

Međunarodni monetarni fond

**Zapadni Balkan:  
15 godina ekonomske tranzicije**

Regionalna ekonomska pitanja  
Specijalni izveštaj

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

**MART** **15**

## Zapadni Balkan: 15 godina ekonomske tranzicije

### REZIME

Zemlje Zapadnog Balkana su doživele veliku ekonomsku transformaciju tokom poslednjih 15 godina i mnoge više nije moguće prepoznati ako se pogleda gde su bile na prelasku iz prošlog u ovaj vek. Nakon devedesetih godina prošlog veka koje su bile obeležene sukobima, ove zemlje su pokrenule sveobuhvatnu obnovu i reforme svojih privreda. Otvorile su se za globalnu trgovinsku razmenu i sve se više okretale izvozu, uloga privatnog sektora u njima je povećana, ukinule su propise koji su gušili razvoj poslovanja i počele da grade institucije neophodne kao podrška tržišnom sistemu. Izgrađeni su bankarski sistemi - u nekim slučajevima bukvalno od nule-uz pomoć stranog kapitala i znanja. Rezultat ovih napora je snažan privredni rast, značajan porast dohodaka i životnog standarda i unapređena makroekonomska stabilnost.

Međutim, sa procesom strukturne transformacije se zastalo sredinom 2000-tih, zbog toga što se on suočio sa ličnim interesima i usled zamora od reformi koji je nastupio, taj proces je ostao nedovršen. Do izbijanja globalne finansijske krize, pokretač rasta na Zapadnom Balkanu bili su više velika globalna likvidnost i neodrživi kapitalni prilivi, nego stvarni napredak u ekonomskim reformama. Jasni dokazi o slabosti u ekonomskom modelu regiona mogu se naći u izuzetno visokom stopama nezaposlenosti, koje su ostale iznad 20 odsto u mnogim zemljama čak, i na vrhuncu buma u periodu pre krize.

Rast u postkriznom periodu u zemljama Zapadnog Balkana nije bio impresivan. Privredna aktivnost u spoljašnjem okruženju je usporena, ali ono što koči približavanje nivoima dohotka u bogatijim privredama Evropske unije je nedovršen proces reformi. Čak i brži rast, sam po sebi, možda i nije dovoljan. Takođe je potrebno da zemlje Zapadnog Balkana otvaraju nova radna mesta kako bi preokrenule negativna kretanja na tržištu rada, koji mnoge ljude ostavljaju u nepovoljnom položaju.

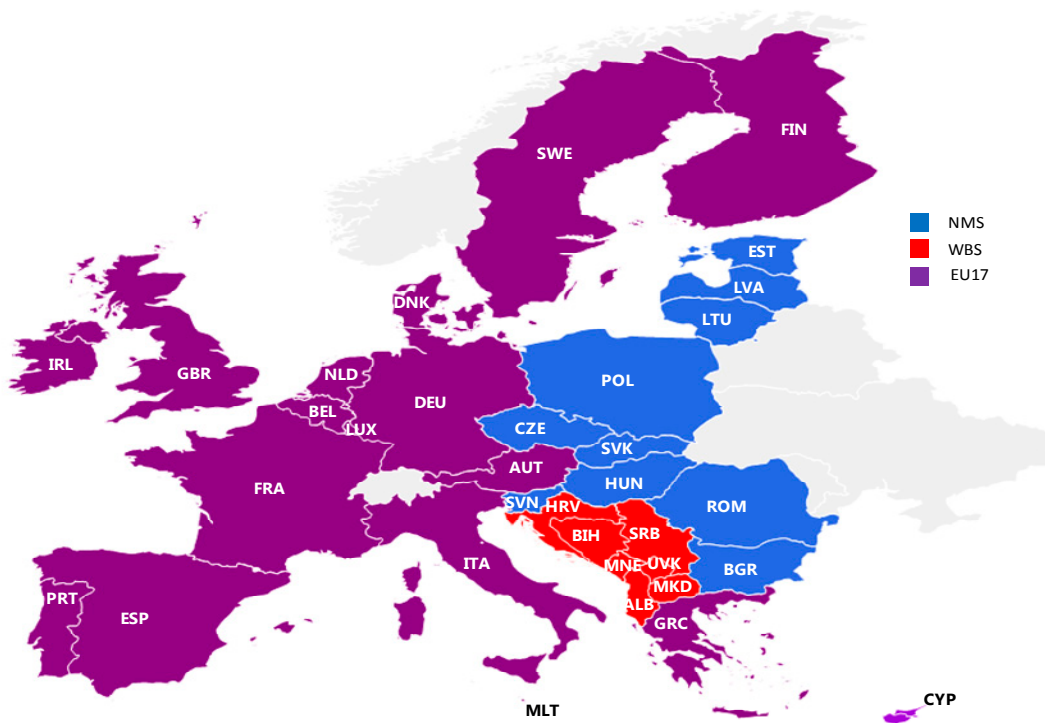
Šta, onda, treba da se uradi? Očuvanje makroekonomske stabilnosti je od najveće važnosti za trajni rast. Potrebno je sačuvati ono što je postignuto u ranijem periodu u smislu niske inflacije. Zemlje koje se suočavaju sa visokim fiskalnim deficitima i visokim nivoima javnog duga treba hitno da rešavaju ova pitanja; druge treba da postepeno ponovo akumuliraju fiskalne rezerve. Svuda u regionu su potrebna ulaganja u sektore razmenljivih roba da bi se podstakao izvoz i smanjili veliki spoljnotrgovinski deficit i deficit računa tekućih transakcija u platnom bilansu. Pored toga, potrebno je rešiti i pitanje visokog nivoa problematičnih kredita, kako bi kreditna aktivnost mogla ponovo da raste i olakša oporavak. Razvoj nebankarskih finansijskih tržišta bi pomogao da se diversifikuju izvori finansiranja.

Ponovno pokretanje temeljnih strukturnih reformi je ključni prioritet ekonomske politike za region. Mnoga neefikasna državna ili društvena preduzeća tek treba privatizovati; problemi u vezi sa konkurentnošću, uključujući previše birokratije i loše upravljanje, moraće da se reše kako bi privatni sektor, kao ključni pokretač razvoja, mogao da napreduje; a nasleđene prakse, koje sprečavaju porast zaposlenosti i dovode do poremećaja na tržištu rada, će morati da budu ukinute.

# EKONOMSKA TRANSFORMACIJA NA ZAPADNOM BALKANU

Nakon što su provele veći deo 1990-ih u sukobima, zemlje Zapadnog Balkana su doživele značajnu transformaciju u poslednjih 15 godina. One su napravile tranziciju ka tržišnim sistemima, privatizovale mnoga neefikasna državna i društvena preduzeća, brzo usvojile moderne bankarske sisteme i povećale orijentaciju svojih privreda ka inostranim tržištima. Rezultat je bio značajno približavanje nivou životnog standarda njihovih bogatijih suseda u naprednim ekonomijama Evropske unije. Međutim, tempo strukturnih reformi je bio razočaravajući, usled kombinacije reformskog zamora, otpora onih koji imaju određene lične interese, komplikovanih političkih odnosa koji su predstavljali ograničenje za reformske napore, kao i odlaganja članstva u Evropskoj uniji. Ako pogledamo unazad, deo procesa nadoknađivanja propuštenog se zasnivao na neodrživim prilivima u godinama koje su neposredno prethodile globalnoj finansijskoj krizi. Region se tako još uvek bori sa nasleđem iz perioda buma i nezavršenom tranzicijom. Kao rezultat toga, zemlje Zapadnog Balkana i dalje znatno zaostaju za novim članicama Evropske unije u pogledu ekonomske transformacije i nivoa dohotka, koji iznosi oko trećinu dohotka u naprednim privredama EU. Energično oživljavanje reformskog zamaha će biti od suštinskog značaja za poboljšanje životnog standarda i oživljavanje procesa približavanja prihoda.

### Zapadni Balkan, nove države članice i ekonomski napredna Evropska unija



Privrede Zapadnog Balkana su doživele značajnu transformaciju. Dok su ostale rastuće evropske privrede mirno izašle iz komunizma i prešle u demokratiju, mnoge zemlje Zapadnog Balkana su provele veći deo devedesetih godina prošlog veka zahvaćene razornim sukobom. Ipak, iako je sukob prouzrokovao velika razaranja i zaustavio ekonomski preobražaj regiona, tokom ove decenije započete su značajne strukturne reforme koje su potom nastavljene kada su se sukobi smirili. Od tada su zemlje Zapadnog Balkana napravile impresivne pomake u ponovnoj izgradnji svojih ratom razorenih privreda i napredovale u tranziciji ka tržišnim ekonomijama. Veliki broj državnih ili društvenih preduzeća su privatizovana, čime je udeo privatnog sektora u privrednoj delatnosti utrostručen. Zemlje su ukinule mnoge zastarele propise, dok su veliki projekti potpuno promenili sliku infrastrukture u regionu.

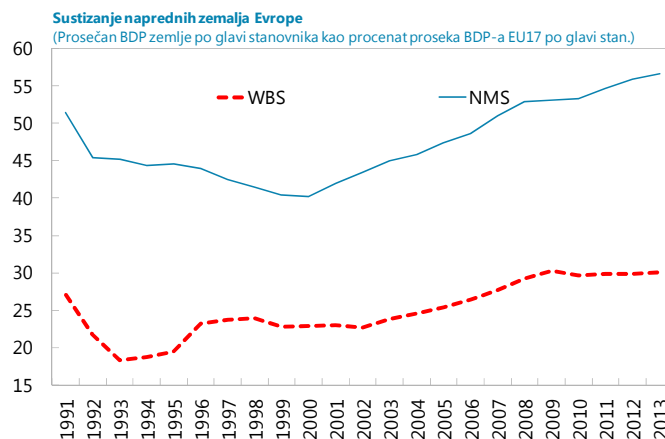
U procesu prelaska ka tržišnim sistemima, ekonomije u regionu su se otvarale prema svetu. Privrede su postale sve više izvozno orijentisane, pri čemu su BJR Makedonija i Srbija ostvarile posebno značajne pomake. To je praćeno povećanjem diversifikacije njihovih izvoznih tržišta, uz rast trgovinske razmene u regionu i sa novim državama članicama i, istovremeno, manje oslanjanje na izvoz u napredne EU ekonomije. I baš kada su firme sa Zapadnog Balkana počele da otkrivaju nova tržišta, krenule su i strane direktne investicije (SDI) u region.

Jedan sektor koji je u potpunosti transformisan stranim investicijama je bankarstvo, čime je omogućena efikasnija alokacija kapitala. Počevši od ranih 2000-ih, strane investicije u bankarski sektor, u kombinaciji sa rastom depozita, su doprinele većem kreditiranju privatnog sektora. Zapravo, uz rast depozita i kredita od više od 30 odsto BDP-a od početka 2000-ih, dubina finansijskih sektora na Zapadnom Balkanu se povećala više nego što je to bio slučaj u novim državama članicama u sličnim fazama tranzicije. Pored produbljivanja, došlo je do povećanja finansijske inkluzije-pristupa bankarskim uslugama za siromašne i geografski udaljene slojeve stanovništva-ka i efikasnosti bankarskog sektora, mada su i dalje ispod nivoa u novim državama članicama.

MMF je od samog početka bio neposredno angažovan u procesu ekonomske transformacije Zapadnog Balkana. Pored pružanja saveta o ekonomskim pitanjima, MMF je imao finansijske aranžmane sa skoro svakom zemljom u regionu, često i više od jednog. Ovi aranžmani su obično imali za cilj očuvanje makroekonomske stabilnosti uprkos velikoj ekonomskoj transformaciji, koju je Fond u isto vreme pokušavao da unapredi. Osim toga, MMF je pružio značajnu tehničku pomoć i obuku zemljama u regionu. Ovo je pomoglo regionu, zajedno sa naporima drugih donatora, da izgradi i postepeno poboljša ključne institucije za kreiranje ekonomske politike, bilo da se radi o zakonima koji uređuju oblast javnih finansija, ili regulatornim i nadzornim režimima za banke, između ostalog.

Sve u svemu, region je napravio značajne pomake u smislu dohodaka i životnog standarda, iako možda ne onoliko koliko se moglo očekivati. Sa prosečnim ekonomskim rastom za region iznad 5 odsto godišnje u periodu od 2000-08. godine, dohodak po glavi stanovnika je značajno povećan i delimično je smanjeno zaostajanje za životnim standardom najbogatijih zemalja Evrope. Ipak, približavanje nivoa dohodaka Zapadnog Balkana ne može da se smatra potpuno zadovoljavajućim. Konkretno, nove države članice su znatno brže sustigle napredne EU ekonomije u sličnim fazama tranzicije, pa se postavlja pitanje zašto Zapadni Balkan nije napredovao po istoj stopi. Deo objašnjenja je i manja fizička udaljenost novih država članica od središta Evrope, što

nekima od njih omogućava da se integrišu u lanac snabdevanja u Nemačkoj. Ali drugi, više zabrinjavajući, deo objašnjenja je da približavanje dohodaka na Zapadnom Balkanu bilo sporije zbog toga što su strukturne reforme sprovedene sporije i nije se napredovalo u onoj meri u kojoj su to činile nove države članice, naročito u oblasti izlaska države iz vlasništva i unapređenju upravljanja.



Izvori: Tabela Penn World; i računice stručnjaka MMF-a.

Kada se pogleda unazad, obilna globalna likvidnost kanalisana u zemlje Zapadnog Balkana kroz ulaganje u kapital u njihovim domaćim bankarskim sistemima olakšala je delom nadoknađivanje zaostatka kada je u pitanju rast i maskirala činjenicu da strukturna transformacija nije završena. U godinama koje su neposredno prethodile globalnoj finansijskoj krizi, povećanje priliva kapitala na Zapadni Balkan bilo je značajno u istoj meri kao i priliv u srednju i jugoistočnu Evropu. U ovim prilivima kapitala posrednici su bile domaće banke, a rezultirajuća kreditna aktivnost je bila i veća od onoga što bi inače omogućili ekonomski fundamenti. Zaista, prema nekim parametrima, samo polovina povećanja učešća kredita u BDP-u na Zapadnom Balkanu pre krize bi mogla da bude objašnjena ekonomskim fundamentima. To je bilo slično iskustvu u drugim rastućim evropskim privredama, iako je kreditni rast i u baltičkim zemljama i u Bugarskoj bio znatno veći nego na Zapadnom Balkanu (sa izuzetkom Crne Gore, i možda Kosova) i značajno manje zasnovan na fundamentima. Ali iskustvo zemalja Zapadnog Balkana jeste bilo različito od iskustva novih država članica u jednom ključnom aspektu-prilivi u bankarski sistem prve grupe zemalja su bili uglavnom u obliku stranih direktnih ulaganja i ulaganja u kapital, a ne u vidu pozajmica od matičnih banaka i sa veleprodajnih tržišta finansiranja.

U godinama koje su neposredno prethodile globalnoj finansijskoj krizi, deficiti računa tekućih transakcija platnog bilansa su porasli u proseku za više od 10 odsto BDP-a. Naročito je Crna Gora doživela jedno od najdrastičnijih pogoršanja računa tekućih transakcija u svetu. Dok je nešto od ovoga bilo odraz akumulacije kapitala, veliki deo povećanja bio je usmeren u sektore nerazmenljivih roba, u kojima je prostor za rast produktivnosti često manji. Ovo je pogoršalo probleme regiona u pogledu konkurentnosti, relativno slabe izvozne osnove i istovremene zavisnosti od uvoza. Prednost koju većina zemalja Zapadnog Balkana daje fiksnom ili gotovo-fiksnom deviznom kursu je otežala potrebno prilagođavanje konkurentnosti.

Možda je najveća mana ekonomskog modela Zapadnog Balkana hronična nedovoljna iskorišćenost ljudskih resursa. U 2008. godini, na samom kraju perioda brzog rasta, stopa nezaposlenosti u regionu je i dalje bila u proseku viša od 20 odsto. Nivo zaposlenosti je podjednako razočaravajuća priča, pošto on od 2000. godine varira između 40 i 45 odsto u proseku, što je punih 10 procentnih poena niže nego u novim državama članicama. Zaposlenost je posebno niska među ženama i mladima, drastično niska u Bosni i Hercegovini i na Kosovu. Zašto je to tako? Prema raspoloživim dokazima, raskorak između potrebnih znanja i onih koje

nezaposleni poseduju je posebno veliki na Zapadnom Balkanu, mnogo više nego u baltičkim zemljama ili u centralnoj Evropi. Štaviše, u nekim zemljama, neuspeh u rešavanju problema vezanih za nasleđe samoupravljanja i tzv. društvenu svojinu je doprineo nefleksibilnosti tržišta rada i de facto zaštiti onih koji su unutar tog sistema. Ovi problemi su, sa svoje strane, bili dodatno komplikovani velikim oslanjanjem regiona na doznake, koje često podižu nivo minimalnih prihvatljivih zarada (tj. zarade za koju su ljudi spremni da rade) iznad onoga što je održivo u skladu sa nivoom produktivnosti.

Kao i drugde, došao je kraj vremena buma, ugrožavajući približavanje nivoa dohodaka. Sa izbijanjem globalne finansijske krize i s tim povezanog povlačenja globalne likvidnosti, tokovi kapitala ka Zapadnom Balkanu su promenili smer, kao uostalom i u drugim delovima sveta. Kao posledica toga, kreditni rast je naglo usporen, a deficiti računa tekućih transakcija platnog bilansa su pali za više od 10 odsto BDP-a u proseku. Sa izuzetkom Hrvatske, ovaj pad deficita tekućih računa nije doveo i do kontrakcije BDP-a, kao što se dogodilo u drugim zemljama Evrope. Umesto toga, rast se jednostavno usporio u većini zemalja Zapadnog Balkana. Problem je u tome što sedam godina nakon početka krize, rast u regionu i dalje nije impresivan, te je stoga i proces približavanja dohodaka zastao. Prema trenutno projektovanim stopama rasta, ekonomije Zapadnog Balkana će do 2030. godine smanjiti samo mali deo razlike u odnosu na nivoe dohotka po glavi stanovnika u naprednim EU ekonomijama. A ovde se ne radi samo o dohotku: brži rast je potreban i da bi se stvorile mogućnosti za zapošljavanje velikog viška neiskorišćene radne snage u regionu.

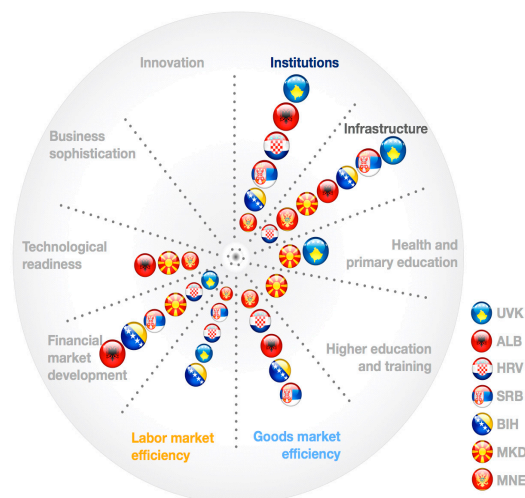
U nekim zemljama, izazov rasta i otvaranja radnih mesta se usložnjava usled potrebe da se sprovede fiskalna konsolidacija. Kao što se dogodilo i u drugim delovima Evrope, pokazalo se da je značajan deo rasta poreskih prihoda tokom godina ekspanzije bio cikličan, gledajući unazad, a taj deo je nestao čim je došlo do usporavanja ekonomskog rasta ili njegovog pada. Ekspanzija je takođe navela neke zemlje u regionu da snižavaju poreske stope. Kada je kriza izbila, zemlje Zapadnog Balkana su ustanovile da je teško smanjiti potrošnju u skladu sa padom prihoda, između ostalog i zbog toga što je njihov udeo ne-diskrecionih rashoda veći nego u novim državama članicama ili naprednim EU ekonomijama. Kao rezultat, neke od zemalja, posebno Srbija i Hrvatska, sada imaju veoma visok nivo javnog duga, pogoršan upornim fiskalnim deficitima koji treba da budu smanjeni.

Važne reforme finansijskog sektora tek treba da se sprovedu. Rešavanje pitanja visokog nivoa problematičnih kredita (NPL) je prioritet kako bi kreditna aktivnost podržala ekonomski oporavak. Rast problematičnih kredita nakon globalne finansijske krize je bio znatno veći u novim državama članicama nego u zemljama Zapadnog Balkana. Međutim, u ovoj prvoj grupi zemalja iznos problematičnih kredita je počeo da opada, dok su u drugoj grupi zemalja oni ostali na svom najvišem nivou dostignutom posle krize, a u nekim zemljama i dalje rastu. Mada su rizici po finansijsku stabilnost ublaženi zadovoljavajućim nivoom kapitala i rezervisanja u bankama, problematični krediti će nastaviti negativno da utiču na profitabilnost i kreditni rast, ako to pitanje ne bude rešeno. Potrebna je aktivnost u više pravaca kako bi se ovaj problem rešio, uključujući bolju realizaciju sredstava obezbeđenja, unapređen okvir za održanje poslovanja i vansudska restrukturiranja, kao i otklanjanje uskih grla u preopterećenim sudskim sistemima. Reforme za jačanje nadzora i regulisanje finansijskih institucija moraju ponovo biti udvostručene. Na kraju, to

je od ključnog značaja za stvaranje sredine u kojoj može da dođe do razvoja nebankarskih finansijskih institucija.

Ključni izazov sa kojim će se region suočiti u budućem periodu jeste završetak procesa strukturne transformacije koji je započet pre dve decenije. Impresivan reformski proces, rođen iz pepela socijalizma, je uglavnom zastao sredinom 2000-tih i ostao je nedovršen, kao žrtva reformskog zamora, teške političke ekonomije, ličnih interesa čiji su moć i stepen sofisticacije rasli i razočaranja načinom na

Pet glavnih reformskih prioriteta za svaku od država ZB <sup>1/2/</sup>



<sup>1/</sup> One se ocenjuju u odnosu na nove države članice u svakom od 10 glavnih stubova Globalnog indeksa konkurentnosti.

<sup>2/</sup> Veći mehurici predstavljaju reformske oblasti koje imaju bolju poziciju na rang listi.

Napomena: Za Kosovo je korišćena drugačija metodologija, pošto podaci Globalnog indeksa konkurentnosti nisu raspoloživi za ovu zemlju.

koji su neke reforme sprovedene. Proces pristupanja EU- verovatno glavni katalizator reformi u novim državama članicama -je i dalje samo daleka budućnost za veći deo Zapadnog Balkana. Ali izobilje globalne likvidnosti je dalo iluziju, iako privremeno, da je brzi privredni rast moguć bez reformisanja. Danas region znatno zaostaje za novim državama članicama u smislu strukturne transformacije. U nekim zemljama Zapadnog Balkana, otpor privatnom vlasništvu je značio da su mnoga neefikasna državna ili društvena preduzeća preživela i nastavljaju da predstavljaju opterećenje za javne finansije i alokaciju resursa. U čitavom regionu, birokratske procedure i korupcija i dalje sputavaju privrednu delatnost, dok reforma korporativnog upravljanja ostaje obećanje koje je odavno trebalo ispuniti. Važno je napomenuti da široka politička podrška za dalekosežne reforme-suštinski element u transformaciji novih država članica-izostaje u većini zemalja Zapadnog Balkana. Postoji osećaj na Zapadnom Balkanu da reforme nisu dale očekivane rezultate i da je samo mali broj ljudi mogao da uživa u dobrobitima ostvarenog rasta.

Kako će ovaj izveštaj, međutim, jasno pokazati ono što koči region jeste neadekvatnost reformi u poslednjih 10 godina, a ne priroda reformi koje su preduzete. Bez hrabrog iskoraka u reforme, zemlje Zapadnog Balkana ne mogu da očekuju da će privući onaj obim investicionih tokova koji je potreban za finansiranje brzog održivog rasta i rizikuju da ostanu zarobljene na nivou dohotka koji je manji od jedne trećine dohotka njihovih bogatijih evropskih suseda.