

EKONOMSKA POLITIKA ZA DOMAĆI EKONOMSKI OPORAVAK

Prof. dr Novo Plakalović
Redovni profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu.
Email: novoplakalovic@gmail.com,

Abstract. Paper deals with the reaction of fiscal policy and the recessionary trends in BiH. In this context, the paper makes reference to the dynamics of macroeconomics imbalances in the country. These are the foreign trade imbalance and the debt burden. On the basis of analysis of public revenues and expenditures policies, which are most operative in economic policy policies in BiH. The author's conclusion is that these policies affect pro-cyclically and to act as they do not mitigate the recessionary trends but on the contrary, it is amplified. This is a strengthening of tax pressure and rise in labor costs. With it goes and interventionist government policies are carried out where significant budget transfers and intervene under suspicious circumstances, without adequate effects. It is primarily in government support to firms that have problems. The question is of expediency of such action by the government. The author suggestion is to made more efficient and sophisticated collection of taxes and contributions. Government and state institutions would have to raise the efficiency of their work, and to create a more favorable and "friendly" business environment. Holders of budgetary policy should raise the level of self-discipline in the spending of public resources.

JEL: E6, E62, E65

Ključne riječi: kriza u BiH, spoljnotrgovinski debalansi, intervencija vlade, fiskalna politika, anticiklična poreska politika

UVOD

Ekonomska i finansijska kriza koja se prelila u BiH iz zemalja njenih glavnih ekonomskih i trgovinskih partnera svoj vrhunac je, kako se čini, dosegla u 2009. godini. Pitanje načina i dinamike oporavka i izlaska na put samoodrživog ekonomskog rasta i razvoja je još uvijek otvoreno sa neizvjesnim perspektivama. Postavlja se pitanje koliko je moguće voditi ekonomske politike u zemlji, koje bi efikasnije doprinjele ublažavanju posledica krize i ojačale domaću ekonomiju i povećale zaposlenost. U ovom kratkom osvrtu obratili smo pažnju na neke aktuelne karakteristike fiskalne politike kao najjačeg i najefikasnijeg instrumenta domaće ekonomske politike budući da je monetarna politika specifična i vrlo ograničenog dometa u svom anticikličnom djelovanju. Pitanje koje nas je ovom prilikom intrigiralo se odnosi na domaću aktuelnu fiskalnu politiku sa aspekta njenog anticikličnog djelovanja. Zemlje periferije teže podnose šokove pa se teže i sporije oporavljaju u odnosu na zrele razvijene ekonomije. Zemlje u tranziciji su nejednako pogođene, neke manje neke više, ali većina njih nije mogla izbjeći razorne posledice finansijske i ekonomske krize. U ovim zemljama, pa tako i našoj, finansijska i ekonomska liberalizacija su praćene gotovo istim ili sličnim obrascima ponašanja ekonomskih agenata. I kod nas su bili aktuelni univerzalni obrasci provokacije i nastanka kriza kao što je naprimjer formiranje mjehura u određenim sektorima (građevinarstvo i stambena izgradnja, berze). Više nego očigledna, nagla ekspanzija kredita u domaćim uslovima je uticala na rapidan rast cijena pojedinih aktiva te bitno doprinjela slomu domaćih berzi. Krajnja posledica je pad i stagnacija proizvodnje i porast, ionako ekstremno visoke, nezaposlenosti. Bosna i Hercegovina ima malu i otvorenu ekonomiju. Ona je u velikoj mjeri zavisna od stanja ekonomskog ciklusa u bližem i daljem okruženju odnosno zemljama regiona te je direktno izložena egzogenim šokovima. Ekonomije regiona su opet, kao i ekonomija BiH, u direktnoj zavisnosti od stanja na tržištu Evropske unije. Posledice krize, a potom i recesije u Evropi sa smanjenjem tražnje na tom tržištu, uticali su na pad u izvoznom sektoru BiH i rast nezaposlenosti.

EKSTERNI DEBALANSI

Preljevanje krize iz Evrope u BiH, izazvalo je dramatične promjene u spoljnotrgovinskoj poziciji i ravnoteži ekonomije. Izvoz je u trećem kvartalu 2009. godine, u odnosu na isti kvartal u 2008. godini, smanjen za 17%, a uvoz za 27,7%, što je smanjilo trgovinski deficit za 35,2%. Tokom 2010. godine izvoz iz BiH je u odnosu na 2009. godinu porastao za 28,3%, a uvoz za 10,3%. To se pozitivno odrazilo na smanjenje prethodno nagomilanih ogromnih eksternih debalansa. Pokrivenost uvoza izvozom je u 2010. godini iznosila 52,1%, naspram 41,2% u 2008. godini, a trgovinski deficit u trećem kvartalu 2010. godine iznosi 1,8 milijardi KM. Od ukupnog izvoza BiH, na 6 zemalja Evropske unije, u trećem kvartalu 2010.

godine, je otpadalo 53,1%, a na zemlje regiona (Slovenija, Hrvatska, Srbija i Crna Gora) 39,7% ukupnog izvoza. Kriza je, dakle, smanjila deficite jer je došlo do znatnije redukcije uvoza, zbog pada agregatne tražnje, a snažnijeg povećanja izvoza.

U periodu januar-juni 2010. godine izvoz je porastao u odnosu na isti period prethodne godine, za 32,2% dok je uvoz porastao za samo 4,5%¹³. Očigledno je da su krizna kretanja, dovodeći do smanjenja domaće tražnje, uticala na brže smanjenje uvoza od rasta izvoza a time i do značajnog smanjenja deficita platnog bilansa smanjujući tako izražene spoljnoekonomske debalanse. Deficit platnog bilansa je krajem 2008 godine iznosio -3734 miliona KM, krajem 2009. godine -1807 miliona KM, u prvom kvartalu 2010. godine -124 miliona KM, a krajem trećeg kvartala -573 miliona KM (Bilten CBBiH, br. 3,br.4. 2010).

Devizne rezerve pokrivaju u 2008. godini 5,7 mjeseci uvoza u BiH, u 2009.godini 4,7 mjeseci, a u 2010. 5,1 mjeseci uvoza. Procenat učešća spoljnog duga BiH u GDP u 2008. godini je iznosio 48,9% da bi 2009. godini, prema procjeni osoblja MMF-a, iznosio 53% (MMF, 2010.s.20.,Bilten CBBiH,4.2010.). Za naredni period, eksperti MMF-a prognoziraju stalni rast učešća spoljnog duga tako da se vrhunac zaduženosti očekuje u 2011. godini sa učešćem spoljnog duga u GDP u procentu od 59,5% da bi nakon te godine počelo postepeno smanjivanje spoljne zaduženosti, koja bi u 2015 godini iznosila 48,7% od GDP. U skladu s tim doći će do postepenog rasta pritiska na spoljnu likvidnost zemlje jer će nivo otplata inostranog duga (odnosno godišnje servisiranje duga iznositi 452 miliona evra u 2010 godini) sa kontinuelnim godišnjim rastom otplata do iznosa od 1005 miliona evra 2014. godine (18,3% od izvoza roba i usluga dok je to u 2010 iznosilo 11,8%). Očigledno je da će se teret servisiranja duga vrlo brzo znatnije povećati što će izvršiti pritisak na deviznu likvidnost zemlje i domaćih ekonomskih subjekata.

Drastičan *pad stranih direktnih investicija* u zadnjih par godina ukazuje na slabosti i ograničenosti isključivog oslanjanja na strane direktne investicije kao izvora ekonomskog rasta, razvoja i opšteg napretka¹⁴. U 2007. godini strana ulaganja su iznosila čak 2973 miliona KM da bi došlo do njihovog naglog pada u 2009. godini zbog ekonomske krize, na samo 358,9 miliona KM. U periodu januar-juni 2010.godine strane direktne investicije su zabilježile čak neto odliv od -143 miliona KM (Bilten CBBiH, br.2.br.3.2010.). Najveći odliv stranih direktnih investicija (dezinvestiranje) je zabilježen u finansijskom posredovanju (bez osiguravajućih društava i penzionih fondova) u iznosu od 235,9 miliona KM (u 2009.godini odliv je iznosio 15,5 miliona KM) i trgovini na veliko. Najveće umanjeње investicija odnosno odliv je usmjeren ka Austriji. Poslije je došlo do priliva investicija pa je procjena Centralne banke BiH da je u 2010 godini ostvaren neto priliv direktnih stranih investicija od 93,7 miliona KM, što čini 0,4% BDP (Godišnji izvještaj Centralne banke BiH, 2010.s.42.) .

Investitori su izgubili interes za investiranje u BiH pa je u nekim sektorima došlo i do povlačenja kapitala (prvi su se povukli insajderi-stranci sa berzi) jer su se očigledno zaokupili problemima u vlastitim zemljama. Direktna posledica toga je usporavanje ekonomskog rasta u BiH i smanjenje, ionako vrlo niske zaposlenosti. Efekti Evropske recesije u većoj ili manjoj mjeri su se odrazili i na zemlje regiona kao najvažnijih trgovinskih partnera BiH i smanjenje tražnje na tim tržištima. Prethodeći krizi, dinamičan rast priliva inostranog kapitala je u BiH , pored uticaja na rast društvenog proizvoda, tada uticao i na pogoršanje spoljnotrgovinske pozicije zemlje, pa čak i do fomiranja tipičnih balona na nekim tržištima (stanovi i nekretnine, berze).

Kretanje deficita tekućeg platnog bilansa (učešće u BDP u %)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
8,1	10,2	8,4	14,9	21,0	19,4	16,3	17,1	7,8	10,4	15,1	7,5

¹³ Najveći nivo izvoza roba iz BiH je dostignut u 2008. godini i to 6,7 mlrd KM a uvoz je iste godione iznosio 16,3 mlrd KM. U 2009. godini izvoz pada na 5,5 mlrd KM a uvoz pada na 12,3 mlrd KM. Razlika između izvoza i uvoza u 2008. godini iznosila je -9,6 mlrd KM a u 2009. godini -6,8 mlrd KM. (Bilten CBBiH, 2/2010.)

¹⁴ Državni rejting BiH, i pored svih nevolja u zemlji, koji je odredila agencija Moody's u 2004 i 2005 je bio B3/pozitivno, a od 2006 do 2009 B2/stabilno . Državni rejting kojeg formira agencija S&P u 2009. godini je bio B+/stabilno.

Tekući platni bilans je krajem 2008 godine iznosio -3734 miliona KM, krajem 2009. godine -1807 miliona KM, a u prvom kvartalu 2010. godine -134 miliona KM.

Očigledno je da su krizna kretanja dovodeći do smanjenja domaće tražnje uticala na brže smanjenje uvoza od rasta izvoza a time i do smanjenja deficita tekućeg platnog bilansa smanjujući tako izražene spoljnoekonomske debalanse.

Monetarni sistem u BiH je jedan od najrigidnijih sistema. Centralna banka BiH praktično raspolaže sa jednim instrumentom monetarne regulacije a to su stope obaveznih rezervi, koji je i obilato koristila. Taj instrumenat se pokazao efikasnim kada je trebalo obezbjediti likvidnost u bankarskom sektoru koji se suočavao sa značajnijim odlivima depozita¹⁵. Sistem monetarnog odbora, kao najveću prednost, uživa visok kredibilitet ali je zato najnefleksibilniji jer ne pruža mogućnost odgovora na šokove u ekonomiji. S druge strane, u našim uslovima viših stopa inflacije u odnosu na evrozonu, fiksni devizni kurs monetarnog odbora vodi ka apresijaciji domaće valute što će izazivati teškoće za izvoznu privredu i ispunjavanje Mاستrihtskih uslova za inflaciju i stabilnost deviznog kursa (Plakalović, 2010.s.65.).

Eksperti MMF-a ističu da je kretanje realnog efektivnog kursa (REER) u BiH stabilno na bazi relativnih potrošačkih cijena, a vanjska konkurentnost na bazi relativnih troškova jedinice rada je poboljšana što podupire povećanje tržišnog udjela BiH u izvozu. Jedinični radni troškovi opadaju jer se smanjuje zaposlenost dok istovremeno proizvodnja i plate rastu. (MMF, 2010.p.8.) . Po njihovoj ocjeni se i struktura izvoza pozitivno pomjera u pravcu industrijskih roba sa većom dodatom vrijednošću. Rast izvoznog sektora, koji ima veće potrebe za kapitalom (metali i aluminij) sadrži pomjeranje na više, tokom vremena, u odnosu rada i kapitala što iziskuje oprez prilikom tumačenja pozitivnih kretanja u konkurentnosti. BiH je u pogledu poslovne klime u zaostatku u odnosu na zemlje okruženja.

FISKALNA POLITIKA

U programima pomoći zemljama koje se suočavaju sa ekstremnim teškoćama pri pružanju odgovora na udare ekonomske krize, kao i prilikom sugerisanja odgovarajućih makroekonomskih politika tim zemljama, u fokus se generalno stavlja fiskalna sfera odnosno fiskalna politika . Recesija i slaba efikasnost monetarne politike je uticala da se pažnja fokusira na fiskalnu politiku sa ciljem da se obezbjedi dugoročno održiva fiskalna pozicija pokrivena strukturnim reformama. U mnogim zemljama su bila prisutna jaka ograničenja, kao što su smanjene mogućnosti finansiranja, netolerantnost prema zaduživanju, institucionalni faktori kao što su striktni zahtjevi EU koji nisu dozvoljavali masivniji porast deficita a uz sve to se pojavio akumulirani dug kod najvećih industrijalizovanih zemalja. Realni prihodi su u mnogim zemljama projektovani tako da brže padaju nego u prošlim krizama. Prihodi su u mnogim zemljama padali brže nego GDP što je ključna karakteristika krize. U BiH je pad ukupnih fiskalnih prihoda u 2009. godini u odnosu na prethodnu godinu iznosio 5,2%, a poreskih prihoda 9,8%. Uzroci su pad uvoza, pad cijena aktiva i slaba efikasnost naplate poreza.

U studiji osoblja MMF-a je istaknuto da BiH pokazuje najmanju restriktivnost fiskalne politike u odnosu na slučajeve u prethodnim krizama (IMF,2009.)¹⁶. Mjera ekspanzivnosti ili kontraktivnosti fiskalne politike je ukupna promjena u fiskalnom balansu.

¹⁵ Snižavanjem nivoa stope obavezne rezerve bankama je na raspolaganje stavljeno oko 700 miliona KM likvidnih sredstava tako da je udar na likvidnost tokom 2008. godine i početkom 2009. godine bio efikasno amortizovan. U novembru 2008. godine su smanjene obavezne rezerve sa 18% na 14%, u januaru 2009. godine su smanjene obavezne rezerve na dugoročne obaveze banaka na 10% i u maju iste godine, obavezne rezerve na dugoročne obaveze su smanjene na 7 procenata. To je bankama oslobodilo značajne viškove rezervi, a potom su se i one same u 2010. godini našle sa značajnim viškovima slobodnih rezervi.

¹⁶ Valutni odbor odnosno njegov fiksni kurs efikasno sprječava monetarne vlasti da finansiraju fiskalni deficit (Alberola E., Molina L.2000.). Međutim, u našem slučaju, vlasti osim aranžmana sa MMF ništa drugo ne sprječava da finansiraju deficite preko komercijalnih banaka. U pismu namjere u vezi poslednjeg aranžmana o "stand by" kreditu sa MMF-om, (MMF, 2010.) vlasti BiH se obavezuju da će definisati gornju granicu neto zaduživanju generalne vlade (u svim valutama) kod komercijalnih banaka (razlika između svih zaduženja vlade kod komercijalnih banaka i svih sredstava deponovanih ili pozajmljenih bankarskom sistemu uključujući eskrou račune entiteta). Inače se podrška budžetu ostvaruje preko MMF-a i Svjetske banke te sredstvima iz alokacije SDR-a. Deficit budžeta države (institucije BiH i vlade entiteta, distrikta i na svim ostalim nivoima i druge državne institucije) u 2009. godini je dostigao nivo od 5,3% od BDP. Ciljani konsolidovani deficit za 2010 iznosi 4.5% BDP. a za 2011 se predviđa redukcija na oko 3% od BDP-a (Godišnji izvještaj CBBiH, 2010.s.26.)

Ukupni prihodi svih nivoa države u 2009. godini u odnosu na prethodnu godinu, su smanjeni za 5,2%, a rashodi su povećani za 0,6%. Tako je nasuprot realizovanim suficitima do 2007. godine, u 2008 godini, deficit iznosio 539 miliona KM, a u 2009. godini, 1070 miliona KM. Dakle, iako rashodi nisu bitno povećavani deficit su rezultat jakog pada prihoda posebno poreskih. Međutim, u 2010. godini (prvih devet mjeseci) ukupni prihodi (bez opština i javnih preduzeća za puteve) su porasli za 2.7% a rashodi za 3,4%. Poreski prihodi (najvećim dijelom od indirektnih poreza) su porasli za 6,7% (oko 52% od ukupnih prihoda) a prihodi od doprinosa za 3.8%. Rast indirektnih poreza se tumači povećanjem stopa indirektnih poreza (povećane akcize na duvan i naftne derivate) a dijelom zbog oporavka privrede.

Porast prihoda u skladu sa rastom proizvodnje je ciklički neutralan pri čemu rashodi prate potencijalni output. Međutim, Vlada Republike Srpske je npr. povećala poreze i doprinose na bruto platu sa 30,6% na 33%, ukinut je neoporezivi dio plate od 250 maraka i povećan je porez na dohodak sa 8% na 10% te je uvedeno oporezivanje dividendi. Opšti učinak ovog povećanja poreza na dohodak nije u cjelini značajan za budžet jer čini samo 10% ukupnih prihoda budžeta RS (porašće za 14 miliona KM i predstavljaće samo 0,4% konsolidovanog budžeta RS). Ukidanje neoporezivog dijela dohotka najviše pogađa nisko plaćena zanimanja (u metalnoj i nekim drugim granama prerađivačke industrije, građevinarstvu, trgovini...). Poreskom politikom država oporezuje rad i čini ga skupim. Povećanje poreza na dohodak od 2,4% na godišnjem nivou znači povećanje za jednu cijelu mjesečnu zaradu. Branioци ovih poteza bi istakli da je to najniža stopa u regionu. Međutim, i PDV ima najnižu stopu u regionu pa bi možda bilo uputnije razmišljati o povećanoj stopi PDV-a nego da se privreda dodatno opterećuje.

Opšta nelikvidnost i dugovi jako opterećuju privredu u RS. Visoki doprinosi utiču na otpuštanje radnika. Cijeni se da vlasnik svake trgovine mora da otpusti jednog radnika. Niska tražnja jako smanjuje promet u trgovini pa i to, uz konkurenciju velikih tržišnih centara, utiče da se mjesečno u RS zatvori 300 radnji (Press, 3.09.2011.s.8.). Cijeni se da je bez posla po tom osnovu ostalo oko 1500 ljudi. U 2008. godini je u Banjaluci poslovalo 1100 trgovinskih radnji a sada 600. Prema podacima Agencije za mala i srednja preduzeća u RS je 2010. godine otvoreno 2700 zanatsko- preduzetničkih radnji, a zatvoreno 4200 zanatsko-preduzetničkih radnji. Preduzeća Fondu zdravstvenog osiguranja duguju 170 miliona KM a Fondu penzijskog osiguranja 299 miliona KM. Poreska uprava RS je blokirala trenutno račune 3410 firmi zbog poreskih dugova a u čitavoj BiH je blokirano 31000 računa preduzeća (Blic,3.09.2011. i CBBiH,2011.). Preduzeća u Republici Srpskoj npr. duguju 243 miliona maraka za poreze (i privatna i državna) tako da su blokirani računi 7200 preduzeća što je blizu deset odsto od svih registrovanih preduzeća u RS odnosno 77.330 firmi (Press, 15.decembar 2010.). Ukupni poreski dugovi svih poreskih obveznika u RS (porezi, doprinosi, takse...) iznose milijardu i 198 miliona KM. To između ostalog, govori i o priličnoj neefikasnosti poreske administracije te upućuje na multiplikovanje problema koje takva preduzeća kreiraju za partnere i druge učesnike u ekonomiji (Politika, 08.januar. 2011.) .

Država bi trebala pomagati svojim dužnicima da izađu iz krize i vrate dugove. Inače, u toku je 42.085 postupaka prinudne naplate ukupnog poreskog duga u iznosu 241,3 miliona KM. Država bi očigledno morala voditi mnogo sofisticovaniju politiku oporezivanja i naplate poreza kako ne bi dodatno gušila firme koje su u gubicima zbog ekonomske krize. Ne bi se smjelo pristupati arbitrarno pa npr. firmama koje preko firmi majki iznose kapital prihvatati račune za neplaćene poreze koje podnose Vladi. Firme koje bilježe visoke dobitke plaćaju porez u ratama ("Milioni zarade a porez na rate" naslov je članka u Blicu od 16.07.2011.). Paradoksalno je da su velika preduzeća i najveći dužnici poreza i doprinosa. Dakle, kao adekvatan odgovor na recesiju očekivalo bi se da država smanji teret poreza i doprinosa, sofisticovanije i efikasnije naplaćuje poreska dugovanja i što je jednako važno, smanji nepotrebne javne rashode uz ozbiljan program štednje.

Poznato je da rast budžetskih rashoda u ovakvim ekonomijama najviše *efekata* ostavlja na *uže i šire okruženje* iz koga zemlja uvozi ("spillover" efekti) jer rast javnih rashoda najviše utiče na rast uvoza a ne, kako se kod nas često misli i tvrdi, na rast domaće proizvodnje i zaposlenosti čime se opravdava rast budžetske potrošnje i deficiti.

Bolja bi politika bila, sa aspekta kontracikličnog djelovanja, da se išlo na efikasniju naplatu postojećih javnih prihoda, te posebno, značajniju redukciju na rashodnoj strani budžeta. Povećanje stopa poreza na dohodak i doprinosa znači jače finansijsko opterećenje rada a time i intenziviranje problema nezaposlenosti.

Time fiskalna politika u BiH i RS ima izrazito *prociklično djelovanje* što znači da se poreskom politikom i politikom javnih rashoda, pojačava recesiona faza ciklusa.

Kao jedan od odgovora na krizu u svim zemljama, države su preuzele obavezu zaštite najsiromašnijih. Planiran je miks mjera kao programi transfera novca, subvencije stambenih troškova, finansiranje radno intenzivnih infrastrukturnih projekata i osiguranja za nezaposlenost. Neke zemlje kao BiH, su zbog fiskalnih ograničenja promijenile svoju strategiju pa su se sa većih rashoda okrenuli na bolje targetiranje (kao i Mađarska, Mongolija npr.). Nakon godina rasta plata u javnom sektoru, u BiH se pristupilo njihovom smanjenju (u Latviji je slična situacija).

Budžet u RS za 2011. godinu predviđa ukidanje subvencija za električnu energiju najsiromašnijim kategorijama stanovništva kao i određenih prinadležnosti za određene kategorije boračke populacije. Potrošnja državnog aparata se ne smanjuje a ne planiraju se javne investicije u radno intenzivne djelatnosti.

Mediji stalno izvještavaju o nepotrebnim državnim rashodima i rasipanjem sredstava, (''Na zakupnine planiraju da potroše 32 miliona KM'', je naslov u Glasu Srpske od 22.juna 2011. godine a odnosi se na zajedničke institucije koje su tu sumu povećale za 14% u odnosu na prošlu godine). Tu je i kontinuelni rast broja zaposlenih u državnoj upravi, zatim otvaranje brojnih državnih Agencija od kojih neke skoro da ništa ne rade. Kao primjer se može navesti Agencija za kvalitet visokog obrazovanja jer niko ne zna čemu služi i da li šta radi osim trošenja novca dok je obrazovanje u lošoj situaciji. Čini se da one nemaju nikakvu drugu svrhu osim da uposle ljude i sl. To su samo neki primjeri pretjeranih trošenja. Štedi se na subvencijama za poljoprivredu i ulaganjima za seosku infrastrukturu i puteve, što je prema „Spence-ovom izvještaju“ (IBRD,2008.) „loša ideja“.

Nepodjeljen je stav ekonomista i eksperata međunarodnih finansijskih institucija da se za fiskalnu politku kao prioritetan zadatak nameće štednja odnosno ograničavanje i smanjenje javnih rashoda.

Kako je prethodno pomenuto, domaći mediji su u aktuelnoj situaciji prepuni pisanja o rasipničkom ponašanju na svim nivoima fiskusa, od zajedničkih institucija BiH, preko entiteta pa do opština. Riječ je npr. o rashodima pojedinih ministarstava na nivou BiH, koji probijaju budžete, kao npr ministarstvo inostranih poslova. U javnost izlaze revizorski izvještaji koji govore o rasipanju sredstava, čak i kod ustavnog suda BiH koji bi morao biti vrh moralne i etičke vertikale u svakom društvu. Tu su zatim opštine (koje probijaju budžete, naduvavaju razne troškove isl.), Vlade koje pokrivaju gubitke javnih preduzeća, prekoračuju budžet u pogledu materijalnih troškova. U nekim ministarstvima se preuzimaju obaveze mimo planiranog budžeta, premašuju planirana sredstva za kapitalna ulaganja i nabavku opreme. Pored prekoračenja budžeta postavlja se pitanje i opravdanosti određenih stavki planiranih u budžetima (finansiranje medija, političkih stranaka i sl.)¹⁷. Istina je da se slične stvari događaju i u drugim zemljama, posebno zemljama ovog regiona ali je pitanje obima tih probijanja.

Brojna se preduzeća u RS godinama nalaze u problemima pri čemu jedan dio poslodavaca ne isplaćuje plate i doprinose što je potpuno neprihvatljiva praksa. Očito je da su kontrolni organi odnosno država zakazali u svojoj kontrolnoj ulozi. U javnosti se traži da se neisplaćivanje plata i doprinosa tretira kao krivično djelo. Poreska uprava vrlo rijetko kontroliša poslodavce. Problem je što takvi poslodavci dovode u neravnopravan položaj one koji uredno izmiruju svoje obaveze. Predsjednik unije poslodavaca RS smatra da potezanje odgovornosti poslodavaca mora da bude sinhronizovano urađeno u širem kontekstu fiskalne discipline jer mnogi poslodavci ne mogu da naplate svoja potraživanja pa čak i potraživanja od države (Glas Srpske, 25. avgust, 2011.s.3.). Dakle, može se uočiti generalni problem *finansijske nediscipline* koji izaziva velike posledice na fiskalnu stabilnost ali i na normalno poslovanje preduzeća.

¹⁷ Izvještaj glavne službe za reviziju RS od 06 septembra, 2011 godine ukazuje na deficit budžeta Republike srpske za 2010 godinu koji se jako razlikuje od zvaničnih podataka te govori o deficitu budžeta u iznosu od 772,8 miliona maraka što je više za 105,8 miliona maraka od prikazanog u konsoliovanom izvještaju Vlade RS za 2010. godinu. Kumulativni deficit fondova iznosi 338.3 miliona KM (Glas Srpske, 07.09.2011. s.6). Prema nalazima revizije najmanji iznos deficita budžeta RS je bio u 2008 godini, u 2009. godini je iznosio 445.1 milion da bi u 2010. godini dostigao iznos od 772.7 miliona KM. S obzirom na deficite Vlada je donijela odluku da se Fond PIO RS, umjesto kratkoročnog zaduženja zaduži dugoročno (deset godina) u iznosu od 70 miliona KM radi održavanja tekuće likvidnosti. Vraćanje kredita se očekuje od Penzijskog rezervnog fonda. S druge strane poslodavci u RS radnicima duguju za plate i doprinose 1.6 milijardi KM. Dugovanja Fondu PIO iznose 298,5 miliona KM i 52 miliona nenaplaćene kamate. Od ukupnog duga Fondu PIO 195 miliona se odnosi na firme u predstečajnom ili stečajnom postupku.

U neposrednoj budućnosti ostaje kao glavni zadatak svih nivoa vlasti da energično krešu nepotrebne rashode i mnogo efikasnije rade kako bi pomogle da se ublaže, sada već vrlo ozbiljni efekti krize. Za sve zemlje, pa i najbogatije, kriza je nametnula potrebu štednje pa je logično da se takav pristup usvoji i u BiH kao siromašnoj zemlji. Dakle, kresanje rashoda i snižavanje plata i njihovo dovođenje na prosječne nivoe plata u privredi.

INTERVENTNE MJERE

Kako je MMF sa krizom popustio u svojim strogim zahtjevima, smanjio uslovljavanja tako je prihvatio i dozvolio vođenje "komotnijih" politika u zemaljama pogođenim krizom koje su korisnici Fondovih sredstava i sklapaju aranžmane sa MMF-om. Dakle, za sada nema dosadašnje stroge zabrane za vlade da direktnije intervenišu u privredi. To je Vlada RS obilato koristila pa je npr. uložila 50 miliona KM u akcije privatizovanih firmi te u neke od najslabijih banaka u RS i jedno osiguravajuće društvo koje je u problemima.

U praksi razvijenog svijeta važi pravilo "to big to fail" kada treba spašavati neku finansijsku instituciju što znači da država spasava svojim finansijskim injekcijama institucije koje su od nacionalnog značaja s obzirom na veličinu njihovih aktiva. Eventualno propadanje takve institucije bi povuklo u propast ogroman broj preduzeća i klijenata što bi imalo razorne efekte na ekonomiju. Pored finansijskog kolapsa moglo bi lako doći do kolapsa u realnom sektoru ekonomije. Budući da se to ne smije dozvoliti država spasava takve institucije, što se desilo i u poslednjoj krizi. Međutim, nije poznata praksa da država spasava male banke i finansijske institucije koje su u problemima. Upravo suprotno, mala preduzeća i male loše banke i finansijske institucije, ako su neuspješne, idu u stečaj ili restruktuisanje i država se u to ne mješa. Kod nas je, dakle, iskorištena krizna situacija da se inauguriše do sada nepoznata praksa spašavanja malih loših privatnih ekonomskih subjekata. Tako smo mi očigledno autori jednog dosada nepoznatog inovativnog koncepta ("patenta") koji bi se mogao označiti izrekom "to small to fail". Ulaganje u loše firme u svijetu privatnog kapitala je legitimno jer privatna sredstva ljudi mogu ulagati u slaba preduzeća koja će se nakon restruktuisanja možda oporaviti te će im porasti vrijednost nakon čega mogu biti prodane po relativno visokoj cijeni. Riječ je o, u osnovi, špekulativnim ulaganjima ali legitimnim, jer je riječ o privatnim sredstvima.

Kada država investira postavlja se pitanje da li se ona smije i koliko izlagati *rizicima ulaganja* jer je riječ o sredstvima poreskih obveznika sa kojima se mora postupati sa najvećom pažnjom.

Drugo važno pitanje je *kome će* država dodjeljivati svoja sredstva.

U RS npr. Vlada je kupila ili otkupila dio vlasništva kod 19 preduzeća što je platila blizu 50 miliona KM. Posljednja kupovina je kupovina "Jelšingrada" za 8,3 miliona maraka. Namjera je da se održe firme i zaposleni u njima, a cilj je da se te firme restruktuišu i potom prodaju. Prodati su samo rudnik Miljevina i drvna industrija Borja Teslić. Od svih kupljenih preduzeća samo jedno pozitivno posluje i zarada Vlade (dobit) iz tog "biznisa" je cca 96 maraka. Gubitak tih preduzeća za godinu dana je 3,3 miliona KM. (www.capital.ba). Iako su motivi za takve intervencije u osnovi razumljivi (očuvanje zaposlenosti) riječ je o najrizičnijim investicijama što sebi može dozvoliti isključivo privatni kapital ("venture capital", "hedge" fondovi npr.), a ne država koja upravlja skromnim javnim sredstvima.

Ovakva uloga države u našim okolnostima je sada neprihvatljiva pogotovo zato što joj na raspolaganju stoji samo vrlo uzak prostor u ekonomskoj politici odnosno u okviru fiskalne politike, sprovođenje strukturnih reformi, te stvaranje povoljnijeg okruženja za investiranje i privlačenje stranih investicija. U tom kontekstu treba pomenuti da je Vlada RS na primjer uvela porez na dividende i oporezivanje prihoda od kapitala, koji ništa bitno neće doprinjeti prikupljanju sredstava u budžetu ali neće djelovati stimulatивно na strana i ulaganja uopšte.

Komentatori i "analitičari" u BiH i regionu, često ističu kako je neoliberalni koncept bio poguban za ekonomije u tranziciji te kako je istrošen i praktično propao. Koncept tržišne ekonomije i liberalizacije sada za ovakve zemlje kao što je naša nema alternativu. Jedini efekat krize na taj koncept i pristup, se uočava kroz procese jačanja državne regulacije, pogotovo u finansijskoj sferi (re)regulacije što se fundamentalno

razlikuje od državne intervencije o kojoj domaći akteri ekonomske politike primarno razmišljaju pa ga , kako smo vidjeli, pokušavaju realizovati u praksi. Liberalni koncept je kod nas primjenjen u aspektu privatizacije, liberalizacije i otvaranja zemlje za tokove roba i kapitala. Neoliberalni koncept je primjenjen na proizvodni i uslužni sektor domaće ekonomije te finansijsku sferu. Ako je neko pogođen onda su to nezaposleni i zaduženi građani te mladi nezaposleni ljudi. Za privatizaciju i korupciju se zna ko je odgovoran tako da sama po sebi, kritika liberalnog koncepta, koji se vidi kao glavni krivac za naše nedaće, samo zamagljuje problem. Korupcija znači lošu alokaciju resursa. Intervencionističke mjere vlasti znače to isto jer su direktno uplivilisane politikom .

Šta je, na primjer, država mogla i trebalo da uradi ali je propustila? Najsvježiji primjer je vezan za problem prezađženosti građana i preduzetnika te loših ugovorenih uslova za kredite (valutna klauzula). Naime, finansijski pismeniji građani i vlasnici malih i srednjih firmi ne bi bezglavo i bezuslovno uzimali kredite i ta sredstva velikim dijelom usmjeravali u finalnu potrošnju što je u krajnjem imalo za posledicu dramatično povećanog uvoza potrošne robe čime se bitno doprinosilo pojačavanju svih makroekonomskih debalansa. Država nije ništa uradila na zaštiti potrošača u sektoru finansijskih usluga. Institucionalizovanje regulative i supervizije finansijskog sektora je pružilo korist i zaštitu privatnim finansijskim institucijama ali država nije brinula o konzumentima, što je morala. Zato je došlo do prezađženosti i do problema sa otplatom duga i problema za banke te problema sa vraćanjem kredita indeksiranim u švajcarskim francima. U Srbiji je tek nedavno , sa velikim zakašnjenjem, kada su se građani već zadužili pod lošim uslovima, usvojen zakon o zaštiti potrošača finansijskih usluga dok to kod nas još nije na dnevnom redu. Uloga države je veoma važna, a kod nas ona očigledno, ne radi ono što bi trebala nego vrši redistribuciju i pogoršava alokaciju resursa u ekonomiji. Ne valja kada država malo radi ali takođe ne valja ni kada previše radi.

Relevantna međunarodna istraživanja ukazuju na činjenicu da nezavisna Centralna banka i zdrave budžetske institucije vode ka nižem javnom zaduživanju i nižem nivou deficita (Gollwitzer S. And Quintin M. 2010. p.7.). Što je viši nivo institucionalnog okruženja u smislu transparentnosti, kontrole, odgovornosti, vladavine zakona, to su i budžetske institucije nezavisnije. U slabijem institucionalnom okruženju one su vrlo zavisne. Vjerovatnije je da će se zdrave budžetske institucije uspostaviti u zemljama sa većom vladavinom prava za elite. Nezavisnost centralne banke je lakše postići jer se vođenje politike delegira na instituciju odnosno na nezavisnu agenciju (Slučaj Centralne banke BiH). Kod budžetskih institucija riječ je o samodisciplinovanju u vođenju politike. Da bi se uspostavio veći stepen samodiscipline nužna je jaka institucionalna osnova koja takođe uspostavlja samodisciplinu političkoj klasi koja je uključena u to . Domaće institucionalno okruženje je dosta slabo i vrlo je teško očekivati samodisciplinovanje političke klase na šta smo pokušali ukazati u ovom kratkom osvrtu.

Iz svega se može zaključiti da s obzirom da generalno nema tih politika koje bi spriječile negativne uticaje međunarodne recesije na domaću ekonomiju, nužne su politike koje bi u nekoj mjeri povećale domaću otpornost na negativne uticaje. Dakle, neophodne reforme je nužno brže provoditi, stalno poboljšavati poslovno okruženje i javne finansije staviti na održive osnove što, kako vidimo do sada nije bio slučaj.

ZAKLJUČCI

Jedini prostor za efikasnije antikrizno djelovanje u BiH se nalazi u okviru vođenja fiskalne politike. Vrlo brzo, valja mijenjati opšti koncept ekonomske politike u smislu okretanja ka rastu proizvodnje, jačanju konkurentnosti i izvoza. Naime, dosadašnji model ekonomskog rasta koji se zasnivao na potrošnji i privatnom i javnom zaduživanju, rastu izvoza, očigledno ne može više opstati. Vlasti se moraju odreći direktnog intervencionizma a raditi ono što im je osnovni zadatak a to je stvaranje pogodnog ambijenta za investiranje i biznis. Javna potrošnja mora biti zauzdavana kroz kresanje rashoda a ne kroz povećanje fiskalnog opterećenja privrede i biznisa. Ukoliko se to ne bude činilo posledica je rast javnog duga koji je već ionako visok, pogotovo imajući u vidu teret otplata koji postaje sve veći.

Recesija u Evropi je uticala na pad tražnje što je negativno uticalo na zemlje izvoznice roba i usluga u države Unije. Tražnja je smanjena i u zemljama jugoistočne Evrope pa je u BiH došlo do naglog pada izvoza. Zbog oštrog smanjenja pada kreditne aktivnosti domaćih banaka istovremeno je smanjena domaća tražnja pa je još drastičnije smanjen uvoz. To je pomoglo da se smanje, dotada prisutni i jako izražani spoljnotrgovinski i platni debalansi. Priliv stranih direktnih ulaganja u BiH je od 2007. godine, kada su ta

ulaganja bila na dotada najvišem nivou, dramatično snižen, da bi u prvoj polovini 2010. godine došlo čak do neto povlačenja stranih investicija. Smanjen je i priliv doznaka iz dijaspore. BiH, još uvijek, nema tako veliki teret inostranog duga. Time se npr. tješi i Srbija. Iako će u par narednih godina teret otplate biti nešto veći, zbog dospjelih otplata, biće povećan pritisak na devizne rezerve zemlje. Teret zaduženja bi prema projekcijama trebao biti smanjen tek 2014. godine, ukoliko prije toga ne dođe do ekspanzije javnog duga i spoljne zaduženosti zemlje. Neuspostavljanje aranžmana sa MMF-om entitetski budžeti idu na emisiju obveznica, prvo blagajničkih zapisa, a u jesen 2011. godine, Vlada RS nastupa i sa desetogodišnjim obveznicama. Produžavanje velike javne potrošnje može dovesti do brzog rasta javnog duga mimo dosadašnjih prognoza.

Nosiocima ekonomske politike u BiH na raspolaganju stoji vrlo malo instrumenata. S obzirom na prisustvo valutnog odbora i zakonom fiksiran devizni kurs monetarna politika i politika deviznog kursa, inače vrlo značajni instrumenti ekonomske politike, nisu raspoloživi. Ostaje samo fiskalna politika kao važan i vrlo operativan instrumenat politike. Ponašanje nosilaca ekonomske politike u kriznom periodu je pokazalo da *fiskalni i politički prioriteti* imaju primat. Rast javnih rashoda i arbitrarna intervencija, kako na strani poreske politike tako i na strani rashoda. Direktna intervencija u privredi se pravdaju kvazi kejnzijanzmom. Rast javnih rashoda u ovakvoj ekonomiji samo pojačava eksterne debalanse, a ne doprinosi rastu zaposlenosti i izvoza. Što je najgore, takva politika javnih rashoda dovodi do visoko arbitrarne preraspodjele i rasipanja javnih resursa. Kejnzijanska politika javnih rashoda ima smisla samo ako se njome mogu aktivirati neiskorišćeni domaći kapaciteti što ovdje nije slučaj. Povećanje poreskog pritiska je, kako smo vidjeli, doprinosilo pojačavanju recesivnih efekata.

U vođenju ekonomskih politika zemalja u kojima su rađeni programi, MMF je dozvolio određena labavljenja i određeni stepen diskrecije kod izbora nekih politika (deviznih kurseva). Međutim, nije se bitnije odstupalo od temeljnih principa koje MMF uporno slijedi. Dakle, čvrsta budžetska ograničenja odnosno ortodoksna fiskalna politika, inflaciono targetiranje, politika prilagodljivih deviznih kurseva. Insistiranje na strukturnim promjenama je za sada stavljeno u drugi plan.

Prezentovana kretanja, nužno upućuju na zaključak da je kod nas nužno usvojiti i strategiju oslanjanja na vlastite snage odnosno podsticanja domaće privatne štednje (koja je inače kod nas u predkriznom periodu ali i u kriznom periodu, imala vrlo značajan rast) i investicija kako bi rasla domaća proizvodnja, što bi u nekoj mjeri smanjilo evidentnu ranjivost domaće ekonomije.

LITERATURA

1. Alberola E. Molina L. (2000), Fiscal Discipline and Exchange Rate Regimes-Case for Currency Boards?, Banco de Espana-Servicio de Estudios, Documento de Trabajo, No.0006
2. "Blokada računa 3400 firmi", Blic, 03.09.2011.
3. CBBiH, (2009), Godišnji izvještaji CBBiH za 2009. godinu i 2010. godinu
4. CBBiH, (2010), Bilten CBBiH, br.1., br. 2.,br. 3.
5. Demekas G.D., McHugh J.I.,Kosma T.(2002), "The Economics of Post Conflict Aid" IMF Working Paper, No.198/02
6. "Gase 300 radnji mesečno", Press,03.09.2011.s.8
7. Gollwitzer S.and Quintin, M. (2010), "The Effectivness of Macroeconomic Commitment in Weak (er) Institutional Enviroment" IMF Working Paper, WP/10/193.
8. International Monetary Fond, (2009), "Review of Recent Crisis Programs", (Approved by Moghadam R.), September, 14.
9. Međunarodni monetarni fond, Bosna i Hercegovina, (2010), Prvi pregled u okviru stand-by aranžmana, Evropski odjel, 8.mart,
10. Plakalović N. (2007), "Pomoć međunarodnih finansijskih institucija za oporavak postkonfliktne ekonomije BiH", Zbornik radova, Ekonomski fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu.
11. Plakalović N. (2008), "Makroekonomske politike, pomoć MMF-a i potencijali finansijske krize u BiH", Zbornika radova, Ekonomski fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu.
12. Plakalović N. (2010), "Perspektive monetarnog odbora u Bosni i Hercegovini i koristi od njegovog uvođenja", Bussines Development Conference 2010, Proceedings, Zenica.
13. *THE GROWTH REPORT*, Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development, (2008), International Bank for Reconstruction and Development,
14. "Zahtevaju smanjenje poreza i doprinosa" Blic Euro, 16.06.2011.
15. Agencija za statistiku BiH, www.bhas.ba
16. Federalni zavod za statistiku FBiH ,www.fzs.ba
17. Republički zavod za statistiku RS. www.rzs.ba
18. www.capital.ba