

III. SREDNJOROČNI MAKROEKONOMSKI OKVIR I OKVIR ZA FISKALNU REFORMU

III.1. SREDNJOROČNI MAKROEKONOMSKI OKVIR

1. CILJEVI:

- 1.1. *do 2007. g. dostići 70 odsto bruto društvenog proizvoda iz 1991. godine***
- 1.2. *do 2007. ostvariti djelomičnu kreditnu sposobnost na međunarodnom tržištu kapitala***

2. Stanje: noviji trendovi

2.1. *Noviji trendovi*

Nakon rata GDP u Bosni i Hercegovini je pao na oko 20 odsto predratnog. Od 1995. godine BiH je ostvarila visoke stope ekonomskog rasta, koje su u prosjeku iznosile više od 25 procenata godišnje. Kao rezultat, GDP po stanovniku je porastao za više od tri puta, sa oko 900 KM krajem 1995. na procijenjenih 2.900 KM u 2003. godini, pri čemu treba naglasiti da je ovaj nivo GDP još uvijek oko dva puta niži od onog iz 1990. godine. Između entiteta postoje znatne razlike, pri čemu GDP po stanovniku u RS iznosi tek 75 odsto nivoa dostignutog u FBiH. U oba entiteta postoje razlike u ekonomskom razvoju pojedinih područja.

Sa vrlo visokih nivoa (iznad 75 procenata u 1996. i 35 procenata u 1997. godini) realna stopa ekonomskog rasta pala je na oko 10 procenata 1999. godine, te na 3,5 procenta u 2003. godini. Na to je utjecalo više faktora, kao što su kraj perioda ekonomskog oporavka neposredno poslije rata, koji je bio rezultat velikog priliva donatorskih sredstava, pad nivoa međunarodne finansijske podrške, sporiji tempo napretka u provođenju ekonomskih reformi, politička nestabilnost u regionu, ekonomska kriza u svijetu, te nepovoljni klimatski uslovi koji su u 2000. i 2003. godini utjecali na pad prinosa u poljoprivredi.

U prethodnim godinama ostvareni su određeni pomaci u više oblasti¹. Centralna banka BiH je ojačala: pokrivenost uvoza rezervama u 2003. godini iznosila je oko 5 mjeseci. Zbog rasta javnih prihoda smanjeni su konsolidirani fiskalni deficiti sa 9 procenata GDP u 1999. na manji suficit u 2003. Ojačana je poreska administracija, što je dalo pozitivne rezultate, jer se bilježi stalni trend rasta prihoda. Trgovinski deficit, koji je između 1996. i 1999. iznosio oko 50 odsto u odnosu na GDP, u stalnom je padu. U 2003. godini on je pao na oko 40 odsto od GDP-a. U periodu od poslije rata izvoz je povećan za devet puta. Uspostavljena je bolja kontrola rashoda kroz trezorski sistem poslovanja na državnom i entitetskom nivou, a otpočeo je i proces njegovog uvođenja na kantonalnom i opštinskom nivou. Pristupilo se fiskalnoj konsolidaciji provedbom dodatnih aktivnosti na demobilizaciji vojnika, a u pripremi je reforma javne administracije. Industrijska proizvodnja i dalje bilježi pozitivan rast. Nakon pada u 2001. i 2002. godini, industrijska proizvodnja u 2003. godine u RS rasla je po stopi od oko 5 procenata. U FBiH ona je porasla za oko 4,5 procenata, što je ipak manje nego 2002. Opšta je ocjena da BiH razvija zdrave makroekonomske politike i postiže uspjeh u strukturalnoj reformi.²

Ekonomski razvitak je višedimenzionalan, i u velikoj mjeri ovisi o očuvanju makroekonomske stabilnosti i otvorenosti privrede u BiH. Ekonomski rast i ravnomjeran ekonomski razvoj stvara pretpostavke za veću zaposlenost i efikasniji sistem socijalne zaštite, što u konačnici vodi smanjenju siromaštva.

2.2. *Uočeni problemi*

U novijem periodu ekonomski razvoj je bio vezan za znatne vanjske i unutrašnje neravnoteže, koje su generirane poslijeratnim prilagođavanjima i rekonstrukcijom privrede. Masivni program rekonstrukcije zahtijevao je veće stope uvoza, što je rezultiralo izrazito visokim deficitom tekućeg

¹ Izjava o završnoj misiji po konsultacijama po članu IV, IMF, Decembar 2003.

² "Izveštaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju" (Studija izvodljivosti), Brisel, 18. 11. 2003.

računa, koji je u 2003. godini iznosio oko 17 procenata GDP. Spor oporavak domaće proizvodnje utiče na još uvijek slab izvoz, koji je u 2003. godini iznosio oko 31 procenata od ukupnog uvoza, a nezaposlenost je također na veoma visokom nivou.

Rekonstrukcija zemlje podrazumijevala je znatan program javnih investicija, koje su npr. u 2001. godini iznosile oko 10 procenata GDP, a krajem devedesetih bile su na nivou od 15 procenata GDP. Nivo javne potrošnje ostao je visok. U 2003. godini ona je iznosila oko 23 odsto GDP, što je utjecalo na rast poreskih opterećenja i fiskalnih prihoda, koji su pratili rast bruto društvenog proizvoda. Kontinuirano visok nivo javne potrošnje u velikoj mjeri odražava ograničen napredak u ekonomskoj tranziciji. Paralelno sa ovim, sve vrijeme prisutan je i trend izuzetno visokih nivoa javnih rashoda. U 2003. godini oni su iznosili oko 46 odsto GDP, i daleko su prevazilazili prosjek zemalja u tranziciji.

Visoki nivoi uvoza, javne potrošnje, javnih investicija i javnih rashoda, u najvećoj mjeri su bili mogući zbog velike međunarodne finansijske pomoći, potrošnje velikog broja stranaca koji stalno borave u BiH, i zbog visokih nivoa novčanih transfera iz inozemstva (izbjeglice). Međutim, nivoi strane pomoći, potrošnje stranaca i transfera iz inozemstva u posljednje dvije godine bilježe pad.

Još uvijek nisu poznati podaci o ukupnom budžetskom deficitu, koji bi mogao biti veći od podataka navedenih u ovom dokumentu, zbog jakih indicija da su se kantonalni i opštinski budžeti zaduživali kod domaćeg bankarskog sektora. Podaci koje IMF navodi³ govore da su deficiti kantona u 2002. godini, finansirani na ovaj način, dosegli iznos od oko 42 miliona KM, što je daleko iznad programiranog.

Posebnu teškoću predstavlja visina tzv. korporativnog duga, pretežno kompanija koje se nalaze u državnom vlasništvu ili su privatizirane pomoću certifikata (vaučera). Naime, zabrinjava pojava tzv. "kulture neplaćanja" kako plata, doprinosa, poreza, tako i obaveza prema dobavljačima, kreditorima i slično. Dugovanja ovih preduzeća narasla su do te mjere da predstavljaju jednu od najozbiljnijih prepreka za privatizaciju i dalji razvoj zemlje.

U prethodnom periodu nije ostvarena potpuna integracija jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH, a veličina sive ekonomije (36 odsto od GDP) proizvodi veliki broj problema. Tranzicija otvara niz pitanja koja nose sociokulturna obilježja, a koja su prisutna i u BiH, kao npr. "plaćati ili ne plaćati poreze", "prijaviti ili ne prijaviti radnika".

3. Srednjoročni makroekonomski okvir: izgubili smo 18 godina, moramo li još toliko?!

Tabela 1 prikazuje projekciju srednjoročnog makroekonomskog okvira za PRSP. Ovaj okvir nosi naziv Reformski scenario, i podrazumijeva agresivno provođenje reformi, predviđenih Srednjoročnom razvojnom strategijom BiH (PRSP).

3.1. Reformski scenario

Scenario predviđa da će realna stopa rasta GDP u srednjoročnom periodu sa 3,5 procenta u 2003. godini porasti na 5 procenata u 2004. godini, da bi do 2007. godine dostigla nivo od oko 5,5 procenata GDP-a. Ovakve stope rasta, koje predviđa reformski scenario, do kraja ovog desetljeća omogućile bi BiH povratak GDP na predratne nivoe, te ubrzalo integraciju BiH u EU.

³ Bosnia and Herzegovina – Second and Third Review Under the Stand-By Arrangement, maj, 2003.

Tabela 1. Reformski scenario
Bosna i Hercegovina: Srednjoročni makroekonomski okvir za period 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.
Realni sektor					
Nominalni GDP (milioni KM)	12.173	12.911	13.854	14.893	16.040
(Stopa rasta)	4,7	6,1	7,3	7,5	7,7
Realni GDP (milioni KM, 2002)	10.806	11.357	11.981	12.640	13.335
(Stopa rasta)	3,5	5,1	5,5	5,5	5,5
Prosječna promjena CPI u toku perioda	0,1	0,9	1,8	2,0	2,2
Štednja i investicije (% GDP)					
Potrošnja	111,1	108,4	106,1	103,4	100,5
Javna potrošnja	22,5	22,3	21,2	20,01	19,1
Privatna potrošnja	88,7	86,1	84,9	83,3	81,4
Investicije	19,9	20,3	21,2	21,8	22,2
Javne investicije	4,5	4,9	4,9	4,9	5,0
Privatne investicije	15,5	15,5	16,3	16,9	17,2
Nacionalna štednja (u % GDP)	2,3	4,5	6,0	8,3	10,4
Javna štednja (u % GDP)	1,8	1,5	2,5	3,2	3,4
Privatna štednja (u % GDP)	0,5	3,0	3,5	5,0	7,0
Strana štednja (u % GDP)	17,7	15,6	15,2	13,6	11,3
Ukupni javni prihodi i rashodi (% GDP)					
Ukupni prihodi i grantovi	46,7	45,8	44,7	43,5	42,5
Grantovi	3,4	3,3	2,3	1,5	1,1
Ukupni rashodi	46,3	46,0	45,4	44,3	43,1
Tekući rashodi	41,9	41,1	40,5	39,4	38,1
Kapitalni rashodi	4,5	4,9	4,9	4,9	5,0
Kapitalna potrošnja iz vlastitih izvora	0,2	0,6	0,8	1,1	1,7
Kapitalna potrošnja iz stranih izvora	4,2	4,3	4,1	3,8	3,3
Ukupni bilans	0,4	0,1	-0,7	-0,8	-0,6
Ukupni bilans bez grantova	-3,0	-3,2	-3,0	-2,4	-1,7
Zastarjele obaveze	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5
Finansiranje	0,2	0,8	1,2	1,3	1,1
Domaće finansiranje	0,0	-0,2	0,6	0,7	0,3
Strano finansiranje	0,1	1,1	0,6	0,6	0,8
Ukupna strana pomoć 1/ (u milionima US dolara)	5 350	6 486	4,5 372	3,7 322	2,6 283
Platni bilans (u milionima US dolara)					
Bilans tekućeg računa (uključujući zvanične transfere)	-1.237	-1.302	-1.368	-1.324	-1.187
(u procentima GDP)	-17,7	-15,6	-15,2	-13,6	-11,3
Stopa rasta izvoza (u %)	34	22	13	14	15
Stopa rasta uvoza (u %)	22	12	5,4	6,5	6,5
Bruto rezerve	1.725	1.714	1.764	1.814	1.864
(mjeseci uvoza roba i usluga)	4,5	4,5	4,4	4,3	4,1
Ukupni javni dug 2/ (u milionima US dolara)	2.572	4.930	4.997	5.038	5.041
(u % GDP)	34,0	59,7	56,2	52,5	48,5
Ukupno servisiranje vanjskog duga u % izvoza i n. f. usluga)	8,6	7,2	7,0	6,1	4,4
Memo stavka:					
Promjena realnih tekućih javnih rashoda (u %)	1,3	4,9	-1,3	2,5	2,8

Izvor: Bh vlasti i procjene i prognoze osoblja MMF-a

1/ Ukjučuje tranše stranih zajmova i nepovratna sredstva

2/ Uključuje javni vanjski dug, zaostatke u javnoj potrošnji, dug domaćih banaka i zamrznutu deviznu štednju
 Isključujući potraživanja po osnovu ratne štete

Ključni rizik po realizaciju Reformskog scenarija predstavlja mogućnost da se neophodan tempo reformi, koje predlaže Srednjoročna razvojna strategija BiH (PRSP), neće postići, što bi vodilo nižim stopama ekonomskog rasta. Posljedice bi bile još i gore, zbog gubitka većeg obima (u odnosu na očekivani) međunarodne pomoći, koja će u narednom periodu biti striktno uvjetovana brzim tempom implementacije reformi.

3.2. Scenarij u slučaju sporije implementacije reformi (status quo)

Usljed postojanja rizika da vlade ne dostignu neophodan tempo u provođenju reformi, PRSP tim je napravio alternativnu srednjoročnu makroekonomsku projekciju, koja nosi naziv "Scenarij u slučaju sporije implementacije reformi". Ovaj scenarij baziran je na trendu rasta i provođenja reformi od 1996. do 2002. godine (status quo scenarij).

Tabela 2: Scenarij u slučaju usporene provedbe reformi				
	2004. Proj.	2005. Proj.	2006. Proj.	2007. Proj.
Realni sektor				
Nominalni GDP (milioni KM)	11,593	11,924	12,298	12,717
(procentualna promjena)	3.5%	2.9%	3.1%	3.4%
Realni GDP (milioni KM)	11,185	11,398	11,614	11,835
(procentualna promjena)	1.8%	1.9%	1.9%	1.9%
Prosječna promjena indeksa cijena na malo	1.7%	1.9%	2.0%	2.1%
Konsolidovana vlada (procenat GDP)				
Ukupni bilans (milioni KM)	-321	-341	-353	-347
Ukupni prihodi i grantovi	53.3%	53.0%	52.8%	52.6%
Ukupna potrošnja	56.0%	55.9%	55.6%	55.3%
Ukupni bilans	-2.8%	-2.9%	-2.9%	-2.7%
Ukupna vanjska pomoć (grantovi i zajmovi u m. US\$)	371	381	356	341

Prema ovom scenariju, realna stopa rasta GDP u 2004. godini bi pala čak na 1,8 odsto, nakon čega bi se stabilizirala na 1,9 procenata godišnje (Tabela 2). Realan GDP u 2006. godini bi bio oko 10 procenata manji od onog, koji je projiciran u reformskom scenariju. U realnim iznosima javna potrošnja bi pala za 8 procenata, što bi zahtijevalo znatna smanjenja za socijalna davanja, finansiranje javnih službi i javnih investicija. U slučaju ovog scenarija postoji rizik da, zbog unutrašnjih i vanjskih neuravnoteženosti, dođe do isforsiranih prilagođavanja, koja bi u još većoj mjeri umanjila privredni rast i stabilnost. Izgledi za izgradnju samoodržive ekonomije i dostizanje predratnog nivoa GDP bili bi krajnje neizvjesni, međunarodna pomoć bi se drastično smanjila, zemlja ne bi bila kreditno sposobna da se zadužuje na međunarodnom tržištu kapitala, a izgledi za ulazak u EU do 2009. bi se značajno pogoršali.

Uzimajući u obzir negativne efekte održavanja statusa quo i sporije implementacije reformi, BiH nema alternative, već mora prihvatiti reformski scenarij i ubrzati reforme. Čak i u slučaju provođenja reformskog scenarija, koji zahtijeva implementaciju ambicioznog plana reformi predviđenih Srednjoročnom razvojnom strategijom (PRSP), BiH će izgubiti 18 godina razvoja, jer se povratak na predratni nivo GDP predviđa tek 2009. **Pitanje za vlade i javnost u BiH je: da li trebamo izgubiti više?**

3.3. Bitne pretpostavke za realizaciju Reformskog scenarija

Da bi se postigli ciljevi iz Reformskog scenarija (Tabela 1) bit će potrebno:

3.3.1. Ostvariti stopu rasta od 5 do 5,5 procenata GDP-a godišnje

Realna stopa rasta u 2003. godini iznosila je 3,5 procenata GDP-a. Suša, koja je ove godine zahvatila region, bila je takodje medju značajnijim uzrocima smanjenja realne stope rasta. U naredne četiri godine stopa rasta trebala bi dostići nivo od 5 i 5,5 procenata GDP-a. Na konačne rezultate u realizaciji Reformskog scenarija, pored provođenja niza prioritarnih reformskih aktivnosti i mjera, i dalje će utjecati vanjski faktori. **Pad cijene nafte i oporavak svjetske, naročito evropske ekonomije**, ostatak će bitni faktori koji će determinirati stopu ekonomskog rasta.

3.3.2. Zadržati nisku inflaciju, smanjiti ukupne javne rashode, konsolidirati javni dug

Uz aranžman «valutnog odbora» očekivati je da će inflacija sve vrijeme ostati niska, između 1 i 2 procenta. S fiskalne strane, očekuje se da ukupan budžetski deficit, ne računajući grantove, padne sa oko 3 odsto GDP u 2003. na oko 1,7 odsto GDP u 2007. godini. Ukupni javni rashodi, koji su u 2003. iznosili oko 46 odsto od GDP, do 2007. trebaju pasti na nivo od 43 odsto od GDP. Visoki javni rashodi u prethodnim godinama bili su mogući zbog većih obima donatorske pomoći, velike potrošnje stranaca i većih novčanih transfera. U istom periodu predviđa se da nivo javne potrošnje padne sa 22 odsto od GDP u 2003. na 19 odsto u 2007. Fiskalna disciplina bit će dodatno ojačana nastavljanjem politike ograničenog komercijalnog vanjskog zaduživanja, i restriktivnim zaduživanjem vlada na domaćem tržištu kapitala. Realizacijom entitetskih planova za smanjenje javnog duga ukupan nivo javnog duga past će sa oko 60 odsto od GDP u 2004. na oko 49 odsto u 2007. Visoko koncesionalna priroda vanjskog duga omogućit će da njegovo servisiranje ostane na skromnom nivou i padne sa 8,6 procenata ostvarenog izvoza u 2003. na 4,4 procenta u 2007. godini

3.3.3. Smanjiti deficit tekućeg računa, smanjiti trgovinski deficit i povećati izvoz

U 2002. godini pogoršan je trgovinski deficit zbog nagle ekspanzije potrošačkih kredita prema domaćinstvima (rast od 102 odsto u odnosu na 2001. godinu) što je vodilo velikom uvozu. To je prozrokovalo pogoršanje deficita tekućeg računa čak za 4,5 procenata. Otežavajuću okolnost predstavlja i činjenica da je u prošloj godini došlo do smanjenja novčanih transfera iz inostranstva,⁴ zbog činjenice da se izbjeglice još uvijek vraćaju u BiH u značajnom broju.

Reformski scenario predviđa da u periodu 2004-2007 izvoz raste po stopama od 13 do 15 odsto, a da se stopa rasta uvoza zadrži između 4 i 6,5 odsto. Realizacijom ovih stopa izvoza i uvoza predviđa se smanjenje trgovinskog deficita kao i deficita tekućeg računa sa oko 17 odsto GDP u 2003. na oko 11 odsto u 2007.

3.3.4. Povećati obim investicija: osigurati veći priliv stranih ulaganja

Obim investicija bi trebao porasti sa oko 20 odsto GDP u 2003. na oko 22 odsto GDP do 2007. godine. I dok će obim javnih investicija u odnosu na GDP postepeno padati, prvenstveno zbog smanjenja donacija i provođenja mjera racionalizacije u javnoj potrošnji, predviđa se rast privatnog investiranja sa nivoa od oko 15 odsto GDP u 2003. na nivo od oko 17 odsto GDP u 2007. godini.

Za postizanje većih stopa privatnog investiranja trebat će osigurati veći obim stranih ulaganja. Obim stranih investicija će se sa oko 2,5 procenata GDP u 2002. morati postepeno povećavati, da bi do 2007. godine dostigao nivo od oko 9 procenata. U apsolutnom iznosu to znači da će se do 2007. godine po ovom osnovu trebati mobilizirati oko \$2 milijarde.⁵ Veći priliv stranih ulaganja je važna pretpostavka za uspjeh Reformskog scenarija, jer će morati zamijeniti opadajuće nivoe međunarodne pomoći. Istovremeno, veći obim stranih investicija pomoći će porastu izvoza jer strana ulaganja nose sobom više prednosti, kao što su nove tehnologije, novi menadžment i nova tržišta.

3.3.5. Povećati nivo privatne štednje

Bez obzira na stalni rast štednje građanstva (zbog zamjene stranih valuta u euro i porasta povjerenja u domaći bankarski sektor) nivo privatne štednje⁶ u 2003. bio je na nivou od samo 0,5 odsto od GDP. Razloge prije svega treba tražiti u činjenici da je u prošloj godini došlo do zastoja u privatizaciji, što je prouzročilo sporiji razvoj privatnog sektora. Profitabilnost i produktivnost preduzeća u BiH je na niskom nivou, što direktno utječe na nizak nivo privatne štednje. Važna pretpostavka za uspjeh Reformskog scenarija jeste postepen rast privatne štednje do nivoa od 7 odsto od GDP u 2007. godini, što će zahtijevati implementaciju niza mjera koje trebaju voditi bržem rastu privatnog sektora i rasta građanske štednje.

3.3.6. Osigurati nastavak povoljne međunarodne finansijske pomoći

BiH nije kreditno sposobna zemlja, što znači da se ne može zadužiti na međunarodnom tržištu kapitala. Stoga će, radi održanja stope rasta predviđene Reformskim scenarijem 2003 – 2007, biti neophodno osigurati dodatnu međunarodnu finansijsku pomoć, u najmanjem iznosu od oko \$1,5

⁴ Centralna banka BiH

⁵ U periodu od 1996. do 2002. BiH je privukla oko \$2,1 milijardi KM (1,1 milijardi EUR).

⁶ Definirano prema metodologiji nacionalnog računa koji podrazumijeva razliku u odnosu na ukupne depozite privatnih lica i preduzeća i ukupnih kreditnih zaduženja istih.

milijardi. Ova pomoć mora biti sastavljena od povoljnih kredita i grantova, uz vrlo ograničeno učešće komercijalnih kredita u drugom dijelu srednjoročja. Na osnovu inicijalnih konsultacija sa ključnim donatorima, iskazana je spremnost da se po završetku pripreme PRSP, i njegovog usvajanja od nadležnih tijela, održi tzv. konsultativni skup sa donatorima i potencijalnim investitorima, na kome bi se razmotrile mogućnosti za novi ciklus međunarodne pomoći BiH. Sasvim je izvjesno da će bilo kakva međunarodna pomoć u narednom periodu biti uslovljena značajnim napretkom u realizaciji reformi, što podrazumijeva implementaciju Reformskog scenarija i programa reformi, sadržanih u Srednjoročnoj razvojnoj strategiji BiH (PRSP).

I u narednom periodu bit će potrebno postići dogovor sa IMF-om oko programa reformi. Za razliku od prethodnog perioda, koji karakterizira kratkoročni Stand-by program, bit će potrebno postići dogovor oko srednjoročnog programa (EFF).

4. Monetarna politika: nova uloga Centralne banke BiH

Važna pretpostavka za očuvanje makroekonomske stabilnosti i u narednom srednjoročju treba da ostane vođenje monetarne politike na principu "valutnog odbora", koji treba da osigura nizak stupanj inflacije, fiskalnu politiku koja će vršiti pritisak na očuvanje niskog deficita, uz veće ulaganje u javne investicije i ubrzano provođenje strukturalnih reformi. Međutim, funkcije Centralne banke BiH bi se trebale proširiti radi jačanja stabilnosti finansijskog sektora i podsticaja razvoju tržišta kapitala.

U vezi s ovim, potrebno je izvršiti izmjene Zakona o Centralnoj banci BiH, kako bi joj se omogućilo da u narednom srednjoročju u okvirima pravila valutnog odbora igra ograničenu ulogu **«banke posljednjeg utočišta»**. Ovo je važno zbog činjenice da je u bankarskom sektoru prisutna ročna neusklađenost između depozita i odobrenih kredita, što povećava tzv. «sistemski rizik». Zbog dominirajućih kratkoročnih depozita, banke (pretežno one sa većinskim domaćim kapitalom) su, zbog potrebe održanja likvidnosti, prinuđene da drže više aktive nego što je uobičajeno. S obzirom da su ta sredstva neokamaćena, banke imaju veće troškove poslovanja, što utječe na cijenu bankarskih usluga i visinu kamate. Važna pretpostavka realizacije Reformskog scenarija jeste upravo rast privatne štednje (i građanske i korporativne) za što je stabilnost bankarskog sektora preduvjet. Centralna banka bi, kroz ograničenu funkciju «banke posljednjeg utočišta», imala instrument kojim bi mogla preduprijediti krizu likvidnosti neke od banaka, i smanjenjem tzv. «sistemskog rizika» doprinosila bi stabilnosti bankarskog sektora.

Centralnoj banci BiH bi također, u okvirima pravila valutnog odbora, trebalo omogućiti da izdaje **kratkoročne obveznice**. Domaći bankarski sektor ima potrebu za kratkoročnim vrijednosnim papirima u koje bi mogao investirati. Izdavanje kratkoročnih vrijednosnih papira od strane Centralne banke bi utjecalo na smanjenje sredstava koje domaće banke drže u inozemstvu, a pomoglo bi razvoj tržišta kapitala, kao bitne pretpostavke za realizaciju reforme penzionog sistema.

Uslijed vođenja monetarne politike na principu «valutnog odbora» i u narednom srednjoročju bit će potrebno osigurati **stabilan nivo nacionalnih rezervi**. Postojeći nivo nacionalnih rezervi od oko 5 mjeseci ukupnog uvoza je zadovoljavajući, i predstavlja stabilizirajući faktor u funkcioniranju Centralne banke BiH. Da bi se osigurala stabilnost valutnog odbora, potrebno je, u skladu s naprijed navedenim parametrima, smanjiti deficit tekućeg računa, koji zajedno s iznosom javnog duga predstavlja najveću prijetnju makroekonomskoj stabilnosti. S tim u vezi, pored smanjenja javnog duga, neophodno je smanjiti deficit tekućeg računa, a kao što je naprijed već navedeno, kroz veće stope izvoza, manje stope uvoza i veći priliv stranih investicija.

Paralelno sa ovim bit će potrebno da Centralna banka BiH nastavi sa primjenom mjera monetarne politike koje imaju za cilj ograničavanje obima potrošačkih kredita u mjeri u kojoj oni predstavljaju prijetnju za smanjenje deficita tekućeg računa.

III.2. OKVIR ZA FISKALNU REFORMU

1. Ciljevi:

1.1. smanjiti učešće javnih rashoda u GDP

1.2. postići održivost kroz fiskalnu konsolidaciju

2. Stanje

Entitetske vlade su usvojile srednjoročne okvire rashoda (SOR) za period 2004 - 2006. Program fiskalne reforme za BiH u cjelini, koji je predstavljen u ovom poglavlju, u osnovnim je crtama konzistentan sa srednjoročnim okvirom rashoda za svaki od entiteta.

Nivoi domaćih prihoda koji su u 2003. godini, zajedno sa grantovima, iznosili oko 47 odsto od GDP, i javnih rashoda od oko 50 odsto od GDP, još uvijek su viši nego u drugim tranzicijskim privredama sa sličnim GDP-om. Visoki nivoi prihoda i rashoda su uobičajeni i za FBiH i za RS, iako su u RS viši nego u FBiH, ako se izraze kao procenat bruto nacionalnog dohotka, a niži ako se izraze u vrijednostima per capita (po stanovniku).

Sporiji ekonomski rast i opadanje strane podrške rezultirali su stagnacijom ukupne vladine potrošnje od 2000. godine, iako su tekući rashodi u realnim iznosima nastavili da rastu. Odražavajući razlike u GDP po stanovniku, javni rashodi u RS iznose trenutno tek oko 75 procenata javnih rashoda u FBiH.

Znatno, iako opadajući, nivo stranih grantova i zajmova, koji je u 2002. iznosio 8 odsto od GDP, podržava program javnih investicija, vezanih za rekonstrukciju. Visoki nivoi potrošnje prisutni su u mnogim važnim sektorima, uključujući odbranu, zakon, javni red i sigurnost, obrazovanje, zdravstvo i socijalnu zaštitu. Preglomazne javne službe i relativno visoki nivoi plata u njima rezultiraju glomaznim troškovima za administraciju.

Fiskalno planiranje i upravljanje je otežano zbog decentralizirane vladine strukture: 94 odsto ukupne budžetske potrošnje otpada na entitetske i niže nivoe, dok u FBiH 55 odsto budžetske potrošnje otpada na kantonalne i opštinske nivoe, a u RS 22 odsto potrošnje otpada na opštinski nivo.⁷ Raspodjela resursa između različitih nivoa vlasti često nije prilagođena odgovornostima za obezbjeđenje javnih službi.

Postoje znatne neujednačenosti u potrošnji po glavi stanovnika među entitetima, ali i u okviru samih entiteta. Evidentno je preklapanje u nadležnostima, kao i dupliranje u raspodjeli javnih rashoda na različitim nivoima vlasti, posebno između kantona i opština u FBiH. Institucionalni okviri za makroekonomsku analizu i analizu fiskalnih politika i dalje su vrlo ograničeni.

Postojeći model fiskalnih operacija proizvodi visoka poreska opterećenja. To znatno destimulira razvoj privrede privatnog sektora, doprinosi rastu sive ekonomije i široko rasprostranjenom izbjegavanju poreskih obaveza.

3. Fiskalna reforma u uvjetima Reformskog scenarija i Scenarija u slučaju sporije implementacije reformi

I u kontekstu fiskalne reforme potrebno je analizirati efekte u slučaju realizacije Reformskog scenarija, koji podrazumijeva agresivnu provedbu reformi što ih predviđa Srednjoročna razvojna strategija BiH (PRSP), i Scenarija u slučaju sporije implementacije reformi. Iako PRSP ne predviđa da će doći do usporavanja reformi, ipak je potrebno kreirati rezervne planove za upravljanje javnim finansijama, u slučaju da vanjski faktori zaista dovedu do sporijeg privrednog rasta.

3.1. Fiskalna reforma: Reformski scenario⁸

⁷ SOR FBiH i RS, oktobar 2003.

⁸ Odvojene projekcije fiskalnih operacija za državni nivo još uvijek nisu razvijene. Međutim, može se očekivati da će potrošnja na nivou države rasti, s polaznog niskog nivoa, zbog očekivanog proširenja funkcija radi zadovoljavanja kriterija za EU integracije.

Relativno brz privredni rast će omogućiti da se postigne napredak u fiskalnoj konsolidaciji, pri čemu bi ukupan konsolidirani deficit vlada na svim nivoima za period 2004-2007 trebao ostati na niskom nivou od oko 0,6 odsto od GDP (uključujući grantove). To će omogućiti redovno servisiranje vanjskog i unutrašnjeg duga u skladu sa planovima za smanjenje javnog duga. U ovom periodu očekuje se pad ukupnih prihoda (uključujući grantove) sa oko 47 odsto GDP u 2003. na oko 43 odsto GDP u 2007. godini, što je u skladu s projekcijama entitetskih srednjoročnih okvira rashoda (SOR)⁹.

Na rashodnoj strani, očekuje se da će ukupni javni rashodi pasti sa oko 46 odsto od GDP u 2003. na 43 odsto od GDP u 2007. godini, što je također u skladu sa entitetskim projekcijama (SOR).

Zahvaljujući povoljnoj strukturi vanjskog duga očekuje se da će servisiranje vanjskog duga opadati sa 8,6 odsto ukupnog izvoza u 2003. na oko 4,4 odsto do 2007. godine. Uzimajući u obzir važnost kapitalnih investicija za razvoj zemlje u uvjetima nedovoljno razvijenog privatnog sektora, bit će neophodno u narednom srednjoročju i dalje zadržati njihov obim na nivou od oko 5 odsto od GDP, bez obzira na pad međunarodne pomoći. Međutim, program javnih investicija, finansiran iz domaćih izvora, moraće biti povećan, sa 2 procenta u 2002. godini na 2,6 procenta od GDP-a u 2007. godini, kako bi se nadoknadio pad nivoa investicija, finansiranih iz vanjskih izvora.

Strani povoljni krediti trebaju ostati primarni izvor finansiranja budžetskog deficita, iako se očekuje da će ukupni nivo vanjske podrške pasti sa 8 odsto od GDP u 2002. na 2 odsto u 2007. Pozajmljivanje javnog sektora iz domaćih izvora će i dalje biti pod strogom kontrolom.

3.2. Fiskalna reforma: Scenario u slučaju sporije implementacije reformi

Ovaj scenario ilustrira moguće posljedice usporavanja dinamike ekonomskih reformi, koje bi dovelo do nižih stopa investicija i rasta. On pretpostavlja da će privredni rast od 2004. iznositi samo trećinu onoga iz Reformskog scenarija, a da će dotoci vanjskog finansiranja biti samo dvije trećine od očekivanih, jer će donatori na spor napredak ekonomskih reformi reagirati tako što će smanjiti i odložiti isplatu planirane finansijske pomoći. Kao rezultat toga, javna potrošnja bi, u realnim iznosima, ostala nepromijenjena. To bi dovelo do znatnog pada kvaliteta javnih službi, otežanog zadovoljavanja potreba za socijalnom pomoći i većeg nivoa siromaštva nego danas.

4. Prioriteti fiskalne reforme

Prioritetne aktivnosti u oblasti fiskalne reforme bit će usmjerene ka smanjenju udjela javne potrošnje u GDP. S tim u vezi treba doći do smanjenja izdvajanja za odbranu i javni red i sigurnost, kao i do ograničavanja na izdvajanja za plate javnoj administraciji. Paralelno sa ovim uspostaviti će se mehanizmi za efikasnije prikupljanje javnih prihoda i smanjenje sive ekonomije, pojačati kontrola prikupljanja i trošenja javnih prihoda, poboljšati planiranje i upravljanje budžetima. Konačno, sektorska potrošnja će također morati biti svedena na održiv nivo.

4.1. Uspostaviti efikasniji sistem prikupljanja javnih prihoda

Već je postignut značajan napredak u sferi harmonizacije indirektnih poreza, racionalizacije politika vezanih za olakšice i smanjenja visokih stopa poreza i doprinosa na plate¹⁰.

U centru ovog dijela reformi je uspostavljanje uprave za indirektno oporezivanje BiH, u okviru koje će djelovati jedinstvena carinska administracija na nivou zemlje. Sljedeći važan korak je uvođenje poreza na dodatnu vrijednost na nivou BiH (PDV), sa temeljnim ciljem uklanjanja postojećih barijera u gospodarstvenom razvoju, efikasnijeg ubiranja indirektnih prihoda, sprečavanja prevara i korupcije, smanjenja sive ekonomije, i približavanja EU integracijama i članstvu u WTO.

U istom periodu potrebno je pripremiti i realizirati reformu direktnih poreza, što također ima za cilj modernizaciju sistema i njegovu harmonizaciju sa praksom u EU. U ovom kontesktu važno je eliminirati sve prisutne oblike dvostrukog oporezivanja, posebno u slučaju poreza na dobit i na dohodak. Konačno, paralelno sa jačanjem carinske administracije, bit će potrebno nastaviti jačanje poreskih administracija.

⁹ Usvojeni od strane obje entitetske vlade u oktobru 2003.

¹⁰ Posebno u slučaju RS

Uspostava novog sistema prikupljanja prihoda doprinijet će većoj efikasnosti, kao i smanjenju sive ekonomije. Važan instrument za postizanje ovog cilja jeste uvođenje PDV. Međutim, s obzirom na činjenicu da se njegovo uvođenje očekuje pred kraj implementacije Srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), pozitivni efekti njegovog uvođenja nisu mogli biti uzeti u obzir kod izrade entitetskih srednjoročnih okvira rashoda (SOR).

Mada je generalna težnja Srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP) da kroz smanjenje obima javnih rashoda dođe do smanjenja ukupnog poreskog opterećenja, posebno za privredu, utvrđeno je da ima mjesta za povećanje određenih vrsta poreza. To se prije svega odnosi na tzv. "imovinske poreze" koji su u nadležnosti podentitetskih nivoa. Međutim na ovim, posebno opštinskim nivoima, prisutna je praksa nametanja novih poreskih opterećenja koja nemaju uporišta u zakonskim propisima. Radi se o uvođenju raznih administrativnih taksi. U skladu sa ovim potrebno je osigurati implementaciju zakonskih propisa, te spriječiti ove pojave.

Radi efikasnijeg prikupljanja javnih prihoda po osnovu nafte potrebno je stvoriti pretpostavke za prijevoz nafte i naftnih derivata isključivo željeznicom i plovnim putem (Brčko).

4.2. Osigurati adekvatnu alokaciju javnih prihoda različitim nivoima vlasti i ojačati koordinaciju među njima

Dodatni skup pitanja odnosi se na raspodjelu prihoda i odgovornosti za potrošnju. Kao što je već navedeno, BiH funkcioniše kao visoko decentraliziran fiskalni sistem, pri čemu se gotovo svi prihodi prikupljaju i troše na podržavnom nivou. Prema Ustavu BiH, institucijama na državnom nivou date su ograničene nadležnosti, pa je time i nivo potrošnje mali. Najveći dio potrošnje javnih prihoda odvija se na entitetskim i kantonalnim nivoima. I u FBiH i u RS opštine imaju dosta ograničenu ulogu, usmjerenu prije svega na urbanizam, javne komunalne službe, lokalne objekte, kulturu i ograničene funkcije u zdravstvu i obrazovanju. Kao što je naprijed navedeno, opštinska potrošnja u FBiH čini tek 7 – 8 procenata ukupne entitetske potrošnje, a u RS ona iznosi 22 procenta.

Postoje znatne regionalne razlike u nivou javnih prihoda po stanovniku, posebno u FBiH, što u odsustvu dovoljnih mehanizama ujednačavanja, ima implikacije na kvalitet javnih službi. Na primjer, u 2001–2002. kantonalni prihodi po stanovniku iznosili su u prosjeku 521 KM, krećući se od 299 KM u Bosansko-podrinjskom, do 1.172 KM u Sarajevskom kantonu.

S druge strane, entiteti su usvajali politike koje imaju implikacije na programe potrošnje na kantonalnim i opštinskim nivoima, bez pažljivog razmatranja dostupnosti resursa za pokrivanje troškova na podentitetskom nivou. To je poseban problem, naročito kod legislative u sektoru socijalne zaštite. Pri određivanju aranžmana za raspodjelu poreza, nedovoljna pažnja je posvećena potrebama za javnom potrošnjom podentitetskih vlada. Na primjer, iako kantonalne vlade imaju najveće odgovornosti za obezbjeđenje javnih službi, njihov udio u ukupnim prihodima FBiH¹¹ pao je sa 61 procenat u 1999. na procijenjenih 49 procenata u 2002. godini. Zahvaljujući promjeni mjesta naplate poreza na promet, koja se desila u toku 2003. godine,¹² stanje se popravilo. Međutim, kantoni se generalno suočavaju sa velikim teškoćama u planiranju budžetske potrošnje zbog nedovoljne koordinacije između entitetskog i kantonalnog nivoa oko donošenja odluka, što za posljedicu ima promjenu prihodovnih i rashodovnih politika.

Jačanje državnih prihoda ići će paralelno sa uvođenjem PDV, a do tog perioda državni budžet će se puniti transferima iz entitetskih budžeta. Dio reformi usmjeren je ka jačanju državne administracije (npr. reforma odbrane, carine ...) što ne bi smjelo voditi povećanju ukupne javne potrošnje: entitetske nadležnosti koje prelaze na nivo države vodit će smanjenju njihovih budžeta. Brčko Distrikt će od 2004. početi sa redovnim transferima dijela svojih prihoda prema državnom budžetu.

U toku narednog srednjoročnog perioda može se očekivati dalji pad prihoda od carina, do 20 odsto godišnje, posebno zbog implementacije sporazuma o slobodnoj trgovini sa zemljama u regiji. S obzirom da su carine važan izvor prihoda za entitetske budžete (posebno u FBiH), a radi izbjegavanja poremećaja u finansiranju entiteta, bit će potrebno nadomjestiti gubitke prihoda, najprije kroz unapređenje efikasnosti u radu carinske administracije, a u narednom srednjoročju

¹¹ Ne uključujući prihode vanbudžetskih fondova.

¹² Umjesto u maloprodaji, porez na promet se danas naplaćuje na mjestu proizvodnje i uvoza.

kroz realokaciju prihoda po osnovu PDV. Važan korak u ovom pravcu jeste smanjenje broja carinarnica, carinskih ispostava i graničnih prijelaza za robni promet.

U toku je priprema reforme javne uprave u BiH koja, između ostalog, ima za cilj da eliminiira dupliranje aktivnosti, povećanje efikasnosti i uspostavljanje koordinacije između različitih nivoa vlasti. U skladu sa jačanjem sistema prikupljanja javnih prihoda, i reformama u oblasti javne uprave, bit će potrebno osigurati **adekvatnu alokaciju javnih prihoda različitim nivoima vlasti**.

U vezi sa ovim pitanjima potrebno je:

- osigurati koordinaciju aktivnosti u vezi sa donošenjem odluka koje imaju implikaciju na promjenu prihodovnih i rashodovnih politika. Ovo je posebno važno u slučaju FBiH gdje je Ministarstvo finansija FBiH uspostavilo redovnu koordinaciju sa kantonalnim ministarstvima finansija koju treba stalno jačati,
- osigurati da raspodjela resursa između entitetskih i podentitetskih nivoa odražava raspodjelu odgovornosti u vezi sa pružanjem javnih usluga,
- uspostaviti veći stepen solidarnosti, radi pomoći siromašnijim kantonima i opštinama.

4.3. Ograničiti potrošnju na plate javnom sektoru

S udjelom od 19,6¹³ odsto u GDP BiH, potrošnja na plate u javnom sektoru je gotovo tri puta viša nego u ostalim tranzicijskim zemljama Evrope (CEE). Kao posljedica toga, finansiranje tekućih aktivnosti i materijalnih troškova je na niskom nivou, što ugrožava kvalitet javnih službi.

Visok nivo potrošnje na plate u BiH nije toliko posljedica velikog broja zaposlenih u javnim službama¹⁴, koliko visokih plata, koje su iznad prosjeka sličnih zemalja u tranziciji (posebno u slučaju FBiH i državnog nivoa). Osim toga, visina plata u javnom sektoru na različitim nivoima vlasti se razlikuje: plate na nivou države veće su i do 40 procenata u odnosu na plate u javnim službama RS. Plate u Distriktu Brčko i Gradskoj upravi u Mostaru najviše su u BiH. U FBiH plate u javnoj administraciji veće su za 35 procenata u odnosu na prosječnu, a u RS za 37 procenata, dok je razlika u Brčko Distriktu najveća (67 procenata). Disparitet u visini plata u zemlji dodatno utječe na različit kvalitet javnih usluga.

Suprotno praksi u svim razvijenim zemljama, nivo plata u javnom sektoru u BiH je znatno viši u odnosu na plate u realnom sektoru ekonomije (privredi), sa izuzetkom finansijskog sektora.¹⁵ Ankete koje su rađene među poslodavcima (vidjeti dio koji se odnosi na tržište radne snage), utvrdile su da oni imaju znatnih teškoća da na tržištu radne snage nađu adekvatnu radnu snagu, između ostalog i zbog velikog interesa za rad u javnoj administraciji i javnim preduzećima. Međutim, i pored toga, postoje snažni pritisci za daljnje povećanje plata javnoj administraciji. U prošloj godini (2002.), Vlada FBiH povećala je stavku u budžetu na ime plata za oko 30 procenata u odnosu na prethodnu godinu, dok je RS to isto učinila u iznosu od oko 10 procenata. Tendencije rasta plata javnoj administraciji nastavljene su i u 2003.

Uzimajući navedeno u obzir, u narednom srednjoročju (2004-2007) potrebno je ograničiti izdvajanja za plate u javnom sektoru. Međutim, s obzirom na različit nivo plata, ovu mjeru ne treba provoditi ravnomjerno u odnosu na oba entiteta i Brčko Distrikt. To znači da prosječno budžetsko povećanje plata u FBiH ne bi smjelo premašiti iznos od 2 procenta, a u RS iznos od 4-5 procenata, s tim što bi svako dodatno povećanje plata trebalo pokriti odgovarajućim smanjenjem broja javnih službenika.

Ograničavanje izdvajanja za plate omogućit će u narednom srednjoročju smanjenje ukupnih izdvajanja po ovom osnovu u odnosu na GDP, i to u RS sa oko 10 odsto u 2003. na 7,8 odsto u 2006., i u FBiH sa oko 16 odsto u 2003. na 12,3 odsto u 2006. godini.

4.4. Smanjiti izdvajanja za odbranu i javni red i bezbjednost (uključujući pravosuđe)

¹³ Od zavisnosti od pomoći ka fiskalnoj održivosti, PEIR, Svjetska banka, 18. 09. 2002.

¹⁴ Istraživanja rađena od strane ESI (Bosnia and Herzegovina Public expenditure and explosive debt, 2003) ukazuju da broj službenika u BiH nije pretjerano velik (osim u slučaju Brčko Distrikta). Oko 4.5 procenta populacije u BiH (uzeto oko 3,8 miliona) zaposleno je u javnom sektoru, što je niže nego u Hrvatskoj, a duplo niže nego u Češkoj.

¹⁵ Procjene Svjetske banke ukazuju da su prosječne plate i lična primanja u javnom sektoru u FBiH 67% više od primanja u industrijskom sektoru. Odgovarajući odnos za RS bio je čak i viši i iznosio je 86% (PEIR, WB, 2002).

Budžetom predviđena potrošnja na odbranu u visini od 4,5 procenta GDP¹⁶ BiH (2,7 procenta u RS, 5,1 odsto u FBiH¹⁷) dvostruko je viša od prosjeka u ostalim zemljama centralne i istočne Evrope (1,9% GDP). Znatna vanbudžetska potrošnja i zaostale neisplaćene obaveze ukazuju na to da je u prethodnim godinama stvarni nivo potrošnje za odbranu bio čak i znatno viši¹⁸. Potrošnja na odbranu je također pretjerano koncentrirana na plate (oko 80% budžeta).

Potrošnja na javni red i sigurnost od oko 4,4 procenta GDP¹⁹ dvostruko je veća od prosjeka u drugim zemljama centralne i istočne Evrope, a čak četiri puta je veća od prosjeka zemalja Evropske unije. Potrošnja u tom sektoru uslovljena je visokim brojem zaposlenih, koji je znatno iznad predratnog nivoa.

U sektoru odbrane treba nastaviti reforme i demobilizaciju, kako bi u FBiH izdvajanja za odbranu sa 5,1 procenta od GDP u 2002. pala na 2,3 procenta u 2006, a u RS sa 3,8 u 2002. na 1,9 u 2006. Samo u toku 2004. oba entiteta planiraju demobilizirati oko 8.000 vojnika što će voditi dodatnim uštedama u visini od oko 1 odsto GDP.

U oblasti javnog reda i bezbjednosti treba sačiniti plan racionalizacije, kako bi izdvajanja za ovu svrhu u FBiH pala sa 4,5 procenta od GDP u 2002. na 3,5 u 2006. godini, a u RS sa istog nivoa u 2002. na 3,9 procenta u 2006.

4.5. *Usvojiti zakonski okvir za javne nabavke*

Usvajanje zakonskog okvira javnih nabavki vodit će daljem jačanju jedinstvenog ekonomskog prostora i transparentnosti u trošenju javnih prihoda. Usvajanje ovog zakonskog okvira uvjet je za bržu integraciju BiH u EU i ostvarivanje članstva u WTO. Međutim, važno je napomenuti da će novi zakonski okvir u ovoj oblasti voditi većim uštedama u javnoj potrošnji.²⁰ Pored usvajanja zakonskog okvira bit će potrebno uspostaviti odgovarajuće agencije za javne nabavke kao i tijela za reviziju javnih nabavki.

BiH treba progresivno usklađivati svoje zakone o javnim nabavkama sa zakonima EU. Također je potrebno ojačati odgovarajuće institucije i pravosuđe, da bi se postupak javnih nabavki propisno provodio.²¹

4.6. *Povećati udio domaćih javnih prihoda u finansiranju tekućih (operativnih) troškova*

Najveći dio javnih prihoda troši se na plate javnoj administraciji. Izdvajanja za materijalne (operativne) troškove u prethodnim godinama bila su ispod potrebnog nivoa, a veći dio ovih troškova pokrivan je iz donatorskih sredstava. Međutim, ukupna izdavanja, bilo po osnovu domaćih ili donatorskih prihoda, nisu bila dovoljna, što je dovelo do slabe opremljenosti javne administracije i propadanja vladine infrastrukture. Radi unapređenja javnih usluga potrebno je u narednom srednjoročju (2003-2007) osigurati veći udio javnih prihoda u finansiranju tekućih (operativnih) troškova javne administracije. Ograničavanjem nominalnog nivoa izdvajanja za plate javnoj administraciji omogućit će povećanje izdavajanja za ovu svrhu, koja bi u FBiH u 2006. trebala iznositi 4 odsto, a u RS 4,5 odsto (od GDP).²²

4.7. *Povećati udio domaćih javnih prihoda u finansiranju javnih investicija*

Od 1996. međunarodna zajednica je, uglavnom donacijama, u najvećoj mjeri finansirala program javnih investicija u BiH. Tako je npr. u proteklim godinama potrošnja za javne investicije finansirana iz domaćih izvora tek sa oko 10 odsto. Potreba ubrzanja procesa obnove dovela je do toga da su najveći dio projekata, finansiranih iz međunarodnih izvora, implementirale nezavisno uspostavljene jedinice za implementaciju (PIU), koje su funkcionirale izvan budžeta vlada. To je rezultiralo velikim brojem problema. Entitetskim i podentitetskim vladama bilo je teško pratiti

¹⁶ PEIR, WB, 2002.

¹⁷ SOR Vlada FBiH i RS, oktobar 2003.

¹⁸ Procjene Svjetske banke ukazuju da je ukupna potrošnja na odbranu oko 9% GDP (PEIR, WB, 2002).

¹⁹ PEIR, WB, 2002

²⁰ Studija Svjetske banke o sistemu javnih nabavki u BiH, 2002.

²¹ «Izveštaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za otpočinjanje pregovora sa Evropskom unijom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju», Brisel, 18. 11. 2003.

²² SOR Vlada FBiH i RS, oktobar 2003.

kreditna ulaganja u javne investicije, što je ozbiljno narušilo stepen preuzimanja odgovornosti u vezi sa servisiranjem tih kredita. S druge strane, odluke vezane za javne investicione projekte su često donošene bez adekvatnog usklađivanja sa finansijskim mogućnostima.

Zbog očekivanog smanjenja međunarodne finansijske pomoći, udio domaćih sredstava u finansiranju javnih investicija će se morati povećavati. Procjenjuje se da će do 2006. projekti finansirani iz domaćih sredstava predstavljati dvije petine svih javnih investicija, pri čemu će oni iz vanjskih izvora u najvećem dijelu biti finansirani isključivo povoljnim kreditima.

Stoga će u narednom srednjoročju (2004 – 2007) biti potrebno osigurati veći udio domaćih javnih prihoda u finansiranju programa javnih investicija, i to u iznosu od 15 odsto godišnje u odnosu na izdvajanja u 2003. godini.

Postoji hitna potreba da se ojača planiranje i upravljanje programom javnih investicija u oba entiteta, a nedavno formiranje jedinica za koordinaciju pomoći na državnom i entitetskim nivoima je korak u dobrom pravcu. Vlada RS već je usvojila program javnih investicija za naredno srednjoročje, a očekuje se da Vlada FBiH učini isto do kraja februara ove godine.

4.8. *Sektorsku potrošnju svesti na održiv nivo*

Analiza javne potrošnje po funkcijama ukazuje da su nivoi potrošnje u Bosni i Hercegovini u više sektora znatno iznad od onih u drugim zemljama centralne i istočne Evrope.²³ To otvara znatan prostor za reforme programa javne potrošnje, u cilju smanjenja njenog udjela u GDP.

Potrošnja na **obrazovanje**, na nivou od 6,4 procenta GDP BiH, također je veća od prosjeka drugih privreda u tranziciji (3,3 procenta GDP), pri čemu je potrošnja znatno viša u FBiH (6,8 procenata) nego u RS (4,7 procenata).²⁴ Fragmentiran obrazovni sistem, posebno u FBiH, uzrokuje visoke jedinične cijene i loš kvalitet obrazovanja. Visoki nivoi potrošnje i neefikasnost ukazuju na to da ne bi trebalo dozvoliti povećanje potrošnje za obrazovanje u nominalnom iznosu, nego ići na smanjenje, posebno u FBiH. Reforma obrazovanja, koja je u toku, do 2006. će smanjiti potrošnju za ovu svrhu u FBiH na 5,6 procenata GDP, a u RS na 4,5 procenta.²⁵

Javna potrošnja na **zdravstvo** se prije svega finansira iz doprinosa za fond zdravstvenog osiguranja, a manjim dijelom budžetskim intervencijama. S udjelom od 6,9 odsto u GDP u FBiH i 6,4 odsto GDP u RS,²⁶ nivoi potrošnje za zdravstvo su znatno viši od prosjeka izdvajanja u ovoj oblasti u drugim zemljama u tranziciji (4,4 odsto). Procjenjuje se da nivo izdvajanja na bazi plaćanja zdravstvenih usluga u privatnom sektoru iznosi još oko 5 odsto GDP, u oba entiteta. Međutim, prihodi zdravstva su još uvijek znatno niži od finansijskih zahtjeva za zakonom predviđeni nivo zdravstvenih usluga.

Uzimajući ovo u obzir, potrebno je unaprijediti efikasnost potrošnje na zdravstvo, kroz racionalizaciju u okviru samog sektora, što podrazumijeva unapređenje menadžmenta u javnim zdravstvenim fondovima, usmjeravanje resursa na prioritetne programe prevencije i tretmana, i kroz unapređenje procedura javnih nabavki. Buduća potrošnja na zdravstvo ovisit će od stepena priliva sredstava u zdravstvene fondove. Očekuje se da će do 2006. potrošnja u ovom sektoru u FBiH pasti sa 6,9 odsto GDP u 2002. na 6,7 odsto, a u RS sa 6,4 odsto u 2002. na 5,9 odsto.²⁷

Javna potrošnja na **socijalne transfere** (koja uključuje izdvajanja po osnovu boračkih prava, nezaposlenosti, penzija i klasičnih oblika socijalne zaštite), na nivou od 18,9 odsto GDP u FBiH i 14,7 odsto u RS²⁸ nešto je viša od prosjeka za zemlje centralne i istočne Evrope (14,2% GDP). Međutim, visoka izdvajanja za ovu svrhu ne odlikavaju pravo stanje, s obzirom na visoke nivoe potrošnje na relativno izdašna i široko raširena boračka prava. Izdvajanja po ovom osnovu predstavljaju oko jedne trećine ukupne potrošnje na socijalne transfere. S druge strane, službe socijalne skrbi i dalje se suočavaju s akutnim problemima finansiranja, i s nejasnim i preklapajućim raspodjelama odgovornosti između različitih nivoa vlada. Nedavno usvojeni Zakon o socijalnim službama u FBiH dao je kantonima znatne odgovornosti za potrošnju, ali bez pratećeg

²³ Usporedbe funkcionalnih alokacija sa nivoom GDP treba uzeti sa dozom opreza zbog još uvijek velikog prisustva sive ekonomije

²⁴ SOR Vlada FBiH i RS, oktobar 2003.

²⁵ SOR Vlada RS i FBiH, oktobar 2003.

²⁶ SOR Vlada RS i FBiH, oktobar 2003.

²⁷ SOR Vlada FBiH i RS, oktobar 2003.

²⁸ SOR Vlada FBiH i RS, oktobar 2003.

prilagođavanja raspodjele prihoda. Još uvijek nisu razgraničene nadležnosti u vezi sa obavezama za pomoć izbjeglicama, raseljenim licima i povratnicima, posebno u FBiH.

Potrošnja za socijalne transfere treba ostati u postojećim okvirima. Očekuje se da će potrošnja za ovu svrhu u FBiH u 2006. iznositi 17,8 odsto GDP i 13,5 odsto u RS.²⁹ Socijalni transferi prema boračkoj populaciji će ostati na istom nivou, dok će se ostali socijalni transferi povećati za 4³⁰ odsto godišnje, kako bi se finansirali programi usmjereni na smanjenje siromaštva.

Potrošnja na komunalne službe uvećavat će se za 5 odsto godišnje, kako bi se omogućio bolji kvalitet usluge, posebno u najsiromašnijim oblastima. Konačno, potrošnja na razvojne programe uvećavat će se za 2,5 godišnje, da bi se omogućio veći stepen podrške poljoprivredi.³¹

Neophodne reformske mjere u svakom od ovih sektora identificirane su u daljem tekstu PRSP-a.

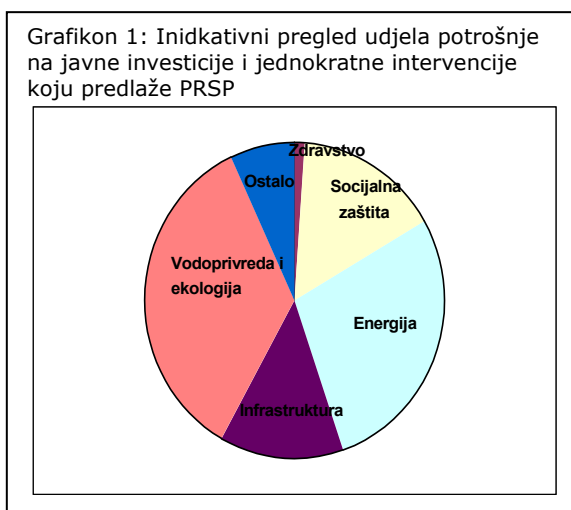
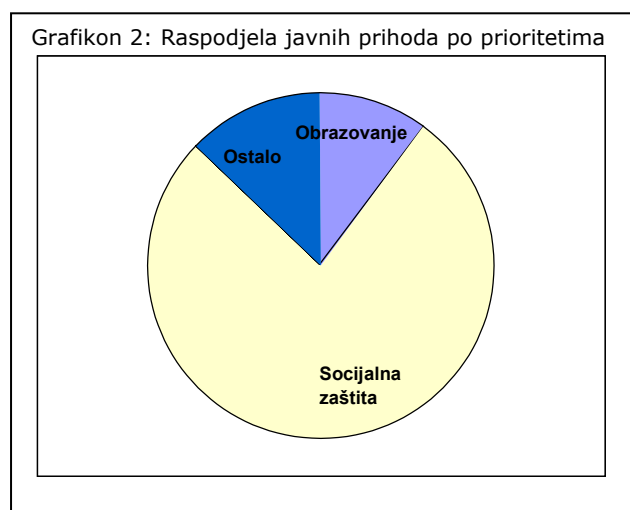
4.9. Preusmjeriti javnu potrošnju u skladu sa prioritetima Srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP)

Prioriteti koji su identificirani u Srednjoročnoj razvojnoj strategiji BiH (PRSP) imat će utjecaja na prirodu buduće javne potrošnje, kako investicione, tako i tekuće. Instrumenti za realizaciju prioriteta bit će entitetski srednjoročni okviri rashoda (SOR), entitetski programi javnih investicija (PJI) i konsultacije sa donatorima.

Reformski scenario makroekonomskog okvira PRSP predviđa da brza implementacija reformi dovede do stope rasta od oko 5,5 odsto godišnje. U skladu s tim, očekuje se da će javni prihodi u oba entiteta rasti po stopi od 4,5 odsto godišnje.³² Ukupan nivo javnih investicija u toku četverogodišnjeg perioda, od 2004. do 2007. godine, iznosit će oko 2,3 milijarde KM, od čega je oko 500 miliona KM u fazi implementacije, po osnovu ranije definiranih projekata. Alokacija preostalih 1,8 milijardi KM utvrđena je entitetskim programima javnih investicija koji su sastavni dio PRSP.

Radne grupe za pripremu PRSP sačinile su procjene finansijskih implikacija reformi. Te aktivnosti su uključile razmatranje finansijskih implikacija provedbe reformi u okviru konvencionalnih investicijskih projekata, kao i drugih «jednokratnih» i tekućih troškova. PRSP preporuke predstavljene su u grafikonima 1 i 2 u nastavku teksta.

Izdvajanja za program javnih investicija i drugih jednokratnih intervencija predstavljen je grafikonom 1.



²⁹ SOR Vlada RS i FBiH, oktobar 2003.

³⁰ SOR Vlada RS i FBiH, oktobar 2003.

³¹ SOR Vlada FBiH i RS, oktobar 2003.

³² SOR Vlada FBiH i RS, oktobar 2003.

Potrebe za finansiranjem programa javnih investicija su znatno više od projektiranog nivoa rasta javnih prihoda, pa će biti potrebno da dio programa javnih investicija i dalje bude finansiran od strane donatora, ali u znatno manjim iznosima nego ranije.³³ Najveći dio reformi morat će biti finansiran iz ušteda kod tekuće potrošnje, koje će biti rezultat povećanja stepena efikasnosti. Međutim, pod uslovom da se osigura predviđena realna stopa rasta od 5,5 odsto godišnje, u naredne četiri godine će doći do porasta javnih prihoda, što će u najvećem dijelu biti rezultat smanjenja potrošnje na odbranu, javni red i sigurnost, na plate javnoj administraciji (u odnosu na GDP), unutrašnjih štednji, koje uključuju primjenu novih zakonskih propisa u oblasti javnih nabavki, te efikasnijeg prikupljanja javnih prihoda. Prema reformskom scenariju, očekuje se da će ukupna tekuća potrošnja u 2007. godini u realnim iznosima biti viša za 87 miliona KM nego u 2003. godini. Također se očekuje da će uštede u sektoru odbrane obezbijediti dodatnih 88 miliona KM godišnje, do 2007. godine, što će omogućiti da potrošnja u ostalim sektorima u 2007. godini bude za 175 miliona KM viša nego u 2003. godini, u realnim iznosima.

Grafikon 2 predstavlja sektorske preporuke iz PRSP za raspodjelu dodatnih javnih prihoda. Najveći dio reformi u sektoru obrazovanja finansirat će se iz ušteda, a u sektoru zdravstva kroz povećanje efikasnosti i samofinansiranje fondova zdravstvenog osiguranja. Kao rezultat toga, najveći dio dodatnih javnih prihoda treba biti iskorišten za finansiranje reformi u sektoru socijalne zaštite, između ostalog i za finansiranje socijalnih implikacija ubrzanog provođenja strukturalnih reformi (ubrzanje privatizacije, reforma javne administracije, restruktuiranje rudnika i slično). Također se predviđa određeno povećanje subvencija u poljoprivredi, u skladu s nedavno donešenim odlukama entitetskih parlamenata, a bit će potrebno osigurati veće učešće domaćih javnih prihoda u finansiranju radova u sektorima transporta i vodoprivrede, koji će biti najviše pogođeni smanjenjem donatorske pomoći.

Uštede koje se ostvare realizacijom Reformskeg scenarija treba iskoristiti i za smanjenje poreza u narednom srednjoročju. Pri tome prioritet treba dati smanjenju poreskih opterećenja i doprinosa na plate, što bi dalo višestruke efekte: stimulativno bi djelovalo na rast privatnog sektora, privlačenje stranih investicija ali i na smanjenje sive ekonomije.

Nivo dodatnih javnih prihoda u velikoj je mjeri vezan za stopu privrednog rasta, koju predviđa Reformski scenario. S druge strane, Scenario u slučaju usporene implementacije reformi (rasta od samo 1,9 odsto) predviđa da će ukupni prihodi u 2007. godini biti za 113 miliona KM niži nego prema reformskom scenariju. Ako stopa rasta bude samo 1,9 odsto, a uštede u sektoru odbrane ne budu ostvarene, tekuća potrošnja će se morati smanjiti za 26 miliona KM, kako bi se osigurao nivo javnih investicija od 2,3 milijarde KM, servisirao vanjski dug i smanjio unutrašnji javni dug.

4.10. Unaprijediti sistem planiranja i upravljanja javnom potrošnjom

U toku 1999. godine oba entiteta su poduzela korake ka razvoju srednjoročnih okvira rashoda (SOR), u cilju jačanja makrofiskalnog planiranja i boljeg povezivanja vladinih politika i raspodjele javnih prihoda. U toku ove godine entitetske vlade su usvojile srednjoročne okvire rashoda za period 2004 – 2006. godina, koji su poslužili kao bitan dokumenat za pripremu Srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP).

Bit će potrebno da entitetske vlade redovno revidiraju SOR, u skladu sa prioritetima PRSP. SOR će biti važan elemenat za jačanje godišnjeg ciklusa pripreme budžeta, jer obezbjeđuje pouzdane i detaljne projekcije prihoda. Ovo je pitanje posebno bitno za FBiH, gdje se kantoni suočavaju s ozbiljnim poteškoćama, vezanim za projekcije prihoda. Vlada FBiH, a posebno Federalno ministarstvo finansija, treba uspostaviti kao redovnu praksu održavanje mjesečnih sastanaka sa kantonalnim vladama i ministarstvima. U ovom kontekstu aktivnosti u vezi sa planiranjem i realizacijom programa javnih investicija treba uskladjivati prema prioritetima PRSP i entitetskim srednjoročnim okvirima rashoda.

U skladu sa preporukama Studije izvodljivosti EU, bit će potrebno usvojiti zakone o budžetima na svim nivoima, koji će biti u skladu sa srednjoročnim okvirima rashoda (SOR), te uvesti jedinstvene vladine račune. Također će biti potrebno poduzeti korake na evidentiranju svih isplata javnim

³³ U prvoj polovini 2004. bit će održana konsultativna sjednica donatora, na kojoj bi se trebao razmotriti program pomoći BiH u visini od \$1,5 milijarde, što je iznos koji je u PRSP identificiran kao nedostajući za pomoć platnom bilansu i finansiranj programa javnih investicija.

organima na svim nivoima vlasti, uključujući i isplate nepovratnih sredstava i drugih vidova međunarodne pomoći.³⁴

Entitetska ministarstva finansija trebaju ojačati svoje odjele za makroekonomsku analizu i prognozu, fiskalnu analizu i analizu budžetskih politika, konsolidaciju i analizu fiskalnih podataka i izvještavanje. S druge strane, resorna ministarstva treba da ojačaju svoje odjele za analizu sektorskih politika i planiranje javnih investicionih programa. Može se očekivati da će to uključivati i uspostavu sektorskih jedinica za kreiranje strategija, programe i budžet u najvažnijim resornim ministarstvima.

4.11. Uspostaviti institucionalni okvir za izradu konsolidovanog fiskalnog bilansa na nivou BiH

Na nivou države ne postoji mehanizam za izradu konsolidovanog fiskalnog bilansa. Do sad je to rađeno od strane IMF i sa tom praksom treba prekinuti. Pored Ministarstva finansija i trezora BiH u njegovu izradu treba uključiti Upravu za indirektno oporezivanje BiH, pri kojoj bi se moglo formirati tijelo (savjet) sa zadatkom da koordinira fiskalna pitanja na nivou BiH.

4.12. Uvesti trezorski način poslovanja u svim javnim institucijama

Uspostava trezorskih funkcija u 2001. godini znatno je ojačala izvršenje budžeta, jer je omogućila efikasniju kontrolu potrošnje i bolje upravljanje gotovinskim sredstvima. Bit će potrebno uspostaviti trezorsko poslovanje na podentitetskom nivou, što uključuje kantone i opštine³⁵. Dodatni koraci koje treba poduzeti uključuju implementaciju trezorskih procedura na funkcioniranje vanbudžetskih fondova i unapređenje klasifikacije javne potrošnje, radi obezbjeđenja višeg nivoa dosljednosti i tačnosti pri evidentiranju.

4.13. Jačati transparentnost i odgovornost u prikupljanju i trošenju javnih prihoda

U oblasti javnih finansija značajan napredak je ostvaren kroz uspostavu kancelarija za vanjsku reviziju i uvođenje trezorskih procedura. Dodatni koraci koje treba poduzeti uključuju: predstavljanje srednjoročnih okvira rashoda entitetskim parlamentima, pripremu i objavljivanje izvještaja usmjerenih ka javnosti o potrošnji javnih prihoda, daljnje jačanje revizije, te uključivanje parlamentarnih komisija u kontrolu izvršenja budžeta.

Prisutna je praksa da se značajnim javnim prihodima i ostalim resursima upravlja mimo budžeta. U oba entiteta gotovo 50 posto javne potrošnje događa se mimo budžeta, uglavnom preko fondova zdravstvenog i socijalnog osiguranja. Ne postoje neophodni mehanizmi koordinacije između različitih nivoa vlasti, što je dovelo do udvostručavanja funkcija, neusklađenosti između raspodjele prihoda i odgovornosti za potrošnju, posebno na kantonalnom i opštinskom nivou. Entitetska ministarstva finansija moraju se osposobiti za monitoring vanbudžetskih fondova, koji predstavljaju značajan element vladinih fiskalnih operacija. Nedovoljna analiza potrošnje na podentitetskom nivou doprinijela je znatnim debalansima u FBiH, koji su nastali u raspodjeli resursa javnog sektora, kako na različitim nivoima vlasti, tako i unutar njih. Eliminacija tih slabosti zahtijeva da entitetska ministarstva finansija poduzmu aktivnosti na uključivanju preostalih vanbudžetskih izvora finansiranja u budžet, i na unapređenju sveobuhvatnosti i kvaliteta budžetske analize i monitoringa. U kontekstu ovoga bit će potrebno da ministri finansija predstave parlamentima budžete vanbudžetskih fondova, zajedno s godišnjim budžetima, kako se i zahtijeva u okviru odgovarajućih zakona u oba entiteta. Bit će potrebno uspostaviti adekvatan mehanizam za koordinaciju o pitanjima planiranja budžeta sa Distriktom Brčko.

U skladu sa ovim, u RS Direkcija za puteve će se u potpunosti uključiti u budžet za 2004. godini, a u FBiH će biti osigurana puna transparentnost u pogledu korištenja sredstava Federalne direkcije za puteve, uključujući i kantonalne direkcije.

Posebno će biti važno povećati transparentnost i finansijski menadžment u radu javnih preduzeća.

³⁴ "Izveštaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju" (Studija izvodljivosti), Brisel, 18. 11. 2003.

³⁵ U FBiH, Kanton Sarajevo je uveo trezorski sistem poslovanja, a u RS se priprema uvođenje ovog sistema u pet pilot opština.

4.14. Javni dug

Javni dug u BiH u 2003. godini iznosio je oko 67 odsto GDP. U 2002. godini ukupan vanjski dug iznosio je 4.045,862.013 KM³⁶, što je približno 40 odsto od GDP. U pogledu vanjske zaduženosti, BiH se može smatrati umjereno zaduženom zemljom. Međutim, ono što BiH čini prezaduženom zemljom jeste veličina unutrašnjeg javnog duga, koji predstavlja jednu od najvećih prijetnji makroekonomskoj stabilnosti zemlje. Prema Reformskom scenariju, ukupan javni dug bi se do 2007. trebao smanjiti na oko 49 odsto GDP. S tim u vezi entitetske vlade su otvorile *escrow* račun,³⁷ na koji se deponira dio sredstava iz privatizacije, kao i sredstva dobijena po osnovu sukcesije, kako bi se osigurala početna osnova za smanjenje unutrašnjeg javnog duga.

Smanjenje javnog duga na nivo od oko 49 odsto GDP je važan element za postizanje kreditne sposobnosti BiH na međunarodnom tržištu kapitala. To bi pozitivno utjecalo na makroekonomsku stabilnost, perspektive brže integracije BiH u EU, povećalo interes stranih investitora za ulaganja, te omogućilo veći obim kreditnih sredstava za razvoj BiH.

Obje entitetske vlade usvojile su plan za smanjenje javnog duga kojim su sljedeća potraživanja definirana kao dio unutrašnjeg javnog duga:

- opšta potraživanja (neizmirene i zaostale obaveze budžetskih i vanbudžetskih korisnika),
- potraživanja po osnovu stare devizne štednje,
- potraživanja po osnovu ratnih šteta (mobilizirana i ustupljena materijalno – tehnička sredstva i oprema, isporuka materijala, proizvoda, robe i izvršenih usluga za potrebe ratnih operacija, ustupljena novčana sredstva).

Prema planovima za smanjenje javnog duga iznos sredstava koji će biti iskorišten za vraćanje unutrašnjeg javnog duga ograničen je na iznos od 10 odsto od GDP. Dio potraživanja bit će podmiren u gotovini, koristeći sredstva sa *escrow* računa, a najveći dio izdavanjem dugoročnih obveznica. Značajan iznos unutrašnjeg duga treba biti otpisan.

Da bi se realizirao plan smanjenja javnog duga potrebno je usvojiti zakonski okvir u prvoj polovini 2004. godine.

4.15. Strategija vanjskog zaduživanja

Makroekonomski okvir predviđa da BiH može postići vanjsku i fiskalnu održivost, kao i ograničenu vanjsku kreditnu sposobnost do 2007. godine, ali to će zahtijevati znatno veći napor u strukturnim reformama, usporedo sa nastavkom donatorske podrške. Stoga je potrebno definirati i strategiju vanjskog zaduživanja.

4.15.1. Analiza vanjskog duga BiH

Nakon raspada bivše Jugoslavije, i tokom ratnog perioda, BiH je imala znatne neizmirene obaveze prema svim kreditorima.³⁸ Uvjet za normalizaciju članstva i nastavak kreditiranja od Međunarodnog monetarnog fonda (IMF) i Svjetske banke (WB), bio je preuzimanje svih obaveza do okončanja rata. Tokom procesa reprogramiranja zajmova između 1996. i 1997., BiH je uspjela da normalizira odnose sa većinom kreditora i obnovi svoje članstvo u IMF i WB.³⁹ Sklopljen je sporazum sa Pariškim klubom, kojim se dug BiH smanjio za 67 odsto. U decembru 1998. sklopljen je sporazum sa Londonskim klubom, kojim je otpisano 73 odsto duga.⁴⁰

Ukupna zaduženost BiH, zaključno sa 31. 12. 2002. godine, iznosi 4.045,862.013 KM (oko 40 odsto GDP), od čega na FBiH otpada KM 2.613 miliona (64,4%), a na RS 1.432 miliona (35,4%). Zaduhženost BiH po osnovu starog (predratnog) duga, zaključno sa 31. 12. 2002. godine, iznosi 2.310,334.262 KM (57% od ukupnog duga), a novo (poslijeratno) zaduženje 1.732,528.751 KM (43% od ukupnog duga).⁴¹

³⁶ Ministarstvo finansija i trezora BiH

³⁷ Račun na kome se sredstva države do potpisa ugovora ili ispunjavanja nekih drugih uslova

³⁸ Procjenjuje se da su krajem 1995. neplaćene obaveze iznosile USD 1,9 milijardi, od čega samo Svjetskoj banci 342 miliona US dolara

³⁹ Nakon otplate zaostalih obaveza, BiH je stupila u članstvo MMF u decembru 1995. Stavljanjem svog potpisa na Konsolidirani zajam, kojim su se regulisala zaostala potraživanja, BiH je obnovila članstvo u Svjetskoj banci

⁴⁰ Dogovoreno je da će se, od ukupnog iznosa, samo 147,8 miliona servisirati tokom narednih 20 godina, dok će ostali dio dospjeti tek kada GDP per capita u BiH dosegne \$2.800

⁴¹ Ministarstvo finansija i trezora BiH

Najveći dio vanjskog duga otpada na WB (KM 2.173 miliona): po osnovu predratnog zaduživanja ovaj dug iznosi 967 miliona KM, a po osnovu poslijeratnog zaduživanja 1.206 miliona KM (vidi tabelu u nastavku teksta). Otpis i reprogramiranje velikog dijela komercijalnih kredita po osnovu Pariškog i Londonskog kluba, te poslijeratno zaduživanje po IDA⁴² uvjetima, doprinijeli su povoljnoj situaciji u vezi sa servisiranjem vajskog duga. Privatni sektor je imao ograničen pristup stranim kreditima, uglavnom zbog nepostojanja kreditne sposobnosti zemlje. Isključujući iznos, čija je otpлата u zakašnjenju, dug privatnog sektora predstavlja svega 0,6 odsto ukupnog preostalog spoljnog duga. Valutni sastav spoljnog duga je uglavnom u USD i EURO.

Analizom strukture poslijeratnog zaduživanja može se primijetiti da je najviše kredita utrošeno na budžetsku podršku i finansiranje u sektorima obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite (KM 938 mil). Na drugo mjesto dolaze krediti za ulaganja u infrastrukturu (KM 493 miliona), a na posljednjem krediti koji su utrošeni za investiranje u privredne djelatnosti, pretežno u privatnom sektoru (KM 303 miliona).⁴³

TABELA BR. 1 ZBIRNI PREGLED STRUKTURE ZADUŽENJA BIH PO KREDITORIMA UČEŠĆE "STAROG" I "NOVOG"
DUGA KROZ PERIOD 1998-2002

	STANJE DUGA		Iznosi u KM		
	1998 godina	1999 godina	2000 godina	2001 godina	2002 godina
Stari dug - ukupno	1,375.827.701	2,464.536.214	2,496.374.897	2,599.815.973	2,310.334.262
Pariški klub	80.342.730	1.071.465.724	1.093.562.388	1.093.669.493	1.038.252.520
Londonski klub	261.919.000	261.919.000	261.919.000	261.919.000	261.919.000
Svjetska banka IBRD	956.811.503	1.035.250.094	1.089.745.567	1.197.609.567	967.255.022
Ostalo	76.754.485	95.901.396	51.147.942	46.617.913	42.907.720
Novi dug - ukupno	863.835.536	1,271.475.797	1,531.960.515	1,766.064.588	1,735.528.751
Evropska Invest. Banka	0	0	0	7.370.670	20.210.420
Svjetska banka IDA	729.637.014	962.657.512	1.093.900.935	1.252.873.545	1,206.232.151
Saudi Fond za rek. i raz.	29.764.717	34.893.329	42.703.705	47.637.535	47.200.235
IFAD	16.569.656	33.178.008	39.245.806	40.064.806	38.651.223
IMF	56.965.675	141.215.973	220.643.699	245.714.475	260.849.552
Vijeće Eu. Razvoj. Banke	3.347.200	9.516.602	10.391.991	10.936.149	9.258.267
EBRD	20.520.717	55.365.170	89.407.091	108.214.122	99.671.845
Europ. Komisija /Zajed.	0	19.558.300	19.558.300	39.116.600	29.116.600
Ostalo	6.994.557	15.090.903	16.108.988	14.136.596	14.338.458
Stanje duga stari i novi dug – zajedno	2.239.663.237	3.736.012.011	4.028.335.412	4.365.880.561	4.045.863.013

	STRUKTURA NOVOG DUGA PO SEKTORIMA - NAMJENI				
	1998 godina	1999 godina	2000 godina	2001 godina	2002 godina
Novi dug - ukupno	863.835.536	1,271.475.797	1,531.960.515	1,766.064.588	1,735.528.751
Kreditni za inv. u infrastr.*	270.320.213	384.425.126	475.993.330	530.446.973	493.549.822
Kreditni za inv. u privrednu djelatnost**	132.983.799	187.244.233	242.600.114	261.097.636	303.121.281
Kreditni za javnu – budžetsku potrošnju***	460.531.524	699.806.384	813.427.071	974.519.979	938.857.648

IZVOR: MINISTARSTVO FINANSIJA I TREZORA BIH

* Voda, putevi, struja, otpad, telekomunikacije

** Projekti privatizacije, mala preduzeća, poljoprivreda IGA

*** Socijalni program, PFSAC IMF, obrazovanje, zdravstvo

4.15.2. Da li je vanjski dug u BiH veliki?

Pri ocjeni težine vanjskog duga jedne zemlje, nominalna vrijednost ukupnog spoljnog duga nije dobar pokazatelj. Važni elementi su struktura duga (odnos povoljnih kredita u odnosu na komercijalne). U slučaju BiH, više od trećine ukupnog vanjskog duga čine povoljni krediti, a značajan dio komercijalnog duga je reprogramiran pod povoljnim uvjetima (Londonski klub).

⁴² Krediti WB na period duži od 20 godina sa *grace* periodom od preko 10 godina i kamatom između 1 i 2 odsto

⁴³ Ministarstvo finansija i trezora BiH

U poređenju sa zemljama Jugoistočne Evrope, i zemljama sa sličnim dohotkom po stanovniku, dug BiH je relativno veliki (oko 67% u odnosu na GDP). Uprkos reprogramiranju i konsolidiranju, odnos duga i GDP BiH drugi je najnepovoljniji u regionu Jugoistočne Evrope, odmah iza Bugarske⁴⁴. Ipak, postoji znatna razlika: struktura duga u BiH je razmjerno dobra, što ilustrira relativno povoljan odnos servisiranja i izvoza roba i usluga. Prema stanju s kraja 2003., dospjela plaćanja za ukupne strane obaveze bila su samo oko 8,6 odsto ukupnog izvoza roba i usluga. Visok procenat povoljnih kredita u ukupnoj strukturi vanjskog duga BiH, te povoljan aranžman koji je sklopljen sa Londonskim klubom povjerilaca, stavlja BiH u privilegiran položaj sa stanovišta servisiranja vanjskog duga u narednom srednjoročju (2004-2007). Reformski scenario predviđa da će odnos između godišnjeg iznosa za servisiranje duga i ukupnog izvoza padati u odnosu na 2003. (8,6 odsto) i da će 2007. iznositi oko 4,4 odsto.

Bez obzira na ukupnu, relativno povoljnu situaciju u vezi sa servisiranjem inozemnog duga, uočljiva je njegova nefleksibilnost, tj. teškoće oko bilo kakvog daljnijeg ublažavanja dužničke situacije, čak i u slučaju iznenadnih ekonomskih šokova.

S obzirom na ovo, kada je u pitanju vanjsko zaduženje, može se zaključiti da BiH spada u red srednje (umjereno) zaduženih zemalja.

4.15.3. Održivost vanjskog duga BiH i strategija vanjskog zaduživanja u narednom srednjoročju

Pri ocjenjivanju potencijala zemlje za kreditnu sposobnost, analiza održivosti spoljnog duga obično se zasniva na tri ključne determinante: ukupni postojeći dug i uvjeti njegove otplate, fiskalni i spoljni kapaciteti za otplatu, rast, sastav i uvjeti novog spoljnog finansiranja.

Analize rađene u okviru Reformskog scenarija ukazuju da će uvjeti spoljnog zaduživanja u periodu implementacije Srednjoročne razvojne strategije BiH (2004-2007) biti od ključne važnosti za povratak kreditne sposobnosti BiH na međunarodnom tržištu kapitala. Važna pretpostavka ovog scenarija jeste da se za period 2004 – 2007 osigura dodatnih oko \$1,5 milijarde novih kredita i grantova (bespovratne pomoći).

Analiza održivosti duga u okviru Reformskog scenarija ukazuje da se kreditna sposobnost može povratiti u drugoj polovini decenije. S tim u vezi strategija vanjskog posudjivanja u narednom srednjoročju treba da osigura:

- da većina vanjskog zaduživanja bude isključivo pod povoljnim uvjetima, posebno u prvom dijelu srednjoročja,
- da se ograničeni nivo komercijalnog zaduživanja angažira isključivo u sektorima koji ih sami mogu otplaćivati (kao npr. telecom, energetika), i to u drugoj polovini srednjoročja,
- da se smanji uzimanje kredita u svrhu budžetske podrške, a poveća zaduživanje za podršku bržem razvoju privatnog sektora,
- da se izbjegava zaduživanje po osnovu pružanja tehničke pomoći, koja treba da se osigura pomoću grant sredstava,
- da se pristupi realizaciji tzv. SWAP aranžmana.⁴⁵

Nadogradnja mehanizama servisiranja i monitoringa duga između države i entiteta je bitna pretpostavka za jačanje kapaciteta za upravljanje vanjskim dugom i sprečavanje zaduživanja lokalnih nivoa vlasti kod domaćeg bankarskog sektora. Ona treba imati za cilj da se stvori sveobuhvatan sistem izvještavanja o zaduženju svih nivoa vlasti i javnih fondova, osiguraju jasne procedure budžetiranja i nadzora nad zaduživanjem i izdavanjem garancija, te uspostave procedure za koordinaciju uzimanja kredita unutar entiteta.

Potrebno je naglasiti da Bosna i Hercegovina ima velika potraživanja po osnovu izvršenih radova kompanija iz BiH od prije rata. U toku su pregovori sa Ruskom Federacijom oko predratnog klirinškog duga. Slične pregovore potrebno je otvoriti sa drugim zemljama (Irak, Libija).

⁴⁴ Važno je imati na umu da je visok odnos duga i GDP djelimično uzrokovan oštrim padom proizvodnje nakon rata

⁴⁵ U okviru sporazuma o reprogramiranju duga prema Pariškom klubu povjerilaca otvorena je mogućnost da se realizacijom projekata iz oblasti zaštite čovjekove okoline smanji ukupno dugovanje prema ovoj grupi povjerilaca.