

MEĐUNARODNI MONETARNI FOND

BOSNA I HERCEGOVINA

Konsultacije po članu IV za 2007. godinu

Preliminarni zaključci

Ekonomija je u 2006. godini ostvarila dobre rezultate. Realni rast bruto domaćeg proizvoda se procjenjuje na 6 posto. Cijene su naglo skočile nakon uvođenja PDV-a prošle godine, dovodeći inflaciju na godišnjem nivou na 7,5%, no osnovni pritisak cijena je bio nizak i inflacija se početkom 2007. vratila na godišnju stopu od oko 1 posto. PDV je donio visoke prihode - od čega je veliki dio jednokratnih prihoda - što je dovelo do suficita konsolidovane generalne vlade (uključujući projekte koji se finansiraju iz stranih izvora) od 3 posto BDP-a. Iako problemi sa statistikom ne dozvoljavaju precizne procjene, jak rast izvoza i smanjenje uvoza je prošle godine dovelo do smanjenja deficita vanjskog tekućeg računa na oko 11 do 12 procenata BDP-a.

Ovako dobri rezultati su odraz povoljnog vanjskog okruženja i efekata ranijih ekonomskih reformi. Trgovački partneri Bosne i Hercegovine su iskusili snažan rast, stvarajući mogućnosti za izvoz. Cijene metala, ključnog izvoznog artikla, na svjetskim tržištima su i dalje rasle. Niske kamatne stope u svijetu su olakšale finansiranje deficita tekućeg računa platnog bilansa. Na industrijsku proizvodnju i izvoz ključnih proizvoda, poput čelika i aluminija, je povoljno uticala ranija privatizacija i strane investicije u ovom sektoru. A uspješno uvođenje i primjena PDV-a su doveli do pozitivnog finansijskog ishoda.

Ekonomski učinak u 2007. će i dalje biti pozitivan, ali neke stare dugoročne slabosti ekonomije u Bosni i Hercegovini će se ponovo pojaviti. Projekcija je da će međunarodna ekonomska klima i dalje biti povoljna. Inflacioni pritisci će biti ograničeni a rast će se nastaviti u trećoj uzastopnoj godini, iako će sadržaj rasta biti drugačiji: izvoz, iako i dalje značajan, će usporiti, a doći će do porasta domaće potrošnje i investicija. U suprotnosti sa ovim pozitivnim trendovima:

- Vjerovatno je da će se deficit vanjskog tekućeg računa platnog bilansa ove godine produbiti, jer će se veća potrošnja i investicije ogledati u povećanju uvoza, što je već očigledno iz podataka za prva četiri mjeseca.
- Nije vjerovatno da će ekonomski rast dovesti do pada broja nezaposlenih, niti će od njega jednake koristi imati svi sektori i regioni u zemlji. Naročito zbog ograničene mobilnosti radne snage, nezaposlenost u siromašnijim krajevima će vjerovatno i dalje ostati visoka.
- Neuspjeh vlade da se odupre troškovnim pritiscima će se odraziti u naglom pogoršanju vladinog balansa. Jednokratni efekti PDV-a će nestati, a na red će ove godine doći plaćanje računa za populistička predizborna obećanja o većim davanjima, naročito u Federaciji i kantonima. Stoga, kao što smo upozoravali tokom konsultacija po članu IV u 2006. godini, ako se ne preduzmu ozbiljne mjere s ciljem kontrole

potrošnje, akumulirani suficit iz 2006. godine će ispariti i generalna vlada će zabilježiti deficit od 1 do 1,5 posto BDP-a u 2007.

Sada je trenutak da se počnu rješavati te dugotrajne slabosti, dok je vanjska sredina još uvijek povoljna, a rast se snažno nastavlja. Prošle godine je ta prilika propuštena zbog izbora i fokusiranosti donositelja odluka na domaću politiku. Ali nove vlade imaju novi mandat i dovoljno vremena pred sobom i ne bi trebali dozvoliti da se opet propusti ovakva prilika.

Poboljšanje statističkih podataka je preduslov za uspješno upravljanje ekonomijom. Saradnja između institucija za statistiku i drugih prikupljača podataka je neadekvatna. Dugoročno, rješenje je u ujedinjavanju odvojenih statističkih institucija. U međuvremenu, treba ojačati koordinacijsku ulogu Vijeća za statistiku a uprave tri institucije za statistiku trebaju ojačati međusobnu saradnju. Poboljšanje statistike nacionalnih računa i cijena, koje se priprema već izvjesno vrijeme, treba što prije provesti. Usprkos određenom napretku, uporno opstaju veliki problemi u smislu pravovremenosti i obuhvaćanja statistike generalne vlade. U oblasti statistike platnog bilansa nije bilo osjetnog napretka, i mi ponovo apeliramo na Centralnu banku BiH da poboljša ove podatke, naročito u vezi doznaka iz inostranstva.

Uvesti red u javne finansije

Fiskalna politika je jedini instrument makroekonomske politike u sistemu valutnog odbora. Tokom naših razgovora postalo je jasno da mnogi naši sagovornici na budžet gledaju isključivo kao na instrument ispunjenja socijalnih ciljeva vlade. Budžet naravno to i jeste, ali je takođe i sredstvo makroekonomske politike--i to jedino takvo sredstvo koje Bosna i Hercegovina ima na raspolaganju. A uzimajući u obzir visoki deficit tekućeg računa, fiskalna politika za svoj primarni cilj treba imati osiguravanje makroekonomske stabilnosti.

- Tokom ove godine, vlade trebaju hitno djelovati da **na najmanju moguću mjeru svedu pogoršanje balansa opšte vlade iz 2006. godine.** Za to bi bilo potrebno (1) da oba entiteta ispoštuju plan rashoda u svojim prvobitnim budžetima; i (2) da Vlada Federacije poduzme mjere u pravcu kompenziranja deficita do kojih će vjerovatno doći u kantonalnim budžetima, a koji bi mogli iznosta 130 miliona KM. Mi podržavamo konsolidaciju različitih zakona koji tretiraju prava demobiliziranih vojnika i boraca u Federaciji, ali to možda neće biti dovoljno da se ostvare neophodne uštede.
- **Generalna vlada treba srednjoročno održavati balans.** Održavanje izbalansiranog budžeta (uključujući i investicijske projekte koji se finansiraju iz vanjskih izvora) uz istovremeno smanjenje poreskih tereta i omogućavanje prioriternih investicija u infrastrukturu će zahtijevati značajno smanjenje rashoda na svim nivoima vlasti. Ima dosta mogućnosti za uštede u socijalnim transferima, javnoj upravi i subvencijama, kao što je navedeno u novom Pregledu javne potrošnje koji je objavila Svjetska banka.
- Održavanje dobre fiskalne pozicije će biti još teže **ako se prihod od PDV-a smanji.**

- **Rokovi rješavanja unutrašnjih potraživanja od vlade bi trebali biti u skladu sa fiskalnom održivošću.** Predloženi amandmani na zakon koji se odnosi na staru deviznu štednju bi se trebali odbaciti, proces verifikacije ubrzati, a potencijalne obaveze koje proističu iz pravosnažnih presuda ocijeniti. Zakon o restituciji bi trebalo usvojiti da bi finansijsku nadoknadu uskladio sa dugoročnom mogućnošću otplate iz budžeta.

Prihodi od privatizacije su i mogućnost i izazov. RS i—nadajući se uskoro—Federacija će dobiti velike iznose prihoda od privatizacije. Ta sredstva bi se trebala koristiti za dugoročnu ekonomsku korist. Obje entitetske vlade nas uvjeravaju da nemaju namjeru finansirati tekuće rashode iz sredstava privatizacije. Za što bi ih trebali koristiti?

- Prva najbolja upotreba bi bila finansiranje uvođenja potpuno finansiranih penzijskih stupova, kako je planirano u RS.
- Koristiti ih za investiranje u infrastrukturu je druga najbolja opcija, koja je podložna i riziku: nije jasno da li entiteti imaju upravne kapacitete neophodne da bi se osiguralo mudro investiranje tih sredstava.
- Korištenje za finansiranje razvoja privatnih preduzeća u “strateškim sektorima” nije dobra opcija: ako se poslovno okruženje poboljša, privatni sektor bi trebao biti u mogućnosti da to postigne bez vladine potpore; ako ne, vladina potpora neće puno značiti a novac će se potrošiti uzalud.

Pored toga, ogromni prihodi od privatizacije mogu komplicirati upravljanje likvidnošću u finansijskom sistemu i ugroziti makroekonomsku stabilnost. Da bi se to izbjeglo, entitetske vlade bi trebale deponovati te prihode izvan zemlje ili u CBBiH dok ne dođe vrijeme da se potroše, a njihovo korištenje rasporediti tokom vremena.

Angažiranje privatnog sektora u izgradnji puteva bi trebalo ohrabriti, ali to nosi i rizike. Koncesije i partnerstvo između javnog i privatnog sektora su dobar način poboljšavanja putne infrastrukture korištenjem resursa iz privatnog sektora. Ali ovi sporazumi mogu rezultirati značajnim budućim finansijskim obavezama za vladu. Mi preporučujemo oprez i—kao i drugdje u regiji—spremni smo pomoći Bosni i Hercegovini sa našom tehničkom ekspertizom u izgradnji odgovarajućeg računovodstvenog i institucionalnog okvira za partnerstva između javnog i privatnog sektora.

Fiskalna politika neće postići svoje ciljeve ako se institucije i upravljanje ne poboljšaju. Fiskalne institucije u Bosni i Hercegovini su rascjepkane i ne promoviraju politiku koordinacije. Zakoni o zaduživanju, dugu i garancijama su dobrodošli kao korak naprijed, ali postoji veliki dio nezavršenog posla u toj oblasti.

- **Osigurati čvrste zakonske osnove za Fiskalno vijeće.** Usvajanje nacrtu zakona izgleda da je odloženo proceduralnim nesporazumima. Pozivamo vlade da riješe nedostatke nacrtu (proširiti definiciju primarnog balansa radi uključenja kapitalnih rashoda i pooštriti kazne u slučaju nepoštivanja), razriješiti proceduralna pitanja, i usvojiti zakon što je prije moguće.

- **Postići sporazum o formuli za raspodjelu prihoda** koja uvažava tri principa koja je predložio Predsjedavajući Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje: jednostavnost, jasnost i pravednost (variranje u poreskim prihodima bi svi trebali podjednako dijeliti). Nedavna odluka OHR-a u vezi udjela u prihodima za Distrikt Brčko nije u skladu sa ovim principima.
- **Zaustaviti širenje vanbudžetskih fondova i vanbudžetskih agencija.** Planovi entitetskih vlada da prošire postojeće ili osnuju nove fondove ili agencije van budžeta bi smanjili transparentnost i odgovornost u njihovom poslovanju, kao i kontrolu vlade nad upotrebom novca poreskih obveznika. U svakom slučaju, aktivnosti tih agencija bi se trebale uključiti u statistiku općeg vladinog sektora.

Ojačati finansijsku održivost

Iako tempo ekspanzije kredita sam po sebi nije posebno zabrinjavajući, neki aspekti ovog fenomena zaslužuju veću pažnju odgovornih za donošenje politika. Proširenje registra kredita na fizička lica je za svaku pohvalu. Ali pod pritiskom konkurencije, komercijalne banke se mogu izložiti većem kreditnom riziku. Iako još uvijek izgleda da je rizik relativno nizak, postoje visoke koncentracije istog u nekim bankama. Činjenica da se neke velike banke više puta novčano kažnjavaju za kršenje prudencijalnih pravila također sugerira da su kazne preniske. Štaviše, tekući propisi stvaraju pristrasnost u korist banaka koje se zadužuju vani da bi finansirale kreditnu ekspanziju. Da bi se riješila ova pitanja, predlažemo dvjema entitetskim agencijama za superviziju da:

- **Pooštire klasifikaciju kredita** stavljanjem kredita koji kasne sa otplatom više od 30 dana u kategoriju C, u skladu sa najboljom međunarodnom praksom. Ova mjera bi se trebala uvesti postepeno tokom sljedećih 12-18 mjeseci da bi se osiguralo dovoljno vremena komercijalnim bankama da prilagode svoje poslovanje.
- **Povećaju novčane kazne za nepoštivanje prudencijalnih propisa.**
- **Postepeno olakšati uslove za ročnu usklađenost** između aktive i pasive banaka da bi se oslabila veza između ekspanzije kredita i inostranog zaduživanja omogućujući bankama da financiraju kreditnu ekspanziju kratkoročnim domaćim depozitima.

Neophodna je jedinstvena agencija za superviziju banaka. Svi u u Bosni i Hercegovini se slažu da je ujedinjene supervizije potrebno za rastući bankarski sistem u zemlji. Jedinstvena, neovisna i efikasna supervizija, bilo u CBBiH ili u posebnoj agenciji, bi ojačala finansijski sektor i bila od koristi za ekonomiju u oba entiteta. To bi također omogućilo zaključivanje memoranduma o razumijevanju sa ključnim inostranim supervizorima. No, poput drugih mjera ekonomske politike, i ova odluka je talac domaće politike. Mi pozivamo organe vlasti da razmotre ovo pitanje primarno sa tehničkog i ekonomskog aspekta. Kako smo naveli u zaključku prošlogodišnjih konsultacija po članu IV, mi ćemo nastaviti pružati pomoć koja je potrebna da bi se načinio napredak u ovoj oblasti.

Sve dok nadzor nad bankarskim sistemom ne bude ujedinjen, mi apeliramo na CBBiH da preuzme aktivniju ulogu u smislu koordinacije supervizije banaka. CBBiH, uz pomoć

MMF i Evropske centralne banke, poboljšava svoje mehanizme monitoringa i analize finansijskog sektora. Zajedno sa supervizorima, trebala bi uspostaviti sistematski način razmjene informacija i organizovati redovan dijalog na nivou odgovornih zvaničnika. Također, CBBiH bi trebalo da koristi ove poboljšane analitičke kapacitete, kao i svoje ovlasti, da bi obavještavala organe vlasti, banke i javnost o pitanjima finansijske stabilnosti. Mada su ovi koraci neophodni, oni ne eliminišu potrebu za jedinstvenom supervizijom banaka.

Dovršiti stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora

Nekoliko posljednjih godina došlo je do značajnog ekonomskog približavanja između dva entiteta ali postoji vrlo malo stvarne integracije. Ekonomija u RS je općenito dostigla nivo Federacije u smislu prihoda po glavi stanovnika, cijena za osnovne robe, i plaća. Dok je ovo približavanje jedan prirodan tok događaja, ipak, samo mali broj znakova ukazuje na ekonomsku integraciju između dva Entiteta, pa čak i između kantona u Federaciji. Mobilnost radne snage je vrlo ograničena, što dovodi do postojanih različitih stopa nezaposlenosti među regijama, a tu su i bezbrojne regulatorne i administrativne barijere koje spriječavaju mobilnost preduzeća i usluga širom zemlje. Ovo ne samo da obnavlja razlike između regija već i koči razvoj zemlje u cjelini. Da bi se situacija popravila, organi vlasti bi trebali:

- **Harmonizirati poreze na dobit preduzeća i poreze na prihod građana.** Porez na dobit preduzeća je 10 procenata u RS a 30 procenata u Federaciji, poreska osnovica je različita. Ovo otežava poslovanje u oba entiteta.
- **Harmonizirati osnovicu za doprinose na plaće koje plaćaju poslodavci** te strogo nadzirati poštivanje tih odredbi u oba entiteta.
- **Olakšati mobilnost radne snage** time što će: (1) usvojiti amandmane na zakone o radu kako bi se zaustavila akumulacija potraživanja po osnovu plaća u slučajevima gdje radnici nisu efektivno zaposleni od strane preduzeća, te kako bi se omogućilo radnicima da promjene poslodavca bez prvobitnog poravnjanja postojećih potraživanja; i (2) harmonizirati i osigurati prenosivost penzionog i zdravstvenog osiguranja. U toku ovog procesa, treba provesti reformu kako penzionog tako i zdravstvenog sistema kako bi se obezbjedila dugoročna održivost istih.
- **Poboljšati poslovni ambijent** time što će pojednostaviti procedure za dobijanje dozvola, smanjiti regulatorna opterećenja, i pojednostaviti inspekcijski rad. Ovo je glavna prepreka razvoju privatnog sektora i otvaranju novih radnih mjesta, koja potiskuje poslovne aktivnosti u neformalni sektor. RS je već počela ostvarivati napredak u ovoj oblasti uz pomoć USAID-a.
- **Harmonizirati zakone o hartijama od vrijednosti i preduzećima,** kako bi se olakšala mobilnost kapitala i razvoj tržišta kapitala.

Noviji pozitivni ekonomski trendovi govore u prilog žilavosti privatnog sektora u Bosni i Hercegovini. Kako bi se održao ovaj razvoj te kako bi se pomoglo da privreda ostvari svoj puni potencijal, oni koji odlučuju o politikama bi trebali iskoristiti svoj novi mandat koji su dobili od birača i započeti sa rješavanjem neusklađenosti i slabosti u javnom sektoru. Gore navedene smjernice bi mogle predstavljati osnovu za ekonomski program vlada.

Sarajevo, 22. maj 2007.godine