

Uticaj međunarodne krize i ključni izazovi ekonomije Bosne i Hercegovine

Juni, 2012.

Izradu studije je podržao National Endowment for Democracy (NED)

SADRŽAJ

1. Uvod	3
2. Pregled osnovnih makroekonomskih i fiskalnih indikatora u BiH i uporedba za zemljama regije i EU	5
3. Osvrt na osnovne protukrizne mjere zemalja Evropske unije i BiH	15
4. Ključne slabosti bh. ekonomije i preporuke	27
LITERATURA	31

1. Uvod

Globalna ekonomska kriza snažno se odražava na Bosnu i Hercegovinu. Predkrizni rast BiH, kao i većine zemalja u regiji, zasnivao se na snažnoj domaćoj potrošnji i rezultirajućem niskom nivou domaće štednje i rastućim vanjskim dugom zemlje. Ovakav model predkriznog rasta bio je omogućen jakim prilivom stranog kapitala, posebno putem zapadno-evropskih komercijalnih banaka. Kao rezultat, BiH je bilježila visok rast kredita i bila ranjiva u smislu vanjskih uticaja, te je globalna (prije svega evropska) kriza rezultirala naglim prestankom priliva stranog kapitala u BiH, kao i smanjenjem potražnje za bh. izvozom.

Novi val krize Eurozone nagovještava nastavak negativnih vanjskih uticaja na bh. ekonomiju. Vijeće ministara BiH i entitetske vlade donijele su u 2008. i 2009. godini pakete mjera za borbu protiv krize. Karakteristično je bilo da te tri izvršne vlasti djelovale samostalno, bez međusobne harmonizacije, a mjere iz navedenih dokumenata su djelimično implementirane.

Osnovni cilj ovog dokumenta je da informiše javnost i donosiocima odluka iz domena razvojnih ekonomskih i socijalnih politika u BiH, te tako doprinese debati i donošenju kompetentnih odluka. Dokument daje pregled osnovnih makroekonomskih i fiskalnih indikatora u BiH i poređenje sa zemljama zapadnog Balkana i Evropske unije; kratak osvrt osnovnih protukriznih mjera u Evropskoj uniji i u BiH; te neke od ključnih oblasti u kojim BiH zaostaje sa osnovnim preporukama za nove/izmijenjene politike u cilju bržeg oporavka i ekonomskog rasta zemlje.

Glavne preporuke definisane u ovom dokumentu (detaljnije objašnjene u poglavlju 4), uključuju:

1. Potrebno je nastaviti sa ubrzanim aktivnostima u gradnji cestovne infrastrukture, te ostvariti dodatne investicije, posebno u oblastima vodoprivrede i otpada, kao i željezničkog transporta (pod pretpostavkom da se implementiraju planirane investicije u cestovni saobraćaj). U oblasti javnih investicija potrebno je i otkloniti administrativne prepreke i poboljšati kapacitete za pripremu i implementaciju projekata. Od krucijalne važnosti je odrediti jasnu i fokusiranu prioritizaciju kapitalnih projekata i jasnu strategiju zaduživanja, te maksimalno iskoristiti mogućnosti sufinansiranja kapitalnih projekata grantovima.
2. Za povećanje stranih investicija neophodno je poboljšanje poslovne klime, pojednostavljenje poreskog sistema, te kredibilan konačan plan privatizacije.
3. Za smanjenje nezaposlenosti također je neophodno poboljšanje poslovne klime, pojednostavljenje poreskog sistema (objašnjeno pod narednom tačkom), korekcija neusaglašenih odnosa između primanja u javnom i privatnom sektoru za slične poslove, kao i osiguranje uslova za povećanu mobilnost radne snage (prije svega u smislu mobilnosti u i van tržišta rada).
4. U cilju poboljšanja poslovne klime, neophodno je smanjiti poresko opterećenje (poreze i doprinose) na radnu snagu, generalno pojednostaviti poreze i procese za plaćanje poreza, povećati mobilnost radne snage (u i van tržišta rada i u smislu minimalnih primanja). Neophodna su ulaganja vlada u podsticaje inovacija, povećanje praktičnog kvaliteta obrazovanja (uključujući i modernizaciju i unapređivanje efikasnosti investicija u obrazovanje i investiranje u razvoj vještina "izvan škole") i bolju povezanost obrazovanja sa potrebama tržišta rada.

Pojednostavljenje i automatizacija procedura dozvola i registracija su također neophodni.

5. Poresko opterećenje privrede u BiH je izrazito visoko. PDV treba zadržati na relativno niskoj jednoj stopi (koja pojednostavljuje sistem i administraciju i smanjuje mogućnosti evazije) i usmjeriti napore na povećanje efikasnosti naplate. Trenutne stope poreza na dohodak i dobit su također generalno primjerene (smanjenja bi bila poželjna, ali do povećanja ne bi smjelo doći), dok procedure plaćanja i izračuni osnovica za poreze trebaju biti pojednostavljeni. Doprinosi se trebaju smanjivati, posebno u FBiH. Razni ostali porezi/naknade koje se naplaćuju od privrede su u BiH dvostruko veći u odnosu na zemlje u regiji, te također trebaju biti smanjene. Apsolutno je jasno da ne postoji način da se osiguraju neki novi redoviti prihodi kojim bi se u nadomjestilo potrebno smanjenje poreskog opterećenja privrede. Konsekventno, smanjenje poreskog opterećenja mora, pored povećanje poreskog obuhvata (kao rezultat smanjenja poreskog opterećenja, ali i pojednostavljanje poreskog sistema), mora biti praćeno i smanjenjem (trenutno previsokih) javnih rashoda i to putem mjera koje prije svega uključuju povećanje efikasnosti rashoda (npr. putem boljeg ciljanja socijalnih davanja i subvencija) i smanjenje izdvajanja za primanja uposlenih u javnom sektoru putem, ali i smanjenjem ostalih rashoda (npr. smanjenje materijalnih troškova).
6. Kompleksnost poreskog sistema se treba eliminirati. Izračun osnovice za primjenu poreskih stopa, sistem olakšica, te same procedure i potrebna poreska dokumentacija se trebaju pojednostaviti, i to posebno za direktne poreze i doprinose (naročito u FBiH).
7. Relativno visoka prosječna primanja u BiH koja predstavljaju problem za konkurentnost ekonomije i privlačenje investicija (a utiču i na nezaposlenost), velikim dijelom su uzrokovana relativno visokim primanjima uposlenih u javnom sektoru u odnosu na zemlje okruženja, koja istovremeno djeluju kao pritisak i na primanja u privatnom sektoru. Potrebno je razmotriti primanja u javnom sektoru i smanjiti/ograničiti primanja za radna mjesta u skladu sa zemljama regije i ostalim zemljama sa sličnim nivoom dohotka po stanovniku, te u skladu sa primanjima za slične poslove u privatnom sektoru.
8. Izdvajanja za primanja uposlenih u javnom sektoru su izrazito visoka, dijelom zbog kompleksne strukture i obimne i neefikasne administracije ali i zbog relativno visokih primanja za zaposlene u javnom sektoru. Neophodno je napraviti pregled organizacijske strukture po radnim mjestima u svim institucijama (na svim nivoima), s ciljem eliminisanja duplikacija nadležnosti/radnih mjesta unutar institucije, unutar nivoa vlade, te unutar ukupnog sektora opšte vlade (posebno u FBiH između Vlade FBiH, kantona, opština i gradova), te s ciljem povećanja efikasnosti i efektivnosti rada zaposlenih. Pored preporuka navedenih pod tačkom 7 neophodno je u oblasti socijalno-boračkih davanja dovršiti reviziju korisnika i poboljšati ciljanje na one kojima je pomoć najpotrebnija (posebno u FBiH).
9. Iako je ukupan javni dug BiH i dalje na umjerenom nivou, zabilježio je snažan rast u periodu od 2008. godine pa sve do danas (pored toga, značajan dio zaduženja u posljednjom periodu je nepovoljan u smislu perioda otplate). Nadalje, treba napomenuti i da je dug potcijenjen u odnosu na druge zemlje, obzirom da unutrašnji dug BiH ne uključuje restituciju. Zato se daljnjem zaduženju treba pristupiti krajnje oprezno, uz zaduženje isključivo za javne investicije.
10. Konačno, osnovni problem je nedostatak kvalitetne koordinacije makroekonomskih i fiskalnih politika u BiH (niti između državnog i entitetskih

nivoa, niti unutar entiteta, a naročito u FBiH). Imajući u vidu zajedničku monetarnu politiku i sistem indirektnog oporezivanja, kao i veličinu bh. tržišta, neophodno je bolje koordinirati makro-fiskalne politike na nivou BiH. Apsurdno je da s jedne strane na globalnom nivou imamo presedan u smislu prepoznavanja potrebe za međunarodnom koordinacijom fiskalne politike (uključujući Fiskalni sporazum EU, ali i pozive MMF-a i Svjetske banke na bolju povezanost i koordinaciju fiskalnih politika na globalnom nivou), dok se unutar BiH politike vode bez kvalitetne koordinacija među entitetima, a u FBiH bez kvalitetne koordinacije sa nižim nivoima vlasti.

2. Pregled osnovnih makroekonomskih i fiskalnih indikatora u BiH i uporedba sa zemljama regije i EU

Posljednje projekcije Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) objavljene u okviru *World Economic Outlook* izvještaja u aprilu 2012. godine predviđaju ukupni globalni realni rast od 3,5% u 2012. godini. Dok su se projekcije rasta za SAD povećale sa 1,8% na 2,1% u odnosu na prethodne MMF-ove projekcije iz septembra 2011. godine, projekcije za Evropu korigirane su na niže. Projicira se da će nakon pada BDP-a u 2008. godini od 4,2% i rasta u 2010. i 2011. godini od 1,9 i 1,4%, u 2012. godini ponovo doći do smanjenja ekonomske aktivnosti u Eurozoni od 0,3%. Tako je BDP Eurozone u 2012. godini i dalje niži od BDP-a u 2008. godini. Ovaj realni pad ekonomske aktivnosti Eurozone uglavnom je rezultat realnog pada BDP-a od po skoro 2% u Italiji i Španiji, dok se u Njemačkoj i Francuskoj očekuje blagi realni rast of 0,6 i 0,5%. Glavni uzrok pada ekonomske aktivnosti su pitanja dugova pod državnom garancijom (*sovereign debt*). Usljed negativnih razvoja u Eurozoni, projicira se da će u 2012. godini ukupna ekonomska aktivnost u Evropskoj uniji (EU) ostati na istom nivou kao u 2011. godini (dok se u prethodnim projekcijama iz septembra 2011. godine predviđao realni rast od 1,4% u 2012. godini).

Projicirani rast BDP-a u zemljama u razvoju u 2012. godine iznosi 5,7% (u poređenju sa rastom od 6,1% projiciranim u septembru 2011. godine). Međutim, u okviru ove kategorije zemalja (u koju spadaju zemlje centralne i istočne Evrope, zemlje Zajednice nezavisnih država – CIS, azijske zemlje u razvoju, zemlje Kariba i Južne Amerike, te zemlje Srednjeg istoka i sjeverne Afrike), regija sa najnižim rastom i sa najvećim smanjenjem projekcije rasta u odnosu na prošlogodišnje projekcije je regija centralne i istočne Evrope, a kao posljedica direktnih veza ekonomija ovih zemalja sa ekonomijom zemalja Evropske unije.

U daljnjoj analizi projekcija za regiju centralne i istočne Evrope, evidentno je da regija zapadnog Balkana (među koje se svrstavaju Albanija, BiH, Hrvatska, Kosovo*¹, FYR Makedonija, Crna Gora i Srbija) u prosjeku ima najniže projekcije rasta. U Tabeli 1 dat je pregled ekonomskog rasta i projekcija za period od 2008. do 2012. godine, iz kojih je evidentno da je prosječan ponderisan rast zemalja zapadnog Balkana (0,3%) značajno niži od prosječnog rasta svih zemalja regije centralne i istočne Evrope (1,9%). Ukupan

¹ * Ova oznaka je bez prejudiciranja stavova o statusu Kosova i u okviru rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a 1244, te mišljenja Međunarodnog suda pravde o Kosovskoj deklaraciji o neovisnosti.

ponderisan prosjek rasta zemalja zapadnog Balkana je naravno u najvećoj mjeri uslovljen kretanjima u najvećim zemljama sa najvišim nivoom BDP-a (Hrvatska i Srbija).

Tabela 1: Trendovi ekonomskog rasta, 2008-2012²

	Realna promjena BDP-a u %				
	2008	2009	2010	2011	2012
EU (ponderisani prosjek)	0,5	-4,2	2,0	1,6	0,0
Euro zona (ponderisani prosjek)	0,4	-4,3	1,9	1,4	-0,3
Centralna i istočna Europa (ponderisani prosjek)	3,2	-3,6	4,6	5,3	1,9
Novih 12 članica EU (ponderisani prosjek)	4,3	-3,7	2,3	3,1	1,4
Albanija	7,5	3,3	3,5	2,0	0,5
BiH	5,7	-2,9	0,7	1,7	0,0
Hrvatska	2,2	-6,0	-1,2	0,0	-0,5
Kosovo*	6,9	2,9	3,9	5,0	3,8
FYR Makedonija	5,0	-0,9	1,8	3,0	2,0
Crna Gora	6,9	-5,7	2,5	2,5	0,2
Srbija	3,8	-3,5	1,0	1,8	0,5
Ponderisani prosjek zemalja zapadnog Balkana	4,0	-3,5	0,5	1,3	0,3
Prosti prosjek zemalja zapadnog Balkana	5,4	-1,8	1,7	2,3	0,9

Izvor: MMF, World Economic Outlook (april 2012. godine)

Ranjivost regije zapadnog Balkana u smislu vanjskih uticaja se jasno odražava i u činjenici da su u periodu globalne (prije svega evropske) krize od 2009. godine najviše pogođene zemlje s najotvorenijim ekonomijama (prije svega Hrvatska, te i Srbija, Crna Gora i BiH), dok su s druge strane zemlje sa zatvorenijim ekonomijama (Albanija, Kosovo* i donekle FYR Makedonija) održale rast ili zabilježile manji pad.

Godišnji BDP po stanovniku u BiH iznosi oko 3,500 EUR, a oko 6,100 EUR ukoliko se podaci baziraju na standardu kupovne moći. Niži BDP po stanovniku na zapadnom Balkanu imaju jedino Albanija i Kosovo*.

U periodu od 2004. do 2008. godine, bh. ekonomija rasla je prosječnom realnom godišnjom stopom rasta od skoro 6%, što je bio brži rast u odnosu na prosječni rast zapadnog Balkana u tom periodu. Međutim, globalna finansijska i ekonomska kriza snažno se odražava na BiH, te je u 2009. godini zabilježen realni pad od oko 3% BDP-a.

Uzroci značajnog ekonomskog pada BiH su u modelu rasta ekonomije BiH u periodu prije krize. Pretkrizni rast BiH, kao i većine zemalja u regiji, zasnivao se na snažnoj domaćoj potrošnji i rezultirajućem niskom nivou domaće štednje i rastućim vanjskim dugom zemlje. Ovakav model pretkriznog rasta bio je omogućen jakim prilivom stranog kapitala, posebno putem zapadnoevropskih komercijalnih banaka. Kao rezultat, BiH je bilježila visok rast kredita i bila ranjiva u smislu vanjskih uticaja, te je globalna (prije svega evropska) kriza rezultirala naglim prestankom priliva stranog kapitala u BiH, kao i smanjenjem potražnje za bh. izvozom. Pored toga, doznake iz inostranstva su također smanjene.

Nakon pada BDP-a u 2009. godini, zabilježen je skromni rast u 2010. i 2011. godini od 0,7% i 1,7%. Tako je, isključujući izuzetnu otvorenu ekonomiju Hrvatske u smislu ukupnog vanjskog duga, BiH zabilježila najniže stope rasta u regiji. Posljednje projekcije

² Za ponderisanje prosjeka korišten je nivo BDP-a u 2011. godini u apsolutnoj vrijednosti.

MMF-a za 2012. godinu predviđaju da je, pored Hrvatske, BiH jedina zemlja u regiji koja neće imati rast ekonomske aktivnosti. Konsekventno, bh. ekonomija neće ni u 2012. godini dostići nivo BDP-a iz 2008. godine.

Razlozi za nizak rast u 2010. i 2011. godini, kao i stagnaciju bh. ekonomije u 2012. godinu ne mogu se tražiti isključivo u vanjskim uticajima, obzirom da su isti djelovali i na ostale zemlje regije, koje sad bilježe bolje rezultate od BiH. Štaviše, i Srbija i Crna Gora su u 2009. godini zabilježile snažniji pad BDP-a od BiH, da bi zatim u periodu od 2010. do 2012. godine bilježili veće stope raste, što implicira da se slabiji rezultati bh. ekonomije moraju tražiti u unutarnjim slabostima i neadekvatnom/nedovoljnom odgovoru bh. vlasti na krizu.

Dakle, kriza je u BiH (kao i u mnogim drugim zemljama) samo stavila dodatni fokus na već znane unutarnje strukturalne slabosti ekonomije, koje su se morale rješavati i bez krize. Unutarnje slabosti bh. ekonomije su evidentne u mnogim oblastima. U ovom radu razmotrit će se odabrani dostupni pokazatelji u oblastima u kojima bh. ekonomija zaostaje za regijom, i to podaci o kvalitetu infrastrukture, ukupnim investicijama, stranim direktnim investicijama, nezaposlenosti, poslovnoj klimi, fiskalnoj poziciji, obimu i strukturi javnih rashoda, poreskom opterećenju, konkurentnosti, te javnom dugu.

Učešće investicija u BDP-u je važan indikator posebno za zemlje sa niskim nivoom/kvalitetom investicija i u privatnom i u javnom sektoru. Prema Tranzicijskom izvještaju EBRD-a (Tabela 2), sve zemlje zapadnog Balkana, osim Hrvatske, u prosjeku imaju zbirnu ocjenu nižu od 3 za oblasti unutar pokazatelja infrastrukture na skali od 1 do 4+, gdje 1 predstavlja stanje u centralno-planiranoj ekonomiji, a 4+ predstavlja standarde industrijalizirane ekonomije tržišta.

Tabela 2: Indikatori u oblasti kvaliteta infrastrukture

	Vodoprivreda i otpad	Gradski transport	Ceste	Željeznice
Albanija	2+	3-	3-	2
BiH	2	2+	3	3+
Hrvatska	3+	3+	3	3-
FYR Makedonija	2+	3-	3-	3-
Crna Gora	2	3	2+	2
Srbija	2+	3-	3-	3

Izvor: EBRD, Tranzicijski izvještaj 2011 (novembar 2011. godine)

Indikatori za BiH su niži od regionalnog prosjeka, posebno u oblastima vodoprivrede i otpada i gradskog transporta³.

Imajući u vidu potrebu za poboljšanjem infrastrukture, ključno je ostvariti visok udio ukupnih investicija u BDP-u. Tabela 3 prikazuje udio ukupnih (javnih i privatnih) investicija u BDP-u u zemljama zapadnog Balkana.

³ Izvještaj EBRD-a baziran je na pretpostavci da će biti implementirani svi trenutno planirani projekti u oblasti cestovnog saobraćaja u BiH.

Tabela 3: Udio ukupnih investicija u BDP-u (%)

	2008	2009	2010	2011
Albanija	32,5	29,0	25,9	25,0
BiH	28,2	20,9	19,4	19,3
Hrvatska	30,7	27,0	23,4	22,6
Kosovo*	28,6	32,3	33,9	33,2
FYR Makedonija	26,8	25,9	25,4	26,7
Crna Gora	40,7	27,1	22,8	19,4
Srbija	29,7	22,9	22,7	25,2
Prosti prosjek zemalja zapadnog Balkana	31,0	26,4	24,8	24,5

Izvor: MMF, World Economic Outlook (april 2012. godine)

Sve zemlje (osim Kosova*, gdje dolazi do snažnih javnih investicija u sektoru transporta putem projekta financiranog od strane Svjetske banke) bilježe pad udjela investicija u BDP-u u odnosu na 2008. godinu, a koji je uzrokovan i padom javnih investicija (usljed pada prihoda), ali i padom privatnih investicija usljed smanjenog dohotka i dostupnosti izvora financiranja za privatni sektor. U 2008. godini prosječni udio investicija u BDP-u u zemljama zapadnog Balkana iznosio je preko 30%, što predstavlja nivo sukladan nivou investicija u zemljama novih članica Evropske unije u periodu njihovih integracija u Evropsku uniju. Međutim, u zemljama zapadnog Balkana udio investicija opada do prosječnog nivoa od oko 24% u 2011. godini. Obzirom na relativno nisko stanje kapitalnih dobara (osim donekle u Hrvatskoj, gdje je veći dio osnovnih javnih kapitalnih investicija okončan), ovaj nivo kapitalnih investicija je ispod optimuma. BiH bilježi najniži udio investicija u BDP-u u 2011. godini (ispod 20% BDP-a), što je posebno zabrinjavajuće uzimajući u vidu investicione potrebe zemlje.

Poseban problem predstavlja nizak nivo stranih direktnih investicija u BiH. U Tabeli 4 prikazani su udjeli stranih direktnih investicija u BDP-u u zemljama regije, iz koje se vidi da su u BiH ove investicije niže u odnosu na regiju (odnosno najniže od svih zemalja, osim Hrvatske, koja očekivano djelomično gubi na privlačnosti stranih direktnih investicija ulaskom u EU).

Tabela 4: Strane direktne investicije u BDP-u (%)

	2008	2009	2010	2011
Albanija	6,7%	7,7%	9,2%	6,9%
BiH	5,0%	1,5%	1,6%	2,9%
Hrvatska	6,8%	2,6%	1,3%	1,6%
FYR Makedonija	6,1%	2,0%	2,3%	3,3%
Crna Gora	17,9%	30,8%	17,9%	15,4%
Srbija	5,5%	4,7%	3,0%	4,6%
Prosti prosjek zemalja zapadnog Balkana	8,1%	8,1%	6,3%	6,1%

Izvor: MMF (posljednji podaci dostupni u aprilu 2012. godine)

Nezaposlenost se pokazuje kao postojan problem krize na globalnom nivou, sa trenutnim rekordnim vrijednostima u Evropskoj uniji (prema podacima Eurostata, stopom nezaposlenosti od 10,2% u EU u martu 2012. godine, a koja se po zemljama kreće od od 4% u Austriji do 24,1% u Španiji). Iako znatno niža od stope registrovane nezaposlenosti (koja se bliži stopi od 50%), stopa nezaposlenosti u BiH mjerena po međunarodnim

standardima (na temelju anketa o tržištu rada koje objavljuje Agencija za statistiku BiH, a koje uključuju i neregistrovanu zaposlenost) od skoro 28% je izuzetno visoka sa zabrinjavajućim trendom pogoršanja. U regiji jedino FYR Makedonija bilježi nešto višu stopu nezaposlenosti od BiH, ali uz trend poboljšanja (Tabela 5).

Tabela 5: Nezaposlenost (izražena po ILO standardima)

	2008	2009	2010	2011
Albanija	12,5	13,1	12,5	11,5
BiH	23,4	24,0	27,4	27,6
Hrvatska	8,3	9,0	12,2	13,2
FYR Makedonija	33,8	32,2	32,1	31,2
Crna Gora	16,8	19,1	19,7	19,7
Srbija	14,7	17,4	20,1	23,7
Prosti prosjek zemalja zapadnog Balkana	18,3	19,1	20,7	21,2

Izvor: MMF, World Economic Outlook (april 2012. godine)

Poslovna klima je još jedan od značajnih problema regije, a posebno BiH. U okviru rangiranja u različitim oblastima iz izvještaja međunarodnih instiucija u oblasti poslovne klime i faktora bitnih za poslovanje, BiH je u prosjeku najniže rangirana, s posebno lošim pozicijama u oblastima razvoja ljudskog kapitala, konkurentnosti i inovacija.

Tabela 6: Pozicija BiH u rangiranju u različitim oblastima iz izvještaja o poslovnoj klimi

	Ukupna pozicija među rangiranim zemljama	Pozicija u odnosu na zemlje zapadnog Balkana
Indeks investicionih reformi 2010		
Investicione politike i promocija	9. od 10 zemalja jugoistočne Europe	6. od 7 zemalja zapadnog Balkana
Razvoj ljudskog kapitala	9. od 9 zemalja jugoistočne Europe	7. od 7 zemalja zapadnog Balkana
Trgovinska politika i olakšavanje trgovine	7. od 8 zemalja jugoistočne Europe	6. od 7 zemalja zapadnog Balkana
Pristup izvorima finansiranja	8. od 10 zemalja jugoistočne Europ	5. od 7 zemalja zapadnog Balkana
Regulatorna reforma i parlamentarni procesi	8. od 9 zemalja jugoistočne Europe	6. od 7 zemalja zapadnog Balkana
Lakoća poslovanja 2012	125. od 183 zemlje	7. od 7 zemalja zapadnog Balkana
Indeks globalne konkurentnosti 2011-2012	100. od 142 zemlje	6. od 7 zemalja zapadnog Balkana
Indeks inovacija 2011	76. od 125 zemalja	4. od 5 zemalja zapadnog Balkana

Izvor: OECD za Indeks investicionih reformi, Svjetska banka za Izvještaj o lakoći poslovanja, Svjetski ekonomski forum za Indeks globalne konkurentnosti, te INSEAD za Indeks inovacija

Izrazito lošu poziciju BiH zauzima u detaljnijim kategorijama indikatora lakoće poslovanja. Iz detaljne analize indikatora Izvještaja o lakoći poslovanja koji priprema Svjetska banka (Tabela 7) evidentno je da je BiH ne samo najlošije rangirana zemlja zapadnog Balkana, već i jedna od četiri najlošije rangirane ekonomije istočne Evrope i centralne Azije. Posebno loši rezultati BiH su na poljima početka poslovanja, provođenja ugovora i registrovanja imovine.

Tabela 7: Rangiranje indikatora *Lakoće poslovanja* od ukupno 24 zemlje istočne Evrope i centralne Azije

	LAKOĆA POSLOVANJA	Početak poslovanja	Dobivanje građevinskih dozvola	Priključenje el. energije	Registrowanje imovine	Mogućnost kreditiranja	Zaštita investitora	Poreska politika	Trgovina s inostranstvom	Provođenje ugovora	Rješavanje insolventnosti (prestanak poslovanja)
FYR Makedonija	3	1	5	10	13	7	4	2	6	16	7
Crna Gora	8	8	19	2	20	2	7	14	4	23	5
Hrvatska	15	15	11	1	19	14	22	3	12	12	16
Albanija	17	12	24	14	21	7	3	17	8	17	10
Srbija	18	18	20	4	10	7	15	16	9	20	20
Kosovo*	19	24	17	11	16	7	24	6	15	24	2
BiH	21	23	15	15	18	17	17	15	14	22	12

Izvor: Svjetska banka Izvještaj o lakoći poslovanja 2012

Nakon decenija fokusa na segment monetarne politike (posebno u smislu ekonomske teorije) kao najprikladnijeg sredstva za kontrolu ekonomskih ciklusa, ova kriza je pokazala da politika niske inflacije nije uvijek dovoljna da prilagodi ekonomski ciklus. Stavljajući fiskalnu politiku u centar globalnog ekonomskog i političkog interesovanja rezultiralo je tzv. Fiskalnim sporazumom u Evropskoj uniji, koji je dogovoren u februaru ove godine. Kao rezultat prepoznate potrebe za koordinacijom fiskalne politike, Sporazum propisuje da sve zemlje članice EU u okviru svoje legislative uvedu uslov za postizanje uravnotežene fiskalne pozicije.

U okviru fiskalne politike (a koja je trenutno i globalno političko pitanje), debata se svodi na pronalaženje odgovarajuće ravnoteže između mjera štednje i fiskalnih stimulansa. S jedne strane, adekvatnim mjerama povećanja javnih rashoda, povećava se agregatna tražnja i podstiče ekonomska aktivnost u realnom sektoru ekonomije (posebno putem javnih kapitalnih investicija). S druge strane, uzimajući u obzir visoke nivoe javnog duga, evidentna je potreba za ograničavanjem daljnjeg zaduženja vlada, koje dugoročno gledajući može prouzrokovati buduće krize, te je implicitno neophodno da vlade smanje rashode. Ova debata ne smije se svoditi na odluku da je samo jedan od ova dva pristupa odgovarajući, niti na odluku da je za sve zemlje odgovarajući isti pristup. Svaka zemlja, ovisno o stanju javnog duga, te visini i strukturi javnih prihoda i rashoda mora iznaći odgovarajuću ravnotežu za postizanje kratkoročnog stimuliranja ekonomije istovremeno vodeći računa o dugoročnoj fiskalnoj održivosti.

U analizi sektora opšte vlade u zemljama zapadnog Balkana, evidentno je da je period od 2004. do 2008. godine bio period rasta prihoda (a kao posljedica opšteg rasta ekonomske aktivnosti, ali i poreskih reformi koje su rezultirale uvođenjem dijela sive ekonomije u zvanične tokove).

Iako su u BiH postojali planovi za korištenje dodatanih sredstava (prije svega nakon uvođenja PDV-a) za smanjenje poreskih opterećenja privrede (uglavnom kroz smanjenje visokih stopa doprinosa na radnu snagu), ova dodatna sredstva usmjerena su uglavnom u povećanje socijalnih davanja (posebno u FBiH) i povećanje primanja zaposlenih u javnom sektoru, a samo manjim dijelom na povećanje kapitalnih rashoda. U tom pretkriznom periodu, BiH je zabilježila najjaču fiskalnu ekspanziju u regiji. Kao rezultat, BiH je imala najmanje prostora za fiskalne stimulanse u toku krize.

Tabela 8 prikazuje usporedbu prihoda i rashoda u 2008. i 2011. godini, iz koje se vidi da, za razliku od ostalih zemalja zapadnog Balkana, u BiH nije došlo do pada ukupnih prihoda

(osim u 2009. godini) izraženih kao udio u BDP-u u 2011. u odnosu na 2008. godinu. I pored toga, u BiH su rashodi smanjeni u manjem omjeru nego kod većine ostalih zemalja zapadnog Balkana (posebno u poređenju za zemljama koje su u sličnoj situaciji kao BiH u smislu visokog nivoa javnih rashoda, a to su Srbija i Crna Gora) i to tek u 2011. godini, dok su u 2010. godini ukupni rashodi sektora opšte vlade u BiH imali udio od čak 50,7% BDP-a.

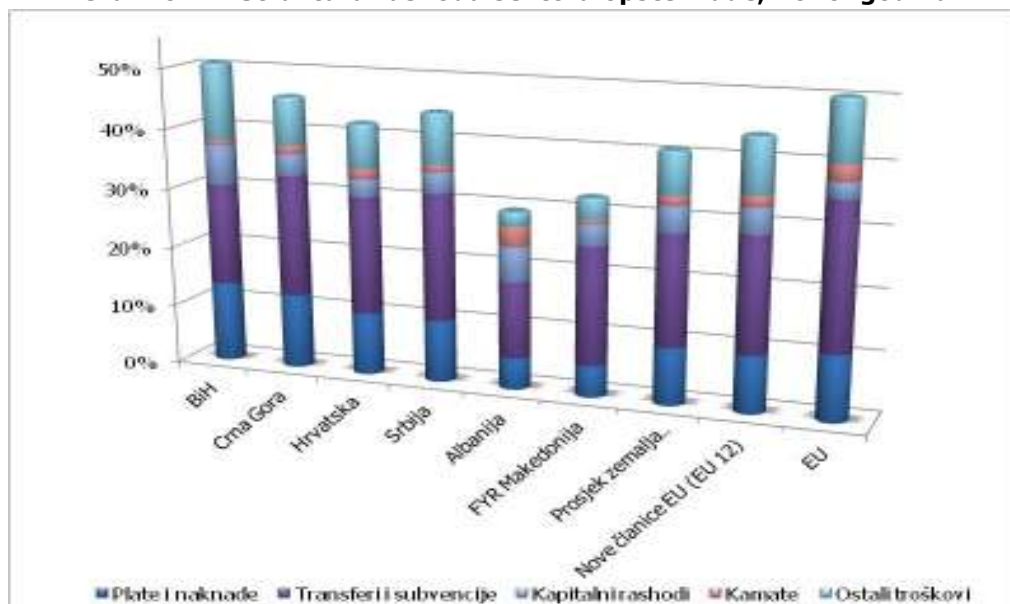
Tabela 8: Prihodi, rashodi i bilans sektora opšte vlade

	Prihodi		Rashodi		Bilans	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011
Albanija	26,7	25,3	31,8	28,8	-5,1	-3,5
BiH	46,0	46,3	50,0	49,4	-4,0	-3,1
Hrvatska	39,0	35,9	40,4	41,4	-1,4	-5,5
Kosovo*	24,5	28,2	24,7	30,0	-0,2	-1,8
FYR Makedonija	32,5	29,6	33,4	32,1	-0,9	-2,5
Crna Gora	48,3	37,7	48,7	44,2	-0,4	-6,5
Srbija	42,8	39,4	44,8	43,5	-2,0	-4,1
Prosjeck zemalja zapadnog Balkana	37,1	34,6	39,1	38,5	-2,0	-3,9
EU	43,9	43,9	46,3	48,5	-2,4	-4,6

Izvor: MMF, World Economic Outlook (april 2012. godine)

Pored navedene činjenice da je ukupan nivo rashoda izražen kao udio u BDP-u visok u BiH⁴ u odnosu na zemlje u regiji i generalno u odnosu na zemlje sa sličnim nivoom dohotka po stanovniku, problematična je i struktura javnih rashoda. Grafikon 1 daje pregled strukture rashoda, u kojoj je evidentno da su u regionalnoj uporedbi izdvajanja za primanja uposlenih najveća u BiH.

Grafikon 1: Struktura rashoda sektora opšte vlade, 2010. godina



Izvor: MMF i EUROSTAT (posljednji podaci dostupni u aprilu 2012. godine)

⁴ Treba napomenuti da su u ovom dokumentu korišteni podaci MMF-a (podaci za dati period za konsolidiranu BiH su dostupni samo iz ovog izvora, a i usljed osiguranja uporedivosti podataka različitih zemalja poželjno je korištenja podataka iz istog izvora i sa istom metodologijom izračuna), koji koristi podatke BDP-a izračunatog po proizvodnoj metodologiji. Međutim, čak i ukoliko se u obzir uzme procjena BDP-a po potrošnoj metodologiji (koja prema podacima Agencije za statistiku iznosi 27.954 miliona KM i viša je za oko 14% u odnosu na procjenu BDP-a po proizvodnoj metodologiji), ukupni rashodi u BiH i dalje imaju najviši udio u BDP-u u regiji.

Izdavanja za kapitalne rashode u BiH su prikazana kao najviša u regiji. Međutim, ovdje se mora uzeti u obzir činjenica da je MMF u podatke o kapitalnim rashodima BiH uključio i (dijelom nepouzdana) procjene stranih projekata koji se ne bilježe kroz budžete (što nije slučaj u podacima za ostale zemlje). Kada se isključe podaci za ove projekte koji se ne bilježe u budžetima⁵, kapitalni rashodi u BiH iznose oko 3% BDP-a, što je najniže u regiji. Javne kapitalne investicije su posebno važne za BiH, obzirom na potrebe za poboljšanjem javne infrastrukture, te obzirom da su ukupne investicije (javne i privatne) u BiH najniže u regiji (Tabela 3).

Treba napomenuti da je BiH bila jedna od rijetkih zemalja (a jedina od zemalja sa visokim nivoom rashoda) koja je povećala rashode iskazane kao udio u BDP-u u 2010. u odnosu na 2008. godinu, i to isključivo povećanjem tekućih, a ne kapitalnih rashoda. U analizi povećanja tekućih rashoda, evidentno je da su isti u BiH u periodu od 2007. do 2011. godine rasli znatno brže u odnosu na rast BDP-a. BiH ima najbrži rast tekućih rashoda u regiji nakon Crne Gore, s tim da su pojedine zemlje smanjile tekuće rashode u korist kapitalnih rashoda, kao npr. Srbija (koja je imala kvalitetan aranžman s MMF-om). Dok bi se na prvi pogled iz ovih podataka moglo zaključiti da je BiH pokušala ostvariti fiskalne stimulanse u periodu krize, u realnosti ovo nije bio rezultat osmišljene i koordinirane strategije fiskalnih stimulansa.

Visok nivo javnih rashoda BiH, koji je posljedica kompleksne administrativne strukture, ali i visokih primanja zaposlenih i slabog ciljanja i učinkovitosti troškova, znatno opterećuje bh. privredu. Kao rezultat ovako visokog udjela rashoda u BDP-u, porezi i doprinosi u BiH su visoki. Tabela 9 prikazuje udio prihoda od poreza i doprinosa u BDP-u.

Tabela 9: Prihodi od poreza i doprinosa

	Prihodi po poreza	Prihodi od doprinosa	Prihodi od poreza i doprinosa
Albanija	19,2%	4,2%	23,4%
BiH	22,1%	16,0%	38,1%
Hrvatska	20,1%	11,3%	31,4%
Kosovo*	23,1%	0,0%	23,1%
FYR Makedonija	17,3%	8,2%	25,5%
Crna Gora	23,8%	9,0%	32,8%
Srbija	23,6%	10,1%	33,7%
Prosjeak zemalja zapadnog Balkana	21,3%	8,4%	29,7%
EU	24,9%	14,5%	39,4%
Novih 12 članica EU	20,8%	11,7%	32,5%

Izvor: MMF i EUROSTAT (posljednji podaci dostupni u aprilu 2012. godine)

BiH ima daleko najveće ukupno poresko opterećenje (mjereno kao udio prihoda od poreza i doprinosa u BDP-u) ne samo u odnosu na zemlje regije, već i opterećenje veće nego u zemljama novim članicama EU. Posebno visoko opterećenje (čak više i u odnosu na EU zemlje čiji je dohodak po stanovniku mjereno standardom kupovne moći četiri puta veći u odnosu na BiH, a mjereno u eurima šest puta veći) je opterećenje socijalnim doprinosima.

To je vidljivo i iz uporedbe stopa poreza i doprinosa (Tabela 10), koja ukazuju na činjenicu da je poresko opterećenje radne snage (porez na dohodak i doprinosi) najviše u BiH.

⁵ I nakon isključivanja podataka za kapitalne rashode iz projekata koje se ne bilježe u budžetima, ukupni rashodi u BiH su i dalje najviši u regiji.

Tabela 10: Stope poreza i doprinosa

	PDV (najviša stopa)	Porez na dobit	Porez na dohodak	Doprinosi
BiH	17,0%	10,0%	10,0%	41,5% (F BiH) i 33% (RS)
Hrvatska	25,0%	20,0%	12%, 24% i 40%	37,2%
FYR Makedonija	18,0%	10,0%	10,0%	27,0%
Crna Gora	17,0%	9,0%	9,0%	36,0%
Srbija	18,0%	10,0%	12,0%	35,0%

Izvor: Državne institucije/zavodi/agencije zemalja u regiji

Relevantnija slika poreske politike (uzimajući u obzir i olakšice i različite principe pri izračunu osnovice na koju se primjenjuju stope) se dobije poređenjem efektivnih stopa poreza i doprinosa. Ova analiza rađena je od strane Svjetske banke u okviru *Izveštaja o lakoći poslovanja* i data je u Tabeli 11. Međutim, potrebno je navesti da ova analiza uključuje samo poreze i doprinose koje plaća poslodavac, te da su za BiH isključena opterećenja koja padaju na zaposlenika, a koja su izuzetno visoka i značajno utiču na konkurentnost (u Tabeli 11 su date ukupne stope doprinosa koje plaćaju i poslodavac i zaposlenik).

Tabela 11: Stope poreza i doprinosa (isključujući poreze i doprinose koje plaća zaposlenik)

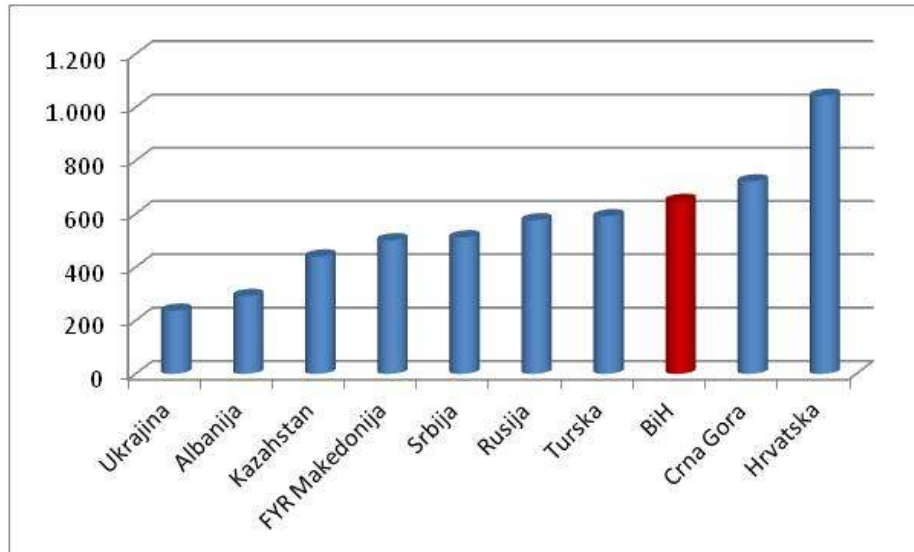
	Rangiranje od 183 zemlje u oblasti poreske politike	Broj poreskih uplata u godini	Sati u godini utrošeni na plaćanje poreza	Efektivna stopa poreza na dobit	Efektivna stopa poreza i doprinosa na radnu snagu koji padaju na teret poslodavca	Efektivna stopa ostalih poreza	Udio ukupnih plaćenih poreza u dobiti
Albanija	152	44	371	9%	25%	5%	39%
BiH	110	40	422	7%	13%	5%	25%
Hrvatska	32	17	196	12%	19%	2%	32%
Kosovo*	46	33	164	9%	6%	1%	15%
Crna Gora	26	28	119	6%	0%	3%	10%
FYR Makedonija	108	42	372	7%	13%	2%	22%
Srbija	143	66	279	12%	20%	2%	34%

Izvor: Svjetska banka Izveštaj o lakoći poslovanja 2012

Iz Tabele 11 vidi se da, čak i s isključenjem opterećenja koja padaju na zaposlenika, BiH ima visoko opterećenje na radnu snagu (13%), kao i udio ukupnih plaćenih poreza u dobiti (25%). Ovdje treba uzeti u obzir činjenicu da se *Izveštaj o lakoći poslovanja* temelji na podacima kompanija iz oba entiteta u BiH. Stope doprinosa su znatno više u FBiH nego u RS-u (Tabela 10). Zabrinjavajuća je i činjenica da je poreski sistem najkomplicovaniji u BiH, gdje privrednici godišnje moraju potrošiti 422 sata na poreske procedure. Ovako komplikovan sistem predstavlja dodatno opterećenje privrede, neovisno o stopama poreza.

Pored visokih poreskih opterećenja radne snage u BiH, problem za konkurentnost ekonomije i privlačenje investicija predstavljaju i relativno visoka prosječna primanja u BiH, a koja su velikim dijelom uzrokovana relativno visokim primanjima uposlenih u javnom sektoru u odnosu na zemlje okruženja (Grafikon 2).

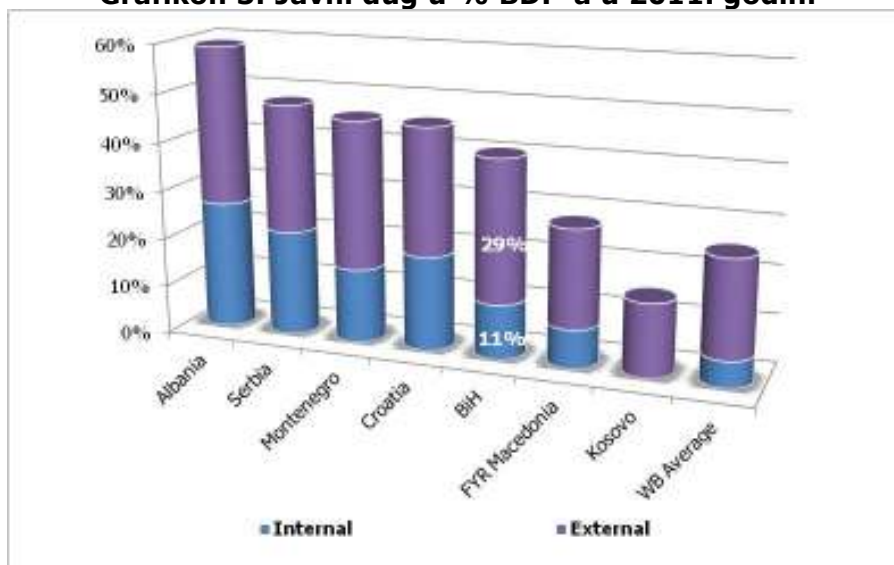
Grafikon 2: Prosječna bruto primanja u 2011. godini, u EUR



Izvor: The Vienna Institute for International Economic Studies, Analize i projekcije (mart 2012. godine)

Podaci o javnom dugu prikazani su na Grafikonu 3. Iako je javni dug BiH i dalje na umjerenom nivou, zabilježen je njegov rast u periodu od 2008. godine, i to uglavnom usljed zaduživanja za podršku tekućih rashoda budžeta od međunarodnih institucija (u najvećoj mjeri od MMF-a, čiji krediti podrazumijevaju brzu otplatu, usljed čega se bilježe velika povećanja iznosa servisiranja duga od skoro 100% u odnosu na 2008. godinu), i usljed zaduživanja putem obveznica i zapisa. Nadalje, treba napomenuti i da je bh. javni dug potcijenjen, obzirom da zvanično utvrđeni unutrašnji dug BiH ne uključuje restituciju. U skladu s navedenim, daljnjem zaduženju se treba pristupiti krajnje oprezno, i zaduživati se isključivo za javne investicije.

Grafikon 3: Javni dug u % BDP-a u 2011. godini



Izvor: MMF i EUROSTAT (posljednji podaci dostupni u aprilu 2012. godine)

3. Osvrt na osnovne protukrizne mjere zemalja Evropske unije i BiH

Ekonomska kriza u Evropskoj uniji pokazala je neophodnost fiskalne konsolidacije i koordinacije koja bi bila komplementarna sa monetarnom politikom Eurozone.

Pored monetarnih mjera Evropske centralne banke - ECB (a koje uključuju sniženje kriterija za zalag za pozajmice od ECB-a, otkup obveznica, te davanje direktnih pozajmica bankama putem programa dugoročnog refinansiranja) na EU nivou kreirani su i instrumenti finansijske zaštite („Eurozone safety nets“). Evropski instrument za finansijsku stabilnost (*European Financial Stability Facility* - EFSF) je instrument putem kojeg se sredstva od izdavanja obveznica usmjeravaju u zemlje koje imaju finansijske poteškoće. Na taj način se omogućuju sredstva pod povoljnijim uslovima (na nivou visokog kreditnog rejtinga, s tim da je početkom ove godine rejting EFSF-a snižen na AA+ nakon smanjenja kreditnog rejtinga za Francusku i Austriju) za zemlje koje imaju finansijske poteškoće. Iz ovog instrumenta ukupnog kapaciteta od oko 400 milijardi KM, do aprila 2012. godine oko 200 milijardi EUR dodijeljeno je Grčkoj, Irskoj i Portugalu. Drugi instrument pod nazivom Evropski mehanizam za finansijsku stabilizaciju (*European Financial Stabilisation Mechanism* - EFSM) funkcioniše u paru sa EFSF-om. EFSM je garantovan bužetom Evropske unije i predstavlja fond za hitno finansiranje (putem davanja kredita ili izdavanja obveznica) u iznosu do 60 milijardi EUR (u aprilu 2012. godine u EFSM-u preostalo je oko 12 milijardi EUR raspoloživih sredstava).

Krajem 2011. godine stupio je na snagu i tzv. Paket od 6 mjera (pet regulativa i jedna direktiva), koji se odnosi na makroekonomski i fiskalni nadzor zemalja članica EU. U okviru fiskalnih mjera, Paket je osnažio i preventivni i korektivni dio Pakta za stabilnost i rast (a koji je definirao da deficit zemalja mora da se postepeno kreće ka srednjoročnom cilju od 3% BDP-a, a javni dug ka cilju od 60% BDP-a), putem Procedure za prekomjerne deficite (*Excessive Deficit Procedure* – EDP) za zemlje koje ne zadovolje kriterije visine deficita i duga.

Od početka 2012. godine usvojena su dva dodatna sporazuma koja će osigurati značajne mehanizme u smislu protukriznih mjera, te ojačati preventivne mehanizme u slučaju unutrašnjih i vanjskih ekonomskih neravnoteža. Od jula 2012. godine, EFSM i EFSM bit će zamijenjeni zajedničkim Evropskim mehanizmom za stabilizaciju (*European Stability Mechanism* – ESM). Zemlje EU će moći pristupiti sredstvima ESM-a samo nakon potpisivanja sporazuma kojim se obavezuju na striktnu budžetsku disciplinu. Ovaj Mehanizam će imati ukupni kapacitet od oko 700 milijardi EUR.

Druga važna odluka na nivou EU u 2012. godini jeste Sporazum o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU). Sporazum (čiji je fiskalni dio poznat kao Fiskalni sporazum) je potpisan od strane svih EU članica osim Velike Britanije i Češke Republike, a od zemalja potpisnica u Eurozoni zahtijeva usvajanje obavezujućeg pravila budžetske ravnoteže (do deficita od 0,5% BDP-a) unutar nacionalne legislative. Predviđene su i sankcije u iznosu do 1% BDP-a. Fiskalni sporazum dopušta da zemlje sa javnim dugom znatno nižim od 60% imaju strukturalni deficit do 1% BDP-a, te dozvoljava privremeno odstupanje od definisanog pravila budžetske ravnoteže u izuzetnim slučajevima. Očekuje se da Fiskalni sporazum stupi na snagu do početka 2013. godine, a da rok srednjoročne prilagodbe deficita i duga bude pet godina.

U narednim mjesecima se očekuje i usvajanje dodatnih regulativa za zemlje Eurozone s ciljem daljnjeg jačanja mehanizama fiskalnog nadzora, uključujući i nadzor i ocjenu

nacrtnih budžeta (zemlje će do 15. oktobra svake godine Evropskoj komisiji morati dostavljati budžetski plan za narednu godinu, zajedno s makroekonomskim projekcijama, a ukoliko Komisija ocijeni da plan nije u skladu sa postizanjem ciljanog deficita i duga u srednjoročnom periodu, od članica će tražiti revidiranje postepenim kretanjem ka srednjoročnom cilju deficita od 3% BDP-a i javnog duga od 60% BDP-a), kao i provođenje prilagođavanja, te monitoring budžetskih pravila na nacionalnom nivou od strane nezavisnih institucija.

Što se tiče individualnih protukriznih mjera koje su donošene na nivou vlada zemalja članica EU, većina zemalja sprovela je mjere štednje u cilju smanjenja javnog duga i osiguranja srednjoročne fiskalne održivosti.

Većina manje razvijenih članica imala je ili i dalje ima programe budžetske podrške putem kredita Međunarodnog monetarnog fonda (MMF-a), a koji uključuju i programe štednje, odnosno strukturalnih reformi:

- U program MMF-a u Latviji uključena je i EU, a program se fokusira na mjere pomoći bankarskom sektoru i rezerve u stranoj valuti. Fiskalne mjere uključuju smanjenje rashoda kako bi se u srednjoročnom periodu dostigao deficit of 3% BDP-a.
- Rumunija je također pored programa MMF-a primila i finansijsku pomoć Evropske unije. Program je fokusiran na osiguranje likvidnosti u finansijskom sektoru, kontroliranje inflacije, te fiskalne mjere kako bi se popravila dugoročna održivost.
- Poljski aranžman s MMF-om je temeljen na Fleksibilnoj kreditnoj liniji, koju MMF daje na raspolaganje zemljama sa kvalitetnim makrofiskalnim politikama, te pristup sredstvima u slučaju potrebe nije uslovljen dodatnim kriterijima.
- Obimni program MMF-a za Grčku paralelan je s dodatnom pomoći EU-a i privatizacijskim planom. Pored podrške likvidnosti bankarskog sektora, program se temelji na značajnim fiskalnim reformama i mjerama štednje (u vrijednosti od oko 2% BDP-a), uključujući fiskalne institucionalne reforme i smanjenje primanja u javnom sektoru (uključujući smanjenje broja državnih službenika za 30.000), kao i reformama za povećanje fleksibilnosti radne snage (npr. u smislu minimalnih primanja). Ukupni cilj mjera štednje na koje se Grčka Vlada obavezala uključuje ambiciozni plan smanjenja javnog duga sa oko 160% BDP-a na oko 120% BDP-a do 2020. godine. Mjere uključuju i povećanje prihoda putem poreza na imovinu.
- Obimni program MMF-a za Irsku je također paralelan sa dodatnim sredstvima EU-a. Bazira se uglavnom na pomoći bankarskom sektoru, ali i značajnim fiskalnim uštedama. Mjere uključuju smanjenje primanja uposlenih u javnom sektoru, kao i smanjenju socijalnih davanja.
- Program MMF-a za Portugal je također obiman i paralelan sa dodatnim sredstvima EU-a. Bazira se na mjerama štednje i restrukturiranju javnog sektora, te pomoći bankarskom sistemu. Mjere uključuju smanjenje primanja uposlenih sa najvećim primanjima u javnom sektoru, povećanje stope PDV-a, odgodu infrastrukturnih projekata, te smanjenje budžeta odbrane.

Mjere u ostalim zemljama EU također uglavnom uključuju mjere štednje:

- U Italiji, čiji je javni dug dosegao 120% BDP-a, usvojen je obiman paket mjera štednje. Mjere uključuju smanjenje budžetskih plaćanja za zdravstveni sektor, smanjenje subvencija, smanjenje/ukidanje poreskih olakšica, povećanje starosne granice za penziju, smanjenje najvećih penzija, smanjenje primanja uposlenih u javnom sektoru, zamrzavanje upošljavanja (s tim da će na svakih pet uposlenih

koje napuste javni sektor biti uposlen samo jedan novi uposleni), te reforme za povećanje fleksibilnosti radne snage.

- Španija (zemlja sa najvećom stopom nezaposlenosti u EU od 24%) također ima obiman program štednje. Mjere uključuju povećanje poreza, povećanje poreza/akciza na duhan i smanjenje rashoda za 8%.
- Velika Britanija od 2010. godine sprovodi sveobuhvatne mjere štednje koje uključuju smanjenje broja uposlenih u javnom sektoru za skoro 500.000, smanjenje socijalnih davanja, te povećanje starosne dobi za penzionisanje. Istovremeno, smanjeni su porezi na radnu snagu (u cilju stimuliranja ekonomske aktivnosti) i povećane poreske olakšice, te povećani porezi/akcize na duhan.
- Francuska je sprovodila mjere štednje u mandatu prethodne vlade, uključujući ukidanje poreskih olakšica, povećanje dana neplaćenog odsustva kako bi se smanjila izdvajanja za primanja u javnom sektoru, te smanjenje socijalnih davanja. Međutim, novoizabrani predsjednik planira povećanje rashoda putem povećanja broja uposlenih u javnom sektoru, smanjenje starosne granice za penzionisanje, te povećanje prihoda putem povećanja poreza na dobit preduzeća i povećanje poreza na dohodak za najviša primanja.
- Njemačka, čija ekonomija je u boljoj poziciji u odnosu na ostale zemlje Eurozone također sprovodi snažne mjere štednje i inicirala je i dodatni fokus na fiskalnu disciplinu u okviru Fiskalnog sporazuma EU-a. Mjere štednje uključuju smanjenje subvencija i socijalnih davanja, te smanjenje broja uposlenih u javnom sektoru za oko 10.000.

Ponovno slabljenje ekonomske aktivnosti koje je u EU zabilježeno od druge polovine 2011. godine (nakon slabog oporavka u 2010. i prvoj polovini 2011. godine) je izazvala žustre (i političke i ekonomske) debate i tvrdnje da je ovim dokazano da mjere štednje ne pomažu, već djeluju negativno u doba krize (kao primjer se najčešće uzima poređenje Velike Britanije koja sa jakim mjerama štednje bilježi pad BDP-a u 2012. godini, sa ekonomijom SAD-a koja je više orijentisana ka fiskalnim stimulansima i čija ekonomija raste). Dokazivanje ovih tvrdnji da su mjere štednje dodatno pogoršale ekonomsku aktivnosti je praktično nemoguće, djelomično zbog kašnjenja djelovanja fiskalne politike na ekonomsku aktivnost (drugim riječima, ovogodišnje mjere štednje se ne reflektuju odmah na realni sektor), a djelomično i zbog nemogućnosti poređenja situacije sa i bez mjera štednje u istim okolnostima (drugim riječima, moguće je i da bi pad ekonomske aktivnosti bio jači bez mjera štednje). Pored toga, poređenje zemalja u EU (čak i onih izvan Eurozone, kao što je Velika Britanija) sa zemljama izvan EU nije primjereno, obzirom na potpuno drugačije aspekte monetarne politike i međusobnu povezanost ekonomija u EU (te se negativni efekti slabijih ekonomija EU održavaju na sve ostale zemlje u EU). Konačno, niti mjere štednje niti fiskalni stimulansi nisu dovoljno jaki da anuliraju krizu u ekonomijama koje imaju strukturalne slabosti, niti slabosti u finansijskom sektoru kao i na tržištu nekretnina.

Dok se veliki dio debate o tome da li je primjeren fokus na mjere štednje ili fokus na stimulanse rasta zasniva na različitim doktrinama (a ne na konkretnim dokazima), prava lekcija dosadašnjeg toka krize jeste da zemlje ne trebaju birati isključivo jedan ili drugi pristup, te da odgovorajući miks mjera zavisi o okolnostima u zemlji i ne može biti isti za sve zemlje. Nema sumnje da smanjenje rashoda opšte vlade utiče na smanjenje agregatne potražnje u zemlji. Međutim, u zemljama sa velikim javnim sektorom i visokim javnim dugom, povećanje vladinih rashoda dalje povećava dug, ugrožava srednjoročnu i dugoročnu fiskalnu održivost i povećava troškove daljeg zaduživanja vlade (što se jasno vidjelo iz negativne reakcije tržišta na nedostatak mjera štednje u većini zemalja).

Dakle, prava debata nije o izboru između mjera štednje ili stimulansa, već o primjerenom miks mjera za svaku od zemalja posebno. U velikoj mjeri, odluka o fiskalnim mjerama se treba zasnivati više na kvalitetu, odnosno strukturi i učinkovitosti javnih rashoda, a manje na kvantitetu, odnosno nivou rashoda.

Prava poruka mjera štednje (koju u najvećoj mjeri sprovodi Njemačka, koja i pored mjera štednja bilježi rast) je znatno sofisticiranija od jednostavnog smanjenja rashoda, a odnosi se na postepeno svodenje deficita i duga na umjerene nivoe uporedo sa reformama koje će pomoći (odnosno što manje odmoći) privatnom sektoru. Postoji nekoliko glavnih generalnih pravila za primjeren miks mjera. Mjere štednje ne znače da ne treba postojati deficit. Obzirom na trenutni ekonomski ciklus, deficiti su poželjni, ali visina i struktura deficita su važni. Što se tiče visine deficita, zemlje sa manjim ukupnim javnim sektorom, nižim porezima i manjim ukupnim javnim dugom mogu si priuštiti veće deficite (s druge strane, zemlje sa većim nivoom duga jednostavno nemaju alternativu mjerama štednje, jer tržišta neće tolerisati dalje odgađanje mjera štednje bez obzira na fazu ekonomskog ciklusa). Što se tiče strukture deficita, odnosno rashoda koji se koriste kao stimulans, stimulansi ne bi trebali povećavati stalne rashode, već jednokratne rashode koje će direktno stimulisati realni sektor (kapitalne investicije, subvencije, ali i smanjenje oporezivanja privrede i pojednostavljanje regulative u oblasti poslovanja). Program mjera protiv krize treba biti pažljivo osmišljen uzimajući u obzir okolnosti u kojim se zemlja nalazi i sa srednjoročnom perspektivom (a ne isključivo kratkoročnom, jer ukoliko se sada ne naprave uštede/kontrole rashoda, u narednom periodu morat će doći do radikalnijih mjera štednje, a ukoliko se prilagodbe naprave naglo pojavit će se daljnje pogoršanje u smislu pada BDP-a) i ravnotežom između rasta (stimulansa) i stabilnosti (mjera štednje i poboljšanja strukture i učinkovitosti javnih rashoda), s tim da i brzina prilagodbe ovisi o okolnostima u kojima se zemlja nalazi. Pored toga, neophodno je da vlade budu fleksibilne (npr. ukoliko dođe do dodatnog neplaniranog pogoršanja u nivou ekonomske aktivnosti period prilagodbe treba produžiti, odnosno bilježiti veće deficite od planiranih u kratkoročnoj perspektivi), što zahtijeva jaku fiskalnu koordinaciju i stalni monitoring (a što je reflektirano i u Fiskalnom sporazumu EU zemalja i planiranim novim regulativama na nivou EU u narednom periodu).

Za BiH je posebno relevantan aspekt koji se odnosi na potrebu da stimulansi ne trebaju povećavati stalne rashode, već jednokratne rashode koje će direktno stimulisati realni sektor, obzirom na izuzetno obiman sektor opšte vlade (u oba entiteta), visoko oporezivanje (u odnosu na zemlje sa sličnim nivoom dohotka po stanovniku i zemlje sa kojima se BiH takmiči u smislu privlačenja investicija), te nepovoljne uslove poslovanja (ove slabosti bh. ekonomije su detaljnije opisane u prethodnom poglavlju rada). Pored toga, a kako je navedeno u prethodnom poglavlju, iako BiH i dalje spada u red umjereno zaduženih zemalja, treba imati na umu nedavne trendove povećanja duga, potencijalne dodatne obaveze po unutrašnjem dugu (restitucija), te činjenicu da se veliki dio zaduživanja u prethodnih nekoliko godina vršilo na osnovu relativno kratkog perioda otplate.

Pored toga, dešavanja u Eurozoni, gdje se pokazuje neophodnost fiskalne konsolidacije i koordinacije koja bi bila komplementarna sa monetarnom politikom u smislu osiguranja makro-fiskalne stabilnosti, mogu se primijeniti i na BiH u smislu neophodnosti koordinacije fiskalne politike dva entiteta, koji imaju zajedničku (ograničenu) monetarnu politiku.

U BiH, Vijeće ministara i obje entitetske vlade usvojile su mjere/programe za ublažavanje posljedica od krize u 2008. i 2009. godini.

Vijeće ministara BiH je u martu 2009. godine usvojilo šesnaest mjera za ublažavanje uticaja globalne ekonomske krize u BiH, koje uključuju:

1. Praćenje učinaka smanjenja stope obaveznih rezervi deponovanih kod Centralne banke BiH, da bi se analizirale mogućnosti daljnjeg povećanja likvidnosti finansijskog sektora;
2. Povećanje visine osiguranih depozita na 50.000 KM;
3. Povećanje likvidnosti banaka angažovanjem dodatnih slobodnih budžetskih sredstava, putem ulaganja i putem poslovnih banaka, a ne samo putem CBBiH;
4. Komunikaciju s udruženjem banaka oko mogućnosti sniženja kamatnih stopa i plasmana sredstava u programe koji potiču zapošljavanje;
5. Usvajanje Zakona o akcizama;
6. Uvođenja posebne cestarine u iznosu 0,10 KM po litru goriva;
7. Ubrzanje procesa implementacije IPA projekata, koji sadrže i infrastrukturne projekte i podsticaje malim i srednjim poduzećima u iznosu od 40 miliona EUR;
8. Ubrzanje realizacije već odobrenih projekata iz međunarodnih kreditnih sredstava;
9. Intenziviranje dijaloga s EBRD-om, Evropskom investicijskom grupom i Grupom Svjetske banke u vezi uključivanja u predloženi Zajednički akcijski plan međunarodnih finansijskih institucija za područje centralne i istočne Evrope;
10. Osiguranje podrške izvozu povećanjem garantnog fonda IGA-e, kao i podrške funkcionisanju garantnih fondova na nivou entiteta ili uspostavi garantnog fonda na nivou BiH;
11. Održavanje prakse redovne fiskalne koordinacije putem Fiskalnog vijeća i poticanje entiteta na harmonizaciju zakonodavstva iz svih oblasti, a posebno iz oblasti direktnih poreza;
12. Donošenje odluke o korištenju sredstava sukcesije kako bi se osigurala sredstva za rješavanje obaveza na temelju unutrašnjeg duga, a planirana sredstva za socijalna davanja u entitetima koristila sukladno realno raspoloživim tekućim izvorima prihoda;
13. Pripremu analize za stvaranje povoljnijeg poslovnog ambijenta i prijedloga zakonske regulative kojom bi se unaprijedio jedinstven ekonomski prostor i poboljšao poslovni ambijent;
14. Zaustavljanje rasta plaća za 2010. Godinu;
15. Slanje preporuke entitetima za otklanjanje proceduralnih prepreka u vezi s povlačenjem sredstava po odobrenim aranžmanima od strane međunarodnih finansijskih institucija, te
16. Redovnu analizu makroekonomskih i fiskalnih pokazatelja u 2009. godini i eventualna blagovremena priprema rebalansa do polovine 2009. godine.

Od navedenih mjera Vijeća ministara, djelomično su implementirane mjere koje se odnose na Centralnu banku BiH, odnosno bankarski sektor u BiH, uvođenje cestarine (a što je svakako i ranije bilo planirano), utrošak sredstava od sukcesije (uglavnom kroz budžete entiteta), te djelomično (u posljednjoj godini) mjera koja se odnosi na ubrzanje realizacije već odobrenih projekata iz međunarodnih kreditnih sredstava. Mjere koje se odnose na dodatnu podršku izvozu i stvaranje povoljnijeg poslovnog ambijenta praktično nisu implementirane, kao ni harmonizacije entitetskog zakonodavstva iz svih oblasti, a posebno iz oblasti direktnih poreza. Što se tiče redovne fiskalne koordinacije, Fiskalno vijeće BiH je uglavnom donosilo odluke o raspodjeli prihoda, odnosno udjelu institucija BiH u prihodima od indirektnih poreza, te odluke o aranžmanu s MMF-om.

Federalna vlada je u decembru 2008. godine usvojila Program mjera za ublažavanje posljedica globalne ekonomske krize i unaprjeđenja poslovnog ambijenta i Socijalni sporazum za 2009. i 2010. godinu. Program mjera definisao je jedanaest ambicioznih ciljeva, uključujući plan rasta BDP-a u periodu od 2009. do 2012. godine od najmanje 4,5% u odnosu na BDP u 2008. godini, povećanje zaposlenosti od najmanje od 2%, smanjenje učešća javne potrošnje u BDP-u za 8% u odnosu na učešće u 2008. godini, okončanje reforme javne uprave do 2010. godine uz racionalizaciju broja zaposlenih u administraciji, smanjenje procenta neformalnog sektora za 20%, unapređenje poslovnog ambijenta i zaštitu standarda najugroženijih kategorija stanovništva.

Za ostvarivanje ovih ciljeva definirano je jedanaest okvirnih mjera, uključujući: pojačane mjere kontrole cijena životnih namirnica i energenata; smanjenje neformalnog sektora unapređenjem zakonske regulative i jačanjem kontrolnih funkcija; smanjenje doprinosa i drugih fiskalnih i parafiskalnih opterećenja privrede (naknade za šume, vode, turizam i sl.); osiguranje sredstava za povećanje temeljnog kapitala Razvojne banke FBiH iz budžeta i drugih izvora, čime se planira osigurati finansijska podrška firmama koje će biti pogođene ekonomskom krizom (planirano je bilo iz budžeta osigurati 100 miliona KM, a tražiti podršku od međunarodnih institucija za povećanje investicija za nove kreditne linije privredi, uz kamatnu stopu ne veću od 6% i podsticaj privrednim subjektima, a naročito izvoznicima); reprogramiranje plasiranih kredita stanovništvu i privredi u cilju podsticanja potrošnje, te intenziviranje aktivnosti na giljotini propisa.

Okvirne mjere su dalje razrađene po sektorskim aktivnostima, organiziranim po sljedećim oblastima:

1. Smanjenje javne potrošnje

- a) Reforma javne uprave (racionalizacija broja uposlenih i Program za zbrinjavanje onih koji će ostati bez posla, institucionalna i finansijska racionalizacija fondova za zdravstvenu zaštitu i zapošljavanje, te smanjenje broja uposlenih u direkcijama za ceste, agencijama za slivna područja i drugim sličnim agencijama);
- b) Reforma boračko-invalidske zaštite (zakon prema Programu „Jedan Zakon – Jedan Fond“, revizija korisnika i izrada centralnog registra sa ciljem smanjenja finansijskog opterećenja uz bolje ciljanje najugroženijih korisnika);
- c) Reforma sektora socijalne zaštite (Zakon o izmjenama i dopunama o penzijskom i invalidskom osiguranju; Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava i zaštite porodica sa djecom; intenziviranje revizije korisnika; povećanje kapaciteta Instituta za medicinsko vještačenje).

2. Rasterećenje privrede

- a) Smanjenje opterećenja privrede (nakon smanjenja doprinosa za 3,5% u 2009. godini, ukupno smanjiti doprinose za 15% p.p. do 2012. godine, ukinuti parafiskalna opterećenja privrede za šume, vodoprivredu i turizam, smanjiti članarine za komore, te zadržati domaći preferencijal od 5 do 10% u javnim nabavkama);
- b) Jačanje uloge Razvojne banke FBiH (ostvariti da 50% svih budžeskih transfera budu obavljani preko Razvojne banke, povećati temeljni kapital, donijeti odluke o politici privatizacije kao važnom izvoru finansiranja Banke, prenijeti poslove upravljanja pasivnim podbilansom FBiH u Razvojnu banku, te povećati kreditiranje i izdavanje garancija privredi, posebno izvozu, u iznosu od najmanje 100 miliona KM i tražiti međunarodna dodatna sredstva);

- c) Podsticaj poljoprivredi i industriji (izdvajati 3 do 6% budžeta za poljoprivredu, transfere industriji planirati putem Razvojne banke za subvencioniranje kamata i troškova garancija, subvencionirati nova zapošljavanja, te privatizirati Agrokomerc i Aluminijski zavod).
3. Aktivnosti za održavanje nivoa investicija
- a) Usvojiti prostorni plan FBiH, Strategiju razvoja mreže autocesta i brzih cesta, Program razvoja gasne mreže, Strategiju elektroenergetskog sektora, te sa ostalim vladama izraditi državnu infrastrukturnu strategiju. Planirani izvori finansiranja bili su 70% sredstva od privatizacije putem Razvojne banke, a ostatak iz sredstava javnih preduzeća, od domaćih investitora, stranih direktnih investicija i stranih kreditnih sredstava. Planirani modeli za realizaciju investicija uključivali su strana ulaganja, koncesije i izradu Zakona o javno-privatnom partnerstvu.

Popratni Socijalni sporazum također potpisan između premijera FBiH, Saveza samostalnih sindikata, Udruženja poslodavaca i Ekonomsko-socijalnog vijeća FBiH je u skladu sa gore navedenim socijalnim mjerama, uz naglašavanje potrebe sljedećih reformi: reforme zdravstva; izmjene Općeg kolektivnog ugovara uz bolja rješenja načina obračuna plaća; racionalizacije rada upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i fondova, te vezivanja naknada za rezultate; usklađivanje boračke, invalidske i socijalne zaštite sa realnim finansijskim mogućnostima; nastavka PIO reforme uz racionalizaciju povoljnih uslova penzionisanja: podsticaj zapošljavanja, posebice onih sa najmanjim šansama za zaposlenje, te reforma obrazovanja da se osigura obrazovanje za zanimanja koja su najtraženija na tržištu rada; osiguranja novih investicija u elektroenergetski, infrastrukturni, poljoprivredni i privatni sektor, da bi se osigurala stopa rasta zaposlenosti od 2%; jačanje inspekcija rada na crno; osiguranja podrške firmama koje će najviše biti pogođene krizom putem Razvojne banke; olakšanja procedura dobivanja sredstava od Razvojne banke; te ubrzavanja restrukturiranja državnih preduzeća u cilju povoljnije privatizacije, kao i restrukturiranja i povećanja proizvodnje u proizvodnim firmama.

Navedeni ciljevi i mjere usvojene od strane Vlade Federacije BiH u prošlom sazivu su velikim dijelom bile preoptimistične i nisu imale uporište u smislu makroekonomskog okruženja. Planirani rast BDP-a nije ostvaren iz više razloga, ali osnovni predstavlja manjak poslovne aktivnosti, koji negativno utiče između ostalog i na zaposlenost i budžetske prihode. Predviđeni realni rast stope BDP-a za 2012. godinu je 0,0%, što ukazuje na dodatno usporavanje ekonomske aktivnosti. Stopa nezaposlenosti se dodatno povećala te je u 2010. i 2011. godini iznosila 43,1 i 43,2% kada je u pitanju registrovana nezaposlenost, odnosno 27,2% i 27,6% prema metodologiji Međunarodne organizacije rada (Tabela 5).

Što se tiče implementacije planiranih protukriznih mjera Vlade FBiH, u okviru mjera smanjenja javne potrošnje praktično je implementirana samo mjera početka revizije korisnika pomoći. Na polju reforme, odnosno racionalizacije javne uprave, nisu se postigli značajni rezultati. Vlada FBiH je tokom 2011. godine „zamrznula“ sva nova zapošljavanja, dok je u 2012. godini planirano dodatno smanjenje broja uposlenih (na način da neće doći do zamjene zaposlenih koji odlaze u penziju sa novim zaposlenim). Vlada FBiH u posljednjih godinu dana poduzima neke od neophodnih mjera, no to još uvijek nije zastupljeno u mjeri neophodnoj za značajnije umanjevanje rashodovne strane, te preusmjeravanje oslobođenih sredstava u investicijski ciklus.

Što se tiče mjera smanjenja opterećenja privrede planiranih u okviru protukriznih mjera Vlade FBiH iz 2008/2009. godine, djelomično je ispunjena mjera jačanja Razvojne banke,

te dodatne subvencije poljoprivredi. Pored toga, implemenirane su pojedine mjere u otklanjanju administrativnih barijera u kontekstu unaprjeđenja poslovnog ambijenta i stvaranja preduslova za privlačenje stranih direktnih investicija. Ova poboljšanja se odnose na pojednostavljenje izdavanja građevinskih dozvola, kao i na rekonstrukciju zemljišnoknjižne uprave i katastra. Međutim, u ovoj oblasti su potrebne značajne dodatne mjere segmentu rasterećenja privrede s ciljem podizanja stepena konkurentnosti, posebno kako bi se povećao interes stranih investitora.

U socijalnom sektoru, u cilju zaštite socijalno najugroženijih kategorija u FBiH, u aprilu 2011. godine, nakon dugog perioda zamrzavanja penzija, redovne penzije su povećane za 4,5%. Ova mjera, uz mjeru subvencioniranja troškova električne energije, obezbijedila je dodatnu zaštitu najugroženijim kategorijama stanovništva. U toku je izrada novog Zakona o povoljnijem penzionisanju u FBiH, s ciljem uređenja ove oblasti u kojoj trenutno postoje disperzije u okviru tri različite uredbe i dva zakona. U budžetu FBiH za 2012. godinu predviđeno je 207 miliona KM u vidu Transfera za beneficirane penzije i Vlada je opredijeljena da se taj iznos umanjí, a kao rezultat planiranih novih zakonskih rješenja. U aprilu 2012. godine usvojene su zakonske izmjene kojim se na postojeći broj korisnika povoljnih penzija dodaje još 600 korisnika. Za očekivati je da će se ovaj broj uvećati za još nekih 1.000 korisnika (pripadnika MUP-a i HVO-a), no iznos planiran u budžetu Vlade FBiH se ne planira povećavati. Na taj način iznos tzv. beneficiranih penzija će se približiti iznosu redovnih penzija.

Bez obzira na pomenute implementirane mjere, bez stimulisanja poslovne aktivnosti, ubrzavanja oporavka, te obezbjeđivanja održivog rasta, ne može se očekivati pozitivan stimulans za jačanje ekonomske aktivnosti u FBiH. U narednih nekoliko mjeseci odvijat će se i pregovori sa MMF-om o eventualnom sklapanju novog Stand by aranžmana, čija bi sredstva bila usmjerena ka servisiranju duga, koji samo za prethodne kredite MMF-a za FBiH u 2013. godini iznosi oko 200-250 miliona KM.

Prema trenutnim planovima Vlade FBiH, ukoliko dođe do realizacije novog aranžmana s MMF-om, Vlada FBiH je spremna da se obaveže na ispunjavanje ranije preuzetih obaveza, odnosno strukturnih odrednica iz prethodnog Stand by aranžmana, uključujući i reforme u sektoru boračko-invalidske zaštite, izrade strategije za reformu fonda PIO/MIO, reviziju boračkih naknada, uvođenje reda u segment beneficiranih penzija i približavanje istih nivou redovnih penzija. U skladu s trenutnim planovima Vlade FBiH, Vlada FBiH je spremna da se obaveže na mjere štednje i reforme koje će se primarno reflektovati restriktivnim budžetima, kroz smanjenje izdataka na kategorije tekućih rashoda i povećanje raspoloživih sredstava u investicijski ciklus.

U narednom periodu, imajući u vidu neodrživi nivo tekućih rashoda, Vlada FBiH morat će biti posvećena restriktivnoj budžetskoj politici sa smanjenjem tekućih rashoda i povećanjem učinkovitosti i poboljšanjem strukture rashoda, a što mora biti praćeno i sveobuhvatnim reformama s ciljem stvaranja povoljnijeg poslovnog ambijenta. Stepén konkurentnosti privrede se najučinkovitije može podići smanjenjem opterećenja poslodavaca, odnosno smanjenjem stope doprinosa, istovremeno ne ugrožavajući opstojnost vanbudžetskih fondova. Ovo je moguće postići iznalaženjem dodatnih izvora budžetskih prihoda koji bi nadomjestili smanjenje prihoda od doprinosa (npr. povećanjem akciza ili korištenjem sredstava od privatizacije za prve faze penzionih reformi), te povećanjem obuhvata, odnosno osnovice za poreze i doprinose. Strategija za reformu fonda PIO/MIO, čija je izrada planirana do kraja 2012. godine, trebala bi stvoriti pretpostavke za smanjenje stope doprinosa, dok je značajnije smanjenje opterećenja radne snage (putem smanjenja stope doprinosa) direktno vezano za porast ekonomske aktivnosti, koja bi nastavkom povećanja investicija u infrastrukturne projekte, otvorila

nova radna mjesta, te na taj način poboljšala odnos broja zaposlenih i penzionisanih lica. Ove mjere u kombinaciji sa novim infrastrukturnim i drugim kapitalnim investicijama mogu doprinijeti stvaranju neophodnih pretpostavki za povećanje realne stope rasta BDP-a.

U pripremi su i rješenja o izmjenama načina rada i poslovanja Razvojne banke FBiH u kontekstu formulisanja preferencijalnih sektora industrijske politike, kojima će se uz podršku Vlade FBiH obezbjeđivati povoljnije kreditne linije. U 2012. godini Vlada FBiH je i pored budžetskih restrikcija uvela podsticaj za poljoprivredu sa 54 na 78,4 miliona KM, u skladu s opredjeljenjem Vlade FBiH da pokuša podići nivo konkurentnosti poljoprivrede na međunarodnom tržištu, posebno vodeći računa o eliminisanju carina počevši od 2013. godine. Vlada FBiH je usvojila je i novi Plan privatizacije, koji predstavlja realniju sliku mogućnosti prodaje određenih firmi. Kako je već pomenuto, sredstva od privatizacije trebala bi biti usmjerena na investicije i penzionu reformu. U određenom broju preduzeća, Vlada pokušava sanirati stanje i pokrenuti proizvodnju, a kao dobri primjeri ove prakse mogu se navesti „Krivaja“ iz Zavidovića i „Granit“ iz Jablanice.

Što se tiče mjera koje su u okviru protukriznog programa Vlade FBiH bile planirane za održavanje investicija, većina aktivnosti na pripremi i usvajanju legislative/strategija je u toku, odnosno u završnim fazama. Javne kapitalne investicije smanjene su u periodu od početka krize, ali, kako je već pomenuto, posljednje godine je došlo do ubrzanja investicija u cestovni saobraćaj u FBiH, pa se očekuje povećanje investicija u narednom periodu. Prostorni plan FBiH za period od 2008. do 2028. godine uskoro ide u parlamentarnu proceduru, dok se Zakon o autocestama na Koridoru Vc trenutno nalazi u parlamentarnoj proceduri. Usvajanje ovih zakona, uz usvojeni Zakon o koncesijama će u dobroj mjeri poboljšati klimu za investiranje. Pored toga, Vlada FBiH je najavila i usvajanje nove Strategije za razvoj elektroenergetskog sektora, koji bi trebalo da konačno omogući investicije u ovaj sektor, koji u FBiH ima najveći potencijal u regionalnom kontekstu. U fazi je i priprema Zakona o javno-privatnom partnerstvu.

Vlada RS je u februaru 2009. godine usvojila dokument Mjere za ublažavanje negativnih efekata svjetske ekonomske krize na RS, koji se oslanjao na dokument Ekonomska politika RS-a za 2009. godine i u kojem su se planirala ulaganja i podsticaji za 2009. godinu uključujući i investicije u elektroenergetskom, naftnom i drugim sektorima u ukupnom iznosu od oko 1,6 milijardi KM, uglavnom iz sredstava od prethodno izvršenih privatizacija telekoma i rafinerije nafte. Planirane investicije u 2009. godini uključivale su:

1. Investicije u realni sektor iz Razvojnog programa Republike Srpske kroz kreditne linije IRB-a preko komercijalnih banaka, koje su bile planirane u iznosu od 211 miliona KM uz povoljne kamate i rokove vraćanja;
2. Plasman u hartije od vrijednosti u iznosu od 86 miliona KM;
3. Javne investicije u iznosu od 667 miliona KM iz sredstava Ekonomsko-socijalne komponente Razvojnog programa na bespovratnoj osnovi, investicija u Elektroenergetski sektor sredstava izdvojenih po osnovu Zakona o naknadi za korištenje prirodnih resursa, sredstava podsticaja poljoprivrednoj proizvodnji iz budžeta RS-a, te iz sufinansiranja podsticaja izvoza.

U programu mjera Vlade RS-a bile su navedene 124 mjere, podijeljene po sljedećim oblastima:

1. Restriktivne mjere u domenu državnih organa RS-a

- a) Direktni budžetski korisnici (29 mjera, kao što su: restriktivan budžet, sa jakom razvojnom komponentnom i suficitom od 1,5% BDP-a RS-a u 2009. godini; zamrzavanje plata, osim onih u obrazovanju; rad na efikasnijem utrošku sredstava, posebice dnevnica, nabavki vozila, korištenja službenih vozila, poljoprivrednih podsticaja i naknada radnim tijelima; kontrola rada na crno; obustavljanje donošenja odluka kojim se povećava budžetska potrošnja u 2009. godini; upute opštinama da izrade svoje mjere protiv krize; te analiza ograničenje proširivanja postojećih sistematizacija i usvajanje novih sistematizacija);
 - b) Preduzeća i drugi pravni subjekti u većinskom vlasništvu RS-a (4 mjere, uključujući ograničenje naknada upravnim odborima, ograničenje menadžerskih plata i vezivanja za uspješnost, poboljšanje ekonomičnosti, te ograničenje novih zapošljavanja).
2. Podsticajne mjere u domenu privrede
- a) Poboljšanje likvidnosti privrede, razvoja i dodatnog zapošljavanja (15 mjera, uključujući pružanje podrške realnom sektoru putem kreditnih linija Razvojne banke za zadržavanje postojećeg broja zaposlenih radnika; povoljnije uslove kreditiranja za privredne grane koje su najviše izložene negativnim efektima svjetske ekonomske krize; otkup potraživanja preduzećima koja se bave proizvodnjom i po osnovu izvoznih poslova; mogućnost finansiranja samoobrotnih sredstava u iznosu do 1.000.000 KM; olakšavanje pristupa sredstvima poduzetnicima i licima koja se bave mikrobiznisom u poljoprivredi na način da se isključi obaveza sopstvenog učešća; učešće u dokapitalizaciji u finansijskom sektoru, te plasman sredstava putem subordiniranog duga);
 - b) Povećanje domaće potražnje, konkurentnosti i održavanje postojeće zaposlenosti uz mogućnost dodatnog zapošljavanja (31 mjera, uključujući: realizaciju javnih investicija sa akcentom na infrastrukturne projekte usmjerene na angažovanje najugroženijih sektora zahvaćenih uticajem svjetske finansijske i ekonomske krize, kao što su građevinska operativa, proizvodnja građevinskog materijala, metala i metalnih proizvoda, za koje je planirano izdvajanje 667 miliona KM iz sredstava Razvojne banke, budžeta Vlade RS-a, stranih kredita; investicije u elektroenergetski sektor; ubrzanje procedura davanja koncesija za hidroelektrane; investicije u saobraćajnu infrastrukturu; osiguranje povoljnih kredita za sektore rudarstva, metaloprerađivačke i drvoprerađivačke industrije, kao i kod industrije tekstila, kože i obuće; iniciranje smanjenja carina na repromaterijal u industriji tekstila, kože i obuće; pokretanje kampanje «Kupujmo domaće» itd.);
 - c) Povećanje izvoza i smanjenje spoljnotrgovinskog deficita (5 mjera, uključujući podsticaj izvozu i posticaj za mala i srednja preduzeća; davanje kredita izvoznicima putem Razvojne banke, te osnivanje Interventnog fonda za djelovanje u specifičnim kriznim situacijama izazvanim uticajem svjetske finansijske krize, sa početnim iznosom sredstava od minimum 30 miliona KM iz privatizacionih prihoda);
 - d) Privlačenje i povećanje investicija kroz stvaranje poslovnog ambijenta (6 mjera, uključujući uklanjanje preostalih administrativnih barijera; davanje besplatnog prava korištenja zemljišta za *greenfield* and *brownfield* investicije sa više od 100 zaposlenih; ubrzanje donošenja Zakona o javno-

- privatnom partnerstvu i izmjena Zakona o koncesijama i traženje potencijalnih investitora za iste; te početak rada privrednih sudova);
- e) Smanjenje fiskalnog opterećenja (5 mjera, uključujući omogućenje naplate poreskih potraživanja kroz pretvaranja potraživanja u akcije privrednih subjekata, završetak uvođenja fiskalnih kasa, pojačanu kontrolu dobiti povezanih lica i transfernih cijena, te iniciranje izmjena Zakona o PDV-u koje ovim mjerama nisu precizirane).
3. Mjere u finansijskom sektoru
- a) Tržište kapitala (7 mjera, i to unapređenje korporativnog upravljanja, sistemsku podršku javnim emisijama akcija, razvoj dužničkih instrumenata, povećanje rejtinga RS-a kod referentnih međunarodnih institucija, regionalno povezivanje - povezivanje tržišta kapitala sa Srbijom, edukaciju mladih i usvajanje zakonskog okvira za uvođenje kapitalizovanih penzijskih fondova);
- b) Bankarstvo (8 mjera, uključujući: dnevno praćenje pokazatelja likvidnosti banaka i kretanja depozita; intenziviranje aktivnosti na jačanju kapaciteta upravljanja bankarskim rizicima; intenziviranje pregovora sa međunarodnim finansijskim institucijama; ispitivanje mogućnosti smanjenja aktivne kamatne stope; te iniciranje kod CBBiH da se iz osnovice za obračun obavezne rezerve banaka isključe pozajmljena sredstva koja banke koriste od institucija BiH i vlada entiteta po osnovu projekata odobrenih razvojnim programima i ispitivanje mogućnosti daljeg smanjenja stope obavezne rezerve, ili povećanja naknade koju CBBiH plaća komercijalnim bankama na iznos rezerve i da se na ime ispunjavanja obavezne rezerve bankama prizna i držanje obveznica koje emituje BiH i vlade entiteta);
- c) Penzijski fondovi (2 mjere, i to nastavak reforme penzijskog sistema koja će biti značajno podržana sredstvima privatizacije, te uspostavljanje aktivnog rada Penzijskog rezervnog fonda);
- d) Definisane mjere obaveznog usklađivanja rokova deponovanja javnih sredstava kod komercijalnih banaka sa stvarnim rokovima dospijuća budžetskih obaveza i terminskim planom realizacije Razvojnog programa Republike Srpske.
4. Zapošljavanje i socijalna zaštita (11 mjera, uključujući zadržavanje nivoa grantova iz budžeta; realizacija projekta Sufinansiranje zapošljavanja nezaposlenih lica koji predviđa samozapošljavanje 500 lica i sufinansiranje kod poslodavca 4.000 lica; realizaciju projekta zapošljavanja 2.000 demobilisanih boraca i lica iz porodica u kojima nema zaposlenih članova; projekat zapošljavanja 1.200 pripravnika visoke stručne spreme; uvođenje instituta saglasnosti na cijene za proizvode osnovnih životnih namirnica i naftnih derivata; osiguranje finansijskih sredstava za ostvarivanje prava na stalnu novčanu pomoć za najugroženije stanovništvo; realizacija projekata „Podsticaj zapošljavanja mladih u RS-u“; subvencija kamatne stope na stambene kredite za mlade i mlade bračne parove, te utvrđivanje mehanizma za pojačanu kontrolu specijalista medicine rada kod odobravanja bolovanja zaposlenima).

Slično programu FBiH i zemalja u regiji, ovaj protukrizni program Vlade RS-a bio je preoptimističan, obiman i nedovoljno fokusiran, za razliku od programa većine zemalja EU, koji su se fokusirali na manji broj mjera sa konkretnim i detaljan planom implementacije i razrađene finansijske implikacije svake od mjera.

Obzirom da je kriza bila dublja i dulja o odnosu na projekcije iz 2009. godine kada je pripreman protukrizni program Vlade RS, sredstva od privatizacije Telekoma Srpske i Rafinerije nafte su većim dijelom utrošena u budžetske (uključujući tekuće) rashode, tako da najveći dio planiranih ulaganja u privredu nije ostvaren, iako je u odnosu na FBiH, u RS-u zbog dostupnosti sredstava od privatizacije u periodu do 2011. godine (do kada su sredstva privatizacije bila raspoloživa) više sredstava investirano u privatni sektor i u investicije. Trenutno se vanbudžetski fondovi RS-a nalaze pod snažnim pritiskom zbog smanjenog priliva sredstava od uplaćenih doprinosa što je rezultat povećanog broja nezaposlenih. Pored toga, obaveze Republike Srpske za servisiranje duga po prethodnom kreditu MMF-a iznosit će oko 100-115 milion KM u 2013. i 2014. godini.

Iako je u industrijska proizvodnja u Republici Srpskoj (prema zvaničnim podacima Republičkog zavoda za statistiku) rasla za oko 19% u 2009. godini, a po oko 5% u 2010. i 2011. godini, to je dijelom bilo rezultat povećanja investicija u sektor nafte i naftnih derivata, a ostali ekonomski indikatori u RS-u su uglavnom negativni (kao i u FBiH), posebno za nezaposlenost. Pored toga, industrijska proizvodnja u RS-u pokazuje pad od oko 4% u prva četiri mjeseca 2012. godine (do pada industrijske proizvodnje u prva četiri mjeseca 2012. godine došlo je i u FBiH i to za 8%).

U 2011. godini Vlada RS-a je povećala porez na dohodak sa 8% na 10%, što je djelimično u smislu poreske stope rezultiralo usklađivanjem sa sistemom u FBiH (mada je osnovica za izračun poreza i dalje znatno različita u dva entiteta), ali je dodatno opteretilo privredu, bez ostvarivanja većih efekata na budžetske prihode. Nadalje, u 2011. godini uvedeno je i oporezivanje kapitalne dobiti, a koje također nije rezultiralo efektima na budžetske prihode, s tim da još nisu vidljivi dokazi stimulacije alternativnog načina investiranja ili povećanja potrošnje u RS-u.

Što se tiče budžetske politike u RS-u, za razliku od FBiH, socijalna davanja su niža, a Vlada RS-a je Zakonom o penzijsko-invalidskom osiguranju i Zakonom o pravu boraca napravila određene budžetske uštede ograničenjem povoljnih penzija i izdvajanjem sredstava za boračke kategorije iz Fonda PIO na borački dodatak. Davanja za primanja uposlenih u javnom sektoru u RS-u su smanjena na privremenoj osnovi, a i dalje su u prosjeku veće od primanja za slične poslove u privatnom sektoru u RS-u. Prema Ekonomskoj politici Vlade RS-a za 2012. godinu, Vlada RS-a planira nastaviti sa reformama socijalnog sektora (uključujući i revizije), prije svega reforma penzijskog sistema i reforma boračkih prava.

Iako većina mjera u entitetskim planovima i planu Vijeća ministara nisu bile dovoljno fokusirane, a istovremeno niti detaljno razrađene u smislu konkretnih aktivnosti i finansijskih implikacija (pogotovo u mjerama FBiH), usvojene mjere od strane oba entiteta i Vijeća ministara su uglavnom bile logično razrađene. Međutim, navedene mjere u najvećem dijelu nisu realizirane. U odnosu na navedene ciljeve i mjere planirane u oba entiteta, evidentno je da su implementirane mjere bile nedovoljne da bi se otklonile unutrašnje strukturalne slabosti ekonomije.

Bilo bi poželjno da vlade u BiH pripreme ažurirani plan mjera, koji bi bio fokusiran, provodiv i sa analiziranim efektima na makroekonomski okvir i određenim sredstvima u skladu sa kvalitetnom procjenom finansijskih implikacija. Mjere trebaju uzeti u obzir lekcije iz globalnih protukriznih mjera i planova (o kojima se govori na početku ovog poglavlja), te ključne slabosti bh. ekonomije (od kojih se neke razmatraju u narednom poglavlju). Nadalje, neophodno je da mjere različitih nivoa vlada u BiH budu koordinirane, te je preporučljivo da na osnovu predloženih entitetskih mjera (uključujući i

nivoa kantona i opština) i mjera Vijeća ministara, Fiskalno vijeće sačini sveobuhvatni okvirni plan mjera za BiH. Neophodno je osigurati da sve mjere svih nivoa vlasti budu komplementarne i sa konkretnim finansijskim implikacijama, rokovima i nadležnostima za svaku od mjera. Ovim bi se istovremeno osigurala priprema i implementacija kvalitetnijih ekonomskih i fiskalnih programa koje BiH šalje Evropskoj komisiji svake godine. Također je važno uspostaviti sistem monitoringa implementacije mjera i osiguranje fleksibilnost pristupa vlada u toku implementacije, odnosno brže djelovanje na eventualne nepredviđene promjene u ekonomskom ciklusu.

Dakle, u narednom periodu bh. vlade morat će ubrzano raditi na provođenju strukturnih reformi i restriktivnih budžetskih politika da bi uspostavile i održale fiskalnu stabilnost kao preduslov uspostavljanja makroekonomske stabilnosti. Sklapanje novog stand by aranžmana sa MMF-om u 2012. godini je neizbježno, ali treba biti razmatrano s pažnjom, posebno imajući u vidu kratke periode otplate kredita MMF-a. Sredstva trebaju biti iskorištena za investicije i strukturalne reforme (uključujući penzione reforme), a reforme tekućih rashoda (i u smislu visine izdataka, a posebno u smislu poboljšanja strukture i učinkovitosti rashoda) su neophodne. Istovremeno, imajući u vidu dosadašnje neispunjenje većine preuzetih obaveza (posebno u FBIH), bh. vlade i parlamenti u novom aranžmanu s MMF-om trebaju biti spremne na implementaciju neophodnih reformi.

4. Ključne slabosti bh. ekonomije i preporuke

U drugom poglavlju ovog dokumenta iznijeti su osnovni makrofiskalni podaci, kao i neki od podataka u oblastima u kojima BiH zaostaje za regijom. Zatim se u trećem poglavlju daje kratak osvrt na planirane mjere za oblažavanje krize u BiH, te činjenicu da, iako je većina (ambicioznih) mjera usvojenih u entitetskim planovima i planu Vijeća ministara za ublažavanje krize (iz 2008, i 2009. godine) bila logična, mjere nisu bile dovoljno detaljno razrađene, nisu su bile određene finansijske implikacije i izvori finansiranja za sve mjere. Mjere nisu bile koordinirane na nivou BiH, a u konačnici većina definiranih mjera nije implementirana.

Izneseni podaci i informacije iz drugog i trećeg poglavlja upućuju na sljedeće ključne slabosti bh. ekonomije:

1. **Kvalitet infrastrukture** u BiH niži je od regionalnog prosjeka, posebno u oblastima vodoprivrede i otpada i gradskog transporta. U okviru *Indeksa globalne konkurentnosti*, neadekvatna infrastruktura navedena je kao jedan od glavnih problema za poslovanje. Potrebno je nastaviti s ubrzanim aktivnostima u gradnji cestovne infrastrukture, te ostvariti dodatne investicije, posebno u oblastima vodoprivrede i otpada i željezničkog transporta. Istovremeno, nivo investicija u BDP-u je u regionalnoj uporedbi najniži u BiH i spustio se na kritični nivo ispod 20% BDP-a (a imajući u vidu potrebu za dostizanjem kvaliteta infrastrukture). U oblasti javnih investicija potrebno je dalje raditi na otklanjanju administrativnih prepreka i slabosti kapaciteta pri implementaciji projekata, te posebnu pažnju posvetiti izbjegavanju potpisivanja kreditnih ugovora, prije ispunjavanja svih neophodnih preduslova (pravnih i kapacitetnih) za implementaciju projekta. Imajući u vidu ograničenost fiskalnog prostora u BiH (usljed visokog poreskog opterećenja i tekućih rashoda), od krucijalne važnosti je odrediti jasnu prioritizaciju kapitalnih projekata i jasnu strategiju zaduživanja, te maksimalno

iskoristiti mogućnosti sufinansiranja kapitalnih projekata grantovima (npr. putem Investicionog okvira za zapadni Balkan). Također je važno jasno definisati nadležnosti i odrediti sredstva za održavanja infrastrukture (što je do sada posebno problematično na opštinskom nivou).

2. **Direktne strane investicije** su na izrazito niskom nivou u BiH. Za povećanje stranih investicija neophodno je poboljšanje poslovne klime (dalje razrađeno pod tačkom 4), pojednostavljenje poreskog sistema (dalje razrađeno pod tačkom 5), te kredibilan konačan plan privatizacije (uglavnom u FBiH).
3. **Nezaposlenost** od skoro 28% (po ILO standardima) je izuzetno visoka u BiH sa zabrinjavajućim trendom pogoršanja. I za ovu oblast neophodno je poboljšanje poslovne klime (dalje razrađeno pod tačkom 4) i pojednostavljenje poreskog sistema (dalje razrađeno pod tačkom 5), korekcija primanja u javnom sektoru (objašnjeno po tačkom 7), kao i osiguranje uslova za povećanu mobilnost radne snage (prije svega u smislu mobilnosti u i van tržišta rada).
4. **Poslovna klima** je značajan problem, koji se direktno odražava na sve sfere ekonomije i na sve oblasti navedene u ovom dokumentu. U okviru rangiranja u različitim oblastima iz brojnih izvještaja međunarodnih institucija u oblasti poslovne klime i faktora bitnih za poslovanje, BiH je u prosjeku najniže rangirana zemlja zapadnog Balkana, s posebno lošim pozicijama u oblastima razvoja ljudskog kapitala, konkurentnosti i inovacija. Izrazito lošu poziciju (i na zapadnom Balkanu i među zemljama istočne Evrope i centralne Azije) BiH zauzima u indikatorima lakoće poslovanja, s posebno lošim rezultatima na poljima početka poslovanja, provođenja ugovora i registrovanja imovine. Neophodno je prije svega smanjiti poresko opterećenje na radnu snagu, generalno pojednostaviti poreze i procese za plaćanje poreza, te povećati mobilnost radne snage (u i van tržišta rada i u smislu minimalnih primanja). Neophodna su ulaganja vlada u podsticaje inovacija (npr. u skladu sa strategijama za ovu oblastu usvojenim u Srbiji), povećanje praktičnog kvaliteta obrazovanja (uključujući i modernizaciju i unaprjeđivanje efikasnosti investicija u obrazovanje i investiranje u razvoj vještina "izvan škole") i bolju povezanost obrazovanja sa potrebama tržišta rada. Pojednostavljenje i automatizacija procedura dozvola i registracija su također neophodni.
11. **Poresko opterećenje privrede** u BiH je izrazito visoko (ne samo u odnosu na zemlje regije, već i u odnosu na zemlje nove članice EU) i u smislu stopa poreza i doprinosa, i u smislu efektivnih stopa poreza i doprinosa za poslodavce, a posebno u smislu opterećenja u odnosu na nivo BDP-a. Posebno visoko opterećenje (čak više i u odnosu na EU zemlje čiji je dohodak po stanovniku mjeren standardom kupovne moći i do četiri puta veći u odnosu na BiH, a mjeren u eurima šest puta veći) je opterećenje socijalnim doprinosima, posebno u FBiH. Poresko opterećenje privrede u BiH je izrazito visoko. PDV treba zadržati na relativno niskoj jednoj stopi (koja pojednostavljuje sistem i administraciju i smanjuje mogućnosti evazije) i usmjeriti napore na povećanje efikasnosti naplate. Trenutne stope poreza na dohodak i dobit su također generalno primjerene (smanjenja bi bila poželjna, ali do povećanja ne bi smjelo doći), dok procedure plaćanja i izračuni osnovica za poreze trebaju biti pojednostavljeni. Doprinosi se trebaju smanjivati, posebno u FBiH. Razni ostali porezi/naknade koje se naplaćuju od privrede su u BiH dvostruko veći u odnosu na zemlje u regiji (i iznose oko 5% prema Izvještaju o lakoći poslovanja), te također trebaju biti smanjene (uključujući i sva ostala kvazi-poreska opterećenja i naknade). Apsolutno je jasno da ne postoji način da se osiguraju neki novi redoviti prihodi kojim bi se u nadomjestilo potrebno

smanjenje poreskog opterećenja privrede. Konsekventno, smanjenje poreskog opterećenja mora, pored povećanje poreskog obuhvata (kao rezultat smanjenja poreskog opterećenja, ali i pojednostavljanje poreskog sistema), mora biti praćeno i smanjenjem (trenutno previsokih) javnih rashoda i to putem mjera koje prije svega uključuju povećanje efikasnosti rashoda (npr. putem boljeg ciljanja socijalnih davanja i subvencija) i smanjenje izdvajanja za primanja uposlenih u javnom sektoru putem, ali i smanjenjem ostalih rashoda (npr. smanjenje materijalnih troškova).

6. **Kompleksnost poreskog sistema se mora eliminirati.** Zabrinjavajuća je činjenica da je u regionalnoj uporedbi poreski sistem daleko najkomplikovaniji u BiH, gdje privrednici moraju godišnje potrošiti 422 sata na poreske procedure. Ovako komplikovan sistem predstavlja dodatno opterećenje privrede, neovisno o stopama poreza. Izračun osnovice za primjenu poreskih stopa, sistem olakšica, te same procedure i potrebna poreska dokumentacija se trebaju pojednostaviti, i to posebno za direktne poreze i doprinose i naročito u FBiH.
7. **Relativno visoka prosječna primanja u BiH** također predstavljaju problem za konkurentnost ekonomije i privlačenje investicija. Ona su velikim dijelom uzrokovana relativno visokim primanjima uposlenih u javnom sektoru u odnosu na zemlje okruženja (vidi tačku 8), a koja istovremeno djeluju kao pritisak i na primanja u privatnom sektoru. Potrebno je razmotriti primanja u javnom sektoru i smanjiti/ograničiti primanja za radna mjesta u skladu sa zemljama regije i ostalim zemljama sa sličnim nivoom dohotka po stanovniku i u skladu sa primanjima za slične poslove u privatnom sektoru (te između primanja u javnom sektoru po pozicijama u odnosu na odgovornosti, prije svega u FBiH).
8. **Javni rashodi su visoki** u odnosu na regiju i zemlje sa uporedivim nivoom dohotka po stanovniku. Snažna fiskalna ekspanzija u pretkriznom periodu rezultirala je povećanjem slabo ciljanih socijalnih davanja (posebno u FBiH) i povećanjem primanja zaposlenih u javnom sektoru. U toku krize, entitetske i (dijelom) kantonalne vlade nisu smanjile tekuće rashode u obimu u kojem je to urađeno u ostalim zemljama regije. Izdvajanja za primanja uposlenih u javnom sektoru su izrazito visoka, dijelom zbog kompleksne strukture i obimne i neefikasne administracije (posebno u FBiH), ali i zbog visokih primanja za zaposlene u javnom sektora. Neophodno je napraviti pregled organizacijske strukture po radnim mjestima u svim institucijama na svim nivoima vlasti u BiH, s ciljem eliminisanja duplikacija nadležnosti/radnih mjesta unutar institucije, unutar nivoa vlade, te unutar ukupnog sektora opšte vlade (posebno u FBiH između Vlade FBiH, kantona, opština i gradova), te s ciljem povećanja efikasnosti i efektivnosti rada zaposlenih. Nadalje, (kao što je navedeno pod tačkom 7), potrebno je razmotriti primanja u javnom sektoru i smanjiti/ograničiti primanja za radna mjesta u skladu sa zemljama regije i ostalim zemljama sa sličnim nivoom dohotka po stanovniku i u skladu sa primanjima za slične poslove u privatnom sektoru. U oblasti socijalno-boračkih naknada, neophodno je provesti reviziju korisnika i na taj način usmjeriti pomoć onima kojim je najpotrebnija.
9. **Strategija zaduživanja** se mora donijeti na nivou BiH (na temelju detaljnih entitetskih strategija). Iako je ukupan javni dug BiH i dalje na umjerenom nivou, zabilježio je snažan rast u periodu od 2008. godine (i to uglavnom usljed zaduživanja za podršku tekućih rashoda budžeta od međunarodnih institucija i usljed zaduživanja putem obveznica i zapisa). Pored toga, značajan dio zaduženja u posljednjom periodu je nepovoljan u smislu perioda otplate. Nadalje, treba napomenuti i da je dug potcijenjen u odnosu na druge zemlje, obzirom da

unutrašnji dug BiH ne uključuje restituciju. Zato se daljnjem zaduženju treba pristupiti krajnje oprezno, uz zaduženje isključivo za javne investicije (vidjeti tačku 1).

10. Konačno, osnovni problem je nedostatak kvalitetne **koordinacije makroekonomskih i fiskalnih politika** u BiH (niti između državnog i entitetskih nivoa, niti unutar entiteta, a naročito u FBiH), što se ogleda u lošem kvalitetu dokumenata, kao što je Ekonomski i fiskalni program BiH, koji se kao glavni strateški dokument šalje Evropskoj komisiji svake godine, i koji je priprema za Predpristupne ekonomske programe koje Evropskoj komisiji šalju zemlje kandidati, te za Programe prilagođavanja (*Convergence Programmes*) koje Evropskoj komisiji šalju zemlje članice Evropske unije. Pored činjenice da je dokument preoptimističan i u dijelu makroekonomskih, a posebno u dijelu fiskalnih kretanja, u dokumentu ne postoji krovna vizija politika (kao što je to slučaj u dokumentima svih drugih zemalja), a za sektor javnih finansija nema obrazloženja ukupne pozicije BiH, dok dva entiteta prikazuju različite fiskalne pristupe (u smislu kontrakcije/ekspanzije). Ekonomski i fiskalni program uglavnom razlaže protekle aktivnosti, s malo fokusa na buduće aktivnosti (od kojih je većina navedenih identična onim navedenim u prošlogodišnjim dokumentima, a koje nisu implementirani po planu). Navedene strukturalne reforme entiteta su u pojedinim dijelovima dijametralno suprotne, a iznijete su uglavnom bez adekvatne analize finansijskih implikacija i uticaja na makro-fiskalni okvir. Dokument je u pojedinim dijelovima nekonzistentan u smislu obrazloženja i nekoherentan u smislu navedenih obrazloženja i definiranog makro-fiskalnog okvira. Imajući u vidu zajedničku monetarnu politiku i sistem indirektnog oporezivanja, kao i veličinu bh. tržišta, nameće se neophodnost bolje koordinacije makro-fiskalne politike na nivou BiH. Apsurdno je da s jedne strane na globalnom nivou imamo presedan u smislu prepoznavanja potrebe za međunarodnom koordinacijom fiskalne politike (uključujući Fiskalni sporazum EU, ali i pozive MMF-a i Svjetske banke na bolju povezanost i koordinaciju fiskalnih politika na globalnom nivou), dok se unutar BiH politike vode bez kvalitetne koordinacije među entitetima, a u FBiH bez kvalitetne koordinacije sa nižim nivoima vlasti.

LITERATURA

1. Direkcija za ekonomsko planiranje BiH, *Ekonomski i fiskalni program BiH za 2012. godinu*, mart 2012. godine;
2. Evropska banka za obnovu i razvoj, *Tranzicijski izvještaj 2011*, novembar 2011. godine;
3. Evropska unija, *Pakt za stabilnost i rast*, juni 1997. godine;
4. Evropska unija, *Sporazum o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju*, januar 2012. godine;
5. INSEAD, *Globalni indeks inovacija*, oktobar 2011. godine;
6. Međunarodni monetarni fond, *World Economic Outlook* (uključujući bazu podataka), april 2012. godine;
7. Međunarodni monetarni fond, *Regional World Economic Outlook: Evrope*, oktobar 2011. godine;
8. OECD, *Indeks investicionih reformi*, mart 2010. godine;
9. Svjetska banka, *Izvještaj o lakoći poslovanja 2012*, oktobar 2011. godine;
10. Svjetski ekonomski forum, *Indeks globalne konkurentnosti*, septembar 2011. godine;
11. Vijeće ministara BiH, *Mjere iz nadležnosti VM za ublažavanje posljedica ekonomske krize na gospodarstvo BiH*, mart 2009. godine;
12. Vlada Federacije BiH, Savez samostalnih sindikata BiH, Udruženje poslodavaca FBiH i Ekonomsko-socijalno vijeće FBiH, *Program mjera za ublažavanje posljedica globalne ekonomske krize i unaprjeđenja poslovnog ambijenta u FBiH*, decembar 2008. godine;
13. Vlada Republike Srpske, *Mjere za ublažavanje negativnih efekata svjetske ekonomske krize u Republici Srpskoj*, januar 2009. godine;
14. Vlada Republike Srpske, *Nacrt ekonomske politike Republike Srpske za 2012. godinu*, novembar 2011. godine;
15. The Vienna Institute for International Economic Studies, *Analize i projekcije*, mart 2012. godine.