

**BOSNA I HERCEGOVINA
VIJEĆE MINISTARA
DIREKCIJA ZA EKONOMSKO PLANIRANJE**



**БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
САВЈЕТ МИНИСТАРА
ДИРЕКЦИЈА ЗА ЕКОНОМСКО ПЛАНИРАЊЕ**

**BOSNIA AND HERZEGOVINA
COUNCIL OF MINISTERS
DIRECTORATE FOR ECONOMIC PLANNING**

INFORMACIJA O FISKALNOJ ODRŽIVOSTI U BiH

Sarajevo, august/kolovoz 2011. godine

Sadržaj:

Uvod.....	3
Institucionalni okvir i fiskalna struktura.....	4
Struktura javnih prihoda i javnih rashoda.....	5
Srednjoročne fiskalne projekcije.....	6
Fiskalna strategija.....	7
Zaduženost javnog sektora.....	8
Dinamika zaduženosti.....	9
Analiza prepreka i mogućnosti za unapređenje fiskalne pozicije Bosne i Hercegovine.....	

Uvod

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom sredinom 2008. godine, Bosna i Hercegovina je još jednom potvrdila opredjeljenje za integrisanje u EU. Međutim, prije sticanja punopravnog članstva u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina treba ispuniti određene uslove i kriterije. Jedno od nezaobilaznih područja na koje Bosna i Hercegovina, između ostalog, treba obratiti pažnju u cilju približavanja Evropskoj uniji jeste i fiskalni sektor i njegovo prilagođavanje u procesu integrisanja u Evropsku uniju. Imajući u vidu implikacije koje na fiskalni sektor donosi članstvo u Evropskoj uniji, važno je istaći da pristupanje Evropskoj uniji povećava fiskalni pritisak na nacionalnu ekonomiju, bez obzira na princip kojim nove članice ne bi trebale imati neto doprinos u budžetu EU. Članstvo u Evropskoj uniji novim članicama nameće obavezu vođenja fiskalne politike u skladu sa određenim pravilima, koja se zasnivaju na harmonizaciji i koordinaciji putem Maastrichtskih kriterija konvergencije i Pakta o stabilnosti i rastu. Na bazi zahtjeva zahtjeva Evropske komisije, nadležne institucije u BiH već pet godina pripremaju Ekonomski i fiskalni program (EFP). Ekonomsko-fiskalni program smatra se pripremom za Predpristupni ekonomski program (PEP), koji je obavezan dokument za zemlje kandidate za članstvo u EU, a posebno kao priprema za revidiranu Lisabonsku strategiju i za Program konvergencije nakon sticanja članstva u Uniji.

Obzirom na značaj fiskalnog sektora u procesu pristupanja Evropskoj uniji, kao i činjenicu da održivost politike vladinog sektora igra veoma važnu ulogu u funkcionisanju svake ekonomije, analizi i permanentnom monitoringu fiskalne pozicije i fiskalne održivosti potrebno je posvetiti adekvatnu pažnju. Uzme li se u obzir veličina vladinog sektora u bosanskohercegovačkoj ekonomiji, prethodna konstatacija dobija dodatni značaj. Naime, konsolidovani rashodi opšte vlade su proteklih godina iznosili približno 40% BDP-a¹ što znači da vladin sektor učestvuje u stvaranju i preraspodjeli skoro polovine cjelokupnog dohodka stvorenog u BiH. Pored toga, fiskalna politika predstavlja jedini instrument u rukama vlade kojim se direktno utiče na ekonomska kretanja u kratkom roku obzirom da automatizam „currency board-a“ skoro u potpunosti upravlja monetarnom politikom. Zapravo, fiskalna održivost takođe predstavlja jedan od preduslova za održivost samog „currency board-a“ u BiH. Konačno, fiskalna održivost predstavlja osnovni preduslov implementacije infrastrukturnih i drugih razvojnih programa zemlje.

Imajući u vidu značaj monitoringa fiskalne održivosti, prvo pitanje koje se nameće je sama definicija fiskalne održivosti. U literaturi postoji veliki broj radova koji se bave ovom tematikom i uglavnom se može konstatovati da je fiskalna održivost narušena ako se izmirivanje starih dugova u potpunosti finansira novim zaduživanjem (tzv. pozi-šema). Drugim riječima, sadašnja vrijednost budućih suficita mora biti veća u odnosu na deficite u tolikoj mjeri da umanjí konačno stanje javnog duga do nivoa na kome je njogova sadašnja vrijednost manja ili jednaka nuli. Obzirom na prilično oskudne fiskalne podatke, ovaj izvještaj nažalost ne sadrži analitički okvir koji bi kvantitativnim pokazateljima direktno ukazivao na postojanje fiskalne održivosti. Umjesto toga on se uglavnom bavi praćenjem kretanja javnog duga i konsolidovanih budžeta opšte vlade sa osvrtima na entitete (u skladu sa potrebama i dostupnošću relevantnih podataka).

¹ Ovdje se radi o BDP-u mjenom rashodovnim pristupom koji je znatno veći u odnosu na rezultat dobiven mjenom proizvodnim pristupom. Prema tome, udio vladinog sektora u proizvodno mjenom BDP-u je znatno viši, te je u proteklih nekoliko godina je dostizao i do 47% BDP-a.

Za potrebe budućih izvještaja, DEP će konstantno raditi na kreiranju novih indikatora radi što kvalitetnijeg praćenja fiskalne održivosti. Prvi dio izvještaja opisuje institucionalni okvir i BiH fiskalnu strukturu. Drugi dio izvještaja analizira konsolidovane budžete opšte vlade u BiH u kontekstu trenutnog stanja i srednjoročnih fiskalnih projekcija. Treći dio izvještaja se bavi zaduženošću sektora vlade u BiH. Ovdje se pokušava odgovoriti na pitanja veličine i kretanja zaduženosti BiH ekonomije. Konačno, četvrti dio predstavlja zaključak u kome se donosi sud o fiskalnoj održivosti, te navode prepreke i mogućnosti za unaprijeđenje fiskalne pozicije BiH.

Institucionalni okvir i fiskalna struktura

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. Implementacija fiskalne politike je uslovljena fiskalnim odnosima između različitih nivoa vlasti. U fiskalnom sistemu Bosne i Hercegovine država ima ograničene ovlasti spram 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. Uz to, 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%². 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 Hercegovine³. S druge strane u RS, kao drugom bosanskohercegovačkom entitetu postoje samo dva nivoa vlasti: entitetski i opštinski. RS se tako nalazi na visokom stepenu fiskalne centralizacije, sa minimalnim prenošenjem ovlasti na lokalne vlasti. U RS, koja čini oko jedne četvrtine konsolidovanog BiH budžeta, udio rashoda opštinskog nivoa vlasti u konsolidovanom budžetu RS iznosi oko 8,5%. Kao rezultat neuobičajenih aranžmana fiskalne decentralizacije, javni sektor FBiH i RS je izuzetno značajan u poređenju sa standardima drugih država koje imaju federalno uređenje.

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.

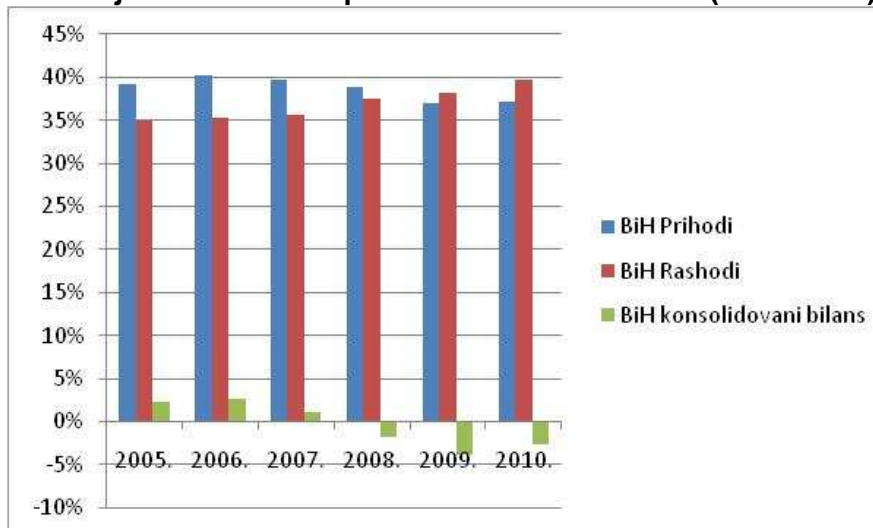
² Izvor: "Fiskalna decentralizacija u BiH", Svjetska Banka, 2002. godine, str. 58.

³ Izvor: Dr. F. Čaušević, "Fiskalna struktura u BiH i problemi koje generiše", 2002. godine, str. 80.

Struktura javnih prihoda i javnih rashoda

Na ispod priloženom grafu dat je pregled prihoda i rashoda konsolidovane BiH, te prikazan ostvareni suficit odnosno deficit u posljednjih šest godina.

Godišnji konsolidovani podaci za BiH 2005.-2010. (u % BDP-a)



Izvor: Direkcija za ekonomsko planiranje, Centralna banka BiH, UIO BiH-Odjeljenje za makroekonomsku analizu

U strukturi prihoda konsolidovane BiH u 2010. godini najveće učešće imaju porezni prihodi (52,3%). Treba istaći da tu ipak prednjače prihodi od indirektnih poreza sa učešćem od 44,3% u ukupnim prihodima. Od ostalih značajnijih prihoda, izdvajaju se doprinosi za socijalno sa učešćem od 35% u ukupnim prihodima konsolidovane BiH. Socijalna davanja s druge strane predstavljaju najveći izdatak u ukupnoj strukturi javnih rashoda. Njih slijede izdvajanja za plate i nabavku roba i usluga. U odnosu na 2009. godinu, deficit je na nivou 2010. godine niži za 29,3%. Ukupni javni rashodi bilježe rast od 6,7%, dok su ukupni prihodi rasli za 2,7%. Poreski prihodi konsolidovane Bosne i Hercegovine u posmatranom periodu bilježe rast od 6,8%, prvenstveno zahvaljujući rastu prihoda od poreza na robe i usluge naplaćenih u međunarodnoj razmjeni. Javne rashode pak karakteriše pad izdvajanja za plate od 1,5% i blagi pad izdvajanja za korištenje roba i usluga od 0,7%. Bosna i Hercegovina treba nastaviti sa provođenjem mjera restriktivne fiskalne politike i smanjenja javne potrošnje u cilju unaprijeđenja fiskalne pozicije. Poseban izazov u tom domenu za BiH predstavljaju i uslovi koji u sklopu trogodišnjeg stand-by aranžmana sa MMF-om stoje pred Bosnom i Hercegovinom, a koji su takođe u skladu sa prethodnom konstatacijom.

Ekonomska kriza koja je zahvatila u 2008. godini direktno se odrazila na pad izvoza i domaće potrošnje. Smanjenje prihoda Federacije BiH kao rezultat ovakvih kretanja nameće neophodnost vođenja oprezne fiskalne politike usmjerene na ograničavanje i smanjenje javne potrošnje. Nastavak restriktivne fiskalne politike na svim nivoima je jedan od prioriteta ekonomske politike za 2011.-2013. godinu, sa osnovnim ciljem održavanja stabilnog fiskalnog sistema i kontrole potrošnje. U ovom periodu Vlada FBiH će i funkcionisati u ograničenim fiskalnim kapacitetima, s obzirom na efekte globalne finansijske i ekonomske krize koja je ostavila trag na ekonomiji BiH, sa dodatnim pogoršanjem sa postojećim platnim deficitom i fiskalnim debalansom u zemlji, što se direktno odražava i na Federaciju Bosne i Hercegovine.

RS u narednom periodu očekuje nastavak implementacije reformskih procesa u fiskalnom sistemu. Fiskalnom politikom na prihodovnoj strani obezbijedit će se sredstva neophodna za finansiranje javnih potreba, sa naglaskom na socijalni aspekt. Istovremeno će se sprovoditi i veoma rigorozne mjere kojima će se smanjiti izbjegavanje fiskalnih obaveza i širiti obuhvat poreskih obveznika, odnosno povećavati fiskalna disciplina. Pored toga, Vlada Republike Srpske je izvršila analize svih direktnih i indirektnih efekata smanjenja poreskih stopa kod direktnih poreza u prethodnom periodu i detaljno provjerila realizaciju planiranih ciljeva koji su trebali da budu ostvareni navedenim smanjenjem poreskih stopa, te izvršila analizu stopa doprinosa na bazi zahtjeva vanbudžetskih fondova. Na osnovu datih analiza predložene su i usvojene izmjene i dopune Zakona o porezu na dohodak i Zakona o doprinosima s ciljem daljeg jačanja ekonomske, fiskalne i socijalne stabilnosti Republike Srpske. Predložene korekcije i fiskalna prilagođavanja na prihodovnoj strani, trebaju da smanje i neophodna kreditna sredstva za finansiranje javnih potreba u budućem periodu.

Srednjoročne fiskalne projekcije

Ispod priložena tabela daje uvid u projicirano kretanje prihoda od indirektnih poreza do 2013. godine, kao najznačajnije kategorije na strani budžetskih prihoda.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
I	PDV	3.119,4	2.827,8	2.941,6	3.117,7	3.321,5	3.535,4
II	Porez na pr. 0,1 Na JR	0,1	0,0				
III	Akcize	937,3	997,4	1.149,3	1.286,0	1.448,6	1.593,7
IV	Carine	651,3	346,8	292,3	260,9	243,3	214,9
V	Putarina	189,5	250,2	306,4	316,2	333,6	351,7
VI	Ostalo	29,3	14,9	18,4	18,6	18,8	19,0
VII	UKUPNO	4.927,0	4.437,0	4.708,1	4.999,5	5.365,8	5.714,5
VIII	Putarina (0,10 KM/1)		-65,8	-122,6	-126,5	-133,5	-140,7
IX	SREDSTVA ZA RASPODJELU	4.927,0	4.371,3	4.585,5	4.873,0	5.232,3	5.573,8

Izvor: Ekonomski i fiskalni program BiH, 2011. - 2013.

Tabela priložena u nastavku predstavlja projekciju kretanja ukupnih prihoda, potrošnje, neto zaduživanja, izdataka po kamatama te primarnog bilansa za širu vladu FBiH.

	2010	2011	2012	2013
Ukupan prihod	6.647,8	6.708,8	7.152,2	7.601,7
Ukupna potrošnja	7.017,0	6.983,8	7.216,6	7.326,5
Neto zaduživanje	-369,2	-275,0	-64,4	275,2
Izdaci po kamatama	119,0	100,4	131,0	126,1
Primarni bilans	-217,7	-250,1	-174,7	66,5

Izvor: Ekonomski i fiskalni program BiH, 2011. - 2013.

Kao što se može vidjeti u tabeli ispod na nivou Institucija Bosne i Hercegovine u periodu 2011. – 2013. očekuje se blagi deficit koji ne bi trebao prelaziti 1% BDP-a projiciranog od strane Direkcije za ekonomsko planiranje. Međutim, podaci za entitete, a time i za konsolidovanu državu nisu dostupni. Zbog toga je teško

procijeniti ukupan deficit koji se očekuje na nivou Bosne i Hercegovine. Prema dostupnim informacijama, entitet Federacija BiH neće imati posebnih poteškoća u finansiranju deficita. Deficit se naime u ovom entitetu namjerava finansirati prodajom državnog udjela u određenim kompanijama te sa dobiti ostvarenom u državnim preduzećima koja još nisu privatizovana. FBiH tako ne namjerava iskoristiti ni dostupnu tranšu MMF-a. S druge strane, Republika Srpska se suočava sa ozbiljnim problemima kada je riječ o finansiranju budžetskog deficita i nema na raspolaganju mogućnosti koje ima Federacija BiH.

u milionima KM	2011	2012	2013
Prihodi	1.028	1.044	1.017
Rashodi	1.290	1.297	1.318
Deficit	-262	-253	-301
Deficit u % BDP-a	-0,9%	-0,8%	-0,9%

Izvor: Nacrt Dokumenta okvirnog budžeta Institucija Bosne i Hercegovine 2011. – 2013.

Fiskalna strategija

Fiskalna strategija BiH se oslanja na važeći Stand By aranžman sa MMF-om. U aprilu 2009. godine, Fiskalno vijeće BiH počelo je pregovore sa MMF-om o Stand By aranžmanu sa BiH, koji je i odobren od strane Izvršnog odbora MMF-a u julu 2009. godine. Fiskalna strategija i ciljevi BiH za naredno razdoblje su definisani u okviru Stand By aranžmana. Stand By aranžman iznosi 600 procenata kvote BiH, odnosno oko 2,2 milijarde KM za razdoblje od jula 2009. do juna 2012. godine, s tim da MMF redovno vrši preglede, od kojih zavisi isplata narednih tranši sredstava Stand by aranžmana.

Nakon formiranja novih vlada očekuje se da Fiskalno vijeće BiH usvoji Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika za razdoblje od 2011. do 2013. godine i sprovede daljnje pregovore o narednim tranšama i daljnjem toku Stand By aranžmana sa MMF-om. Uslijed značajnog pada finansiranja budžeta od strane međunarodnih finansijskih institucija i raspoloživih sredstava sa escrow računa, koji neće biti nadoknađen dovoljnim rastom prihoda, pokrivanje značajnog manjka sredstava će zahtijevati punu provedbu rashodovnih mjera o kojima je razgovarano u okviru Stand By aranžmana.

Daljnje mjere koje su bile temelj razgovora u okviru Stand by aranžmana u FBiH uključuju:

- potpuno prilagođavanje i provedbu legislative u oblasti plata i naknada u skladu sa okvirima Stand By aranžmana;
- potpuno prilagođavanje i provedbu legislative u oblasti ratnih invalidnina, uključujući efikasnu reviziju korisnika
- rješavanje neizmirenih obveza prema demobilisanim borcima, neratnim invalidima i penzionom fondu
- penzionu reformu, uključujući reformu beneficiranih mirovina
- provođenje dogovorenih ušteda od strane nižih nivoa vlasti u FBiH

Daljnje mjere koje su bile temelje razgovora u okviru Stand by aranžmana u RS-u uključuju:

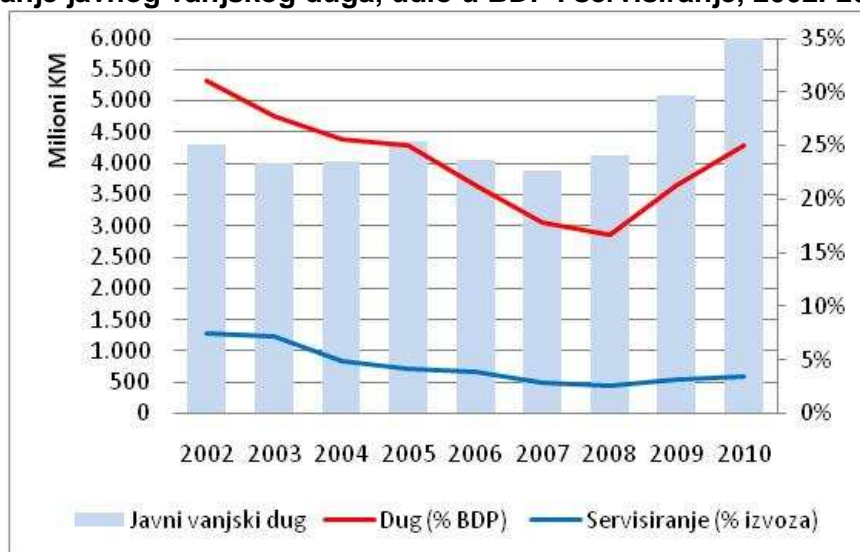
- penzionu reformu, uključujući reformu beneficiranih mirovina
- potpuno prilagođavanje i provedbu legislative u oblasti ratnih invalidnina, uključujući efikasnu reviziju korisnika

Provođenje pomenutih i drugih strukturalnih fiskalnih reformi, zajedno sa smanjenjem ostalih tekućih rashoda bi trebalo pomoći u zatvaranju finansijskih deficita. Politike se trebaju fokusirati na zaustavljanje rasta tekuće potrošnje kroz intenzivnije reforme u oblasti naknada po osnovu prava, kontrolisanje plata u javnom sektoru i dovođenje penzionog sistema na održive osnove. Pored toga, neophodno je da fiskalnu konsolidaciju u srednjoročnom razdoblju prati i promjena sturkture rashoda, sa povećanjem učešća kapitalnih rashoda i smanjenjem tekućih rashoda. Na taj način, fiskalna konsolidacija će osigurati vraćanje javnih finansija na put održivosti, čime će se pružiti podrška stabilnosti valutnog odbora i napraviti prostor za kapitalne rashode i zaštitu ugroženih kategorija, te pomoći privatnom sektoru, i osnažiti perspektive srednjoročnog rasta BiH.

Zaduženost javnog sektora

Stanje javnog vanjskog duga na kraju 2010. godine bilježi rast od preko milijardu KM ili 21%. Prema podacima Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine, stanje ukupnog javnog vanjskog duga BiH na kraju 2010. godine iznosilo je oko 6,1 milijardu KM. Uporedi li se to stanje ukupnog javnog vanjskog duga na sa stanjem u 2009. godini, može se vidjeti da je došlo do rasta duga od 21%, ili preko milijardu KM u apsolutnom iznosu. Do ovog rasta došlo je, prvenstveno zahvaljujući novim zaduženjima kod Međunarodnog monetarnog fonda. Naime, krajem marta i početkom juna 2010. godine, Bosni i Hercegovini su u doznačena sredstva u iznosu od 282 miliona KM, odnosno druga i treća tranša u okviru stand-by aranžmana sa MMF-om. U četvrtom kvartalu 2010. godinie, Bosni i Hercegovini je doznačena i četvrta tranša u iznosu od preko 93 miliona KM. Na sljedećem grafiku, predstavljeno je kretanje javnog vanjskog duga, njegovog udjela u BDP-u i servisiranje za period 2002.-2010. godina. Udio trenutnog iznosa javnog vanjskog duga u procijenjenom BDP-u za 2010. godinu iznosi 25% za proizvodni pristup, odnosno 21% za rashodni pristup.

Stanje javnog vanjskog duga, udio u BDP i servisiranje, 2002.-2010.



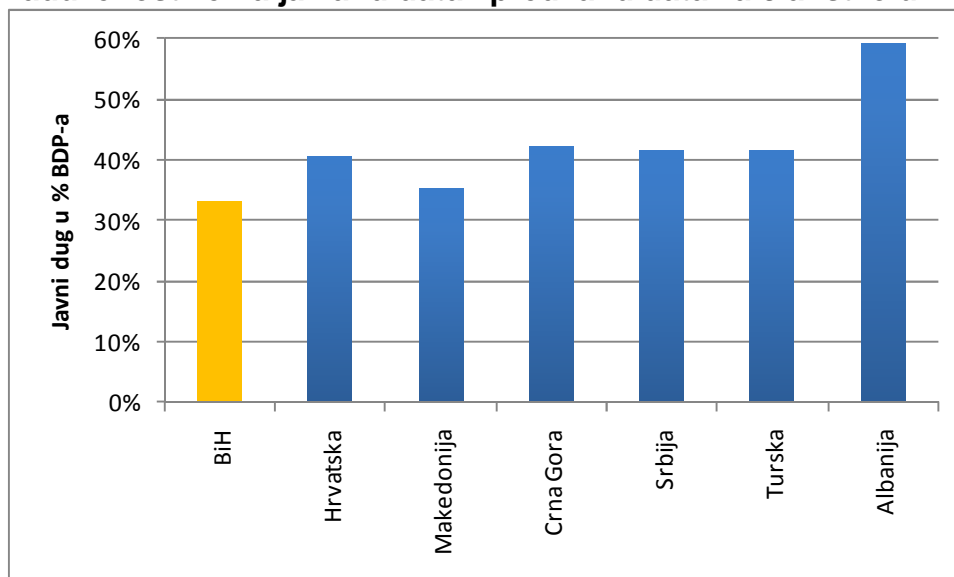
Izvor: MFiT BiH, BHAS, projekcije DEP-a za 2010.

Ukupan javni dug od 33,3% BDP-a⁴ u 2010. ukazuje da vladin sektor u BiH po svemu sudeći nije prezadužen. Naime to ne samo da je upola niže od granice mastrihtskih

⁴ Zasnovano na DEP procjeni rashodovno mjerelog BDP-a za 2010.

kriterija, nego je BiH među najniže zaduženim zemljama kandidatima i predkandidatima za članstvo u EU (Grafikon ispod). Dvije trećine ovoga duga čini vanjski dug i uglavnom se radi o povoljnim kreditima međunarodnih kreditnih institucija. Unutrašnji dug se uglavnom sastoji od stare devizne štednje, ratnih potraživanja i dugova nižih nivoa vlasti. Slab kreditni rejting zemlje je u velikoj mjeri ograničio prije svega vanjsko, ali i unutrašnje javno zaduživanje u poslijeratnom periodu. Pored toga, realni ekonomski rast je bio znatno iznad kamatnih stopa, što je u periodu prije ekonomske krize uticalo na konstantno smanjenje javne zaduženosti u BiH (kao udio u BDP-u). Ekonomska kriza u 2009 je donijela ozbiljan pad budžetskih prihoda i deficita od 2,2% BDP-a. S tim u vezi BiH vlasti su sa MMF-om zaključile stand-by aranžman u vrijednosti od 1,57 milijardi USD tako da je nivo zaduženosti u 2010 bio za četiri procentna poena iznad 2009. Ipak, imajući u vidu mjere štednje i reforme predviđene aranžmanom sa MMF-om, te projicirani ekonomski rast u narednom periodu očekuje se da će teret duga kao udio u BDP-u nastaviti da opada mada nešto slabijim intenzitetom u odnosu na predkrizni period.

Zaduženost zemalja kandidata i predkandidata za članstvo u EU



Izvori: DG ECFIN i ministarstvo finansija Republike Hrvatske

Dinamika zaduženosti

Koncem 2009. godine ukupan javni dug Bosne i Hercegovine iznosio je oko 30% BDP-a. Dvije trećine ukupnog iznosa otpadalo je vanjski dug, dok je jednu trećinu činio procijenjeni unutrašnji dug. Sličan trend je zadržan uprkos globalnoj ekonomskoj krizi. Ipak treba istaći da je došlo do porasta ukupne zaduženosti, prvenstveno zahvaljujući novim zaduženjima kod Međunarodnog monetarnog fonda. Imajući u vidu sve navedeno, može se zaključiti da Bosna i Hercegovina nije prezadužena zemlja. Takođe se može konstatovati da javni dug ne ugrožava fiskalnu održivost Bosne i Hercegovine. Sličan trend se može očekivati i u predstojećem srednjoročnom vremenskom okviru. Kao argument za iznesenu konstataciju navodimo kretanje servisiranja vanjskog duga i projekcije kretanja istog naveden u nacrtu Dokumenta okvirnog budžeta Institucija BiH 2011. - 2013. Naime do 2010. godine udio iznosa za servisiranje vanjskog duga u BDP-u nije prelazio 1%. U periodu 2011. – 2013. očekuje se blagi porast ovog udijela i kretanje istog do 2,3% BDP-a u 2013. godini. Izneseni argumenti potvrđuju konstataciju da javni dug trenutno ne ugrožava fiskalnu održivost Bosne i Hercegovine.

Analiza prepreka i mogućnosti za unapređenje fiskalne pozicije Bosne i Hercegovine

Ekonomija Bosne i Hercegovine spada u grupu malih otvorenih ekonomija, osjetljivih na globalna kretanja i eksterne šokove. Stoga je i pretpostavljeni postepeni oporavak i oživljavanje BiH ekonomije u direktnoj zavisnosti od ekonomskog oporavka njenih trgovinskih partnera u EU i regionu, pa bi se svako usporavanje oporavka ekonomije EU i regiona negativno odrazilo na BiH ekonomiju. Iz prethodne konstatacije se može zaključiti i to da su projekcije kretanja u fiskalnom sektoru ograničene uslijed ekonomskih kriza i posljedica koje krize ostavljaju na ekonomiju u cjelini. To dodatno usložnjava proces monitoringa i ocjene fiskalne održivosti.

Pored toga, Bosnu i Hercegovinu karakteriše kompleksno državno uređenje koje ima direktne refleksije na veličinu 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. Reforma javnih finansija, koja za cilj ima harmonizaciju budžetskih kalendara, uvođenje srednjoročnog budžetskog planiranja i bolju povezanost alokacije budžetskih sredstava sa prioritetnim politikama vlada provodi se od 2005. godine na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Rezultati pomenute reforme ogledaju se u postignutoj harmonizaciji kalendara i procedura budžetskog planiranja te uvođenju srednjoročnog budžetskog planiranja što se postiže kroz izradu dokumenata okvirnog budžeta za srednjoročno razdoblje.

BiH se suočava i sa brojnim nedostacima u domenu statistike javnih finansija i ekonomije u cjelini što značajno otežava analizu javnih finansija. 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. Osim 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 što je znatno više i u poređenju sa zemljama koje generišu znatno veći iznos BDP-a per capita u odnosu na Bosnu i Hercegovinu. Osim neadekvatne veličine 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 zemlje iz regije znatno više izdvaja za plate 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.

Sa aspekta fiskalne održivosti značajno je spomenuti i postojanje fondova pomoći Evropske unije, koji za cilj imaju jačanje zakonodavnih i institucionalnih kapaciteta država članica, ali i onih država koje žele postati članice EU. Iz perspektive korištenja evropskih fondova, Bosna i Hercegovina je do 2000. godine bila korisnik PHARE programa, zatim CARDS programa od 2001. do 2007/2008, da bi u

narednom budžetskom okviru Evropske unije (2007–2013) imala na raspolaganju IPA⁵ fondove, odnosno prve dvije komponente namijenjene potencijalnim kandidatima za članstvo. Dostupne komponente se odnose na pomoć za proces tranzicije i izgradnje institucija (unapređenje institucija, *acquis communautaire*, državna uprava, sudstvo i dr.) te na regionalnu i prekograničnu saradnju. Preostale tri komponente, koje se odnose na regionalni razvoj (fond za regionalni razvoj–ERDF i kohezioni fond), zatim na razvoj ljudskih resursa (programiranje, implementacija i upravljanje evropskim socijalnim fondom) i konačno na ruralni razvoj (programi ruralnog razvoja) stajat će na raspolaganju Bosni i Hercegovini nakon dobivanja statusa kandidata za članstvo u EU⁶.

Konačno u kontekstu fiskalne održivosti i približavanja Evropskoj uniji, neophodno je napraviti osvrt i na ocjenu prethodnog Ekonomsko fiskalnog programa od strane Evropske komisije. U istom je izneseno da srednjoročna fiskalna strategija Bosne i Hercegovine nije jasno i dovoljno elaborirana te da ne postoje konkretne mjere politike kojima bi ekonomski i fiskalni uticaji bili adekvatno kvatificirani. Uz to veza fiskalne strategije sa pretpostavljenim srednjoročnim ekonomskim okvirom i opštim ciljevima te planom pristupanja Evropskoj uniji nije adekvatno predstavljena. Bosanskohercegovački Ekonomsko fiskalni program takođe se referiše na prioritete iz Evropskog partnerstva, ali ih uglavnom ne realizuje kroz konkretne politike i prateće aktivnosti.

⁵ Instrument za pretprijetupnu pomoć (eng. Instrument for Preaccession Assistance)

⁶ Izvor: www.dei.gov.ba