

MEĐUNARODNI MONETARNI FOND

BOSNA I HERCEGOVINA

Konsultacije po članu IV u 2006. godini

Preliminarni zaključci

Kako će se pamtiti 2006. godina? Kao godina ekonomskog napretka?...

U protekloj godini, od posljednjih konsultacija po člana IV, Bosna i Hercegovina ostvarila je dobar ekonomski napredak u određenim područjima. Uz procijenjeni rast od 5-5½ procenata u 2005. i 2006. godini, stvarni rast BDP bio je zadovoljavajući. Uprkos višim cijenama nafte i uticaju PDV-a, suštinska inflacija je ostala na relativno niskom nivou, podržana Valutnim odborom (*currency board*). Nivo izvoza je visok. Izvjestan napredak postignut je u ograničavanju finansijskog tereta domaćih potraživanja. Isto tako, došlo je do produbljanja finansijskog posredovanja, a istovremeno, registar kredita doprinijeće jačanju upravljanja bankarskim rizikom.

Najznačajnije dostignuće je uspješno uvođenje PDV-a. PDV ima najveći uticaj na ekonomiju i izazvao je različite reakcije, što ne predstavlja iznenađenje. Još uvijek je suviše rano da se definišu konačni zaključci o veličini ovog uticaja. Naša procjena, na osnovu informacija koje su do sada dostupne, sažeta je u Okviru 1. Međutim, pored ekonomskog uticaja, PDV je donio dvije ključne, mada manje opipljive, koristi: (i) već doprinosi smanjenju sive ekonomije; i (ii) predstavlja važan korak ka stvaranju jedinstvenog ekonomskog prostora a, preko jedinstvenog računa, ka izgradnji državnih institucija u Bosni i Hercegovini.

Okvir 1. Uticaj PDV-a

O cijenama: Maloprodajne cijene u maju bile su 8.6 procenata više nego u prethodnoj godini. Procjenjujemo da je PDV odgovoran za 3-3½ procentualna poena, a ostalo odražava inflaciju i uticaj administrativnog povećanja cijena krajem 2005. i u 2006. godini.

O uvozu: Uvoz je dostigao vrhunac decembra 2005. godine pred uvođenje PDV-a i drastično opao u januaru. Ovaj pomak u uvozu, koji povećava spoljni deficit tekućeg računa u 2005. i smanjuje ga u 2006. godini, pocjenjuje se na 1½ procenta BDP-a.

O izvozu: Izvoz je značajno porastao početkom 2006. godine (33½ procenta u prva četiri mjeseca u odnosu na isti period prošle godine). Ovo povećanje djelimično odražava veću motivaciju za tačnim prijavljivanjem izvoza usljed PDV-a; međutim, teško je procijeniti precizan uticaj ovog faktora.

O ubiranju poreza: Prikupljanje PDV-a i poreza na promet do maja iznosilo je 6.4. procenta BDP-a u odnosu na 4.5 procenta BDP-a u istom periodu prošle godine. Međutim, zaostali porez na promet iz decembra 2005. godine iznosi 1 procenat BDP-a, a neisplaćeni povrat PDV-a i krediti čine dodatnih 0.6 procenata BDP-a; ovo se neće ponoviti naredne godine. Stoga, permanentna dobit od PDV-a procjenjuje se na oko ¼ procentualnog poena BDP-a.

... ili kao godina u kojoj su politike krenule pogrešnim putem?

Velika pažnja koja se posvećuje predstojećim izborima dovodi do paralize politika i, u nekim područjima, njihovog vraćanja unazad. I to u periodu u kojem slabi uloga OHR-a i građani Bosne i Hercegovine konačno preuzimaju punu odgovornost za upravljanje svojom zemljom.

- ***Budžetska koordinacija i disciplina popuštaju.*** RS je odstupila od ciljeva za 2006. godinu koji su dogovoreni na Nacionalnom fiskalnom vijeću marta prošle godine. Nove obaveze po pitanju potrošnje su stvorene, na primjer na osnovu zakonskih propisa Federacije za civilne žrtve rata, koji mogu povećati rashode za do 90 miliona KM. Opšte povećanje plata planira se na nižim nivoima vlasti. Isto tako, javljaju se zahtjevi za slabljenje PDV-a kroz razna izuzeća i trošenje "viška prihoda", mada, kao što se vidi iz Okvira 1, najveći dio ovih prihoda je privremene prirode.
- ***Došlo je od atrofije napora usmjerenih ka strukturalnim reformama.*** Ključna legislativa, npr. Zakon o obligacijama, kasni. Državni Zakon o platama prepušten je razvoju događaja toliko dugo da njegovo usvajanje do kraja ove godine nije vjerovatno. U Federaciji je došlo do zastoja u privatizaciji.

Ukoliko se ova paraliza nastavi, naredne državne i entitetske vlade suočice se sa značajnim fiskalnim problemom u 2007. godini. Naše preliminarne procjene ukazuju na to da, ukoliko se tekuće politike nastave, konsolidovani bilans generalne vlade smanjiće se sa suficita od 1 procenat BDP-a u 2005. godini na deficit od $\frac{1}{4}$ procentualna poena ove godini, i na deficit od oko 1 procenat BDP-a u 2007. godini, dok će doći do kumulativnog pada od 2 procentualna poena BDP-a tokom dvije godine.

Lideri vlada još uvijek imaju vremena da preduzmu aktivnosti i usmjere se na nekoliko ključnih ciljeva prije izbora.

- ***Oduprijeti se predizbornim fiskalnim pritiscima.*** Ovo zahtijeva ograničavanje potrošnje u okviru budžeta za 2006. godinu, naročito kada su u pitanju plate i odbrana; održavanje discipline u pogledu zaduživanja nižih nivoa vlasti; poštovanje datuma presjeka prikupljana doprinosa od strane entitetskih fondova penzionog osiguranja; i odbacivanje nulte stope i oslobađanja od PDV-a.
- ***Održati integritet jedinstvenog računa.*** *Prvo*, entitetske vlade moraju riješiti spor oko raspodjele prihoda, u najskorijem roku. U suprotnom, doći će do ponovnog poremećaja izvršenja budžeta i, što je važnije, kredibilitet UIO i jedinstvenog računa – ključnih komponenti izgradnje države - biće poljuljani. Da bi ovo rješenje bilo održivo, entiteti moraju sami doći do njega. *I, drugo*, moraju se oduprijeti prijedlozima za namjensko trošenje sredstava sa jedinstvenog računa.
- ***Izvršiti pripreme za čvrst budžet za 2007. godinu.*** Ovo zahtijeva poštovanje usaglašenog budžetskog kalendara Međuvladine grupe za koordinaciju; konsolidovanje ino-finansiranih projekata u budžet; usaglašavanje o okvirnom budžetskom cilju generalne vlade; i donošenje zakona o platama na nivou države.

- **Uspostaviti jako Nacionalno fiskalno vijeće (NFV).** Dobar zakon o NFV treba da počiva na međunarodnim iskustvima, koji su rezimirani u Okviru 2. Međutim, najvažnija lekcija je da nijedan sistem ne može da funkcioniše bez političke volje za saradnjom. Pored toga, da bi NFV efektivno djelovao, treba formalizovati tehničku saradnju između ministarstava finansija, a treba usvojiti i zakon na osnovu kojeg se EPPU uspostavlja kao dio državne uprave.
- **Ojačati superviziju finansijskog sektora** putem obezbjeđivanja parlamentarne potvrde rukovodstva Bankarske agencije Federacije, usaglašavanja modaliteta objedinjavanja supervizije banaka, i usvajanja zakona o lizingu na državnom nivou.

Okvir 2. Mehanizmi fiskalne koordinacije: lekcije iz međunarodnog iskustva

Naše istraživanje mehanizama fiskalne koordinacije, koje počiva na iskustvima Austrije, Australije, Belgije, Brazila, Južne Afrike, Švajcarske i Evropske Unije, pokazuje da postoje različiti pristupi fiskalnoj koordinaciji, ali svi uključuju **fiskalna pravila** ili **nezavisne fiskalne institucije**, ili njihov spoj.

Zemlje sa fiksnim kursnim stopama imaju stroža pravila i jače institucije nego one sa fleksibilnim kursnim stopama.

Uspješna koordinacija zahtijeva **objedinjen budžetski kalendar, u skladu sa računovodstvenim pravilima, i redovno fiskalno izvještavanje** na svim nivoima vlasti.

Djelotvornost i kredibilitet bilo kojeg mehanizma koordinacije zavise od postojanja **kazni**, kao i **moćnosti i volje da se primijene**. Najsnažniji mehanizmi automatski određuju kazne za one koje krše dogovorene politike. Od takvih kazni može se odstupiti samo većinskim glasanjem.

U svim slučajevima, **ukupan nivo javne potrošnje i ukupan bilans određuju se na nivou države, a odgovornost za sprovođenje kazni počiva na državnoj vladi**. Raspodjela prihoda, potrošnja i ukupan bilans predmet su pregovora između državne i podržavnih vlada.

Fiskalna pravila i nezavisne fiskalne institucije neophodne su, ali ne i dovoljne da bi se garantovale dobre fiskalne politike; **politička volja za koordinacijom predstavlja centralni uslov**.

Plan u četiri tačke za nove vlade poslije izbora

1. Konkurentnost i razvoj

Ključni cilj za Bosnu i Hercegovinu je smanjiti deficit tekućeg računa uz istovremno stimulisanje samoodrživog rasta. Ovo zahtijeva jačanje konkurentnosti, što će, zauzvrat, dovesti do povećanja izvoza, ekonomske aktivnosti, novih radnih mjesta i domaće štednje. Domaća štednja je trenutno na niskom nivou zbog slabe profitabilnosti preduzeća i malog obima stranih investicija. I dok se očekuje skoriji rapidan rast izvoza, prvenstveno kao rezultat ranijih investicija u metalni i sektor rudarstva, njegov rast neće se održati, a baza će ostati uska i podložna kretanjima svjetskih cijena roba, osim ako ne dođe do pomaka u strukturalnim reformama.

Dobro je poznato šta treba učiniti. Bosna i Hercegovina se nalazi na posljednjem mjestu u srednjoj i jugoistočnoj Evropi u pogledu strukturalnih reformi i postoji potreba za pristizanjem drugih zemalja. U suprotnom, rast i otvaranje novih radnih mjesta biće zaustavljeni, a Valutni odbor, koji u posljednjoj deceniji predstavlja temelj monetarne stabilnosti, sve će se više dovoditi u pitanje.

- Postupak stečaja treba provoditi, a privatizaciju ojačati, naročito u Federaciji.
- Otpis dugova preduzeća u državnom vlasništvu treba omogućiti samo u kontekstu privatizacije. Nedavno usvojeni zakon u Federaciji treba dopuniti kako bi se ova veza učinila eksplicitnom. Istovremeno, treba striktno provoditi prikupljanje tekućih poreza i doprinosa.
- Ponovno otvaranje završenih privatizacija može narušiti povjerenje investitora, i treba ga izbjeći.
- Zakone o radu i druge propise treba dopuniti kako bi se zaustavilo nagomilavanje potraživanja po osnovu plata tamo gdje radnici nisu efektivno zaposleni u preduzeću, i dozvoliti radnicima da promijene poslodavca bez prethodno izmirenih postojećih obaveza.
- Kolektivne pregovore o platama treba primijeniti samo na potpisnike ugovora, a, kada je u pitanju privatni sektor, treba ih voditi bez uplitanja vlade.

Poređenje EBRD indikatora tranzicije

	Udio privatnog sektora u BDP EBRD polugodišnja procjena estimate (%)	Preduzeća			Tržišta i trgovina			Finansijske institucije		Infrastruktura
		Privatizacija velikog obima	Privatizacija malog obima	Upravljanje i restrukturiranje preduzeća	Liberalizacija cijena	Trgovina & devizni sistem	Politika konkurencije	Bankarska reforma & liberalizacija kamatnih stopa	Tržište hartijama od vrijednosti & ne-bankarske finansijske institucije	Reforma infrastrukture
BiH	55	2.7	3.0	2.0	4.0	3.7	1.0	2.7	1.7	2.3
CE/Balti?ke zemlje 1/	76	3.8	4.3	3.4	4.3	4.3	2.9	3.8	3.3	3.2
Jl Evropa 2/	67	3.3	3.8	2.4	4.2	4.2	2.1	3.1	2.1	2.6

Izvori EBRD Izvještaj o tranziciji, 2005: prora?uni osoblja MMF-a (neponderisanih) regionalnih prosjeka.

1/ Osam novih zemalja EU: ?eška Republika, Estonija, Ma?arska, Latvija, Litvanija, Poljska, Slova?ka Republika i Slovenija.

2/ Jugoisto?na Evropa (bez BiH): Albanija, Bugarska, Hrvatska, Rumunija, BJR Makedonija, i Srbija i Crna Gora.

2. Makroekonomska stabilnost

Fiskalna politika je, u osnovi, jedini instrument makroekonomske politike pod Valutnim odborom. Njen cilj treba biti usmjeren ka kratkoročnoj stabilizaciji i dugoročnoj održivosti.

- **Budžeti za 2007. godinu** treba da zaustave pogorsanja konsolidovanog bilansa generalne vlade koji će se, s obzirom na tekuće politike, vjerovatno destiti. Budžeti, za

cilj treba da imaju, u najmanj ruku izbalansiranu budžetsku poziciju (uključujući ino-finansirane projekte), uz primjenu vjerodostojnih mjera da bi se to postiglo.

- U *srednjoročnom periodu*, fiskalna politika treba doprinijeti povećanju ukupne domaće štednje i treba kompenzirati teret različitih domaćih potraživanja prema vladi. Ova dva faktora zahtijevaju održavanje malog suficita generalne vlade ($1/4 - 1/2$ procentualnog poena BDP-a). Ovaj cilj će se možda morati korigovati s obzirom na to da će se uslovi izmirivanja domaćih potraživanja razjasniti u narednom periodu.

I u 2007. godini, i srednjoročno, novu potrošnju treba kompenzirati smanjenjem postojećih rashoda, naročito za državnu upravu i transfere. Dugoročno gledano, Bosni i Hercegovini potrebna je dogradnja javne infrastrukture i priprema ekonomije za članstvo u Evropskoj Uniji. Međutim, s obzirom na već veliki udio vlade u BDP-u, koji treba smanjiti, i potrebu za manjim poreskim opterećenjem, naročito na rad, ovi dodatni rashodi mogu se kompenzirati samo uštedom na drugom mjestu. Postoji dosta prostora za štednju: državna uprava pati od dupliranja funkcija i neefikasnosti; potrošnja na plate i socijalne transfere mnogo je veća nego u sličnim ekonomijama, i, štaviše, naglo je porasla u posljednje dvije godine. Samo ove dvije kategorije iznose skoro dvije trećine ukupne javne potrošnje.

Sve dok se uslovi izmirenja domaćih potraživanja prema vladi ne finaliziraju na zakonski čvrst i finansijski održiv način, ovo pitanje će i dalje da visi kao Damoklov mač nad javnim finansijama. Izvjestan napredak postignut je posljednjih mjeseci: Zakon o staroj deviznoj štednji postavio je uslove koji su fiskalno održivi; na sličan način, Zakon o unutrašnjem dugu RS. Međutim, Zakon o unutrašnjem dugu Federacije predstavlja korak u pogrešnom smjeru: ne samo da je maksimalan iznos mnogo veći nego što je potrebno, nego čini se da su dati uslovi izdašniji nego što to nalažu odluke Ustavnog suda, a zakon ne sprečava osobu koja potražuje dugove da istovremeno koristi i upravne kanale i sud.

Zakon o restituciji, koji je trenutno u pripremi, treba biti u skladu sa fiskalnom održivosti. Treba odoliti političkim pritiscima za proširenje obima restitucije; restitucija u naturi treba biti ograničena kako ne bi dovela do neizvjesnosti u pogledu imovinskih prava; a novčanu nadoknadu treba ograničiti u skladu sa dugoročnom platežnom moći budžeta. Na kraju, ali ne i na posljednjem mjestu, cjelokupnu restituciju treba provoditi u okviru zakona.

Centralna banka ima važnu ulogu podrške obezbjeđivanju makroekonomske stabilnosti. Kao instrument makroekonomske politike, obavezne rezerve imaju ograničenu efektivnost. Međutim, mada se tekući nivo čini generalno adekvatnim, Centralna banka treba biti spremna da, u slučaju potrebe, izvrši korekcije. S tim u vezi, podržavamo ukidanje limita od 20 procenata. Pored toga, Centralna banka treba nastaviti sa praćenjem ekonomske situacije i predočavanjem nezavisne makroekonomske analize NFV-u.

Čvrste makroekonomske politike zavise od pouzdane statistike. Uz izuzetak monetarnih podataka i podataka centralne vlade, pokrivenost i kvalitet statističkih podataka izuzetno su loši. Centralna banka treba urgentno raditi na unapređenju procjene platnog bilansa; kantoni i opštine treba redovno da izvještavaju o izvršenju svojih budžeta; u cilju njegovanja saradnje i iskorištavanja sinergije, državni i entitetski zavodi za statistiku treba da, kao prvi korak, budu dovedeni pod isti budžet.

3. Čvrst finansijski sistem sa dobrim nadzorom

Nedavna misija u vezi sa Programom procjene finansijskog sektora (FSAP) utvrdila je nekoliko nedostataka u bankarskoj superviziji. Oni uključuju odsustvo konsolidovane supervizije; neadekvatnu klasifikaciju kredita i propise u vezi sa rezervama; nedostatak adekvatne zakonske zaštite supevizora; kao i nedovoljnu saradnju sa stranim supervizorima.

Vjerujemo da je jedinstvena agencija za superviziju banaka, za ono što danas predstavlja državni bankarski sistem, neophodna. U nekoliko zemalja, za superviziju banaka zadužena je centralna banka, dok u drugima djeluju nezavisne supervizorske agencije. S obzirom na to da Bosna i Hercegovina već ima jaku i nezavisnu centralnu banku, bilo bi logično da se supervizija banaka objedini upravo na tom mjestu. Međutim, uspostavljanje posebne agencije takođe bi moglo da funkcioniše – mada bi to zahtijevalo veće napore ka obezbjeđenju njene nezavisnosti i efikasnosti. Objedinjena supervizija treba, u početku, da se usmjeri na bankarstvo i lizing, a mogla bi, postepeno, da preuzme pregled preostalog finansijskog sektora.

Došlo je do brzog porasta aktivnosti na lizingu i osiguranju, ali je supervizija slaba i nedosljedna. Ovo dovodi do značajnog rizika po ove sektore i, konačno, po javnost. Hitno je potreban zakon koji će obezbijediti zakonski okvir za lizing i prenos ovlašćenja na objedinjenog supervizora. Treba izgraditi tehničke propise i kapacitet supervizije osiguranja.

4. Efikasne i odgovorne fiskalne strukture

Javne finansije ne treba samo da služe kao cilj makroekonomske stabilnosti, nego i da promovišu ekonomsku efikasnost i odgovornost u korišćenju javnih resursa. Ovi širi ciljevi zahtijevaju dalekosežne reforme. Mada je vremenski raspored ovih reformi duži, važno je uskoro otpočeti potrebnu političku debatu o sljedećem:

- **Reformi i koordinaciji direktnih poreza** kako bi se smanjile nepravilnosti i promovisalo plaćanje poreza, učešće na tržištu rada i investicije.
- **Harmonizaciji odredaba u vezi sa mrežom socijalnog osiguranja i penzionih sistema** kako bi se razvilo jedinstveno tržište rada. U tom procesu, reformisati sisteme kako bi se obezbijedila njihova dugoročna održivost. Planovi za penzionu reformu, o kojoj se trenutno vode diskusije u RS, mogu da podstaknu širu debatu u zemlji, koja takođe treba da koristi međunarodna iskustva.
- **Racionalizaciji međuvladinih fiskalnih odnosa** kako bi se obezbijedili podsticaji za saradnju, povezati ovlaštenja za oporezivanje sa odgovornošću za rashode na svakom nivou, i olakšao prenos nadležnosti sa entiteta na državu.

* * * * *

Često se previđa napredak koji je ostvaren u Bosni i Hercegovini, a pažnja se usmjerava samo na preostale probleme, i političke i ekonomske prirode. Svjesni smo ovog rizika i nastojimo da imamo uravnotežen pristup, u što je moguće većoj mjeri. Istovremeno, sasvim je lako steći

lažan osjećaj sigurnosti iz monetarne stabilnosti i zadovoljavajućih podataka o rastu tokom posljednjih nekoliko godina. Međutim, sama monetarna stabilnost ne garantuje održiv razvoj i podizanje životnog standarda. Postizanje ovih ciljeva zahtijeva teške političke odluke. Izazovna je želja da se oslonac još neko vrijeme traži u međunarodnoj zajednici. Međutim, ništa od onoga što smo naveli u planu politike ne zahtijeva intervenciju OHR-a, niti to predstavlja nešto čime sami građani Bosne i Hercegovine ne mogu da se pozabave. Većina sagovornika sa kojima smo se susreli tokom posljednje dvije sedmice spremna je da to učini, a MMF je spreman da, po potrebi, pruži pomoć.

Banja Luka, 26. juni 2006.