

Međunarodni monetarni fond

**Zapadni Balkan:
15 godina ekonomske tranzicije**

Posebno izvješće o
regionalnim ekonomskim
pitanjima

.....
Zuzana Murgasova, Nadeem Ilahi, Jacques Miniane,
Alasdair Scott, Ivanna Vladkova-Hollar,
i tim zaposlenika MMF-a

15.03.

Zapadni Balkan: 15 godina ekonomske tranzicije

SAŽETAK

Zemlje Zapadnog Balkana su tijekom proteklih 15 godina prošle kroz veliku ekonomsku preobrazbu te su brojne od njih neprepoznatljive u odnosu na to gdje su bile na prijelazu stoljeća. Nakon 1990.-tih, obilježenih sukobima, te su zemlje krenule u sveobuhvatnu ponovnu izgradnju i reformu svojih gospodarstava. Otvorile su se prema globalnoj trgovini te su se u većoj mjeri orijentirale prema izvozu, proširile ulogu privatnog sektora, stavile van snage propise koji su gušili razvoj poduzeća te počele s izgradnjom institucija potrebnih za podršku tržišnom gospodarstvu. Izgrađeni su bankarski sustavi – u nekim slučajevima doslovno od nule – uz pomoć stranog kapitala i stručnih znanja. Rezultati tih nastojanja očitovali su se u stabilnom gospodarskom rastu, značajnom povećanju dohotka i životnog standarda te većoj makroekonomskoj stabilnosti.

Međutim, proces strukturne preobrazbe zastao je sredinom 2000.-tih, suočen s interesnim skupinama te početkom reformskog zamora te je ostao nedovršen. Do početka globalne financijske krize rast na Zapadnom Balkanu bio je više predvođen obilnom globalnom likvidnošću i neodrživim dotokom kapitala nego stvarnim napretkom gospodarskih reformi. Jasni dokazi nedostataka u ekonomskom modelu regije očituju se u izuzetno visokim stopama nezaposlenosti koje su u brojnim državama iznosile više od 20 posto, čak i na vrhuncu procvata prije krize.

U razdoblju nakon krize, rast u zemljama Zapadnog Balkana izgubio je na snazi. Uz nepovoljno vanjsko okruženje, nedovršeni proces reformi je bio ključ neostvarenja konvergencije prema razini dohotka bogatijih država Europske unije. A brži rast sam po sebi nije dovoljan. Zemlje Zapadnog Balkana također trebaju generirati radna mjesta ako žele obrnuti trend loših ishoda na tržištu rada koji su razlog zaostajanja tolikog broja država.

Što je, dakle, potrebno učiniti? Očuvanje makroekonomske stabilnosti je od ključne važnosti za trajni rast. Potrebno je očuvati dosadašnja postignuća, primjerice nisku inflaciju. Zemlje koje su suočene s visokim fiskalnim deficitima i javnim dugom trebaju hitno rješavati ta pitanja; dok druge trebaju postupno ponovno izgraditi fiskalne zaštite. Posvuda u regiji potrebna su ulaganja u sektorima izloženim uvoznj konkurenciji kako bi se osnažio izvoz i smanjio velik trgovinski deficit i deficit tekućeg računa platne bilance. Uz to, treba se pozabaviti visokom razinom nenaplativih zajmova kako bi ponovno porasla kreditna aktivnost, što bi olakšalo oporavak. Razvoj nebankovnih financijskih tržišta pridonio bi diverzifikaciji izvora financiranja.

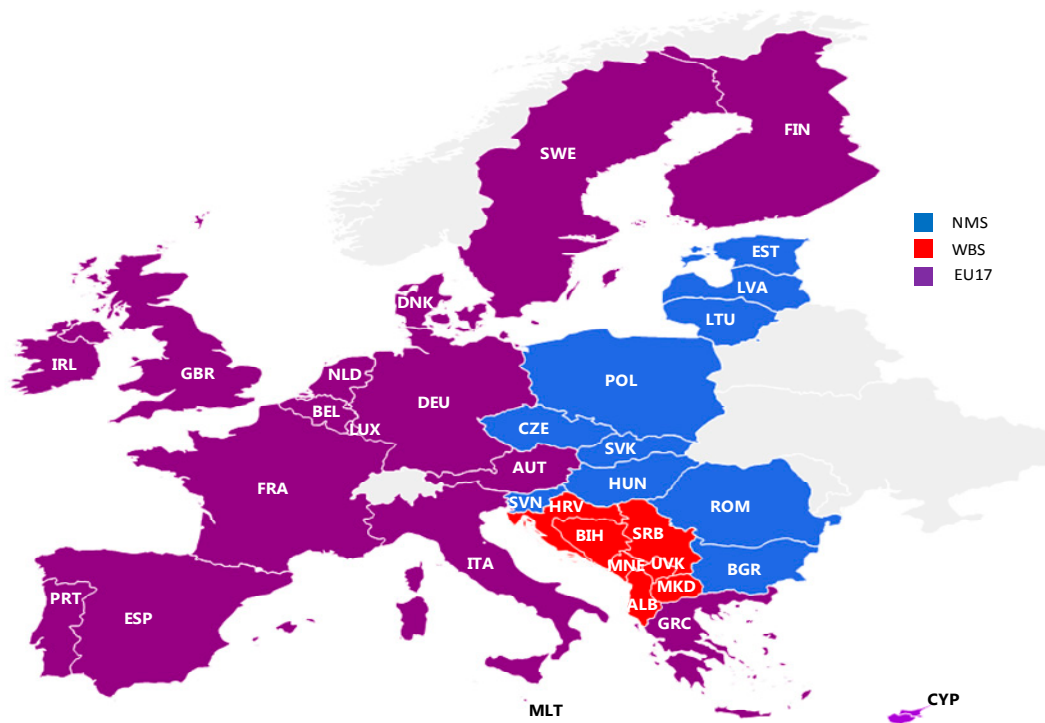
Ključni prioritet politike u cijeloj regiji je ponovno pokretanje dubokih strukturnih reformi. I dalje postoje brojna neučinkovita poduzeća u državnom ili društvenom vlasništvu koja je potrebno privatizirati; ako se želi postići procvat privatnog sektora kao ključnog motora rasta bit će potrebno pozabaviti se problemima konkurentnosti, uključujući preveliku birokraciju te loše upravljanje; a potrebno je napustiti i naslijeđene prakse koje sprječavaju rast zapošljavanja i narušavaju ishode na tržištu rada.

Pregled

EKONOMSKA PREOBRAZBA NA ZAPADNOM BALKANU

Nakon što je većinu 1990.-tih godina Zapadni Balkan proveo u jeku sukoba, zemlje Zapadnog Balkana doživjele su značajnu preobrazbu tijekom zadnjih 15 godina. Ostvarile su prelazak prema sustavima tržišnog gospodarstva, privatizirale brojna neučinkovita poduzeća u državnom i društvenom vlasništvu, brzo su usvojile suvremene bankarske sustave te osnažile vanjsku orijentaciju svojih gospodarstava. Rezultat je bilo značajno približavanje razine životnog standarda u odnosu na bogatije susjede u naprednim gospodarstvima Europske unije. Međutim, tempo strukturnih reformi je razočaravajući, zahvaljujući kombinaciji reformskog zamora, otpora interesnih skupina, utjecaja politike koja je ograničila reformska nastojanja i kašnjenja s članstvom u Europskoj uniji. Gledajući unazad, dio procesa nadoknađivanja zaostataka bio je predvođen neodrživim dotokom kapitala u godinama prije globalne financijske krize. Regija se stoga još uvijek nosi s naslijeđem razdoblja procvata i nepotpune tranzicije. Kao rezultat, zemlje Zapadnog Balkana još uvijek dosta zaostaju za novim državama članicama Europske unije u smislu gospodarske preobrazbe i razine dohotka koji iznose oko jedne trećine razine naprednih gospodarstava EU-a. Za poboljšanje životnog standarda i oživljavanje konvergencije dohotka od ključnog značaja će biti snažno oživljavanje zamaha reformi.

Zapadni Balkan, nove države članice i napredne države EU-a



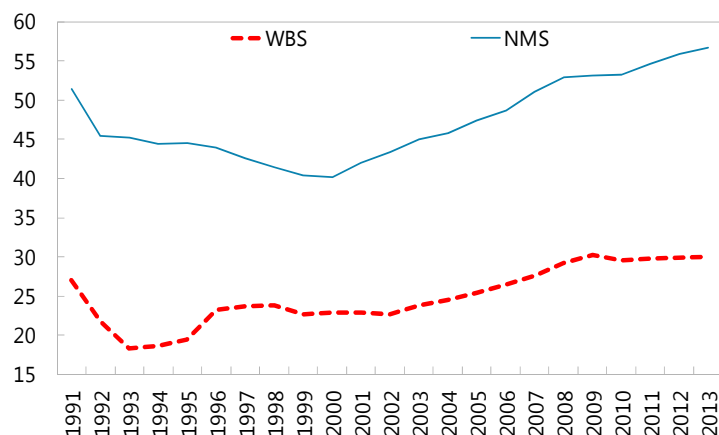
Gospodarstva Zapadnog Balkana doživjela su značajnu preobrazbu. Dok je ostatak europskih gospodarstava u nastajanju prošao kroz mirnu tranziciju iz komunizma u demokraciju, brojne zemlje Zapadnog Balkana provele su najveći dio 1990.-tih godina zahvaćene razornim sukobom. Ipak, iako je sukob rezultirao širokim rasponom uništavanja te je gospodarsku preobrazbu regije stavio na čekanje, tijekom ovog desetljeća pokrenute su značajne strukturne reforme koje su zatim nastavljene kada su se sukobi utišali. Od tada su zemlje Zapadnog Balkana ostvarile značajni prirast, obnovivši svoja ratom razrušena gospodarstva i nastavljajući s tranzicijom prema tržišnim gospodarstvima. Velik raspon poduzeća u državnom ili društvenom vlasništvu je privatiziran, čime je utrostručen udio privatnog sektora u gospodarskim aktivnostima. Zemlje su ukinule brojne naslijeđene propise, dok su veliki projekti iznova iscrtali infrastrukturni krajobraz regije.

U svojoj tranziciji prema tržišnom gospodarstvu, države regije otvorile su se prema svijetu. Gospodarstva su se u većoj mjeri orijentirala prema izvozu, pri čemu su posebno značajni prirast ostvarile BJR Makedonija i Srbija. A to je bilo popraćeno sve većom diverzifikacijom njihovih izvoznih tržišta, s većom trgovinom unutar regije i s novim državama članicama te slijedom toga manjim oslanjanjem na napredna gospodarstva EU-a. I baš kao što su poduzeća sa Zapadnog Balkana otkrivala nova tržišta, pokrenula su se i izravna strana ulaganja (FDI) u regiju.

Jedan sektor koji je u cijelosti transformiran stranim ulaganjima je bankarstvo koje je olakšalo učinkovitiju raspodjelu kapitala. S početkom u 2000.-tim godinama, strana ulaganja u bankarstvo, u kombinaciji s povećanom bazom depozita, osnažila su kredite privatnom sektoru. U stvari, s povećanjem depozita i kredita za više od 30 posto BDP-a od početka 2000.-tih godina, financijski sektor na Zapadnom Balkanu produbljen je više od onog u novim državama članicama u usporedivoj fazi tranzicije. Osim produbljivanja, došlo je i do povećanja financijskog uključivanja – pristupa bankarskim uslugama za siromašno i udaljeno stanovništvo – kao i učinkovitosti bankarskog sektora, iako je ona i dalje ispod razine novih država članica.

MMF je od samog početka bio aktivno uključen u gospodarsku preobrazbu Zapadnog Balkana. Uz pružanje savjeta o gospodarskim pitanjima, MMF je imao financijske aranžmane s gotovo svim zemljama u regiji, često više nego jednom. Ti aranžmani su obično bili usmjereni na očuvanje makroekonomske stabilnosti u svjetlu velike gospodarske preobrazbe koju je Fond istovremeno nastojao gurati naprijed. Uz to, MMF je regiji osigurao značajnu tehničku pomoć i izobrazbu. To je, zajedno s nastojanjima drugih donatora pomoglo regiji u izgradnji i postupnom unaprjeđenju ključnih institucija koje su tvorci gospodarskih politika, bilo da se radi o zakonima o javnim financijama ili režimima regulacije i nadzora banaka, između ostalog.

Sustizanje napredne Europe
(Prosječni BDP zemlje po stanovniku kao postotak prosječnog BDP-a po stanovniku u EU 17)



Izvori: Penn World Table; i izračuni zaposlenika MMF-a.

Sve u svemu, regija je ostvarila značajan rast u smislu povećanja dohotka i životnog standarda, iako možda ne u mjeri u kojoj se to moglo očekivati. S prosječnim gospodarskim rastom u cijeloj regiji većim od 5 posto godišnje u razdoblju 2000.-08. dohodak po stanovniku značajno je porastao i djelomično je zatvoren jaz u odnosu na životni standard najbogatijih država Europe. Ipak, konvergencija dohotka Zapadnog Balkana ne može se smatrati potpuno zadovoljavajućom. Konkretno, nove države članice znatno su brže sustigle napredna gospodarstva EU-a u sličnim fazama tranzicije, uslijed čega se nameće pitanje zašto Zapadni Balkan nije napredovao istim tempom. Dio objašnjenja leži u manjoj fizičkoj udaljenosti između novih država članica i srca Europe, što je pridonijelo tome da se neke od njih integriraju u njemački lanac opskrbe. Ali drugi dio objašnjenja, koji je uzrok veće zabrinutosti, jest da je konvergencija dohotka na Zapadnom Balkanu bila sporija zato što je proces strukturnih reformi išao sporije i nije otišao tako daleko kao u novim državama članicama, posebice na području smanjenja državnog vlasništva i poboljšanja upravljanja.

U retrospektivi, obilna sredstva globalne likvidnosti koja su kanalizirana prema zemljama Zapadnog Balkana kroz ulaganja u vlasničke udjele njihovih domaćih bankarskih sustava olakšala su nadoknađivanje rasta te su maskirala nepotpunu strukturnu preobrazbu. U godinama prije globalne financijske krize, povećanje dotoka kapitala na Zapadni Balkan bilo je jednako značajno kao i u Središnjoj i Jugoistočnoj Europi. Posrednici u tom dotoku kapitala bile su domaće banke, a kreditna aktivnost koja je rezultirala iz toga otišla je dalje od onog što su jamčili osnovni financijski i ekonomski pokazatelji. I doista, prema nekim mjerenjima, samo polovica povećanja omjera kredita u odnosu na BDP na Zapadnom Balkanu prije krize može se objasniti temeljnim ekonomskim pokazateljima. To je bilo slično iskustvu u drugim europskim gospodarstvima u nastajanju, iako je širenje kreditne aktivnosti u baltičkim zemljama i Bugarskoj bilo znatno veće nego na Zapadnom Balkanu (uz iznimku Crne Gore, i možda Kosova) i znatno manje motivirano temeljenim ekonomskim pokazateljima. Ali iskustvo zemalja Zapadnog Balkana razlikuje se od onog novih država članica u jednom ključnom pogledu – dotok kapitala u bankarski sustav na Zapadnom Balkanu bio uglavnom u obliku izravnih stranih ulaganja i ulaganja u vlasnički kapital, a ne temeljen na zajmovima matičnih banaka te tržištima novca i kapitala.

U godinama koje su prethodile globalnoj financijskoj krizi, deficit tekućeg računa platne bilance prosječno se povećao za više od 10 posto BDP-a. Crna Gora je osobito iskusila jedan od najvećih kontrakcija tekućeg računa platne bilance u svijetu. Iako nešto od toga odražava formaciju kapitala, većina povećanja usmjerena je u sektore lokalnog gospodarstva zaštićene od uvozne konkurencije ('non-tradable' sektore) gdje je raspon za rast produktivnosti obično manji. To je još dodatno pogoršalo probleme regije u smislu konkurentnosti, razmjerno ograničene osnove izvoza i prateće ovisnosti o uvozu. Sklonost većine zemalja Zapadnog Balkana prema fiksnom ili gotovo fiksnom tečaju valute još je dodatno otežao potrebnu prilagodbu izazovu konkurentnosti.

Možda je najveća greška gospodarskog modela Zapadnog Balkana kronični problem nedovoljnog korištenja ljudskih resursa. 2008. godine, na samom kraju vala rasta, stopa nezaposlenosti u regiji još uvijek je prosječno iznosila više od 20 posto. Pokazatelji razine zaposlenosti jednako su razočaravajući te se od 2000. godine prosječno kreću između 40 i 45 posto, što je za čitavih 10 posto niže nego u novim državama članicama. Zaposlenost je osobito niska među ženama i mladima, a posebice je to izraženo u Bosni i Hercegovini te na Kosovu.

Zašto je tome tako? Prema raspoloživim dokazima, jaz vještina je na Zapadnom Balkanu osobito izražen, u većoj mjeri nego što je to slučaj na Baltiku ili u Središnjoj Europi. Osim toga, u nekim zemljama je neuspješno rješavanje naslijeđa samoupravljanja i takozvanog društvenog vlasništva pridonijelo rigidnosti tržišta rada i de facto zaštiti onih koji su već bili u pojedinim sustavima. Ti su problemi spojeni s činjenicom da se značajan dio regije oslanja na novčane pošiljke iz inozemstva, što često podiže razinu zajamčene minimalne plaće (tj. plaće za koju su ljudi spremni raditi) iznad razine koja je održiva obzirom na razinu produktivnosti.

Kao i drugdje, vrijeme procvata došlo je svome kraju, dovodeći u opasnost konvergenciju dohotka. S početkom globalne financijske krize i povezanim povlačenjem globalne likvidnosti došlo je do preokreta u kretanju tokova kapitala na Zapadnom Balkanu kao i drugdje. Kao posljedica toga, značajno se usporio rast kreditne aktivnosti, a deficit tekućeg računa platne bilance zabilježio je kontrakciju za više od 10 posto BDP-a u prosjeku. Uz iznimku Hrvatske, te kontrakcije tekućeg računa platne bilance nisu bile praćene kontrakcijama BDP-a, kao što je to bio slučaj u ostalim dijelovima Europe. Umjesto toga, u većini zemalja Zapadnog Balkana rast je jednostavno usporen. Problem jest da je sedam godina nakon početka krize rast u regiji i dalje bez zamaha te tako i konvergencija dohotka zakazuje. Prema stopama rasta koje se trenutačno projiciraju, gospodarstva Zapadnog Balkana zatvorit će samo mali udio jaza prema razinama dohotka po stanovniku naprednih gospodarstava EU-a do 2030. godine. I ne radi se tu samo o dohotku: brži rast potreban je i kako bi se osigurale prilike za zapošljavanje velikom višku neiskorištene radne snage u regiji.

U nekim zemljama, izazov rasta i radnih mjesta spojen je s potrebom provedbe fiskalne konsolidacije. Kao što se dogodilo i drugdje u Europi, gledano u retrospektivi, značajan udio povećanja poreznih prihoda tijekom godina procvata bio je ciklične prirode i taj je udio nestao kada se gospodarski rast usporio ili je počeo bilježiti negativne stope. Procvat je također potaknuo neke zemlje u regiji da smanje porezne stope. Kada se kriza jednom dogodila, zemljama Zapadnog Balkana bilo je teško smanjiti potrošnju kako bi nadoknadile pad prihoda, između ostalog i zbog toga što su preuzete obveze za rashode bile veće nego u novim državama članicama ili naprednim gospodarstvima EU-a. Kao rezultat toga, neke od zemalja, a posebice Srbija i Hrvatska imaju vrlo visoku razinu javnog duga, što je pogoršano kontinuiranim fiskalnim deficitom koji je potrebno smanjiti.

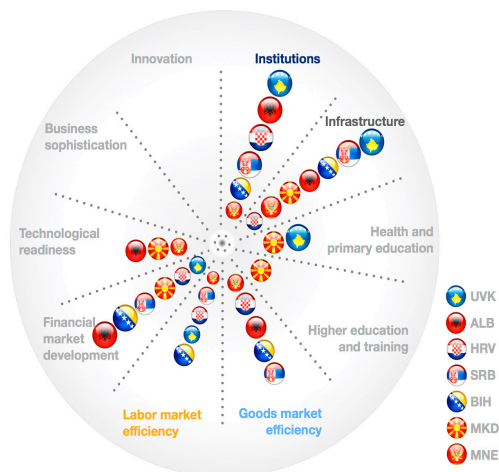
I dalje je potrebno provesti važne reforme financijskog sektora. Rješavanje pitanja velikog broja nenaplativih zajmova (NPL) predstavlja prioritet ako je namjera podržati gospodarski oporavak kreditima. Udio nenaplativih zajmova se slijedom globalne financijske krize značajnije povećao u novim državama članicama nego u zemljama Zapadnog Balkana. Međutim, u novim državama članicama je udio nenaplativih zajmova počeo padati, dok je na Zapadnom Balkanu on i dalje na svom vrhuncu dosegnutom nakon krize, a u nekim se zemljama još uvijek povećava. Iako rizike financijske stabilnosti ublažava solidna razina bankovnog kapitala i zaliha, pitanje nenaplativih zajmova, ako ostane neriješeno, nastavit će predstavljati uteg za ostvarenje profitabilnosti i rasta kredita. Potrebna su višestrana nastojanja kako bi se ovaj problem riješio, uključujući bolju naplatu kolateralu, bolji okvir za održanje trajnosti poslovanja i izvansudsko restrukturiranje, te rješavanje uskih grla u preopterećenom sudskom sustavu. Potrebno je udvostručiti reforme usmjerene na jačanje nadzora i regulacije financijskih institucija. I zadnje, od ključne je važnosti stvoriti okruženje koje će omogućiti razvoj nebankovnog financiranja.

Ključan izazov s kojim je regija suočena je dovršetak procesa strukturne transformacije koji je otpočeo prije dva desetljeća. Impresivni proces reformi koji je pokrenut iz pepela socijalizma uglavnom je zastao sredinom 2000.-tih godina te je ostao nedovršen, kao žrtva reformskog zamora, političkog upliva na gospodarstvo, interesnih skupina čija je snaga i sofisticiranost narasla te

razočaranja u način na koji su provedene neke reforme. Proces pristupanja Europskoj uniji – argumentirano najjači katalizator reformi u novim državama članicama – za većinu zemalja Zapadnog Balkana i dalje je daleko. Ali obilje globalne likvidnosti stvorilo je iluziju, iako privremenu, da je brz gospodarski rast moguć bez reformi. Danas regija daleko zaostaje za novim državama članicama u smislu strukturne preobrazbe. U nekim državama Zapadnog Balkana je otpor privatnom vlasništvu značio preživljavanje brojnih neučinkovitih poduzeća ili poduzeća u društvenom vlasništvu koji su nastavili opterećivati javne financije i raspodjelu resursa. U cijeloj regiji, pretjerana birokracija i korupcija i dalje opterećuju gospodarske aktivnosti, dok reforma korporativnog upravljanja i dalje ostaje neispunjeno obećanje. Važno je reći da je u većini zemalja Zapadnog Balkana izostala široka politička podrška dalekosežnim reformama, što je predstavljalo ključan element preobrazbe novih država članica. Nameće se osjećaj da su reforme na Zapadnom Balkanu ostvarile premalo, a da su od rasta koristi imali samo malobrojni.

Međutim, kao što će ovo izvješće jasno prikazati, ono što ovu regiju vuče unazad je neadekvatnost reformi tijekom proteklih 10 godina, a ne priroda provedenih reformi. Bez hrabrog poticaja na nove reforme, zemlje Zapadnog Balkana ne mogu očekivati da će privući razinu dotoka novih ulaganja koja je potrebna za financiranje brzog i održivog rasta te se izlažu riziku da će zapeti na razinama dohotka koje su manje od trećine dohotka njihovih bogatijih europskih susjeda.

Najvažnijih 5 prioriteta reforme za svaku od država Zapadnog Balkana ^{1/2/}



1/ Ocijenjeni su u odnosu na nove države članice u svakom od 10 najvažnijih stupova Indeksa globalne konkurentnosti (GCI)
2/Veći kružići predstavljaju više rangirana područja reformi.
Napomena: Za Kosovo je korištena drugačija metodologija, budući da podaci GCI-a nisu bili dostupni.