2008. godini u poređenju sa odabranim zemljama (graf 12) znatno više izdvajala za opšte javne usluge i to 20,5% ukupnih javnih rashoda, dok ta izdvajanja u odabranim zemljama nisu nadmašila 12,3%. BiH sa izdvajanjima od 9,1% ukupnih javnih rashoda za javni red i bezbjednost takođe značajno više izdvaja u odnosu na prosjek od 6% za posmatrane zemlje. Rashodi po ostalim funkcijama u BiH ne odstupaju značajno u odnosu na posmatrane zemlje, izuzev rashoda za ekonomske poslove. Naime, BiH za tu funkciju izdvaja 6,8% ukupnih javnih rashoda, što je za oko četiri procentna poena niže u odnosu na Sloveniju kao zemlju koja među odabranim zemljama ima najniže učešće ove stavke u ukupnim javnim rashodima.

**GRAF 12: Struktura javnih rashoda BiH i odabranih zemalja u 2008. godini
(funkcionalna klasifikacija - % od ukupnih rashoda)**



Izvori: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op63_en.htm, Ekonomski i fiskalni program BiH 2010. - 2012.; „Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects - A Public Expenditure and Institutional Review“, World Bank, 2006.

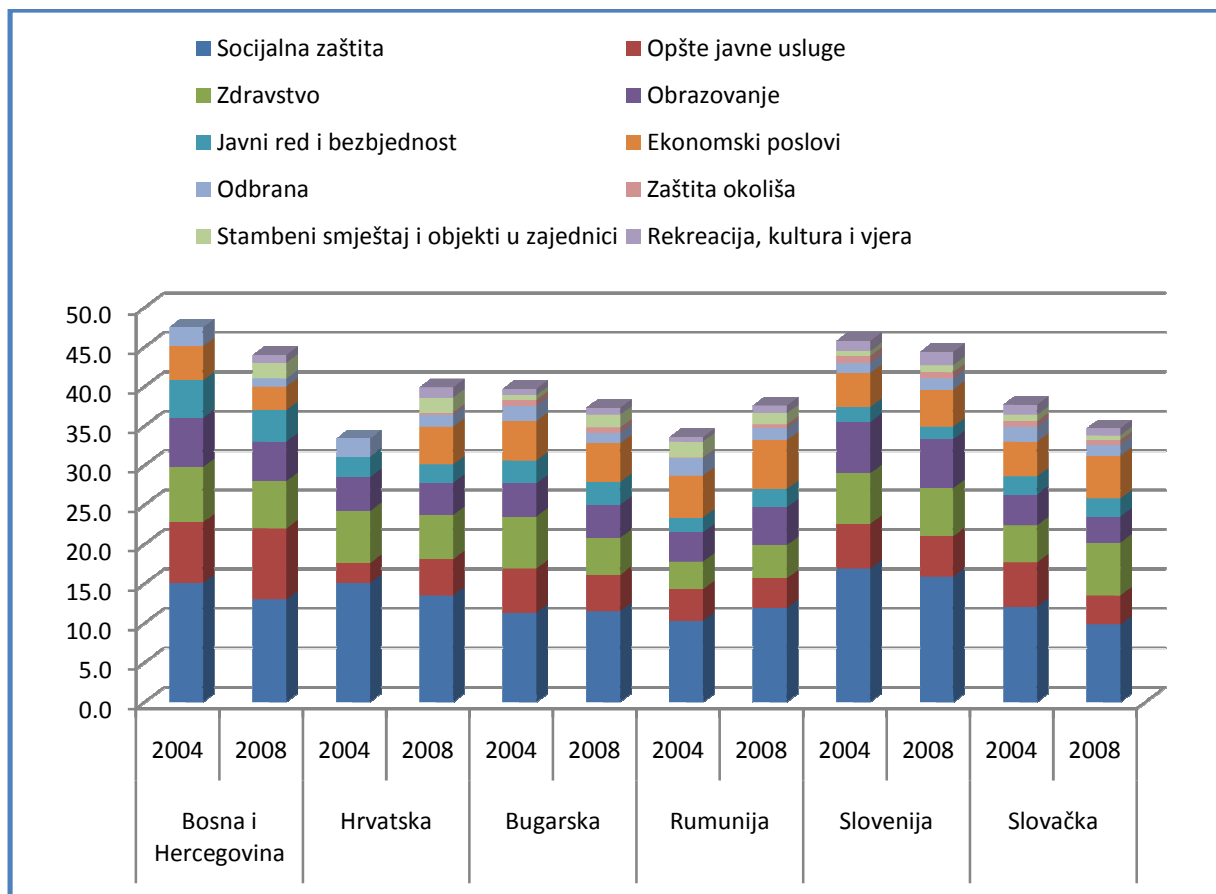
Bosna i Hercegovina uslijed kompleksnog državnog uređenja i dupliranja funkcija ima visoka izdvajanja za opšte javne usluge u odnosu na druge zemlje (graf 13). Tako je prema dostupnim podacima BiH u 2008. godini izdvojila 9% BDP-a izdvojila za opšte javne usluge, što je za četiri procentna poena više u odnosu na Sloveniju koja među posmatranim zemljama ima najveća izdvajanja u ovoj oblasti. Izdvajanja za javni red i bezbjednost u BiH su takođe znatno veća u odnosu na posmatrane zemlje. Tako su izdvajanja za ovu oblast u BiH u 2008. godini iznosila 4% BDP-a naspram prosjeka od 2,3% za posmatrane zemlje.

Dešavanja zabilježena u novijoj historiji Bosne i Hercegovine osatvila su dubok trag na ekonomiji u cjelini. Sve to se odrazilo i na strukturu javnih rashoda i dovelo do toga da BiH troši neproporcionalno više od novih EU članica na javni red i boračke naknade²⁴. Izdvajanja za socijalnu zaštitu nalaze se na približno jednakom nivou kao u drugim zemljama regiona. Međutim, njihova karakteristika u BiH je neuravnoteženost. Naime, pomenute boračke naknade,

²⁴ Izvor: „Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects - A Public Expenditure and Institutional Review“, World Bank, 2006., str. 22.

koja nisu usmjerena na najsiromašnije, zauzimaju izuzetno visok udio u odnosu na ostale komponente socijalne zaštite. Dalje, BiH ima izdvajanja za zdravlje veća u odnosu na sve posmatrane zemlje osim Slovenije, u upitan nivo efikasnosti cjelokupnog zdravstvenog sistema. Graf 13 predstavlja kretanja u funkcionalnoj strukturi javnih rashoda za period 2004. 2008. BiH, kao i većina posmatranih zemalja bilježi blagi pad po svim funkcijama izuzev izdvajanja za opšte javne usluge.

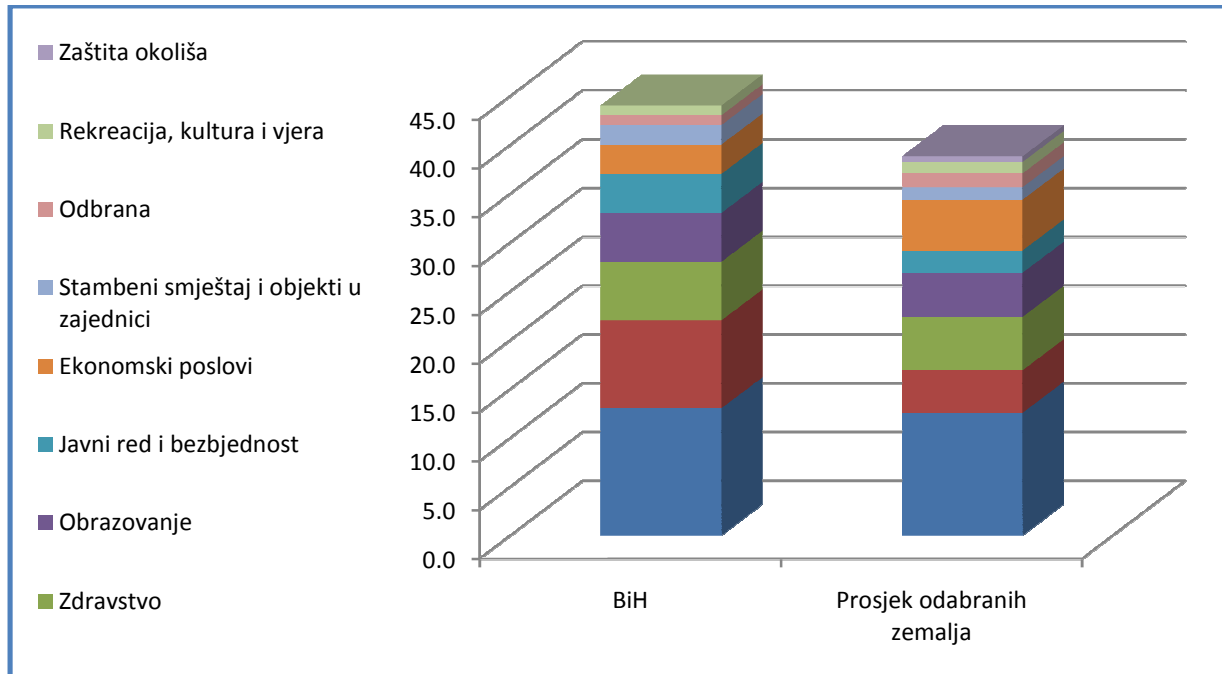
GRAF 13: Dinamika javnih izdataka u BiH i izabranim zemljama za period 2004. – 2008. (funkcionalna klasifikacija - % BDP-a)



Izvori: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op63_en.htm, Ekonomski i fiskalni program BiH 2010. - 2012.; „Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects - A Public Expenditure and Institutional Review“, World Bank, 2006.

Konačno, graf 14 daje mogućnost poređenja javnih rashoda BiH sa prosjekom odabranih zemalja u 2008. godini. Ovdje je značajno posebno izdvojiti to da BiH, uprkos nižem stepenu ekonomskog razvoja u odnosu na posmatrane zemlje generiše javne rashode za opšte javne usluge za 9,3 procentnih poena više u odnosu na prosjek posmatranih zemalja. Takva situacija je i kod rashoda za javni red i bezbjednost i stambeni smještaj, gdje BiH generiše više rashode u odnosu na prosjek posmatranih zemalja za 3,2 odnosno 1,3 procentna poena.

GRAF 14: Komparacija javnih rashoda u BiH sa prosjekom odabranih zemalja u 2008. godini (funkcionalna klasifikacija - % BDP-a)



Izvori: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op63_en.htm, Ekonomski i fiskalni program BiH 2010. - 2012.; „Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects - A Public Expenditure and Institutional Review“, World Bank, 2006.

5. ZAKLJUČCI

Bosnu i Hercegovinu karakteriše kompleksno državno uređenje koje ima direktne refleksije na obim i strukturu javnih rashoda. Poput mnogih drugih zemalja i Bosna i Hercegovina ima problema sa određivanjem i definisanjem optimalnog stepena fiskalne decentralizacije. Postojeći okvir fiskalne politike u BiH je ograničen državnim uređenjem, koje entitetima daje visok stepen suvereniteta i dovodi do fragmentacije fiskalne strukture. Takvo uređenje najvećim dijelom dovodi do nedostatka snažnije koordinacije u kreiranju fiskalne politike na državnom nivou, što je od izuzetnog značaja za jednu malu zemlju, kakva je BiH. Konačni rezultat takvog stanja je nezadovoljavajući nivo realnog ekonomskog rasta. Nekonzistentnost fiskalne politike do koje dolazi usljed odsustva fiskalne koordinacije nastoji se ublažiti uspostavom Fiskalnog vijeća BiH, koje je počelo sa radom krajem 2008. godine.

Pored toga, BiH se suočava sa brojnim nedostacima u domenu statistike javnih finansija i ekonomije u cjelini što značajno otežava analizu javnih rashoda. Kao primjer može se navesti činjenica da se veličina javnih rashoda iskazana u BDP-u značajno razlikuje u zavisnosti od toga da li je BDP obračunat prema proizvodnom ili rashodnom pristupu. Smatra se da je BDP obračunat prema proizvodnom pristupu podcijenjen, dok BDP obračunat prema rashodnom pristupu i daje realniju sliku jedne ekonomije. Pored toga, na nivou Bosne i Hercegovine ne postoje konsolidovani i koherentni podaci o rashodima vlade po funkcijama zasnovani na COFOG klasifikaciji.

Ipak, evidentno je da javni rashodi u BiH prelaze 40% BDP-a obračunatog prema oba navedena pristupa. Tako su javni rashodi u BiH viši u odnosu na javne rashode u Makedoniji, odnosno nalaze se na približno jednakom nivou kao javni rashodi u Rumuniji, Bugarskoj, Slovačkoj i Hrvatskoj. U isto vrijeme sve ove zemlje generišu znatno veći iznos BDP-a per capita u poređenju sa Bosnom i Hercegovinom. Obzirom da prema Wagnerovom zakonu, ekonomski razvijenije zemlje generišu i veće javne rashode proporcionalne proširenju uloge države, nije logično da BiH generiše javne rashode na nivou ekonomski naprednijih zemalja.

Osim neadekvatnog obima javnih rashoda, BiH ima problema koji se odnose i na strukturu javnih rashoda. Posmatra li se ekonomska struktura javnih rashoda zasnovana na GFS-u, može se zaključiti da BiH u odnosu na posmatrane zemlje znatno više izdvaja za kompenzaciju zaposlenih i međufaznu potrošnju. To neminovno dovodi do zaključka da Bosna i Hercegovina uslijed kompleksnog državnog uređenja i dupliranja vladinih aktivnosti na različitim nivoima generiše previsoke javne rashode, koji u konačnici dovode i do neefikasnog javnog sektora. Do sličnog zaključka dovodi i analiza ograničenih podataka koji se odnose na funkcionalnu strukturu javnih rashoda. Naime ti podaci nedvojbeno pokazuju da BiH zahvaljujući prethodno navedenim razlozima, u odnosu na posmatrane zemlje ima drastično veća izdvajanja za javni red i bezbjednost te opšte javne usluge. Ovakvi rezultati iziskuju značajan angažman šire društvene zajednice u cilju optimiziranja javnih rashoda u BiH i njihovog prestruktuiranja sa ciljem osiguravanja pretpostavki za stabilan ekonomski rast.

6. PREPORUKE

1. Neophodno je da Bosna i Hercegovina konstantno radi na unapređenju fiskalne koordinacije s ciljem podizanja efikasnosti politike javnih rashoda.
2. Potrebno je raditi na unapređenju statistike javnih finansija u Bosni i Hercegovini. Ovo uključuje i osiguravanje uslova za predstavljanje javnih rashoda na nivou konsolidovane opšte vlade u Bosni i Hercegovini prema COFOG klasifikaciji.
3. Na nivou Bosne i Hercegovine treba usaglasiti strateški pristup za politiku javnih rashoda i definisati prioritete na dugoročnoj osnovi.
4. U Bosni i Hercegovini je neophodno izvršiti optimizaciju i prestruktuiranje javnih rashoda. Ovo podrazumijeva smanjenje onih rashoda, koji ne pružaju doprinos unapređenju ekonomskog rasta.
5. Izdvajanja za javne rashode u BiH treba smanjiti i dovesti ih na nivo zemalja koje imaju približno jednog iznos BDP-a per capita kao i Bosna i Hercegovina

ANEX 1: Ekonomska klasifikacija javnih rashoda: BiH vs tranzicijske i EU zemlje

Konsolidovana opšta vlada		u milionima (nacionalna valuta)				u % BDP-a	
		2006	2007	2008	2009	2008	2009
Bosna i Hercegovina	Rashodi	8.035	9.554	11.396	11.408	40,6	40,8
	Korištenje robe i usluga	1.986	2.221	2.462	2.489	8,8	8,9
	Kompenzacija zaposlenih	2.223	2.535	3.022	3.155	10,8	11,3
	Kamate	108	111	124	124	0,4	0,4
	Subvencije	310	378	440	419	1,6	1,5
	Socijalna davanja	2.426	3.010	3.899	3.947	13,9	14,1
	Ostali rashodi	492	553	607	527	2,2	1,9
	Transakcije u nefinansijskim sredstvima	490	746	843	748	3,0	2,7
Hrvatska	Rashodi	116.805	129.785	137.603	138.807	40,2	41,7
	Korištenje robe i usluga	13.302	15.196	16.547	15.012	4,8	4,5
	Kompenzacija zaposlenih	28.208	31.112	33.621	35.240	9,8	10,6
	Kamate	5.469	5.554	5.035	5.625	1,5	1,7
	Subvencije	6.562	7.504	8.130	8.075	2,4	2,4
	Pomoći	1.466	1.702	2.305	2.384	0,7	0,7
	Socijalna davanja	44.828	48.731	53.282	56.928	15,6	17,1
	Ostali rashodi	7.887	8.971	11.338	9.186	3,3	2,8
	Kapitalni rashodi	9.083	11.015	7.344	6.357	2,1	1,9
Srbija	Rashodi	899.300	1.046.800	1.214.000	1.267.900	44,6	45,0
	Korištenje robe i usluga	156.400	190.300	204.600	211.200	7,5	7,5
	Kompenzacija zaposlenih	204.400	238.300	293.100	301.800	10,8	10,7
	Kamate	30.200	17.900	16.300	22.400	0,6	0,8
	Subvencije	55.600	63.700	78.000	63.100	2,9	2,2
	Socijalna davanja	360.400	409.300	496.800	555.600	18,2	19,7
	Ostali rashodi	10.900	15.300	19.300	20.500	0,7	0,7
	Kapitalni rashodi	81.300	112.100	105.900	93.300	3,9	3,3
Bugarska	Rashodi	18.028	23.431	24.896	26.990	37,3	40,7
	Korištenje robe i usluga	3.898	4.520	4.978	4.268	7,5	6,4
	Kompenzacija zaposlenih	4.438	5.080	5.988	6.439	9,0	9,7
	Kamate	693	580	560	533	0,8	0,8
	Subvencije	374	445	483	590	0,7	0,9
	Socijalna davanja	6.237	6.869	8.013	9.373	12,0	14,1
	Ostali rashodi	272	1.364	1.141	2.300	1,7	3,5
	Kapitalni transferi	241	2.155	167	379	0,2	0,6
	Kapitalne investicije	1.875	2.418	3.566	3.108	5,3	4,7
Rumunija	Rashodi	121.602	149.868	193.369	198.361	37,6	40,4
	Korištenje robe i usluga	21.974	25.864	33.699	30.994	6,5	6,3
	Kompenzacija zaposlenih	31.458	38.638	51.447	51.988	10,0	10,6
	Kamate	2.826	3.115	3.815	7.321	0,7	1,5
	Subvencije	6.114	5.748	5.765	4.993	1,1	1,0
	Socijalna davanja	32.956	40.716	56.381	66.440	11,0	13,5
	Ostali rashodi	3.342	7.322	6.955	6.113	1,4	1,2
	Kapitalni transferi	5.290	4.879	6.715	3.861	1,3	0,8
	Kapitalne investicije	17.642	23.586	28.592	26.651	5,6	5,4
Slovenija	Rashodi	13.821	14.667	16.442	17.424	44,3	49,9
	Korištenje robe i usluga	1.934	1.939	2.239	2.261	6,0	6,5
	Kompenzacija zaposlenih	3.480	3.641	4.111	4.380	11,1	12,6
	Kamate	433	443	411	500	1,1	1,4
	Subvencije	503	550	606	755	1,6	2,2
	Socijalna davanja	5.375	5.627	6.192	6.632	16,7	19,0
	Ostali rashodi	746	689	777	731	2,1	2,1
	Kapitalni transferi	254	295	452	422	1,2	1,2
	Kapitalne investicije	1.096	1.483	1.654	1.743	4,5	5,0
Slovačka	Rashodi	20.325	21.157	23.393	25.833	34,8	40,8
	Korištenje robe i usluga	3.111	2.818	3.364	3.379	5,0	5,3
	Kompenzacija zaposlenih	4.058	4.182	4.417	4.943	6,6	7,8
	Kamate	804	852	833	948	1,2	1,5
	Subvencije	726	740	1.116	1.034	1,7	1,6
	Socijalna davanja	8.971	9.879	10.515	11.922	15,6	18,8
	Ostali rashodi	1.024	1.035	924	1.157	1,4	1,8
	Kapitalni transferi	611	586	1.075	1.022	1,6	1,6
	Kapitalne investicije	1.020	1.066	1.149	1.429	1,7	2,3
EU 27 u milionima eura	Rashodi	5.410.025	5.652.417	5.856.570	5.988.922	46,9	50,7
	Korištenje robe i usluga	742.559	786.859	808.541	813.271	6,5	6,9
	Kompenzacija zaposlenih	1.239.817	1.284.906	1.311.063	1.318.450	10,5	11,2
	Kamate	311.752	335.796	342.875	310.045	2,7	2,6
	Subvencije	134.082	142.544	144.109	155.022	1,2	1,3
	Socijalna davanja	2.273.470	2.362.006	2.443.765	2.565.134	19,5	21,7
	Ostali rashodi	275.557	285.489	298.119	308.657	2,4	2,6
	Kapitalni transferi	148.178	140.309	179.256	175.445	1,4	1,5
	Kapitalne investicije	284.610	314.508	328.842	342.898	2,6	2,9

Izvori: www.cbbh.ba, www.mfin.hr, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, <http://webzrzs.stat.gov.rs>, <http://www.mfin.gov.rs>

KORIŠTENI IZVORI

- „Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects - A Public Expenditure and Institutional Review“, World Bank, 2006.
- „ESA95 manual on government deficit and debt“, European Commission, 2002.
- „Government Finance Statistics Manual“, International Monetary Fund, 2001.
- „Izveštaj o finansijskoj stabilnosti“, CBBH 2009.
- „Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics - Classification of the Functions of Government (COFOG)“, European Commission-Eurostat, 2007.
- „Manual on sources and methods for the compilation of esa 95 financial accounts“, EUROSTAT 2009.
- „National Accounts at a Glance 2009“, OECD, 2009.
- „Strategija reforme javne uprave u BiH“, Ured koordinatora za reformu javne uprave, 2006.
- „Strategija reforme javne uprave-Bosna i Hercegovina“, Ured koordinatora za reformu javne uprave, 2006.
- Allen, R. and Tommasi D., „Managing Public Expenditure - A Reference Book for Transition Countries“, OECD, 2001.
- COMMISSION REGULATION (EC) No 1500/2000 of 10 July 2000 implementing Council Regulation (EC) No 2223/96 with respect to general government expenditure and revenue
- Doru, P., Camarda, A., „The Optimal Level of Public Expenditure“, Department of Science Economics „George Baritiu“ University Romania
- Dr. F. Čaušević, „Fiskalna struktura u BiH i problemi koje generiše“, 2002.
- Jeličić, B., „Javne financije“, RRIF Plus d.o.o., 2001.
- Lequiller, F. and Blades, D., „Understanding National Accounts“, Organisation for Economic Co-Operation And Development, 2006.
- Mutascu, M. and Milos, M., „Optimal Size of Government Spending - The Case Of European Union Member States“, Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica, 2009.
- Ouanes, A. and Thakur, S., „Macroeconomic Accounting and Analysis in Transition Economies“, International Monetary Fund Institute, 1997.
- Pevcin, P., „Does Optimal Size of Government Spending Exist?“, University of Ljubljana, Faculty of Administration
- Premchand, A., „Public Expenditure Management“, International Monetary Fund, 1993.
- Syamsul Tarigan, M., „Fiscal Decentralization and Economic Development: A Cross-Country Empirical Study“, Forum of International Development Studies, 2003.
- Ter-Minassian, T., „Fiscal Federalism in Theory & Practice“, International Monetary Fund, 1997.
- W. Guest, H., „Classifications of Public Expenditures“, The American Economic Review, 1930.

- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://parco.gov.ba>
- <http://unstats.un.org>
- webzrs.stat.gov.rs
- www.cbbh.ba
- www.delhrv.ec.europa.eu
- www.efzg.hr
- www.ekof.bg.ac.rs
- www.ekonomija.co.me
- www.esiweb.org
- www.eu-pregovori.hr
- www.finance.gov.mk
- www.hnb.hr
- www.ijf.hr
- www.mfin.gov.rs
- www.mfin.hr