

Reforme u Bosni i Hercegovini

Kako ekonomiju zaustavljenu u tranziciji transformirati u naprednu

prof. dr. Anto Domazet

Sarajevo, oktobra 2017.

Znamo što jesmo, ali ne znamo što možemo biti
Hamlet

1. U februaru 2014. kroz socijalne proteste u F BiH¹ jasno je ispoljeno nezadovoljstvo građana postojećim socijalno-ekonomskim stanjem u zemlji. Nakon toga uslijedio je fokus međunarodne zajednice na ekonomske reforme i ubrzanje puta BiH ka EU kroz Njemačko-britansku inicijativu koja je kasnije postala inicijativa EU. U procesu priprema za usvajanje Reformske agende od strane domaćih aktera obavljeno je dosta aktivnosti. Zaključen je 2016. prošireni aranžman sa IMF u vrijednosti od 553,3 mil. eura kao podrška strukturalnim reformama. Od sredine 2015 započeo je proces provođenja ekonomskih reformi u BiH². Paralelno, odvija se proces stjecanja kandidatskog statusa BiH za članstvo u EU za koji je također trebalo provesti niz uvjeta. Prvi je implementacija Reformske agende, zatim stupanje na snagu SAA - Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH i EU, preko usaglašavanja mehanizma koordinacije do objave rezultata popisa 2013. Proces je sada u fazi davanja odgovora na upitnik EU, a stjecanje statusa kandidata, iako neizvjesno, moglo bi uslijediti u 2018. godini.

1 U ovom radu koriste se sljedeće skraćenice: ARS (Anketa radne snage), BDP (Bruto domaći proizvod), BHAS (Agencija za statistiku BiH), BiH (Bosna i Hercegovina), CBBiH (Centralna banka Bosne i Hercegovine), EBRD (Europska banka za obnovu i razvoj), F BiH (Federacija Bosne i Hercegovine), EC (Europska komisija), EMU (Europska monetarna unija), FDI (strane direktne investicije), FZS (Federalni zavod za statistiku), (Međunarodna organizacija rada), IFIs (Međunarodne finansijske institucije), IMF (Međunarodni monetarni fond), n.a. (nema podataka), JIE (Jugoistočna Europa), JPP (Javno-privatno partnerstvo), OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj), OI (Opći izbori), OKU (Opći kolektivni ugovor), PDV (porez na dodanu vrijednost), PIO (Penzijско-invalidsko osiguranje), RCC (Regionalno vijeće za suradnju JIE), RS (Republika Srpska), RZS (Republički zavod za statistiku), SMEs (mala i srednja poduzeća), TI (Transparency International), UIO BiH (uprava za indirektno oporezivanje BiH), UP F BiH (Udruženje poslodavaca F BiH), VM BiH (Vijeće ministara BiH), WB (Zapadni Balkan), WEF (Svjetski ekonomski forum u Davosu, Švicarska)

2 Aktualni program ekonomskih reformi na nivou BiH usvojen od strane Vijeća ministara BiH 25.1.2017. pokriva period 2017-2019, nakon što je prethodno usvajan program reformi za 2015. i za period 2016-2018. usvojilo je Vijeće ministara BiH 28.1.2016. Na nivou F BiH usvojen je program ekonomskih reformi za period 2017-2019, nakon što je prethodno bio usvojen program za 2015-2018. godinu. Na nivou RS aktualni program ekonomskih reformi za period 2017-2019. usvojen je na NS RS 26.12.2016., nakon što je prethodno bio usvojen program za 2016-2018.

- 2. Proces reformi teče veoma diskontinuirano u krajnje nepovoljnoj političkoj atmosferi koja pokazuje da političke partije u BiH, iako potpisnice Reformske agende, ustvari imaju izrazito negativan stav prema reformama. Rastakanje parlamentarnih većina u parlamentima i skupštinama prijeti potpunoj blokadi reformi do Općih izbora 2018. Širokogrudno pružena prilika od strane međunarodne zajednice da se fokus sa teških političkih pitanja pomjeri na ekonomska pitanja, upropaštava se inercijom šićardžijskog političkog odlučivanja. Tako politička pitanja dolaze u fokus i zasjenjuju potrebne ekonomske reforme. Zaustavljena tranzicija rezultat je oportunitizma nacionalnih političkih elita BiH i pojave globalne krize. Društveni gubici su ogromni, ali okoćanjem tranzicije kroz reforme i transformacijom ekonomije u konkurentnu tržišnu ekonomiju za BiH se otvaraju nove perspektive. Reforme traže transformacije postojećih ili stupanje na scenu novih društvenih snaga.
- 3. Ovaj tekst u formi discussion paper-a ima za cilj da potakne debatu o konceptu, rezultatima, mogućim dometima i ogranićenjima, te daljim aktivnostima na provođenju ekonomskih reformi. Kompleksnost pitanja i limitirani obim ove analize zahtjevaju fokus na odabrana pitanja i više su temeljeni na tezama i provociranju određenih pitanja, nego na njihovoj široj analizi i deskripciji i iznošenju konačnih stavova.

I Kontekst reformi

4. BiH je zemlja nedovršene tranzicije nesposobna da generira ekonomski razvoj za blagostanje svojih građana. Kao rezultat toga, zemlja je suočena sa niskim stopama ekonomskog rasta, visokom nezaposlenošću, posebno mladih, siromaštvom i niskim investicijama, te velikim odlivom mozgova. Ogroman javni sektor apsorbira oko 48% BDP sa strukturom javne potrošnje koja pokriva visok obim javne administracije i socijalnih naknada, te malim obimom javnih investicija. Izostanak reformi u javnom sektoru pojavom krize 2009. godine doveo je do rasta zaduženosti zemlje.

5. Vizija BiH kao zemlje napredne ekonomije, razvijene demokracije i socijalnog blagostanja zahtjeva da se tranzicija uspješno okonča u što kraćem roku. To treba da stvori osnovu za transformaciju njene ekonomije u konkurentnu tržišnu ekonomiju, duboko integriranu u ekonomiju EU i sposobnu da izdrži konkurentske pritiske u okviru jedinstvenog tržišta EU. Ključne tri prepreke za rast u BiH su slabe institucije, visok politički rizik i nizak izvoz (malen udio izvoza u BDP) (Populari, 2017, str. 31). Drugi autori vide tri izvora neuravnoteženosti u BiH koje ugrožavaju rast i to ogroman javni sektor i ograničeno privatno kreiranje bogatstva, model ekonomskog razvoja zasnovan na potrošnji umjesto proizvodnji i nerazvijen izvozni sektor (Goldstein et al, 2015).

6. BiH se nalazi u svojevrsnoj zamci srednjeg dohotka sa BDP od 4.370 USD per capita. Za ulazak u društvo zemalja visokog dohotka potrebno je da dostigne BDP pc od 12.235 \$ pc. Za to bi bilo potrebno 28 godina uz godišnju stopu rasta od 3,5% ili 17 godina ako se rast podigne na 6%. Zamka u kojoj se BiH nalazi je da li je moguć ulazak u društva visokog dohotka ili slijedi povratak u društva niskog dohotka i siromaštvo. Strukturalno, BiH je skupa da konkurira niskim cijenama, a nedovoljno inventivna da konkurira inovacijama. Reforme bi trebalo da potaknu preokret u usmjeravanju ka višem dohotku koji su dostigle skoro sve zemlje nove članice EU.

7. Bosna i Hercegovina je neproduktivno društvo – većina građana živi od socijalnih naknada,

u šta se, mimo same njihove ekonomske suštine, svrstava i veliki dio penzijskih naknada koje se ostvaruju po osnovi privilegovanog položaja pojedinih kategorija penzionera. Od radno sposobnog stanovništva samo 43% je aktivno, a 57% su izdržavani. Kreativni dio stanovništva je u manjini, tako da su pritisci za reformama koje mjenjaju stanje stvari slabi, a snažni su pritisci za održavanje postojećeg stanja, pa čak i povećanje izdvajanja za klijentelistički dio društva. Takvo stanje, uz nizak nivo poduzetništva i nisku zaposlenost, te veliki dio stanovništva u zoni siromaštva vodi socijalnoj isključenosti koja je drugi izraz niske ekonomske aktivnosti. U slučaju BiH slabo društvo vodi slaboj državi, a time i same reforme gube institucionalni oslonac. Tako izostaju i organizirani društveni pritisci za provođenje reformi.

8. Bosna i Hercegovina je nepoduzetno društvo. Nesporno je da tome doprinosi loše poslovno okruženje, korupcija i državna administracija, a takođe je jasno da izostanak poduzetničke kulture, neadekvatno obrazovanje i nespremnost za poduzimanje kreativnih rješenja i uporan rad stvara društvo i pojedince klijentelistički nastrojene koji traže da im država osigura radno mjesto. To zorno potvrđuju razlike u razvijenosti poduzetništva na lokalnom nivou.

9. Iako se često govori da su nam reforme potrebne i radi bržeg integriranja u EU, osnovni pokretači reformi u BiH su unutrašnji faktori iz kompleksa potreba da se unapređuje loš životni standarda stanovništva. U tome je aktivnost na euroatlantskim integracijama upravo faktor koji može ojačati tržišnu ekonomiju i njenu konkurentnost, ojačati privatni poduzetnički sektor, povećati investicije, izvoz i zaposlenost i ojačati socijalnu koheziju kroz razvoj demokracije i veću ekonomsku uključenost građana u poduzetništvo i zapošljavanje. Što skorije stjecanje kandidatskog statusa će ići brže kroz reforme, a time će BiH imati na raspolaganju pretpristupne fondove za financiranje javnih investicija, strukturalne reforme i podršku biznisu. Međutim, da li će EU biti dovoljno snažna mašina konvergencije za ekonomski rast BiH ovisi prije svega od dubine reformi koje će sama zemlja izvesti.

10. Poseban aspekt reformi odnosi se na strukturne reforme³. Iako nije sasvim jasno šta se podrazumjeva pod tim reformama, očigledno je da bi preko njih trebalo pokrenuti ubrzani odmak od naslijeđene i duboko ukorjenjene ideologije političkog kapitalizma. U tom je sistemu regulirano i dobro upravljano tržište u sjenci političkog odlučivanja koje distribuciju resursa i dohodaka ostvaruje kroz političku podobnost, a ne tržišnu konkurentnost. Sve to sputava poduzetništvo i izlaže ga bez ikakve podrške države i njenih institucija neizvjesnostima politički dizajniranog tržišta. Ako je afirmacija tržišta i tržišnih institucija za neke neželjeni pojavni oblik neoliberalne ekonomije, onda je i to bolje od pogubnog populističkog ili stranački određenog ekonomskog sistema. Taj sistem obara društvenu produktivnost i efikasnost, a ide u korist privilegiranih društvenih slojeva (neefikasna javna poduzeća, privilegije u mirovinskom sustavu, socijalna davanja zasnovana na statusu, a ne potrebama siromašnih i socijalno ugroženih i slično). Ali, strukturalne reforme treba da osiguraju transformaciju ekonomije u visoko konkurentnu i društva u demokratsko i društvo visoke socijalne uključenosti.

11. Proces izgradnje političke odlučnosti za provođenje reformi je u BiH uvijek pod znakom neizvjesnosti⁴. Bit demokratskog odlučivanja

³ Strukturne reforme često podrazumjevaju širok spektar nedovoljno razgraničenih mjera. Zato londonski Economist definira strukturne reforme kao promjene načina na koji funkcionira vlada – od načina kako dodjeljuje ugovore za javne nabavke, preko načina kako utječe na tržište rada, roba, usluga, kapitala i novca do toga kako regulira socijalnu oblast i kako olakšava poslovanje, odnosno kroz koruptivne i druge prepreke čini biznis skupljim i težim (<https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/12/economist-explains-5>). Za Europsku komisiju strukturne reforme odnose se na otklanjanje prepreka za osnovne pokretače rasta – putem liberalizacije tržišta rada, roba i usluga, radi ohrabriranja kreiranja radnih mjesta i investicija, odnosno unapređenja produktivnosti. One su dizajnirane tako da potiču konkurentnost ekonomije, potencijal rasta i sposobnost prilagođavanja (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/structural-reforms/structural-reforms-economic-growth_en)

⁴ Za ilustraciju ove tvrdnje vrijedi navesti tekst M. Lasića: „Otuda su i ambijentalne gospodarske reforme uobličene u "Reformsku agendu za BiH" i eventualne ustavnopravne reforme, o kojima se uporno šuti, izravna prijetnja predmodernoj etno-feudalno ustrojenoj vlasti tobožnjih domaćih političkih elita koji se boje reformi koje vode EU kao đavo križa. Ne treba sumnjati, naime, da su one razumjele kako najavljene reforme izravno vode demonopolizaciji njihove vlasti nad društvenim bogatstvima i ljudima u Bosni i Hercegovini. Utoliko domaće političke klase moraju na riječima biti za reforme i na djelu protiv njih, jer dobro znaju da one i nemaju drugu svrhu nego da od BiH učine normalnu zemlju, u kojoj za takve političke elite više i neće biti mjesta". (Lasić, M: <http://milelasic.com/?p=297>)

u procesu reformi je postizanje kompromisa. Kompromis traži uključenje svih socijalnih snaga u reforme – elementarno, ono što zovemo socijalnim dijalogom – radnici kroz sindikate, poslodavci i vlade, te osiguranje vladavine prava. Kratkoročno, zbog velike zapuštenosti ekonomije reforme će ići u korist jednih na štetu drugih. Ali, na srednji rok treba da budu u korist svih, a ne da jedni gube, a drugi dobivaju. To se može ostvariti samo ako reforme u krajnjem rezultiraju rastom životnog standarda građana (ekonomskim rastom, rastom zapošljavanja, investicija i izvoza, unapređenjem socijalnog sektora i većom socijalnom inkluzijom).

12. Pošteno govoreći, sama Reformska agenda u BiH ne bi nikada bila sastavljena i barem formalno došla u fokus aktivnosti vlada bez angažmana međunarodne zajednice. Zato kada se žale da im međunarodna zajednica diktira sadržaj tih reformi, domaći političari nisu iskreni. Jer, oni ne žele preuzeti odgovornost i vlasništvo nad tim procesima i nametljivo guraju međunarodnu zajednicu ispred sebe. To rade kako bi u objašnjavanju nepopularnih reformskih mjera mogli da se opravdaju time da su one imperativ koji nameću međunarodne institucije, najčešće IMF. U suštini, političke snage na vlasti u BiH ne žele reforme i doziraju njihovu brzinu i obuhvat tako da, s jedne strane stvore privid predanosti reformama, a s druge strane, da kroz te reforme ne izmaknu stolac na kome sjede u obnašanju svoje populističke vlasti i zaštite privilegiranog polažaja političkih elita. Vlasti u BiH su dogovorile sa EU i međunarodnim finansijskim institucijama široku agendu za socijalno-ekonomske reforme 2015-18. Ako se potpuno primjene, reforme bi mogle duboko da podriju sistem ovisnosti – sistem koji stvara razlog postojanja političkih elita i glavni je razlog nefunkcionalnosti i otpora reformama (Weber, 2017, str. 35).

II Vrijednosni sustav i vizija reformi

13. Nikakve reforme, niti u bilo kojoj zemlji nisu uspjevale bez određene vizije i sistema vrijednosti na kome počivaju. Reforme u BiH trebalo bi da se temelje primarno na rastu i poboljšanju strukture ponude (Supply-side economy) što zahtjeva duboke strukturalne reforme. U tom modelu rasta

investicije i efikasnost su pokretači rasta konkurentnosti. Na konceptu izvozom vođenog rasta (export led growth) koji potiče inozemnu tražnju kroz izvoz BH proizvoda i usluga (Tradable goods and services). Naravno, sa ekonomskim rastom poticat će se i domaća tražnja. Dakle, BiH treba stvarati tradable goods kroz proizvodnju standardnih proizvoda uz privlačniji dizajn, razvoj branda i cjenovnu konkurentnost. Paralelno, treba razvijati kroz inovativne aktivnosti znanja u ICT i partnersko istraživanje i razvoj u okviru klastera, lanaca vrijednosti i razvoja druge poduzetničke infrastrukture. Pri tome, ubrzanje reformi treba da osigura bržu integraciju u Europsku Uniju i njeno korištenje kao snažne mašine konvergencije u pravcu ekonomskog rasta i socijalnog blagostanja u BiH.

14. Za provođenje reformi bitna su znanja širokog spektra. Složene reforme u BiH traže znanja znatno većeg obima i višeg kvaliteta od onih kojima raspolaže državna administracija. Zato se moraju uključiti posebno oni dijelovi društva koji raspolažu potencijalom specifičnih znanja (akademska zajednica, istraživačke institucije, poslovna zajednica, civilni sektor, javni mediji, međunarodna zajednica). Poseban problem je nedostatak politekonomskih znanja koja bi trebalo da kreiraju optimume između oprečnih ekonomskih i socijalnih ciljeva. Svako reformsko rješenje ima troškove i koristi za društvo: koristi u pokretanju ekonomije, troškove u onome što društvo treba da uloži ili izgubi (cost benefit pristup). Malo znanja postoji o tome šta su društvene štete i društvene koristi rješenja u ekonomiji u BiH. Zato politička moć dominira nad znanjem i zato se reforme često nađu pred zidom populističkih pogleda koji skrivaju pravu istinu distribucije koristi i žrtava u konkretnim reformskim rješenjima.

15. Reforme koje su usmjerene na podizanje konkurentnosti treba promatrati u jedinstvu utjecaja na poboljšanje poslovnog okruženja, ali i na kvalitet i sadržaj strategija i poslovnih operacija firmi. Jer, firme su konačni stvaraoci vrijednosti, nosioci investicija i samo one produktivno otvaraju radna mjesta. Rezultati u podizanju konkurentnosti, posebno u dijelu koji se odnosi na konkurentnost firmi se obično postižu u srednjem

roku. To ukazuje da je, osim unapređenja poslovnog okruženja značajno unapređivati strukturu firmi koje će biti sposobne da koriste prilike koje stvara okruženje. Reforme će ugrožavati neproduktivne firme, a poticati produktivne. Čak se može desiti da u kratkoročnom periodu reforme dovedu do pada zaposlenosti, ako se njima neproduktivne firme prisile na stečaj ili likvidaciju. Zato je u javnom korporativnom sektoru kroz restrukturiranje potrebno dati veći doprinos ekonomskom rastu.

16. Iako su reforme profilirane kao ekonomske, one se ne mogu odvojiti od društvenog konteksta i zahtjevaju također duboke društvene reforme. Za razliku od niza drugih tranzicijskih zemalja koje su kroz tranziciju napravile odlučan raskid sa tegobnom prošlošću, BiH društvo velikim dijelom lamentira nad socijalističkom prošlošću koja je za mnoge pružala veću sigurnost i kvalitetniji život. Međutim, u suštini takvog stanja leži nakaradan način uspostavljanja i građenja novog sistema u kome je nacionalna elita prograbila društvene resurse na bazi privilegija i postavila sistem divljeg kapitalizma koji ne stvara razvoj, nego vrši redistribuciju bogatstva stvarajući ogromnu većinu siromašnih. To je sistem u kome nema jednakih šansi, caruje nepravda, kriminal i korupcija. Naravno da takav sistem proizvodi pesimizam i letargiju i da ljude, dodatno etnički podijeljene, drži u punoj ekonomskoj i političkoj ovisnosti. Sistem koji ih je učinio nesrećnim javlja se njihovim spasiocem kada im umjesto posla i perspektive dostojne čovjeka, dodjeljuje jadne penzije i socijalne pomoći za održavanje gole egzistenciju bez ikakve nade u napredak. U ovom društvenom sloju najveći broj ljudi se može nazvati prekarijatom⁵ jer su u poziciji socijalne nesigurnosti, prinuđeni da rade na crno, uz niske plaće, bez garancija po zdravlje i sigurnost. Poboljšanje položaja ovih ljudi znači potrebu provođenja reformskih mjera protiv siromaštva, s tim što njihovu osnovu može činiti samo uspješno provođenje ključnih reformskih ciljeva.

5 Prekarijat se može definirati kao društvena skupina ljudi izložena ekstremnoj nesigurnosti koja je nezaposlena, i potiče iz propalih poduzeća. Ako su zaposleni, pojavljuju se na tržištu rada kroz crno tržište, nemaju sigurnu plaću, prinuđeni su da rade bez ikakve zaštite svojih prava i zdravlja. Pokušavaju da osiguraju svoju egzistenciju kroz samozapošljavanje u nesigurnim uvjetima, kroz mikro i malo poduzetništvo izloženo presijama administracije ili korupciji i kriminalu bez adekvatne sudske i druge zaštite. Detaljnije o ovome vidjeti u Standing, G. (2011): The Precariat: The New Dangerous Class (Kindle Edition), Bloomsbury, London

17. Reformska agenda se može smatrati u kontekstu teorije javnog izbora kao odnos ponude i tražnje za javnim uslugama u okviru javnih politika za reforme u BH društvu i ekonomiji (prema Živanović, u Abazović i Mujkić, ed., 2015, str. 104). Tražnju čine potrebe i vapaji ogromne većine građana željnih boljeg života. Ponudu javnih usluga kroz javne politike pružaju političke partije, vlade, vladine institucije, javna poduzeća, sudsko-tužilačke institucije. Odnos ponude i tražnje osigurava odnos i distribuciju moći aktera na strani ponude i na strani tražnje. Sve ovisi o tome da li se radi o slobodnom političkom tržištu ili visoko organiziranom u kome nema slobodnog djelovanja zakona ponude i tražnje. Radi se o slobodi izbora i radi se o načinu oraganizacije ponude i tražnje za javnim uslugama. Rezultanta tih odnosa je politička volja i cijena koja se plaća za javne usluge. U Reformskoj agendi su ponuđači odlično organizirani kao oligopol, a tražnja je razjedinjena i zato reforme idu na štetu potreba i tražnje građana i poduzetnika i nema snaga na polu tražnje sposobnih da vrše potreban pritisak za reforme.

18. Naravno, političke partije kao najbolje organizirani akteri na polu ponude mogu dizajnirati svoje ponude na dva načina, prvo nametanjem onoga što žele, neovisno o tražnji, drugo respektiranjem tražnje i prilagođavanjem ponude toj tražnji. Kako su se postavile političke partije naspram reformske agende, koliko se partije razlikuju po svom pristupu, po prijedlozima, po suštinskim raspravama i mobilizaciji građana, po suradnji sa akademskom ili poslovnom zajednicom, civilnim društvom? Da li se razlikuju i koliko nacionalne naspram građanski orijentiranih partija, desne od lijevih, u čemu su sadržane razlike, da li je realno očekivati podršku reformama od strane opozicijskih partija? Da li je Reformska agenda projekt vladajućih partija ili društveni projekt? Kao polazna osnova za diskusiju o ovim pitanjima može se reći da koalicije u parlamentima moraju prerasti u programe, a ne favoriti u interesima koji se mjenjaju od jedne do druge reformske teme. Međutim, sam proces usvajanja i implementacije reformi je područje oštrog konfrontiranja partija i po ideološkim i po etničkim i po interesnim kriterijima. Krhkost političkih koalicija opterećuje provođenje reformi, a zakonski

okvir ne dozvoljava prijevremene izbore, koji su u mnogim zemljama dinamičnih reformi bili rješenje za restrukturiranje političke vlasti i njeno fokusiranje na uspjeh u reformama (primjer Srbije, Hrvatske, Makedonije, a sredinom oktobra 2017. i primjer Japana).

III Politička ekonomija reformi

19. Ekonomske reforme treba promatrati kao aspekt upravljanja ekonomijom čiji je krajnji cilj postizanje političkih ciljeva. Najplemteniji politički cilj u BiH trebalo bi da bude podizanje životnog standarda građana, odnosno kvaliteta života i ukupnog blagostanja. Taj cilj nije isključivo vezan za efikasnost ekonomije, nego i za kvalitet društvenih odnosa koji definiraju odnose u proizvodnji, raspodjeli, razmjeni i potrošnji. BiH je po indeksu socijalnog razvoja 2016. godine među 133 zemlje svijeta bila na 69. mjestu, iako je po visini dohotka per capita bila na 89. mjestu (Social Progress Index, 2016). To znači da se u ekonomskim reformama ne može dovesti u pitanje javna potrošnja koja stvara osnovu konkurentnosti ekonomije, obima i dostupnosti javnih usluga, socijalne kohezije i blagostanja građana, ali je ključno pitanje da se ta potrošnja racionalizira kroz strukturalne reforme (Domazet, 2017).

20. Politički pristup reformama ovisi od konceptualnih temelja na kojima se ona postavlja. Neoliberalni koncept koji se u BiH često olako promovira temelji na ključnom kriteriju ekonomske efikasnosti u korist kapitala, na teret rada i socijalnih koristi uz oštro rezanje javne potrošnje. Kao antipod tome, socijalno odgovorni koncepti promoviraju interese rada i sitnog poduzetništva sa širokim spektrom neo-kejnzijanskih intervencija, tj. snažnim i efikasnim javnim sektorom koji stvara dodatne društvene koristi za rast blagostanja građana, ne zanemarujući potrebu konkurentnosti i efikasnosti ekonomije i javnog sektora. Poseban koncept je populizam koji se inicijalno razvio na lijevom političkom spektru a danas čak snažnije figurira na desnom. U njegovoj je suštini pokušaj mobilizacije marginaliziranih društvenih slojeva nudeći radikalna rješenja u

odnosu na postojeći sistem, ali često bez odgovornosti za posljedice. U BiH je na sceni mix svih navedenih koncepta i samo političko odlučivanje nije utemeljeno na čistim formama nekog od izdvojenih koncepta. Zastoj u reformama i pogoršanje položaja građana vodi jačanju populističkih i uopće radikalnih desnih i lijevih snaga.

21. Kod djelovanja političkih partija u pitanjima reformi prisutno je pitanje trade-off svakog konkretnog reformskog prijedloga, kao pitanje šta se dobiva, a šta gubi reformama, pogotovu kod biračkog tijela koje one predstavljaju. U procjeni se često ne vodi računa o interesima građana ili naroda koje predstavljaju, nego više o interesima političkih elita. U konačnom, u BiH radi se o trade-off u izboru između aktivnog pristupa reformama naspram konzervativizma i održavanja postojećeg stanja, s jedne strane i izboru između perspektive blagostanja i siromaštva, s druge strane. Dok se u unitarnim državama trade off reformi svodi uglavnom na odnos različitih socijalnih grupa, u BiH je uključena dodatna dimenzija, a to je etnički određen trade off – šta dobiva, a šta gubi neki od konstitutivnih naroda kroz određenu reformu. Predlagači reformskih mjera ne vode računa o ovom aspektu, pa tako izostavljajući cost-benefit analizu zakonskih ili drugih prijedloga, onemogućuju pravilno alociranje koristi i troškova predloženih mjera. Primjeri takvih projekata su brojni, a možemo navesti samo prijedloge oko oporezivanja igara na sreću i dohotka i novog sistema doprinosa u F BiH i prijedloge povećanja putarina za financiranje cesta i autocesta u BiH.

22. Veoma važan politički aspekt je odnos prema poboljšanju poslovnog okruženja. Problem je što se mjere poboljšanja poslovnog okruženja primjenjuju linearno na sve firme pa se tako ulazi u problem moralnog hazarda⁶. Moralni hazard je ustvari utemeljen na određenom trade – off vlade.

6 Moralni hazard je bilo koja situacija u kojoj jedna osoba odlučuje o tome koliko rizika da prihvati, dok netko drugi snosi troškove ako stvari krenu loše (Krugman, P.: The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. W.W. Norton Company Limited, 2009).

Naprimjer, sniženjem poreza i doprinosa na plaće koje pokreće vlada, firme će imati manje rashode i veće profite. Intencija vlade u tom sniženju je da se poveća zaposlenost. Neke kompanije će to zaista i uraditi, ako su konkurentne i sposobne za investiranje ili imaju rezerve u kapacitetima, neke će održati zaposlenost zahvaljujući tome što su im smanjeni rashodi na plaće, a neke će čak smanjiti broj uposlenih jer su pred bankrotom⁷. Ove aspekte moralnog hazarda jednako treba propitivati i kod privatizacije i kod dodjele koncesija na javna dobra i kod mjera aktivnog zapošljavanja i drugih strukturnih reformi kojima se definira odnos javnog i privatnog sektora. U protivnom, nalazimo se pred iskušenjem da se ostvari velika preraspodjela dohotka u korist kapitala, a da to ne dadne očekivane društvene efekte, iako se država odriče velikog dijela prihoda.

23. Distribucija dohotka između rada, kapitala i države u BiH pokazuje u periodu 2008-2015. u F BiH rast udjela poslovnog sektora (zbog adekvatnog restrukturiranja nakon krize) i pad udjela države, te blagi pad udjela zaposlenih (zbog pada zaposlenosti i stagnacije plaća). URS je povećan udio zaposlenih i države, a pao je udio poslovnog sektora, iako je njegov udio, posebno u neto poslovnom višku iznad onog u F BiH (vidjeti tabelu 1). Kakve će promjene izazvati u distributivnom smislu poreska reforma? Šta je sa siromašnim, sa radnicima u realnom sektoru, sa penzionerima, sa nezaposlenima, sa mladim – gdje je njihovo mjesto u ovim kretanjima?

7 Dokaz ove tvrdnje leži i u rezultatima Poslovnog barometra JIE za 2017. godinu. Na pitanje kako bi reagirali u pogledu odluka o zapošljavanju kada ne bi imali bilo kakva ograničenja u pogledu statusa radnika zaposlenih na puno vrijeme, 32% poslodavaca iz BiH su rekli da bi povećali broj zaposlenih, 12% da bi taj broj smanjili, a 54% da bi zadržali zatečeni broj uposlenih. U isto vrijeme, na nivou JIE 28% poslodavaca bi povećalo zaposlenost, 7% bi smanjilo, a 54% bi zadržalo postojeću zaposlenost. Vrijednosti do 100 se odnose ne izostale odgovore. (<http://www.rcc.int/seeds/results/3/balkan-business-barometer>)

Tabela 1. Struktura BDP BiH po entitetima – dohodovni kriteriji 2008 i 2015. (u%)

Elementi	F BiH		RS	
	2008.	2015.	2008.	2015.
Sredstva zaposlenih (uključeni doprinosi i porezi u vezi plaća)	50,3	49,6	44,1	48,0
Porezi	20,9	17,7	16,8	18,1
Bruto poslovni višak	28,8	32,7	38,1	33,9
Amortizacija	14,5	14,4	n.a.	14,0
Neto poslovni višak	14,3	18,3	n.a.	19,9
BDP	100,0	100,0	100,0	100,0
BDP (milijarde KM)	16,4	18,7	8,5	9,2

Izvor: FZS, društveni bruto proizvod 2006-2015, RZS, statistički godišnjaci 2009. i 2016

24. Plaće u javnom sektoru F BiH su za 58%, a u RS za 45% veće od plaća u realnom sektoru (Papić, 2017, str. 7.)⁸. U F BiH ispod prosjeka plaće od 839 KM za 2016. nalazi se 78,3% uposlenih, a iznad preostalih 21,7%. U RS uz prosječnu plaću od 836 KM, radnici u prerađivačkoj industriji zarađuju 626 KM ili svega 75% prosjeka za RS⁹. U F BiH uz prosjek od 839 KM radnici u prerađivačkoj industriji zarađuju 595 KM ili svega 70,9% prosječne plaće. Takve plaće ne mogu osigurati rast životnog standarda i po tome se ekonomija BiH nalazi u fazi egzistencijalne ekonomije, koja tek osigurava opstanak u zoni siromaštva. Zato reformska agenda treba da se suoči sa pitanjima rasta plaća i kako pokrenuti taj rast. U tom kontekstu i pitanje najniže plaće dolazi u prvi plan.

25. Privreda BiH je mješovita privreda u kojoj uporedo funkcionira privatni i javni sektor privrede. Ali taj sektor mora biti racionalno i efikasno organiziran. U korporativnom javnom sektoru treba osigurati konkurentnost na nivou privatne konkurencije, osigurati jednakost u tretmanu privatnog i javnog sektora (na tržištu, pred sudovima, u mjerama ekonomske politike) i osigurati kontinuiranu liberalizaciju tržišta za

⁸ U BiH je najveća supremacija plaća u javnom u odnosu na plaće u realnom sektoru i čitavoj Europi. U Sloveniji je ona veća za 21%, u Srbiji za 19%, u Hrvatskoj za 10%, a u Slovačkoj je plaća u realnom sektoru viša od one u javnom za 17%

⁹ Prosjek plaće u F BiH i RS nije uporediva veličina, jer su u plaći u RS uračunati primici radnika za topli obrok, regres, izdaci za prevoz i drugi osobni primici na poslu. U F BiH tek od jula 2016. su uključeni u plaću primici po osnovu toplog obroka u dnevnom iznosu iznad 1% prosječne plaće, regres iznad 50% prosječne plaće i ostalo.

ulazak privatnog kapitala u ranije monopolizirana tržišta. Efekt istiskivanja privatnog sektora zbog dominacije javnog (crowding out effect) ograničava rast produktivnijih privatnih investicija i zato BiH ima ograničen priliv i FDI i domaćih investicija, odnosno nisku stopu investicija od oko 17%, nasuprot 22-30% u zemljama našim konkurentima. Restrukturiranje javnog sektora uključuje i redovno operativno i strateško restrukturiranje i stečajevе i privatizaciju. Za uspješno restrukturiranje potrebno je imati sektorske politike i strategije i njima jasno definirati mjesto javnih kompanija (posebno u energetici, transportu, telekomunikacijama, infrastrukturi, vojnoj industriji i drugim oblastima).

26. Zašto se pojavljuju greške vlade? U osnovi i na primjeru BiH mogu se navesti četiri uzroka promašaja vlade: 1) ograničene informacije o područjima državnih reformi, 2) ograničena kontrola usmjeravanja privatnog sektora na željene rezultate vlade (smanjenje poreza da se poveća zaposlenost), 3) ograničena kontrola birokracije koja ima svoje razloge postojanja i politike vlade okreće u svoju korist u smislu jačanja nadzora i jačanja vlastite pozicije u ekonomiji i društvu i 4) ograničenja zbog političkih utjecaja zbog kojih se često donose ne racionalne, nego moguće odluke (Stiglitz, str. 9-10). Brojni su primjeri u kojima se navedeni stavovi potvrđuju u (ne)provođenju reformi u BiH.

IV Rezultati provođenja reformi

27. Analiza ostvarenja ekonomskih reformi vršit će korištenjem četiri oblika analize. Prvi se odnosi na šest ključnih područja reformi i to: 1) otklanjanje prepreka zapošljavanju, 2) smanjenje poreskih opterećenja na rad, 3) poboljšanje poslovne klime, 4) restrukturiranje poduzeća, 5) borba protiv korupcije i 6) održivost i bolje ciljanje socijalne zaštite. Analiza se vrši primjenom deskriptivne analize i metoda kompilacije podataka iz raspoloživih izvora. Primarno, to je kvalitativna analiza s obzirom da nema respektivnih baza podataka za primjenu kvantitativnih analiza¹⁰. Drugi oblik se odnosi na analizu provođenja reforme prema fazama u procesu provođenja reformi, 2) definiranje vizije i ciljeva koji se žele postići reformama, 3) definiranje i procjena alternativa rješenja problema i efekata koje one nose, 4) izbor optimalnog rješenja i prikaz učinka, 5) postavljanje organizacijsko-institucionalnog okvira za primjenu rješenja, 6) monitoring i evaluacija primjene zakona i reformi i 7) poduzimanje korektivnih mjera u cilju postizanja željenih efekata. Primjenom ovog modela moguće je identificirati izvore poremećaja koji onemogućavaju ostvarenje ciljeva reformi, odnosno izvore pozitivnih utjecaja koji omogućavaju maksimizaciju rezultata reformi i upravljački djelovati na njih. Kao treći oblik analize dat će se prikaz hard pokazatelja o ekonomskim kretanjima. Četvrti oblik analize odnosi se na korištenje anketa kojima se stiču saznanja o percepciji uspješnosti provođenja reformi u BiH.

4.1. Analiza tematskih područja reformi

A. Otklanjanje prepreka zapošljavanju: fokus osigurava početne rezultate

28. Prepreke zapošljavanju su brojne i u osnovi predstavljaju naslijeđe netržišne ekonomije

¹⁰ Rad Maruša predstavlja vrijedan doprinos literaturi o monitoringu i evaluaciji reformi na primjeru Reformske agende u BiH. Primjenom kvantitativnog modela istraživanja Markuš dolazi do kvantitativnih pokazatelja efekata reformi. Posebno je korisna dinamička dimenzija rezultata monitoringa koja omogućava uvid u dinamiku progressa u provođenju reformi (Markuš, 2017)

zasnovano na tretmanu rada kao socijalne privilegije¹¹. Tržište rada nije zaživjelo, barijere otvaranju novih radnih mjesta kroz razvoj poduzetništva su visoke. Posebno su ranjive grupe starijih radnika koji su ostali bez posla kroz tranziciju i privatizaciju, mladi, žene i druge ranjive kategorije koje čine krug siromašnih, tzv. prekarijata. Stopa aktivnosti radno sposobnog stanovništva je svega 43% zbog postojanja sivog tržišta i mogućnosti korištenja socijalnih beneficija kao nezaposlene osobe. Tužbe u iznosu od oko 1,6 mld KM od strane radnika uprave F BiH su rezultat nerealno velikodušnih kolektivnih ugovora iz prošlosti.

29. Najveći efekt u otklanjanju prepreka zapošljavanju ostvaren je usvajanjem novih zakona o radu u oba entiteta. Iako su zakoni forsirali fleksibilnost rada, uz zanemarivanje sigurnosti, u konačnom postignut je zadovoljavajući društveni konsensus aktera socijalnog dijaloga oko novih zakona. Taj je konsensus manje bio prisutan tijekom procesa usvajanja zakona, a više je prisutan nakon prvih početaka njegove primjene. Zakon je stvorio osnovu da se optimiziraju tri ključne varijable društvenog odnosa u vezi rada i to fleksibilnost (zahtjev poslodavaca), sigurnosti (zahtjev sindikata) i aktivnih mjera zapošljavanja (odgovornost vlada).

30. Dalja aktivnost na području razvoja tržišta rada se očekuje u vezi sa zaključenjem kolektivnih ugovora (Husić, 2017). Na zaključenju OKU insistiraju izgleda jedino sindikati, mada im

¹¹ Pored visokih poreza, visoke plate u javnom sektoru ilustriraju okruženje u kome „insajderi“ (sa sigurnim poslovima) štite svoje pozicije i prihode na račun „outsajdera“ (posebno nezaposlenih). Stvaranje radnih mjesta u privatnom sektoru je otežano znacajnim administrativnim barijerama, potrebom davanja znacajnih beneficija, komplikovanim i neusaglašenim zakonima u različitim nadležnostima, te suprotstavljenim tumačenjima sudova u oblasti radnih odnosa, što stvara nesigurnost kako za poslodavce, tako i za zaposlene. Nadalje, visoki troškovi zapocinjavanja radnog odnosa idu pod ruku s visokim troškovima procesa prestanka zaposlenja... Teškoće u prestanku radnog odnosa će, prije svega, ozbiljno obeshabriti poslodavce kod zapošljavanja radnika. Poslodavci moraju imati mjeru fleksibilnosti prije zapošljavanja skupe radne snage... Bosna i Hercegovina treba usvojiti set reformi tržišta rada kako bi povećala stvaranje novih radnih mjesta, uključujući i revitalizaciju procesa kolektivnog pregovaranja, smanjila destimulacije kod zapošljavanja i posebno, promovirala uključivanje mlade populacije u radnu snagu (Sporazum za rast i zapošljavanje u BiH).

je 2016. UP F BiH bilo partner u zaključenju OKU u F BiH. Sav sadržaj aktivnosti na građenju odnosa na tržištu rada se pomjera na granske kolektivne ugovore i oni pokazuju svoju funkcionalnost. Otvorena pitanja u oblasti tržišta rada su pitanje najniže plaće, plaća u realnom sektoru i pravnog okvira za sigurnost i zaštitu na radu. Naime, plaća nije siguran put za izlazak iz siromaštva jer 24,4% uposlenih ne mogu za svoju porodicu osigurati normalan život. To vodi fenomenu radničkog siromaštva koji je neodvojiv od nastojanja za rast zaposlenosti (više uposlenih u domaćinstvu), ali i za rast plaća (Papić, 2017, str. 14).

31. Zapošljavanje je rezultanta djelovanja egzogenih, vanjskih i endogenih, unutarnjih faktora. Rezultati u zapošljavanju pokazuju izvjestan napredak, mada je stanje i dalje izuzetno nepovoljno. Broj zaposlenih se povećava, a broj nezaposlenih smanjuje¹². Ta kretanja rezultat su rasta tražnje za radnom snagom, nastavka niske aktivnosti radne snage, aktivnih mjera zapošljavanja, borbe protiv sive ekonomije, nelegalnog zapošljavanja i povećanih emigracijskih kretanja. Primjetan je utjecaj migracija iz zemlje koje više nisu samo poticane ekonomskom presijom i nezaposlenošću, jer sve zastupljenije su migracije potaknute prilikama koje se u drugim zemljama nude za rad i život posebno mladim, stručnim i poduzimljivim ljudima. To pokazuje da reforme ne mogu imati samo za cilj zaposliti ljude i osigurati im neku minimalnu plaću, nego moraju osiguravati i rast plaća i adekvatno nagrađivanje produktivnog rada. Migracije stvaraju efekt pada nezaposlenosti, a na tržištu rada smanjuju ponudu kvalificiranog rada što će svakako utjecati na rast njihovih plaća. Najveći efekt na zapošljavanje imaju mjere aktivnog zapošljavanja i činjenica da od broja uposlenih uz poticaje, njih 75% zadržavaju radno mjesto i nakon isteka rokova za poticaje. Međutim, nema vidljivih promjena u stopama zaposlenosti mladih, žena i socijalno ranjivih kategorija.

¹² Prema podacima iz ankete radne snage za BiH iz 2014. i 2017. , iako se broj zaposlenih povećao tek za 3,7 hiljade osoba u 2017. u odnosu na 2014. godinu, nezaposlenost je smanjena sa 308 na 211 hiljada osoba, odnosno stopa nezaposlenosti je pala sa 27,5% na 20,5%. To znači da se ne podiže ekonomska efikasnost kroz novo zapošljavanje, nego se kroz efekt migracija podiže socijalna snošljivost kroz smanjenje broja nezaposlenih. Postoje značajne razlike po entitetima. U RS je stopa nezaposlenosti sa 25,7% pala na 21%, a u F BiH sa 28,4% na 20%.

B. Smanjenje poreskih opterećenja na rad

32. Najveći dio reformi treba obaviti u F BiH, jer je RS 2015. obavila reformu doprinosa i poreza na plaće. Visoka poreska opterećenja rada, posebno u F BiH koja idu do 41% na bruto osnovicu čine BiH međunarodno nekonkurentnom u pogledu faktora rada. (prosjeak opterećenja rada u OECD zemljama iznosi oko 35%). To čini neatraktivnim nova zapošljavanja a privlačnom sivu ekonomiju. Smanjenje poreskih opterećenja je zasnovano na proširenju poreske osnovice u koju se sem aktualnih plaća uključuju i naknade koje su ranije imale tretman izdataka (topli obrok, regres, otpremnine, naknade za prijevoz i drugo). Porez na dohodak je u RS reformiran zakonom iz 2015. godine. U F BiH se takva transformacija tek predviđa nacrtom Zakona o porezu na dohodak iz septembra 2017. kojim se predviđa plaćanje poreza na dividende i na kamate po štednji, te uvođenje progresivnog oporezivanja dohotka. Zakon o porezu na dohodak može se u tom kontekstu ocijeniti socijalno pravednim. Povećanje prihoda po osnovi dividendi treba staviti u kontekst zakonskih rješenja o doprinosima i tako sagledati mogućnosti njihovog dodatnog sniženja.

33. Doprinosi u F BiH se predlažu na nivou identičnom onome u RS, tj. po stopi 33% na bruto osnovicu, sa sadašnjih 41%. Načelo neutralnog efekta poreskih reformi je narušeno zbog toga što je povećan porez na dobit i zbog toga što će porasti porez na dohodak. Da bi se to načelo dosljedno provelo, trebalo bi efekt navedenih povećanja poreza od preko 130 mil. KM prevesti u dalje smanjenje stope doprinosa za nekih 0,5%. Budući da uz nacrt zakona o porezu na dohodak i o doprinosima nema odgovarajućeg obrazloženja i izračuna efekata zakona, veoma je nejasno kako će se ti porezi odraziti na realne plaće zaposlenih u odnosu na sadašnji nivo – ko će biti dobitnici, a ko gubitnici reforme.

34. Fiskalna devalvacija, početno primjenjena na rad, nudi veliki potencijal zapošljavanja i istovremeno kroz zapošljavanje i rast javnih prihoda iz doprinosa i poreza na dohodak nudi jedino moguću fiskalnu konsolidaciju i održivost penzijskog, zdravstvenog, socijalnog, obrazovnog i drugih elemenata socijalnog sistema u BiH (Džapan, Plava knjiga, str. 80-89).

C. Poboljšanje poslovne klime

35. Poboljšanje poslovne klime je praktično beskonačan proces i njegova je svrha da osigura što povoljnije uvjete za start up, razvoj i rast kompanija i motivira ih na podizanje efikasnosti, zapošljavanje i investiranje. Prema izvještaju WEF za 2017-2018. godinu BiH nalazi se sa ocjenom 3,87 na skali od 1 do 7 na 103. mjestu od 137 zemalja obuhvaćenih izvještajem. Prema Doing Business izvještaju Svjetske banke o lakoći poslovanja širom svijeta BiH se nalazi sa skorom od 63,87 od 100 mogućih poena, na 81. mjestu među 190 zemalja svijeta. BiH je imala izvjestan napredak, ali je njena pozicija izuzetno nepovoljna. Treba istaći da je za istraživanje lakoće poslovanja za BiH vršeno u gradu Sarajevo. Sigurno je da bi neka druga, poslovno atraktivnija sredina, kao naprimjer, Tešanj ili Prijedor, dali daleko povoljniju sliku za BiH.

36. U okviru unapređenja poslovnog okruženja provedene su reformske aktivnosti na pripremi i usvajanju nekoliko zakona. Zakonima o bankama u entitetima uvodi se bolji nadzor nad poslovanjem banaka i suradnja sa državnim institucijama kako bi se na vrijeme predupredile pojave sloma banaka, kakvih je u RS bilo dva slučaja. Također, u RS se zakonom o bankama posebna pažnja posvećuje restrukturiranju banaka. Ostaje ocjena da dominantna pozicija banaka onemogućava druge oblike mobilizacije i alokacije kapitala koji su normalno zastupljeni u tržišnim ekonomijama (štedno-kreditne zadruge, stambene zadruge, štedionice i drugo) i da bi na njihovom uvođenju trebalo intenzivno raditi. Nisu poduzete nikakve reformske aktivnosti na unapređenju funkcija razvojnih banaka.

37. Porez na dobit je bilo područje prvih intervencija u fiskalnoj sferi u oba entiteta. Pored utvrđivanja jedinstvene stope poreza na dobit od 10%, u oba entiteta utvrđeni su poreski poticaji, ali na znatno nižem nivou. Nizak nivo investicija u BiH koje se kreću oko 17% BDP ukazuje na potrebu dodatnih poreskih stimulacija za investicije. Ovim je zakonima znatno unapređeno poslovno okruženje, a BiH je zemlja izuzetne konkurentnosti poreza na dobit (Crna Gora 9%, Kosovo i Makedonija po 10%, Srbija 15%, Slovenija 19% i Hrvatska 20%).

38. Dijapazon prijedloga izmjena PDV je veoma širok – uvođenje reduciranih ili nultih stopa za proizvode esencijalne za životni standarda građana, pomjeranje roka plaćanja PDV sa 10. na kraj mjeseca za prethodni mjesec, plaćanje PDV nakon naplate potraživanja, smanjivanje kamata na potraživanja po osnovu PDV i slično¹³. Inače, sa mnogih strana vrebaju opasnosti po PDV u smislu njegovog povećanja kako bi se naknadili nedostajući prihodi za zdravstvo i mnogi drugi zahtjevi. Zato je izgleda najrazumniji stav iznesen u Pismu namjere da nema promjena u PDV. Odnosno, bez strukturalnih promjena u javnom sektoru treba staviti embargo na promjene u PDV.

39. Reforme su zapele na Zakonu o izmjeni i dopuni Zakona o akcizama u BiH. Prijedlog za povećanjem putarina kao fiskalnog nameta koji ima određenu namjenu za gradnju cesta sa sadašnjih 0,25 KM/l goriva na 0,40 KM/l goriva obrazlaže se od strane VM BiH potrebom da se osiguraju dodatna sredstva za izgradnju autocesta i cesta. Pri tome, model gradnje cesta kroz međunarodne kredite ostaje zasada jedino mogući model. Naime, u alternativnom modelu JPP strani investitori bi tražili od države garancije za sigurnost prihoda za povrat njihovog uloženog kapitala. Budući da su međunarodni kreditori ocjenili da je iscrpljena sposobnost javnih firmi za gradnju cesta da otplaćuju kredit pri postojećoj visini putarina, oni zahtjevaju njihovo povećanje. Cost-benefit analiza za autoceste u BiH pokazuje da su društvene koristi veće od društvenih troškova. VM BiH je tretiralo povećanje putarina kao tehničko pitanje, iako se radi o redistribuciji oko 2 mld. KM u narednih 8 godina. Međutim, pokazalo se da je to jako osjetljivo razvojno i političko pitanje i da je trebalo pripremiti detaljno argumentirano obrazloženje za taj zakon. Odlaganjem povećanja putarina nije ispunjen uvjet za isplatu druge tranše kredita IMF u iznosu od oko 150 mil. KM.

¹³ Zastupnik SDP BiH u Parlamentarnoj skupštini BiH Saša Magazinović u suradnji sa Institutom za mlade KULT Sarajevo uputio je tijekom 2017. godine dvije inicijative u vezi PDV. Prva se odnosila na naplatu PDV nakon što se naplate potraživanja iz kojih potiče i naišla je na negativan prijem UIO BiH. Druga se odnosi na pomjeranje roka plaćanja PDV na kraj mjeseca i naišla je na podršku predsjedavajućeg VM BiH uz obećanje da će biti prosljeđena u dalju proceduru. Obje inicijative su imale veliku podršku privrednika, ali se o tome ne vodi puno računa, a što je najtužnije izostaje debata o aspektima sličnih inicijativa, zašto su prihvatljive, zašto nisu.

Time je praktično aranžman sa IMF zaleđen, a posljedice po reforme u BiH su izuzetno složene jer, osim financijske podrške, IMF ima ulogu najozbiljnijeg supervizora reformi u BiH. Blokirana je i financijska podrška od strane drugih međunarodnih financijera, uključujući i sredstva u vezi sa pridruživanjem BiH Transportnoj zajednici JIE u iznosu od oko 480 mil. KM, od čega 48 u obliku granta.

40. Fiskalna konsolidacija BiH odvija se na osnovi ekstremno oportunističkog modela – rast prihoda, fiksni karakter rashoda (uz drastično smanjenje javnih investicija), javno zaduživanje za pokriće deficita i osiguranje likvidnosti ugrožene visokim obimom otplata kredita i drugih obaveza¹⁴. Strukturalne reforme nisu dale nikakav doprinos fiskalnoj konsolidaciji. Poznato je da preko 90% rashoda javne potrošnje ima fiksni karakter, tako da se rashodi javne potrošnje ne mogu mijenjati bez potrebnih strukturalnih reformi u načinu stjecanja i obimu prava iz kojih se kreiraju javni rashodi. Očigledno je da u tekućem mandatnom periodu ovih vlasti nema spremnosti za poduzimanje tih reformi, posebno u oblasti socijalnih naknada, boračke zaštite, javne administracije, plaća i drugih rashoda, koji nose veoma izražen socijalni naboj. Fiskalne konsolidacije nema dok god se kroz dodatna zapošljavanja i ekonomski rast značajno ne povećaju prihodi po osnovi indirektnih i direktnih poreza i doprinosa. To ostaje ključni cilj i zadatak fiskalnih reformi. Ali, razočaravajuće je da u ovoj fazi, koncem 2017.

¹⁴ Kako se provodi danas fiskalna konsolidacija pokazuje primjer F BiH za 2016. godinu. U konsolidiranom bilansu F BiH prihodi su iznosili 7.569,6 mil. KM, a tekući rashodi 6.858,2 mil. KM, što daje primarni neto suficit od 711,4 mil. KM. Neto nabavka stalnih sredstava iznosila je 188,3 mil. KM, kao rezultat zastoja u gradnji autocesta, jer je ta stavka 2014. godine iznosila 685,7 mil. KM. Tako se suficit svodi na 523,1 mil. KM. Neto izdaci za financijsku imovinu bili su 9 mil. KM, što suficit dodatno umanjuje i svodi na 514,1 mil. KM. Za otplatu dugova F BiH isplaćeno je 1.062,5 mil. KM, a za osiguranje sredstava za otplatu duga osigurano je dodatno zaduženje od 672,8 mil. KM, što znači da je neto zaduženje bilo negativno za 389,8 mil. KM (više je vraćeno duga nego što je uzeto novih pozajmljivanja). Kada se ukupni suficit umanjuje za neto zaduženje, dobiva se finansijski rezultat od 124,4 mil. KM, što pokazuje da je neto priliv gotovine bio pozitivan. Inače, iz ovog prikaza se uočava deficit javne potrošnje u F BiH kao razlika iznosa za otplate duga i suficita prije otplate, što iznosi 548,4 mil. KM ili 2,8% BDP. To je relativno visok nivo, blizu gornje granice od 3% prema Mاستrihtskim kriterijima za EU. Sličan model sa drugačijim veličinama provodi i RS.

godine ukupan efekt reformi u poreskom opterećenju poslovne zajednice ostaje negativan. Umjesto da se smanje, poreska opterećenja su povećana. Povećan je porez na dobit, a da to nije imalo refleksije na smanjenje drugih vrsta oporezivanja. Inače, fiskalnu konsolidaciju treba provoditi balansirano, primjenjujući aktivne mjere na poticanju ekonomskog rasta i zapošljavanja i zaduživanja, posebno za financiranje javnih investicija. Eliminacija deficita javne potrošnje i nije ključan reformski cilj (u zvaničnim dokumentima se govori o deficitu do 2%)¹⁵.

D. .Restrukturiranje poduzeća

41. U F BiH vlada je državna poduzeća podjelila u tri grupe: 1) strateška privredna društva (21 poduzeće), 2) privredna društva sa poteškoćama u poslovanju (23 poduzeća) i 3) privredna društva sa učešćem državnog kapitala za privatizaciju (8 poduzeća). Osnov za efikasnije upravljanje nalazi se u primjeni OECD korporativnih pravila za javna poduzeća (Šunje, Plava knjiga, 2017, str. 90-101). Do sada su prodani manjinski udjeli Vlade F BiH u FDS Sarajevo i Bosnalijeku, a još nije definiran odnos prema Sarajevo osiguranju zbog oštrog protivljenja opozicionih poslanika u Parlamentu F BiH. Po svojoj prilici prihod od 65 mil. KM istopio se u budžetskim prihodima, bez usmjeravanja u razvoj. Započeta je u septembru 2017. dubinska analiza (due diligence) BH Telecoma i HT Eroneta u cilju istraživanja oportuniteti njihove privatizacije. Postoje pozitivni rezultati u restrukturiranju državnih poduzeća u namjenskoj industriji. U RS je prodat državni kapital u Rudniku željezne rude Ljubija. Pokušaji konsolidacije javnih poduzeća bilježi se u Kantonu Sarajevo, gdje javna poduzeća ne osiguravaju minimum potrebnih javnih usluga i njihovog kvaliteta, posebno u opskrbi vodom i

¹⁵ U 2010. je, više ili manje naglo, politička elita na obje strane Atlantika odlučila prestati brinuti o nezaposlenosti i počela brinuti o proračunskim deficitima. Ovaj pomak nije bio potaknut dokazima ili pažljivom analizom. U stvari, bio je jako puno u sukobu s osnovama ekonomije. Neki od nas su uzalud pokušavali ukazati da je fetišizam deficita nastran i destruktivan, da nije bilo dobrih dokaza da je državni dug bio problem velikih gospodarstava, a bilo je dovoljno dokaza da bi rezanje potrošnje u depresiranom gospodarstvu moglo će produbiti depresiju. (Paul Krugman, New York Times, 15.9.2015.)

javnom gradskom prometu. Osim velikih ulaganja u subvencije koja ne daju efekte, vlada ima pogrešan fokus na operativnu efikasnost, a da nije riješila strateške probleme i donijela prave strateške odluke – rade se pogrešne stvari na pogrešan način – traže čuda od menadžmenta, a da vlada nije uradila svoj dio posla na osiguranju bitnih uvjeta restrukturiranja tih poduzeća.

42. Dva zakona su bitna za restrukturiranje i jačanje konkurentnosti poduzeća. Usvojeni su zakoni o finansijskom poslovanju, ali na krajnje neprofesionalan način i više u funkciji formalnog ispunjenja nekih zahtjeva EU i IFIs. Usvojena su različita rješenja za rokove plaćanja tako da zakoni dodatno rastaču ekonomski prostor BiH. Za njihovo provođenje nema sankcija, tako da oni neće doprinijeti poboljšanju poslovnog okruženja. Drugi zakon je zakon o stečaju. On je usvojen u RS 2016. a u BiH je nakon javne rasprave zaključene početkom 2017. proces zamrznut zbog odluke Ustavnog suda F BiH o neustavnosti odredbi postojećeg zakona o stečaju F BiH koje se odnose na prioritete i obim naplate potraživanja zaposlenih iz stečajne mase. Nisu vidljive aktivnosti da se u F BiH izađe iz blokade i dobije moderni zakon o stečaju koji će osigurati da stečaj bude način restrukturiranja firme i njen novi početak, a ne proces koji vodi u likvidaciju i nestanak firme i radnih mjesta za uposlene. Također, nije vidljiva aktivnost na provođenju Zakona o reviziji privatizacije u F BiH.

E. Borba protiv korupcije i kriminala

43. BiH se prema Indeksu percepcije korupcije za 2017. godinu koji objavljuje TI nalazi na 83. mjestu od 176 zemalja sa ocjenom 39 na skali od 0 do 100. Percepcija korupcije pokazuje da nema nikakvog napretka zemlje u posljednjim godinama. U RS je 2016. Usvojen Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, dok su slični zakoni usvojeni 2013. u institucijama BiH i F BiH. U F BiH postoji od 2014. Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala pored toga malo je vidljivih rezultata u suzbijanju, otkrivanju

i sankcioniranju korupcije i ona je i dalje jedna od najžilavijih barijera razvoju biznisa i zapošljavanja u BiH. Korupciji doprinose i brojni neregistrirani parafiskalni i drugi nameti koji otežavaju poslovanje. U programu reformi RS predviđena je aktivnost izrade registra svih nameta u suradnji sa USAID, a slične aktivnosti će se odvijati i u F BiH. Drugo područje visokih potencijala korupcije su javne nabavke. Sam zakon o javnim nabavkama se ne provodi, posebno u oglašavanju javnih nabavku i izvještavanju o dodjeli ugovora, a sem toga postoji potreba da se i sam zakon unapređuje. U RS je usvojena Strategija borbe protiv korupcije 2015-2019, a u F BiH za period 2016-2019. Ne pristupa se dovoljno predano stvaranju uvjeta da institucije za borbu protiv korupcije rade.

44. I skromni rezultati u razotkrivanju korupcije i kriminala su značajni zbog toga što percepcija korupcije ne može ostati jedini indikator stanja korupcije. Otkriveni slučajevi pokazuju da se ranije doneseni zakoni o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom sa agencijama za upravljanje oduzetom imovinom u praksi pokazuju sve više učinkovitim. Zvuči kao svojevrsni apsurd reformskog duha u BiH da su ti zakoni bili predmet oštih osporavanja i otpora u njihovom donošenju, a još više njihovoj implementaciji, a danas se pokazuju nezamjenjivim sredstvom krivično-pravnog postupka u predmetima kriminala i korupcije¹⁶.

¹⁶ Radi se o otporima usvajanju Zakona o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom u Parlamentu F BiH 2014. i osiguranju sredstava za Agenciju za upravljanje oduzetom imovinom koja je počela sa radom 2015. godine. Agencija upravlja imovinom vrijednosti od oko 10 miliona KM, a radi se o oduzetim novčanim sredstvima, dionicama, nekretninama, hotelu, benzinskoj pumpi, motornim vozilima, građevinskom materijalu i drugom (Oslobodjenje, 29.7.2017).

F. Održivost i bolje ciljanje socijalne zaštite

45. Sistem socijalne zaštite u BiH ne osigurava socijalnu inkluziju građana, ne podržava borbu protiv siromaštva i nije komplementaran ekonomskim ciljevima aktivizma radno sposobnog stanovništva. On u velikoj mjeri diskriminira građane prema statusu i prema potrebi za socijalnom zaštitom¹⁷. U periodu provođenja reformske agende usvojene su izmjene naslijeđenih zakona o socijalnoj zaštiti entiteta koje imaju tehnički karakter. Ništa nije predloženo što bi ovu oblast podvrgnulo tzv. strukturnim reformama. U tom smislu treba istaći da postoji dobro osmišljeni Zakon o socijalnoj zaštiti u FBiH iz 2013. koji tada nije išao u proceduru usvajanja, ali bi danas mogao biti dobra osnova za suštinske reforme u ovoj oblasti.

46. Iako se za javno zdravstvo izdvaja oko 9% BDP po čemu je BiH među vodećim zemljama u svijetu, ono je područje visokih deficita i neizmirenih obaveza što vodi opadanju dostupnosti i kvaliteta javnih zdravstvenih usluga. Cilj „zdravstvo za sve“ zahtjeva unapređenje javnog zdravstva i njegove strukturalne reforme. Još nisu sagledani ni obim naslijeđenih dugovanja u proteklom periodu, a svi napori su okrenuti da se tekuće poslovanje dovede u granice raspoloživog financijskog okvira. To ide često na račun same održivosti zdravstvenih usluga što dovodi u pitanje i ljudske živote i zdravlje ljudi. Austerity pristup u javnoj zdravstvenoj potrošnji nije prihvatljiv u državi koja pretendira da bude socijalna država i ne može se ekonomija zdravstva promatrati na isti način kao tržišno fundirani biznis¹⁸.

¹⁷ Sistem socijalne zaštite je okrenut naopačke, statusna prava su osnov da postanete korisnik, a ne stvarna potreba korisnika. Zato više socijalnih transfera dobijaju oni kojima ne treba, nego oni kojima zaista treba pomoć. Stoga je sistem potpuno pasivan u pogledu radne aktivacije korisnika, držeći ih u stanju radne i socijalne isključenosti (Papić, Ž., 2017, str. 9).

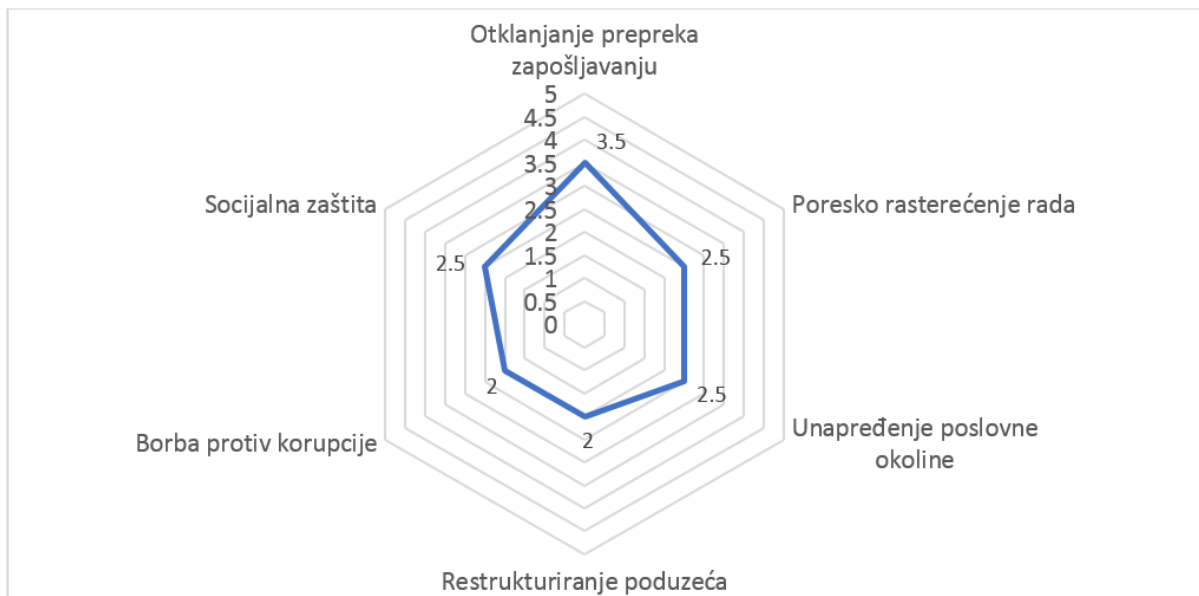
¹⁸ Austerity pristup predstavlja rigidno snižavanje javnih rashoda koje onemogućava funkcioniranje određenih oblasti javnog sektora i zadovoljavanje potreba u vitalnim sektorima, kao što su zdravstvo, obrazovanje, socijalne službe, vojska, policija, javna administracija. Austerity predstavlja instrument neoliberalnog ograničavanja javne potrošnje u kome tržišni uvjeti i potreba eliminacije deficita imaju prioritet nad potrebama ljudi.

Takav neoliberalni pristup nije u skladu sa kulturom i tradicijom BiH i reformska agenda koja na tome počiva ne može imati javnu podršku. Započete mjere financijske konsolidacije zdravstva nailaze na nezadovoljstvo građana, a i samih stručnjaka uposlenih u zdravstvu čiji je rad podcjenjen i zahtjeva bolju valorizaciju. Bez toga će zdravstvo neće moći obavljati svoju društvenu funkciju.

47. Ogroman nesrazmjer između aktivnih osiguranika i penzionera, demografske promjene koje povećavaju udio penzionera u društvu, privilegirane penzije, veliki dugovi prema fondovima PIO, visok stupanj sirove ekonomije i istrošenost načela međugeneracijske solidarnosti bili su razlogom za pokretanje penzijskih reformi. U RS su izmjenama Zakona o PIO iz 2015. uz prateće zakona uveli isplate penzija u trezorski sistem. Tako je osigurana redovnost isplata, ali uz prenošenje deficita PIO na budžet. Deficit u 2016. iznosio je 237 mil. KM. Penzije su socijalna kategorija, prosjek iznosi 40% plaće u RS u 2016. U FBiH su novim zakonom o PIO koji još nije usvojen na Domu naroda izvršene dublje reforme u sistemu obračuna penzija. Pensioneri koji će ići u penziju po tom zakonu bit će u mnogo lošijem položaju. Budžet FBiH je garant isplata penzija sa oko 180 mil. KM nedostajućih sredstava, ali to ne povećava sigurnost isplate penzija za čije povećanje se ispostavljaju novi zahtjevi. U FBiH je relativno nizak nivo intervencija iz budžeta sa oko 15%, dok je to u RS oko 28%, a u Hrvatskoj iznosi čitavih 50% ukupnog nivoa penzija.

48. U rezimeu prikaza rezultata dosadašnjih rezultata reformi koristit će se grafička prezentacija ocjene ostvarenja reformskih ciljeva u svakom od analiziranih područja reformi. Prezentacija se daje u formi heksagona sa skalom vrijednosti od 1 (ekstremno nisko ostvarenje) do 5 (ekstremno visoko ostvarenje).

Slika 1. Ocjena ostvarenja reformi u BiH u periodu 2015-2017. po područjima reformi



Izvor: procjena autora

49. Najbolji rezultati u provođenju reformi postignuti su u oblasti otklanjanja prepreka zapošljavanju. Međutim, dosta poslova je u reformama tržišta rada ostalo nezavršeno. Poresko rasterećenje rada je u velikoj mjeri ostvareno u RS, a u F BiH ono je tek u pripremi. Unapređenje poslovne okoline je nedovoljno, a dijelom je na sceni njeno pogoršanje zbog rasta poreskih opterećenja poslovnog sektora. Restrukturiranje javnih poduzeća, kao i borba protiv korupcije je u inicijalnoj fazi. U socijalnoj zaštiti ima aktivnosti na reformi penzijskog sistema koji ne ide ka održivosti, kao i u zdravstvu, dok socijalna zaštita ostaje po strani reformi.

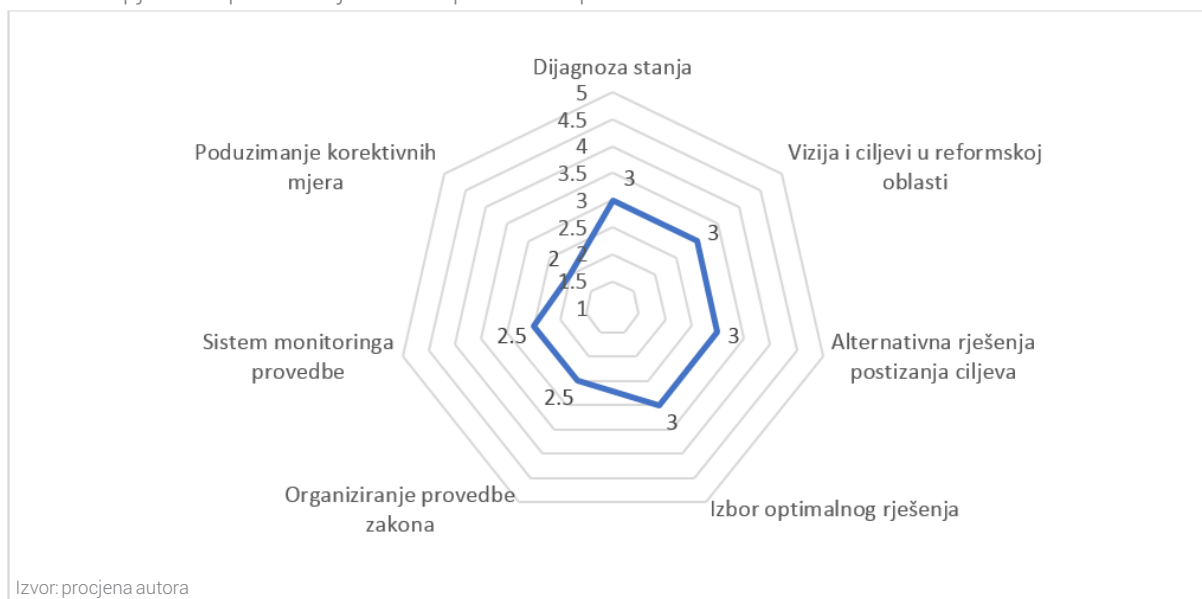
4.2. Analiza sadržaja u pojedinim fazama procesa reformi

50. Pored niza okolnosti, uspjeh u reformama ovisi o tome sa kakvom ozbiljnošću i efikasnošću se ostvaruju pojedine faze u svakom reformskom projektu. Primjeri nekoliko važnih reformi, pogotovu u slučaju F BiH pokazuju brojne promašaje. Logično je da nema dobrog zakona koji će rješavati nelikvidnost u privredi, ako prethodno nema potrebnih analiza o stanju u

oblasti nelikvidnosti, neke vrste dijagnoze tog problema i ako nakon toga ne slijede ostale faze aktivnosti procesa. U prikazu na slici 2 sadržana je procjena uspješnosti reformi po pojedinim fazama tog procesa. To je pojednostavljena analiza kvaliteta procesa reformi – on nije samo interni proces, nego proizvodi efekte po njegove stakeholdere koji se mogu jednostavno polarizirati na kontributore (oni koji podnose troškove) i korisnike (oni koji imaju koristi). Iz prikaza se uočava da su aktivnosti na prve četiri faze ocjenjene osrednje, ali bolje od narednih triju faza koje su kritične po proces reformi (u zakonu o finansijskom poslovanju nema sankcija pa ga niko i ne provodi, niti se prate njegovi učinci)¹⁹.

¹⁹ Vlada F BiH je shvatajući potrebu sistemskog pristupa regulaciji donijela 2014. godine Uredbu o postupku procjene učinka propisa. Nakon što se uočilo da administracija nije u stanju provoditi tu uredbu, ona se danas zanemaruje, što potvrđuje i okolnost da mnogi ključni zakoni nemaju adekvatna obrazloženja, a pogotovo procjenu učinka.

Slika 2. Uspješnost provođenja reformi po fazama procesa



51. Značaj prikazane analize leži u širem interpretiranju Paretoovog pravila po kome 20% reformi nosi 80% očekivanih učinaka. Zato je važno dobrom procjenom učinaka identificirati koje su prioritetna područja reformi i na njih usmjeriti prioritete i aktivnost da se završe u što kraćem roku. Nedostatak kapaciteta javne administracije otvara pitanje adekvatnog uključivanja akademske zajednice, privatnog sektora i civilnog društva u aktivnosti pripreme odgovarajućih reformskih projekata i mjera.

Tabela 2. Osnovni ekonomski indikatori u BiH 2008-2016. godine

Indicators	2008.	2014.	2015.	2016.	2017
BDP (mil. KM stalne cijene)	25.360	26.191	26.996	27.671	28.501
BDP per capita (u KM)	6.488	6.766	6.988	7.179	7.413
BDP u PPP per capita (u USD)	8.813	10.084	10.527	10.957	11.564
Realni rast BDP (%)	5,60	1,2	3,0	3,10	3,00
Bruto domaća štednja (% BDP)	13,5	10,4	10,2	10,8	11,8
Bruto investicije (% BDP)	26,1	17,8	15,9	16,3	17,5
Prihodi opće vlade (% BDP)	42,7	43,7	43,2	42,7	42,9
Rashodi opće vlade (% BDP)	44,8	45,8	42,5	41,5	43,3
Deficit opće vlade (% BDP)	-2,1	-2,0	0,7	1,2	-0,4
Stopa inflacije	3,8	-0,9	-1,0	3,1	1,8
Izvoz roba (mil. KM)	6.711	8.681	8.987	9.417	10.727
Uvoz roba (mil. KM)	16.286	16.199	15.851	16.139	17.750
Bilans tekućeg računa (% BDP)	-13,8	-7,4	-5,7	-5,6	-6,3
Ukupan javni dug (% BDP)	30,8	42,8	39,3	40,5	45,1
Javni dug (% BDP)	29,0	43,0	42,8	41,2	41,0
Vanjski javni dug (% BDP.)	16,6	30,9	30,3	29,3	29,0
Domaći javni dug (% BDP)	12,4	12,1	12,5	11,9	12,0
Servis vanjskog duga (mil. KM)	230	761	581	723	1.011
Stopa aktivnosti na tržištu rada	43,9	43,7	44,1	43,1	42,6
Stopa nezaposlenosti (ARS)	23,4	27,5	27,4	25,4	28,0
Registrirana nezaposlenost (hilj. osoba)	483	547	538	510	485*
Registrirana zaposlenost (hilj. osoba)	706	705	715	738	745*
U tome prerađivačka industrija	144	138	140	147	152*
Broj penzionera (hiljade konac perioda)	552,1	642,9	652,3	666,7	669,7*
- F BiH	342,7	393,9	400,4	409,3	410,9*
- RS	209,5	249,0	251,9	257,3	258,8*
FDI godišnji priliv (mil. KM)	1.338	780	477	536	450**
FDI kumulativ (mil. KM)	8.577	11.631	12.201	12.737	13.187**
Kreditni rejting Moody's Investor Service	B2/stabilni izgledi	B3/stabilni izgledi	-	B3/stabilni izgledi	-
Kreditni rejting Standard & Poor's	B+/stabilni izgledi	B/stabilni izgledi	B/stabilni izgledi	B/stabilni izgledi	-

Izvor: CBBiH, Statistički portal Panorama Necto, IMF World Economic Outlook data base, BHAS i kompilacija podataka, te procjena od strane autora, LEGENDA:*podatak za august 2017., **procjena autora

Uz spor ekonomski rast uočava se tromost u investiranju, a posebno u dinamici FDI. Izuzetno su pozitivni trendovi izvoza, koji poboljšavaju stanje u bilansu tekućeg računa. Javna potrošnja se prividno konsolidira smanjujući deficite, ali pravi problem te potrošnje su velike neizmirene obaveze (arriers) koje dovode u pitanje i učinkovitost tekuće javne potrošnje. Rast zaposlenosti je evidentan i praćen je padom nezaposlenosti. Sve to je rezultat rasta tražnje za radom, a s druge strane djelovanja faktora na ograničavanju ponude kroz sprečavanje sivog tržišta i sve snažniju migraciju iz BiH koja često ima obilježja odliva mozgova. Kretanje broja penzionera, sa rastom od 27 hiljada u odnosu na kraj 2014. (108 hiljada u odnosu na kraj 2008. godine) ukazuje da nema održivosti, niti uspjeha u reformi penzijskog sistema, ako se ne ograniči emitiranje broja penzionera. Za dalje unapređenje monitoringa reformi bilo bi veoma važno izvršite potrebne reforme u obuhvatu i brzini objavljivanja statističkih podataka koji se odnose na intenzitet poduzetništva (broj struktura i zaposlenost u firmama), broj stečajeva i likvidacija firmi i podataka o siromaštvu koji su nezasluženo van pažnje vlada i javnosti.

4.4. Percepcija građana i biznisa o učinku reformi u BiH

53. Naučno se dokazuje da se ekonomske odluke sve više donose uz uvažavanje ne samo ekonomskih, nego i socijalnih i psiholoških faktora. Na tim osnovama se razvija ekonomija ponašanja (Behavioural economics), čiji je vodeći teoretičar Richard Thaler. On je dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju 2017 za istraživanja utjecaja ograničenog racionalnog djelovanja, socijalnih preferencija i nedostatka samokontrole kod osoba koje donose ekonomske odluke. Zato je veoma značajno prikazati kako građani i ljudi iz biznisa doživljavaju ekonomske reforme, odnosno kakav stav imaju o pitanjima koja su u samom fokusu reformi i utječu na njihove odluke o potrošnji, štednji, proizvodnji, ponudi, investicijama, financijama i zapošljavanju. Savremena ekonomija je više ekonomija očekivanja, nego

ekonomija prošlosti ili sadašnjosti. Sadašnjost čak ne mora biti niti tako ružičasta, ali ako su buduća očekivanja optimistična, može se očekivati i veća potrošnja i investicije i zapošljavanje, dakle, ekonomski rast sa svim svojim socijalnim posljedicama. Naravno, važi i obrnuto. I zato su izazovi percepcije efekata reformi izvanredno veliki. U nastavku se daje prikaz Balkanskog barometra javnog mišljenja i Balkanskog poslovnog barometra za 2017. (RCC, 2017, <http://www.rcc.int/>)

54. Anketa javnog mišljenja za 2017 provedena je na ukupnom uzorku od 8000 ispitanika, starijih od 18 godina, 1000 za svaku zemlju. Uzorak za BiH je bio strukturiran u pogledu radnog statusa na sljedeći način: zaposleni 32%, samozaposleni 3%, zaposleni na crno 3%, nezaposleni 21%, domaćice 9%, penzioneri 4%, studenti/učenici 6%. Ogromna većina građana BiH (71% anketiranih) su nezadovoljni razvojem događaja u društvu, a tek 7% ih je zadovoljno. Još je gora percepcija ekonomske situacije u društvu - 76% nezadovoljnih, a svega 6% zadovoljnih. U pogledu očekivanja stanja ekonomije u narednih 12 mjeseci tek 15% ih misli da će biti bolje, 39% gore, a većina da će biti isto. Financijskom situacijom u domaćinstvu nezadovoljno je 45% anketiranih, a zadovoljno 27%. Međutim, samo 19% očekuje da će njihova financijska situacija biti bolja u narednih 12 mjeseci, a čak 28% da će biti gora, dok ogromna većina očekuje da će biti ista. Da će doći u siromaštvo očekuje 29% ispitanika u BiH. Isključenim iz društva smatra se 13% ispitanika u BiH. Ljudi su visoko frustrirani nepravdama i malim mogućnostima u zapošljavanju, pa među dvije najveće prepreke zapošljavanju vide nepoznavanje pravih ljudi (56%), nedostatak radnih mjesta (35%), dobnu diskriminaciju (23%), nedostatak iskustva (18%), neadekvatno obrazovanja (14%) i ograničena radna sposobnost (3%). Građani strahuju od gubitka radnog mjesta – njih 48% po anketi 2016. su mislili da će izgubiti posao u naredne dvije godine. Navedeni pokazatelji govore snažno u prilog reformama, a iskazani strahovi i nezadovoljstvo građana bi upravo dosljednim provođenjem reformi bili uveliko otklonjeni.

55. Anketa poslovne javnosti provedena je na uzorku od 1.600 firmi, 200 iz svake od 8 zemalja Zapadnog Balkana. Ekonomsku situaciju u zadnjih 12 mjeseci 45% anketiranih firmi ocjenjuje kao pogoršanje, 16% kao poboljšanje, a ostatak kao nepromjenjeno. Optimizam se vidi u predviđanjima razvoja ekonomske situacije u narednih 12 mjeseci, jer 31% firmi predviđa poboljšanje, 23% pogoršanje, a ostatak predviđa nepromjenjenu situaciju. Poslovnu situaciju vlastite firme 49% firmi ocjenjuje poboljšanom, a svega 11% pogoršanom. Vlastitu zemlju ne vidi kao dobro mjesto za investicije 33% firmi, 35% to vidi, a ostatak je vidi kao ni loše ni dobro mjesto za investicije. Da će se zaposlenost u ekonomiji BiH u narednih 12 mjeseci povećati smatra 36% firmi, a 11% smatra da će se smanjiti, ostali smatraju da će ostati nepromjenjena. Optimizam se prenosi i na percepciju kretanja tražnje za proizvodima i uslugama firme jer 52% firmi vidi rast u narednih 12 mjeseci, a samo 7% pad. U pogledu ocjene koliko je za BiH dobro članstvo u EU percepcija se pogoršava – 51% firmi misli da je to dobro, a 9% loše, dok je ostatak neutralan. Podrška je niža nego na regiji, a znatno niža od stanja 2015. kada je 68% firmi ocijenjivalo da je članstvo dobra stvar za BiH. Kretanje troškova poslovanja 41% firmi ocjenjuje kao povećanje, a samo 9% kao smanjenje, dok ostatak smatra da su nepromjenjeni. Da je teško pokrenuti biznis u BiH smatra 62% firmi, a samo 9% da je lako. Potvrđuju se sve prepreke i ograničenja za biznis i za pribavljanje kvalitetne radne snage. U zaključku se može istaći da se dokazuje pozitivna percepcija biznisa na potrebu, prve rezultate i očekivanja od reformi.

V Zaključci i preporuke

56. Nakon velikog preokreta koji je međunarodna zajednica napravila u odnosu prema BiH pomjeren je fokus političkog djelovanja ka reformama. Te su reforme zasnovane na relativno dobro formuliranoj agendi koja je urađena uz visoko angažiranje IFIs i uz neposredno uključivanje IMF u okviru proširenog aranžmana sa BiH. To je prvi sistematski pristup reformama nakon dugotrajnog zastoja na uspostavljanju

tržišne ekonomije u okviru tranzicijskog projekta za BiH. Ustvari, osnovni cilj reformi i jeste okončanje tranzicije i stvaranje konkurentne tržišne ekonomije sposobne da podiže standard građana BiH kroz razvoj poduzetništva, zapošljavanje i razvoj socijalnog sektora.

57. Provođenje reformi suočava se sa brojnim ograničenjima i otporima na nivou vladajućih koalicija, tako da se pokazuje na političkoj sceni sva hipokrizija političkih partija vlasti. Zato su i ukupni rezultati u provođenju reformi jako ograničeni, a posebno je razočaravajuće to da su strukturalne reforme potpuno zanemarene i da je došlo do većeg fiskalnog opterećenja realnog sektora. Iako je ekonomski rast dosta slab i primarno zasnovan na izvoznj konjunkturi u EU, dolazi do rasta zaposlenosti i smanjenja nezaposlenosti. Potrebne su dodatne analize prije konačnih zaključaka jer na tržištu rada snažno djeluju migracije iz BiH. Ozbiljan problem je zastoj i nizak nivo investicija. Čak i takvi rezultati pokazuju da se reforme isplate i da nemaju alternativu. Povoljno ekonomsko okruženje u Europi uz jače provođenje reformi moglo bi da potakne i veći rast i veće zapošljavanje i pravednije odnose među društvenim grupama na tržištu i u socijalnoj sferi.

58. Koristi od reformi u BiH nastaju i prije nego se pojave pouzdani pokazatelji o promjeni stvarnog ekonomskog stanja. Radi se o optimizmu koji bude početni uspjesi reformi koji se transformiraju u povoljna očekivanja poslovne i političke javnosti, nakon čega slijede i odgovarajuće poslovne odluke kompanija o investiranju, zapošljavanju i drugim znacima povećane ekonomske aktivnosti. Naravno, važi i obrnuto za slučaj zastoja u reformama. Takav tok događaja vidi se i kod svih reformi u zemljama okruženja, bile one uspješne ili manje uspješne i one su dobar indikator da se od reformi ne smije odustajati.

59. Svaki rezultat u provođenju reformi imat će visoku nagradu i valorizaciju. U političkom smislu to će značiti ubrzanje puta ka EU i brže stjecanje kandidatskog statusa kao jasno

određenog cilja. U ekonomskom smislu one će značiti rast konkurentnosti ekonomije, poduzetništva i životnog standarda građana kroz veće zapošljavanje, rast plaća i penzija i veću dostupnost i kvalitet javnih servisa u socijalnoj i svim drugim sferama života.

60. Prvi paket reformi definiran reformskom agendom je samo djelomično ostvaren i on već gubi pogonsku energiju zbog raspada koalicija i polarizacije političkih partija u okviru priprema za Opće izbore 2018. Takav politički razvoj je svakako destruktivan i valjalo bi pokušati sa političkim pritiskom opozicije i građanskim pritiskom da se ono što je još moguće ostvariti od reformi do izbora u svakom slučaju uradi kako bi za drugi paket reformi bilo dovoljno prostora da se poduzimaju nove, sofisticirane reforme. Drugi paket reformi mora uključiti strukturalne reforme, borbu protiv siromaštva i jačanje poduzetništva, uključujući socijalno poduzetništvo kao način da se socijalni problemi rješavaju kroz postizanje višeg nivoa socijalne inkluzije.

61. Ekonomske i socijalne reforme trebalo bi da budu suština aktivnosti političke konkurencije u 2018. izbornoj godini. Političke partije kao ponuđači javnih dobara reformi treba da konkuriraju reformskim agendama za povjerenje građana, što bi omogućilo da nove vlade nakon izbora 2018. mogu startati u što kraćem vremenu u punom kapacitetu na provođenju reformi. Reformske agende političkih partija za Opće izbore 2018. mogu biti i dobra osnova za programske koalicije u kreiranju novih vlada. To bi omogućilo da se prekine praksa interesnih koalicija. Uz to, potrebno je u Izbornom zakonu BiH stvoriti mogućnosti prijevremenih izbora.

62. Normativne reforme nisu dovoljne da pokrenu ekonomski razvoj, potrebno je postaviti dinamičan model ekonomskog rasta sa stopama rasta od 7% godišnje i sa inovativnim politikama i strategijama i snažnim institucijama, te osiguranje infrastrukture za razvoj inovativnog poslovnog sektora orijentiranog ka izvozu dobara i usluga visoke dodatne vrijednosti (Domljan, Plava knjiga 2017, str. 7-19). Ma koliko izgledao futuristički u odnosu na ekonomsku stvarnost

pokušaj grupe ekonomskih savjetnika Vlade F BiH koji su pripremili Plavu knjigu – novi model razvoja zaslužuje pažnju i podršku. Stvari koje bi se u ovoj fazi mogle prigovoriti nacrtu tog razvojnog modela je projeciranje ekonomske budućnosti zasnovane na inovacijama, iako je BiH zemlja u razvojnoj fazi konkurentnosti utemeljenoj na efikasnosti, a pokretanoj investicijama. Ne zanemarujući potrebe inovacija objektivno je potrebno staviti naglasak na rast i izmjenu strukture investicija i to sa sadašnjih 17% na 25 do 30%. Investicije treba da osiguraju da izvoz postane motor ekonomskog razvoja.

Literatura

1. Abazović, D., Mujkić, A., urednici (2015): Kratki uvod u problem političke volje, studija slučaja Bosne i Hercegovine, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo
2. Domazet, A. (2017): Javna potrošnja u BiH između austeriteta i strukturalnih reformi, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo
3. Husić, D. (2017): Neophodnost izmjene kolektivnih ugovora u F BiH, ILO i UP F BiH, Sarajevo
4. Goldstein, E., Davies, S. And Fengler Thursday, W. (2015): Three reasons why the economy of Bosnia and Herzegovina is off balance, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2015/11/05/three-reasons-why-the-economy-of-bosnia-and-herzegovina-is-off-balance/>
5. Markuš, R. (2017): Monitoring of the EU reform agenda in Bosnia and Herzegovina, DIEM : Dubrovnik International Economic Meeting, Vol. 3, No. 1, 2017.
6. Papić, Ž. (2017): Siromaštvo i radničko siromaštvo – socijalna kriza u BiH – siromaštvo i socijalna nejednakost – šta da se radi, FES, Forum lijeve inicijative, Sarajevo
7. Plava knjiga – novi model razvoja F BiH, Vijeće ekonomskih savjetnika Vlade F BiH, nacrt, Sarajevo, 2017.
8. Populari, Izvještaj povratak otpisanih? Ekonomije Zapadnog Balkana, Sarajevo, 2017
9. Weber, B. (2017): Substantial Change on the Horizon? A Monitoring Report on the EU's New Bosnia and Herzegovina Initiative a DPC Policy Paper, Democratization Policy Paper, Berlin- Sarajevo

O autoru

Anto Domazet je rođen 30. aprila 1947. godine u mjestu Verd u Sloveniji. Osnovnu i srednju Ekonomsku školu završio je u Doboju. Maturirao je 1965. godine.

Diplomirao je 1969. godine na Ekonomskom fakultetu u Beogradu, a četiri godine kasnije je u Milanu specijalizirao menadžment naftnog biznisa. Postdiplomski studij završio je 1977. godine na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta Josip Juraj Štrosmajer u Osijeku i stekao zvanje magistra ekonomskih znanosti iz oblasti marketinga. Na istom fakultetu je i doktorirao 1986. godine na temu Strategije rasta velikih preduzeća.

Profesionalnu karijeru započeo je 1969. godine u Rafineriji ulja Modriča u kojoj je do 1987. godine obavljao razne funkcije, uključujući i zamjenika generalnog direktora te finansijskog direktora. Nakratko, od 1978. do 1979. godine bio je zamjenik generalnog direktora u preduzeću Natron Maglaj.

Godine 1987. postao je potpredsjednik Poslovnog odbora za oblast nafte, prirodnog plina i hemije u Energoinvestu d.d. Sarajevo i tu funkciju je obavljao do 1992. godine kada postaje direktor Vanjske trgovine u istom preduzeću. Na toj poziciji se nalazio sve do 1995. godine, kada postaje direktor Sektora Joint Venture i vlastitih kompanija Energoinvesta u inozemstvu, gdje ostaje do 1997. godine. Te godine biva izabran u zvanje redovnog profesor na Katedri za marketing Ekonomskog fakulteta u Sarajevu, gdje radi i danas.

Funkciju ministra trezora institucija BiH obavljao je od 2001. do 2003. godine.

Na Ekonomskom institutu u Sarajevu izabran je za direktora 2006. godine, i tu funkciju obavlja i danas. Član je Odbora za ekonomske nauke Akademije nauka i umjetnosti BiH i Naučnog savjetodavnog odbora časopisa Transition Study Review iz Venecije u Italiji. U periodu od 2004. do 2006. godine bio je član Ekonomsko-naučnog vijeća pri Vijeću ministara BiH.

Od 1964. godine bio je član Saveza komunista, a po prestanku rada Saveza politički angažman je nastavio u SDP-u. Od 2004. godine je član Glavnog odbora i predsjednik Savjeta SDP-a za ekonomski razvoj.

Oženjen je suprugom Aidom sa kojom ima kćerku Adrianu i sina Davora.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) | Ured u Bosni i Hercegovini
Kupreška 20, 71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Odgovorni:
Marius Müller-Hennig, Direktor

Tel.: +387 33 722 010
Fax: +387 33 613 505
E-mail: fes@fes.ba
www.fes.ba

Publikaciju možete naručiti na e-mail:
fes@fes.ba

Stavovi, mišljenja i zaključci u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung ne garantuje za tačnost podataka koji su izneseni u publikaciji.

Sva prava zadržana od Friedrich-Ebert-Stiftung.