

*Бојана Васиљевић**

ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА У УСЛОВИМА ГЛОБАЛНЕ ЕКОНОМСКЕ КРИЗЕ И ЊЕН УТИЦАЈ НА МАКРОЕКОНОМСКЕ АГРЕГАТЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

FISCAL POLICY IN TERMS OF GLOBAL ECONOMIC CRISIS AND ITS IMPACT ON MACROECONOMIC AGGREGATES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Резиме

Један од највећих изазова бројних теоретичара и практичара широм свијета у посљедњих пар година јесте актуелна економска криза. Пред њих је стављен изазован, али и одговоран задатак креирања мјера економске политике које ће минимизирати негативне ефекте глобалне кризе, довести до излазне стратегије, те, у дугом року, стимулисати привредни развој у одређеној приведи.

Из бројних анализа и дескрипција ове проблематике формирала се једна општа, поприлично хомогена перцепција: како и зашто је дошло до кризе, те шта је потребно мијењати у систему како би се ризик од оваквих ломова у будућности свео на што је могуће мању мјеру. Насупрот овоме, у теорији, али и у пракси још увијек не постоји рецепти за сигуран и безболан излазак из кризе. У почетку се полазило од претпоставке да ће финансијске инјекције, у комбинацији са новостеченим искуством, саме по себи створити амбијент довољан за ефикасно дјеловање невидљиве руке тржишта. Међутим, временом

* Поште Српске, д. Бања Лука, РЈ за поштански саобраћај Добој, misticj@spinter.net

је постало јасно да су снажне интервенције државе преко различитих мјера економске политике неминовне, те да се у условима кризе најчешће користе регулаторне, монетарне и фискалне мјере.

Кључне ријечи: глобална економска криза, економска политика, фискална политика, антикризне мјере.

Summary

One of the biggest challenges for various theoreticians and practitioners worldwide in the last few years has been the current economic crisis. They are faced with a challenging and responsible task of creating measures of economic politics which will minimize the negative effects of global crisis, make exit strategies and stimulate economic development in certain areas in the longterm.

From a number of analyses and descriptions of this problem one general, quite homogeneous perception was formed: how and why did the crisis occur and what needs to be changed in the system to reduce the risk of such fractures to the smallest possible amount in the future. In contrast to this, there are still no recipes in theory and practice for a safe and painless way out of crisis. It was initially assumed that the financial injections, combined with new experience, create adequate environment for efficient activity of the invisible hand. However, it has become clear that the strong interventions of the state through a variety of economic policy measures are inevitable, and that in times of crisis most commonly used measures are regulatory, monetary and fiscal.

Key words: global economic crisis, economic policy, fiscal policy, anti-crisis measures.

Увод

Да постоје одређене имперфектности на тржишту, због чега се привредни систем не може препустити искључиво дјеловању тржишног механизма, постало је јасно још од Велике свјетске економске кризе тридесетих година XX вијека. Како би се очувала стабилност економског система и створиле претпоставке за његов даљи развој, неопходна је интервенција и активно учествовање државе у привредном животу сваке земље. Ова државна интервенција се манифестује

кроз одабрану економску политику, међусобно условљену и повезану са конкретним друштвено-политичким уређењем земље. При томе, оваквим интервенисањем државе не смије се гушити тржиште.

Посљедња глобална криза је била, између осталог, прилика да се тестирају дотадашње економске, али и изазов да се креирају неке нове теорије и политике. Теза да је, уколико се жели постићи сталан и одржив раст, неопходна координација између свих, а посебно монетарно-кредитне и фискалне политике, поново је потврђена овом кризом.

Све ово је био повод да државе у измјенама фискалне политике траже излаз из кризе.

У овом раду се посебно анализирају фискалне мјере као контракризне мјере Босне и Херцеговине примјеном различитих фискалних, односно пореских стратегија. Циљ је да се истражи улога и значај мјера које су различити креатори фискалне политике предузели у краткорочном и дугорочном превазилажењу проблема у којима су се нашле националне економије. Осим овога, у раду је приказан утицај кризе на босанскохерцеговачку економију, одговор њених власти, те дат приједлог додатних, евентуалних мјера за излаз из кризе.

1. Фискална политика

Фискална политика се као појам појављује 80-их година XIX вијека, док своју афирмацију достиже тек 30-их година XX вијека. Велика економска криза је у том периоду приморала државе да предузму одређене активности на плану опоравка својих привреда. Већ тада је схваћено да привреде не могу да буду препуштене саме себи, већ да држава својим мјерама мора утицати на привредни развој.

Фискална политика, односно контрола над износом и структуром прихода и расхода, те управљање буџетом, представља снажан инструмент стабилизације привреде.

Наиме, у систематизовању појединих учинака примјене фискалне политике постоје различити приступи (аспекти), односно критеријуми. Један од аспеката је и покушај систематизовања учинака фискалне политике на:

- микроекономске и
- макроекономске.

Дакле, дејство фискалне политике се испољава како на микро, тако и на макро нивоу. Посматрајући са микро аспекта, то се огледа

кроз фискалну дискриминацију или олакшице одређеним дјелатностима и/или категоријама грађана. С друге стране, макро аспект поменути политике се испољава кроз захватање и прерасподјелу дијела дохотка и акумулације националне привреде, због чега је она значајан дио економске политике.

На привредне субјекте фискална власт може да утиче преко буџетске политике, али и преко политике буџетских прихода, тј. путем јавне потрошње и пореске политике. Другим ријечима: одмјеравањем висине и структуре јавних расхода и прихода држава утиче на привредне учеснике, усмјерава привредну активности, те обезбјеђује услове за даљи привредни раст.

1.1. Функције и циљеви фискалне политике

Примењујући одговарајућу фискалну политику постижу се фискални и нефискални учинци који треба да су у складу са дефинисаним фискалним и нефискалним циљевима који се пред њу стављају. Учинци фискалне политике су у основи краткорочни циљеви и уколико се желе постићи и неки дугорочни циљеви, то се постиже измјенама самог фискалног система.

„Фискална политика има најучинковитије инструменте који директно и индиректно утичу на повећање алокацијске и дистрибуцијске улоге привредног система. Но, у кризним је раздобљима, посебно на самом почетку кризе, стабилизацијска улога фискалне политике незамјењива. Успркос опречноме стајалишту фискалиста и монетариста, суочени с кризом, и једни и други једнако посежу за инструментима фискалне политике. То се догодило и у овој кризи. Невидљивој је руци Адама Смита потребна помоћ видљиве руке Џона М. Кејнеса у рјешавању кризе”.¹

Посматрано са макроекономског аспекта, фискалном политиком се остварују следеће основне функције:²

- *стабилизациона* - носиоци фискалне политике настоје да преко инструмената фискалне политике управљају привредним циклусима, тј. јавља се у функцији антицикличног дјеловања.

¹ Јурчић, Љ.: „Финансијска криза и фискална политика”, Економски преглед, вол. 61, (5-6) стр. 321.

² Више о овоме видјети у: Горчић, Ј.; Анђелковић, М. *Јавне финансије, финансијско право и економија јавног сектора*. Ниш: Проинком, 2005. стр. 551-553.

Овим мјерама се дјелује на оживљавање привреде у случају рецесије, односно на обуздавање инфлације у случају бржег раста тражње од понуде.

- алокативна подразумејева алокација расположивих средстава између јавних и приватних добара, јавног и приватног сектора. Осим тога, утиче се и на одлуке привредних субјеката у вези са алокацијом ресурса у различите дјелатности.
- преко *редистрибутивне* функције у случају несавршеног дјеловања тржишта држава врши корекцију прерасподјеле националног дохотка.

Ипак, потребно је нагласити да претходно поменути три циља нису искључиво циљеви фискалне, већ представљају циљеве свеукупне економске политике земље, односно да је фискална политика само дио једне цјелине, те да се од ње разликује једино у средствима којима се служи како би ови циљеви били остварени.³ Из реченог произилази да се економска и фискална политика усклађују на начин да се фискална прилагођава економској политици.

1.2. Инструменти и мјере фискалне политике

Инструменти и мјере фискалне политике су различити правни акти, мјере и активности које предузимају креатори и спроводиоци фискалне политике како би остварили њене циљеве.

Одређењем фискалне политике у великој мјери се дефинишу и њени инструменти, односно ниво буџетске потрошње, трансфери, пореске стопе и аутономни порези. Другим ријечима, ако је нпр. у одређеном периоду циљ креатора економске политике - повећање улагања привредних субјеката у одређену дјелатност, тада ће исти кроз смањење пореза, тј. пореских стопа стимулирати предузећа која се одлуче бавити том дјелатношћу. У овом случају фискална власт пореском политиком утиче на привредне токове. Осим тога, уколико би иста предузећа добила и неке друге врсте олакшица или помоћи,

³ Осим ова три учинка фискалне политике може се говорити и о фискалном изравнавању и фискалном капацитету јединица локалне самоуправе, као и о осталим макроекономским учинцима. Више о овоме видјети у: Роллер, Д. *Фискални суштави и опорезивање предузећа*. Загреб: РРИФ, 2009, стр. 130-131.

нпр. субвенције, тада би фискална власт на привредни живот утицала и кроз јавне расходе.

Мјере фискалне политике се у кратком року користе за отклањање поремећаја у понуди и тражњи, а у дугом року служе за подстицање развоја. Другим ријечима, којим мјерама ће се служити прије свега зависи од врсте поремећаја, нпр. у периодима депресије држава интервенише мјерама експанзивне фискалне политике како би подстакла привреду. Ове мјере се спроводе било смањењем пореза од становништва, било повећањем јавних расхода, с тим да посљедње имају јаче дјеловање. За разлику од експанзивне, рестриктивна фискална политика дјелује у правцу смањења расхода и повећања пореза што за резултат има смањење производње, запослености, потрошње и инвестиција.

Односно, уколико се фискалном политиком жели на адекватан начин одговорити условима у датој привреди потребно је прије свега дефинисати цикличност фискалне политике у смислу корелације одређених економских варијабли и стања у привреди. Другим ријечима потребно је утврдити усклађеност кретања појединих варијабли са кретањем агрегатног аутопута.

Неки аутори цикличност фискалне политике дефинишу на следећи начин:⁴

Табела 1. Промјене појединих фискалних индикатора у зависности од стања у привреди⁵

фискална политика	јавна потрошња	пореске стопе	јавни приходи	примарни текући рачун	учешће јавне потрошње у БДП	учешће јавних прихода у БДП	учешће примарног текућег рачуна у БДП
контрациклична	-	+	+	+	-	+/0/-	+/0/-
проциклична	+	-	+/0/-	+/0/-	+/0/-	+/0/-	+/0/-
ациклична	0	0	+	+	-	+/0/-	+/0/-

Контрациклична фискална политика подразумејева мању (већу) јавну потрошњу и више (ниже) пореске стопе у добрим (лошим) временима. Другим ријечима, оваква фискална политика коригује агрегатну тражњу измјенама у јавној потрошњи и/или измјенама поре-

⁴ Kaminsky, G.L., Reinhart, C.M. i Végh, C.A. *When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomics policies*. Cambridge: National bureau of economic research, 2004, p.p. 7-10.

⁵ Ibidem, p. 7.

ских стопа, што води стабилизацији привреде (тј. фискална политика је контракциона у добрим и експанзивна у лошим временима).

Проциклична фискална политика подразумијева већу (мању) јавну потрошњу и ниже (више) пореске стопе у добрим (лошим) временима. Оваква политика се зове проциклична јер је експанзивна у добрим, а контракциона у лошим временима.⁶

Ациклична фискална политика подразумијева константну јавну потрошњу и константне пореске стопе током циклуса, без обзира на стање у привреди. Оваква политика нити јача, нити стабилизује пословни циклус. С обзиром на то да је пореска стопа константна током привредног циклуса, и повећава пореску основицу у добрим, а смањује у лошим временима, порески приходи ће имати позитивну корелацију са кретањима у привреди. То, значи да ће примарни текући рачун бити у позитивној корелацији са циклусом. Однос јавне потрошње (нето камате) у БДП-у ће имати негативну корелацију са пословним циклусом јер је јавна потрошња константна, а због пореских прихода који су већи (мањи) у добрим (лошим) временима БДП ће бити висок (низак) у посматраним временима. С обзиром на то да су порески приходи већи (мањи) у добрим (лошим) временима, корелација учешћа пореских прихода у БДП-у са циклусом је двострана, односно може бити позитивна, нула или негативна као што је назначено у табели 1. Као резултат тога, корелација учешћа примарног текућег рачуна у БДП-а са циклусом такође може бити двострана.

Када говоримо о макроекономским учинцима примјене фискалне политике, увијек говоримо о њеним изведеним учинцима. Најчешће спомињани макроекономски учинци су стабилизацијски (регулација глобалне понуде и тражње), учинци на алокацију ресурса, антиинфлацијски учинци, учинци редистрибуције националног дохотка и сл.

1.2.1. Стабилизациона фискална политика

У спровођењу стабилизационе фискалне политике савремена држава се служи сљедећим инструментима: (а) уграђеним, аутоматским стабилизаторима, (б) дискреционим мјерама, (в) формулом флексибилности и (г) нето ефектом фискалне политике (*fiscal leverage*).⁷

⁶ Тзв. феномен „када пада киша, онда пљушти“.

⁷ Више о овим инструментима видјети у: Ристић, Ж. *Фискална економија*. Београд: Савремена администрација, 1989, стр. 394-406.

Аутоматски или уграђени стабилизатори представљају јавне расходе и приходе који при појави макроекономске неравнотеже дјелују аутоматски, тј. без икаквих интервенција државних органа. Као најчешће помињани аутоматски стабилизатори фискалних система савремених држава наводе се прогресивно опорезивање, компензација за незапосленост и субвенције у пољопривреди. Иако имају аутоматско, изразито контрациклично дјеловање, у случају рецесије и инфлације самостално дјеловање ових инструмента није довољно за превазилажење проблема.

Дискреционе мјере, односно смишљена реакција креатора фискалне политике као одговор на промјене у привреди се односе на варијације у буџетским приходима и расходима. Примјена ових мјера би требало да доведе до заустављања негативних или до подстицања позитивних кретања у приведи. Ипак, употреба дискреционих мјера у сврху економске стабилизације пати од одређеног временског кашњења, тзв. time lag-а. Ово кашњење се посебно испољава код доношења ad hoc одлука, а дискреционе мјере се управо и доносе на тој основи. Као примјер ових мјера могле би се навести промјене у фискалним стопама или основицама, затим фискалне олакшице, одбици и сл.

Комбинацију претходне двије мјере представља *формула флексибилности*. Заснива се на унапријед утврђеном и законски регулисаном систему који ступа у дејство када наступе одређене девијације у економском систему. Односно, активности које ће држава предузети у домену јавних прихода и расхода уколико дође до одређених негативних кретања су прецизно одређене. Ове мјере представљају динамички разрађен систем мјера којима се елиминишу недостаци аутоматских стабилизатора и дискреционих фискалних мјера јер избјегавају time lag.

И коначно, *нето ефекат фискалне политике* оцјењује нето ефекат фискалне политике на национални доходак и финалну тражњу у правцу контракције или експанзије.

1.2.2. Фискални мултипликатори

При избору фискалних мјера, креатори фискалне политике морају имати у виду и дејство мултипликатора сваке компоненте финалне потрошње. Односно, приликом разматрања потребе за увођењем фискалних подстицаја треба водити рачуна о (а) квантитативном ефек-

ту повећања јавних расхода на обим производње, тј. снази фискалног мултипликатора, (б) могућностима да се и у сљедећих неколико година финансира високи фискални дефицит изазван повећањем јавне потрошње (фискалним стимулансом), те (в) томе да ли дуг земље, настао усљед високих буџетских дефицита, може да изазове кризу и при нижим нивоима задужености код земаља које су често пролазиле кроз дужничке кризе и инфлацију.

Без обзира на то што су бројне земље свијета у претходне двије године увеле различите фискалне стимулативне пакете, у стручној јавности још увијек не постоји консензус у вези са величином фискалног мултипликатора. По неким економистима њихова вриједност износи 0, а по другима се креће чак и до 1,6.⁸ Још већа непознаница у смислу величине фискалних мултипликатора је када се посматрају земље у развоју, јер су подаци из ових земаља често оскудни и непоуздани. Из овог разлога економисти широм свијета скорашњи рад Илзетскија, Мендозе и Вега, којим се мултипликатори за високо развијене и земље у развоју обрачунавају употребом кварталних података, сматрају изузетно драгоцјеним. Према овим ауторима ефекти мултипликатора зависе од степена развијености земље, режима девизног курса, отворености привреде и задужености одређене привреде.

У земљама са високим дохотком, повећање јавне потрошње (расхода), односно њен утицај на производњу је већи и дуготрајнији у поређењу истим из земљама у развоју. Другим ријечима, непосредни ефекат мултипликатора у развијеним земљама (Сједињеним Америчким Државама) је много већи и износи 0,24 што значи да ће додатни долар јавне потрошње довести до 24 центне додатне производње у кварталу у коме су повећани расходи.⁹ С друге стране, утицај мултипликатора у земљама у развоју је скоро безначајан и износи 0,04. Осим тога, чак и кумулативни мултипликатор у високо развијеним земљама расте од почетне 0,24 (непосредни утицај) до дугорочне вриједност од 1,04. Слиједи да код ових земаља производња расте и

⁸ Више о фискалним мултипликаторима видјети у: Ilzetzki, E., et.al. *How big (small?) are fiscal multipliers?.*, CEPR Policy insight No. 39, 2009.

⁹ Непосредни утицај мултипликатора, у нпр. развијеним земљама се добије када се непосредни утицај (0,05%) подијели са учешћем јавне потрошње у БДП-у (0,21) што износи 0,24. Видјети у: Ilzetzki, E., et.al. *How big (small?) are fiscal multipliers?.* CEPR Policy insight No. 39., 2009. p.3

након пуног утицаја фискалне експанзије. Ситуација је знатно другачија када се посматрају кумулативни дугорочни мултипликатори земаља у развоју који износе само 0,79. У овом случају додатни долар јавне потрошње у дугом року доводи до повећања производње од 79 центи и при томе истискује неке друге компоненте БДП, као рецимо, инвестиције, потрошњу, нето извоз и сл. за 21 цент.¹⁰

Такође, важна детерминанта величине фискалног мултипликатора је и степен флексибилности девизног курса. Наиме, привреде у којима је присутан режим фиксног девизног курса имају вриједности мултипликатора 0,2 који у дугом року расте до 1,5, док се у економијама са флексибилним режимима девизног курса мултипликатор како у кратком, тако и у дугом року не разликује од нуле, тј. фискални подстицај остаје без ефекта.¹¹

С обзиром на то да је у БиХ у примјени режим валутног одбора, односно ригидан систем монетарне регулације, позитивни ефекти мултипликатора се могу очекивати по овом основу.

Сљедећа детерминанта је степен отворености привреде, тј. изложеност привреде међународној размјени (мјереном као учешће спољне трговине (извоз + увоз) у БДП-у). У затвореним економијама мултипликатор износи 0,26, а у дугом року достиже вриједности од 1,6. С друге стране, у случају отворених економија и почетни и мултипликатор у дугом року се не разликује значајно од нуле.¹²

Према подацима Дирекције за економско планирање БиХ учешће спољне трговине у БДП у БиХ се креће око 95% па је ефекат мултипликатора који се може очекивати по овом основу веома низак.

И посљедња, али не и мање важна детерминанта је степен задужености земље. У високозадуженим земљама ефекат промјене производње у зависности од повећања јавне потрошње је мањи и краткотрајан, него у земљама са ниским учешћем дуга у БДП.¹³ Наиме, иако је краткорочни ефекат промјене БДП већи код високозадужених земаља, исти је кратког даха. У ствари, ефекат промјене БДП је једнак

¹⁰ Ibidem. p.3.

¹¹ Ibidem. p.5.

¹² У овој студији су као отворене привреде одређене привреде у којима је учешће спољне трговине у БДП веће од 60%, а у којима је учешће мање дефинисане су као затворене.

¹³ Високо задужене земље су земље са учешћем спољног дуга у БДП-у изнад 50%, а оне са нижим су дефинисане као земље са малим дугом.

нули (статистички гледано) послије само четири квартала и знатно негативан послије десетог квартала у односу на двадесет четири анализирана квартала.

У 2009. години, учешће спољног дуга у БДП БиХ је износило 21,4%, чиме је сврстана у ред умјерено задужених земаља. С обзиром на овакву задуженост БиХ, позитивни ефекти мултипликатора по овом основу се могу очекивати.

1.3. Ефикасност фискалне политике

Глобална рецесија је нагласила потребу за вођењем контрацикличне макроекономске политике. Такође, у циљу подстицања тражње, потреба за фискалним интервенцијама се истакла, како по обиму, тако и у погледу трајности. Ипак, фискалне интервенције немају исто дејство у свим земљама, односно њихови ефекти се разликују у зависности од степена развијености одређене земље. У складу са реченим, подијељена су и мишљења о ефикасности фискалне политике. Стога је приликом креирања фискалне политике потребно посебну пажњу обратити на *структуру фискалних подстицај*, а и *величину фискалног простора*.

Фискални стимуланси утичу како на тражњу, тако и на понуду привреде. Ефекти утицаја на тражњу произилазе из фискалних мјера, тј. директног подстицања агрегатне тражње (нпр. у случају повећања инвестиционих трошкова државе), или из реалног повећања прихода који су дјелимично резултат повећане потрошње (нпр. у случају повећања општих или циљаних трансфера, смањења стопе пореза на приход од рада и сл.).

Избор се најчешће врши између пореских олакшица и јавне потрошње, затим расподеле потрошње између текуће (нпр. повећања плата и пензија) и капиталне, тј. државних инвестиција (нпр. у инфраструктуру и нове пројекте). Ипак, у већини се случајева предност даје јавној потрошњи у односу на смањење пореза и повећање трансфера јер прва има већи мултипликативни ефекат на домаћу производњу, те подстиче привредни раст. С друге стране, пореске олакшице које побољшавају услове за рад, подстичу већа приватна улагања и продуктивне јавне инвестиције, доприносе упошљавању капацитета, те повећавају производне потенцијале привреде у дугом року.

Међутим, одређено смањење индиректних пореза, непродуктивне јавне потрошње или мјере које додатно вјештачки повећавају при-

ватну потрошњу могле би повећати ризик од инфлације и увоза, што би даље повећало притисак на текући рачун и на позицију девизних резерви. Такође, инфраструктурна потрошња која генерише ниске стопе приноса, те уз то омета подстицаје приватној активности, није добра за одрживу економску активност. Значи, приликом избора подстицаја неопходно је водити рачуна о мултипликаторима о којима је већ било ријечи.

Но, без обзира на побољшања у кратком року до којих долази примјеном ових подстицаја, брига око њихових утицаја на јавни дуг привреде у дугом року, те негативних ефеката на глобалну економију и даље стоји.¹⁴

Такође, потребно је размотрити да ли одређена држава може приуштити цијену фискалног стимуланса, тј. да ли ће остварити веће приходе када је опоравак привреде у пуној снази како би сервисирала нови дугове и обезбиједила одрживост? Наиме, иако фискална експанзија може бити потребна за стимулисање економске активности, нема свака земља довољно ресурса за финансирање ових подстицаја. Другим ријечима, постоје земље немају или имају недовољно *фискалног простора* за покретање контрацикличне политике током рецесије. Такође, често ове државе имају и ограничен приступ финансирању на међународном тржишту капитала, бригу у вези са кредибилитетом и одрживости дуга. Слиједи да потреба за фискалним стимулансима захтијева пажљиву процјену фискалног простора и расположивих средстава (финансија).

2. Криза и макроекономска кретања у Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина, као и остале земље Југоисточне Европе, са изузетком Турске, се налази у региону који је претрпио дубљу рецесију. Такође, и опоравак од кризе у Југоисточној Европи тече спорије у односу на друге регионе у развоју.

Наиме, економске активности земаља Југоисточне Европе су нагло пале од друге половине 2008. године. До пада је дошло због смањене тражње за извозним производима, затим тражње за дугорочним потрошним добрима, смањеног обима директних страних инве-

¹⁴ Више о овоме видјети у: Freedman, C. et. al. *Fiscal Stimulus to the Rescue? Short-Run Benefits and Potential Long-Run Costs of Fiscal Deficits*. IMF, 2009, p. 23.

стиција, те прекомјерног задуживања. Сходно овоме, и фискалне позиције економија земаља Југоисточне Европе су се погоршале, а макроекономска ситуација је остала нестабилна. Овакви погоршани макроекономски услови су значили и потребу за предузимањем одређених мјера усмјерених на осигурање стабилности и ликвидности јавних финансија. При томе су неке од ових земаља биле ограничене опсегом могућих мјера због претходних процикличних фискалних позиција, кредита деноминираних у страним валутама, хипотека, те великих спољних дебаланса. Из овог разлога су као антикризне мјере најчешће спровођене различите мјере смањења јавне потрошње, односно јавне штедње и увођење посебних пореза. Босна и Херцеговина је добила новчану подршку Међународног монетарног фонда ради повећаног спољног дебаланса и лошег стања јавних финансија до ког је дошло због претходно вођене експанзивне политике. Но, без обзира на ову помоћ Босна и Херцеговина, а посебно Федерација Босне и Херцеговине се суочила са тешкоћама у поштовању обавеза смањења потрошње договорене овим програмом. Циљани фискални дефицит за 2009. годину је прекорачен и фискални изглед се погоршао, односно дефицит Босне и Херцеговине је у 2009. години износио 5,3% БДП-а, умјесто 4,7% БДП-а предвиђених ММФ програмом.¹⁵

2.1. Макроекономски агрегати у Босни и Херцеговини

Након вишегодишњег константног раста, праћеног у великој мјери спољним и унутрашњим дебалансима, крајем 2008. године је дошло до успоравања економске активности у Босни и Херцеговини. Тенденција пада је настављена, уз изузеће нафтних деривата и електричне енергије у Републици Српској, у свим секторима и у 2009. години. И у случају Босне и Херцеговине, нагли пад тражње за домаћим извозним производима, те скромне директне инвестиције су довеле до наглог пада приватних инвестиција. Другим ријечима, падом извозне тражње, али и цијена извозних производа, дошло је до пада вриједности босанскохерцеговачког извоза. Снажан пад извоза је у великој мјери нарушио оптимизам у економији и довео до наглог пада домаћих приватних инвестиција, али и пада јавних инвестиција

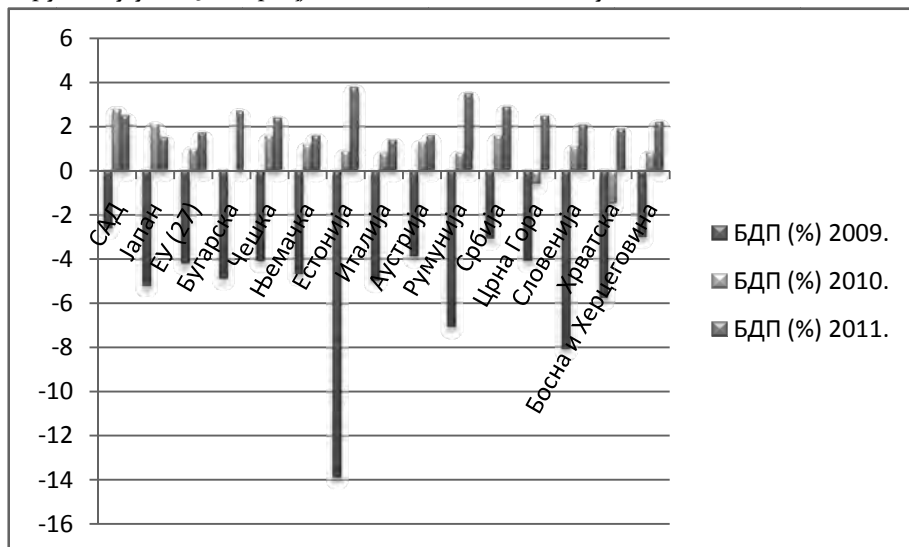
¹⁵ Више о овоме видјети у : *Босна и Херцеговина, први преглед у оквиру stand-by аранжмана*. Европски одјел, ММФ, 2010. стр. 8-11.

узрокованог падом пореских прихода. Односно, све ово је заједно довело до општег пада производње роба и тржишних услуга, интензивнијег смањења броја запослених и успоравања раста плата. Такође, дошло је и до кредитне рационализације и смањења трансфера из иностранства за 10% у односу на 2008. годину. Пооштравање кредитних услова и несигурност која је произашла из тога, су такође смањили потрошњу на капитална и трајна потрошна добра. Приватна потрошња нетрајних добара је у мањој мјери смањена захваљујући умјереном расту плата и социјалних давања. Базна инфлација је остала стабилна, док је са падом цијена хране и енергије званична инфлација прешла на негативну страну.

БДП је у 2009. години забиљежио реални пад од 3% због цјелогодишњег смањења активности скоро свих дјелатности, уз истовремено интензивно смањење броја запослених, те пада потрошачких цијена (дефлацијом).

Кретања, али и предвиђања БДП појединих земаља се могу видјети из следећег графика:

Графикон 1: Упоредни преглед реалног раста БДП-а у међународном окружењу у 2009. и процјена за 2010. и 2011. годину¹⁶



¹⁶ Извор: сопствена креација аутора на бази података и процјена EUROSTAT-а и EBRD.

Негативна вриједност извоза која је била присутна претходних година је знатно смањена услед већег пада обима увозне робе у односу на пад обима извозне робе. На овај начин је нето извоз нешто ублажио пад БДП-а у 2009. години. Такође, трговински дефицит се смањивао брже од очекиваног, па је дошло до смањења дефицита на текућем рачуну.

Иако је јавна потрошња у 2009. години расла успорено у односу на претходне године, укупна финална потрошња је забиљежила пад прије свега услед пада приватне потрошње. При чему је пад приватне потрошње био посљедица смањења расположивог дохотка домаћинстава, док је смањење јавних прихода тек успорило раст јавне потрошње указујући тако на значајан дефицит владиног сектора у 2009. години. Према подацима Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине стање укупног јавног спољног дуга Босне и Херцеговине на крају 2009. године износи око 5 милијарди КМ. У поређењу са 2008. годином јавни спољни дуг је порастао за 23,5%, док је његов учешће у БДП-у износило 21%.¹⁷

С обзиром на каснији почетак кризе у односу на окружење, интензитет негативних трендова у Босни и Херцеговини није слабио ни крајем 2009. године, без обзира што је већ у другој половини ове године у највећим свјетским економијама дошло до поновног успостављања позитивног раста. Сагласно овоме, за очекивати је да ће и излазак из кризе тећи спорије него у развијеним земљама.

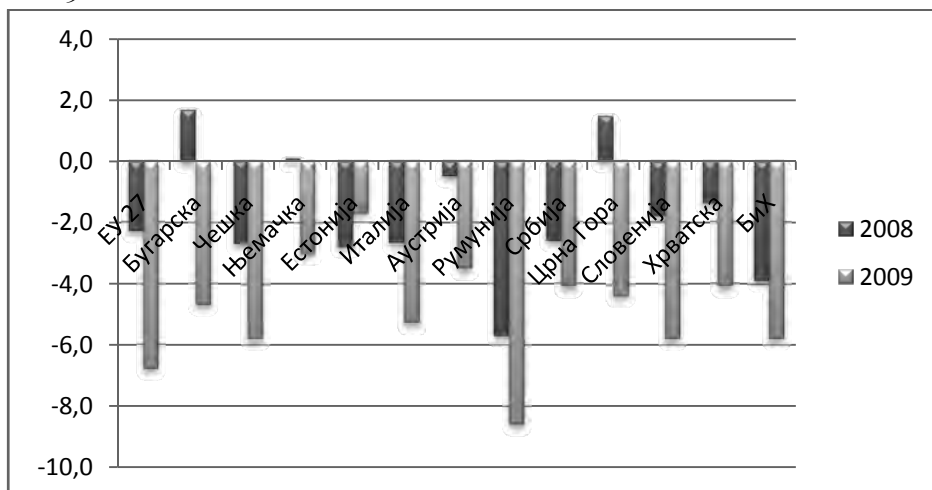
2.2. Босна и Херцеговина и међународно окружење

Уколико се жели добити потпуна слика фискалне позиције Босне и Херцеговине, може се поредити њена фискална политика са истим из земаља окружења, те чланица, или бар неких Европске уније. Слиједом наведеног, у наставку су приказани одређене фискалне категорије БиХ, земаља из окружења, појединих земаља чланица Европске уније, те просјек свих 27 земаља Европске уније.

По оствареним буџетским дефицитима од 2% и 5,8% респективно у 2008. и 2009. години Босна и Херцеговина се налазила међу земљама са нижим дефицитима у поређењу са просјеком ЕУ 27 (2,3% и 6,8%).

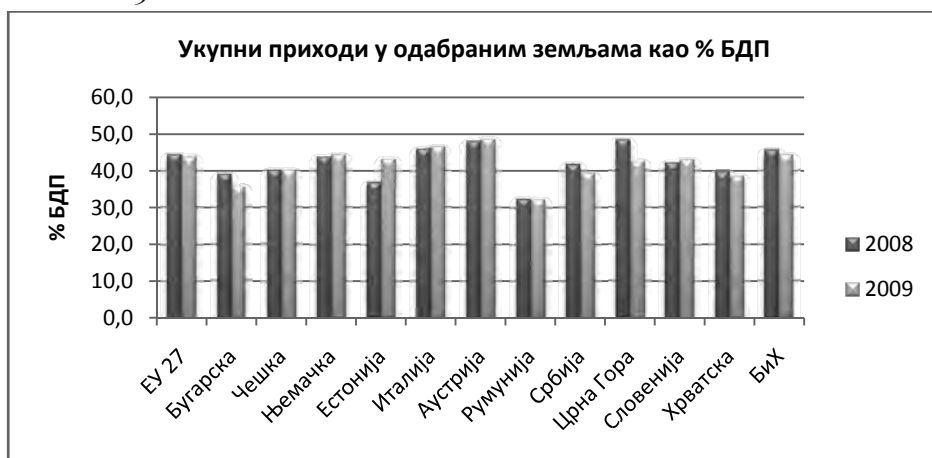
¹⁷ Детаљније о макроекономским агрегатима БиХ видјети у: *Босна и Херцеговина економски трендови, годишњи извјештај*. Вијеће министара, ДЕП, Сарајево, 2010.

Графикон 2: Укупни суфицит/дефицит буџета у одабраним земљама у 2008. и 2009. години¹⁸



Ако се посматра приходовна страна консолидованог буџета државе у 2009. години уочљиво је да приходи чине 44,6% БДП, односно по овом основу Босна и Херцеговина заузима незнатно лошију позицију у односу на просјек ЕУ 27 (44%).

Графикон 3: Укупни приходи консолидованог буџета у одабраним земљама у 2008. и 2009. години¹⁹

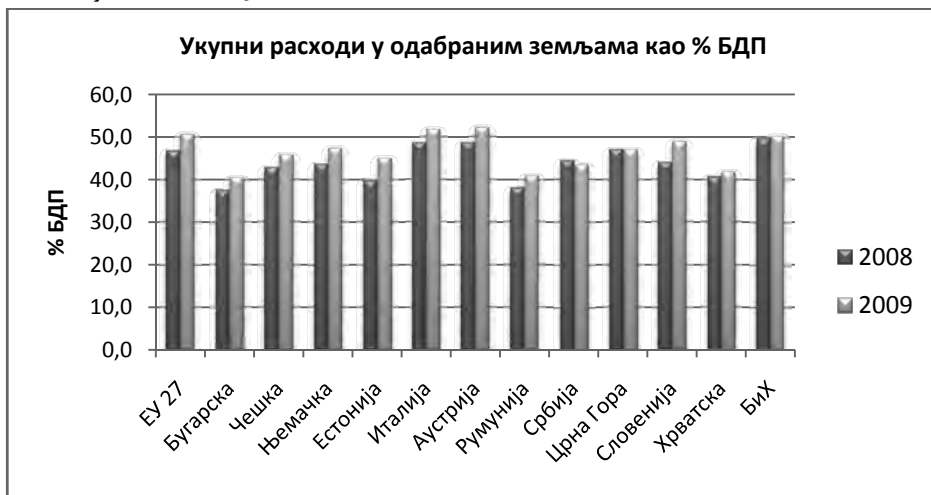


¹⁸ Извор: сопствена креација аутора на бази података EUROSTAT-а и EconStats-а

¹⁹ Извор: Ibidem

Такође, и по основу учешћа расхода у БДП са 50,4% у 2009. години Босна и Херцеговина се налазила на нивоу просјека земаља ЕУ 27 (50,8%).

Графикон 3: Укупни расходи консолидованог буџета државе у одабраним земљама у 2008. и 2009. години²⁰



На основу претходно реченог, може се извести закључак да Босна и Херцеговина својим фискалним показатељима прати трендове ЕУ и земаља из окружења.

2.3. Антикризне мјере у БиХ

Као прву, али и најзначајнију антикризну мјеру владе у извршиле ребаланс буџета. Република Српска је у 2009. години ребалансом смањила буџет са првобитних 1,67 на 1,6 млрд КМ. У истој години Федерација Босне и Херцеговине је чак три пута вршила ребаланс буџета. У овом ентитету, прва два ребаланса су чак повећали укупну буџетску суму. Тек је трећим ребалансом дошло до смањења буџета, па је од 1,6 млрд колико је буџет 2009. године износио у нацрту, на крају износио 2.075 мил КМ у децембру поменуто године. У истој години и влада Брчко Дистрикта је извршила ребаланс свог буџета, па је исти умјесто првобитних 213,36 мил КМ износио 205 мил КМ.

²⁰ Извор: Ibidem

Такође, раст плата у јавном сектору је обуздан, уз истовремено смањење основице за обрачун плата у зависности од дјелатности и положаја радника/државних службеника. Смањене су и накнаде за топли оброк, регрес, потрошњу на материјал и услуге, трансфере различитим категоријама грађана и друге текуће расходе.²¹ Но без обзира на оваква смањења јавних прихода и расхода, фискални дефицит остварен у 2009. години је, умјесто планираних 4,7% износио 5,3% БДП.

У 2008. години формирано је Фискално вијеће као институционално рјешење којим би се могло спречити спровођење процикличне фискалне политике у наредном периоду. Наиме, у 2008. години је донесен Закон о оснивању Фискалног вијећа којим су дефинисане прилично широке надлежности у вођењу фискалне политике (координација фискалне политике између различитих ентитета и нивоа власти, али и доношење глобалног оквира фискалног биланса и политика у Босни и Херцеговини, усвајање приједлога краткорочних и дугорочних макроекономских пројекција, праћење реализације утврђених циљева и критеријума при доношењу и извршавању буџета, као и предузимање корективних мера у овој области). У јуну 2009. године усвојен је и Глобални оквир фискалног биланса и политика у Босни и Херцеговини за период 2010-2012. године као документ који садржи елементе који су носиоцима фискалне политике у Босни и Херцеговини неопходни за израду њихових докумената оквирног буџета за период 2010-2012. године.

Такође, Савјет министара Босне и Херцеговине је средином 2009. године усвојило Приједлог мјера из сопствене надлежности за ублажавање утицаја глобалне економске кризе на привреду Босне и Херцеговине. Исте су убрзо биле усвојене и од стране Фискалног вијећа Босне и Херцеговине. Ове мјере представљају дио заједничког и ширег пакета мјера које Савјет министара Босне и Херцеговине спроводи заједно са ентитетским владама у складу са својим надлежностима. Пакет од 16 мјера усмјерен је на очување стабилности банкарског сектора, ублажавање посљедица кризе на привреду и ангажовање свих расположивих јавних средстава у складу са законима. Овим пакетом мјера предвиђено је повећање висине осигураних депозита на

²¹ Под овим трансферима се мисли на трансфере цивилним и војним инвалидима и носиоцима признања, борцима, цивилним жртвама рата и др.

50.000 КМ и повећање ликвидности банака ангажовањем додатних слободних буџетских средстава, имплементацију законског рјешења увођења посебне путарине у износу 0,10 КМ/1 деривата нафте како би ентитетске дирекције, односно јавна предузећа за путеве могле испоштовати обавезе у вези с кредитним аранжманима. Предвиђене су и подстицајне мјере у смислу обезбеђења микрокредита, кредита за мала и средња предузећа, подршке инфраструктурним пројектима на општинском нивоу, изградње институција за повећање конкурентности привреде, изградње институција у области финансијског надзора и сл.

Другим ријечима: на расходовној страни су донесени и усвојени ребаланси буџета, усвојене измјене и допуне закона о платама и усвојен је тзв. Интервентни закон у Федерацији, односно Закон о начину остварења уштеда у Федерацији Босне и Херцеговине. Овај закон је наложио уштеде на платама, накнадама, трансферима и другим текућим расходима током трајања ММФ овог програма. Конкретно, Закон је увео смањење од 10% у односу на ниво из децембра 2008. године у следећим расходима: платама свих буџетских корисника, трансферима цивилним и ратним инвалидима и носиоцима признања, трансферима за војне пензије под повољнијим условима, трансферима цивилним жртвама рата и у свим преосталим текућим расходима. Уз то, Закон уводи горњу границу од 1% просјечне плате за накнаду за топли оброк, смањује регрес на 50% просјечне плате, те обуставља исплату накнада за учешће у раду комисија, накнада за прековремени рад и рад по основу уговора о дјелу. Осим на федералном, уштеде су предвиђене и на нивоу кантона, општина и социјалних фондова. Планирано је да се овим програмом мјера остваре уштеде у Федерацији Босне и Херцеговине од 1,7% БДП.

Јавна потрошња у Републици Српској је обуздана смањењем накнада запосленим у зависности од дјелатности коју обављају и позиције у служби, нижим дневница за службена путовања, уједначавањем Правилника о накнадама, замрзавањем запошљавања за цијелу годину, ревидирањем и смањењем борачких и инвалидских бенефиција, нижом текућом као и непродуктивном капиталном потрошњом. И у овом ентитету се мјере примјењују подједнако, на ентитетском и општинском нивоу. На овај начин су у Републици Српској планиране уштеде од 0,3 % БДП.

Осим уштеда на расходовној, одређене измјене су учињене и на приходовној страни међу којима се истиче усвајање новог закона о

акцизама чијом примјеном су обезбијеђена додатна средства за ентитетске буџете. Такође, у Републици Српској су извршене и одређене измјене у Закону о порезу на доходак.²²

Предвиђене су и одређене структурне фискалне реформе као нпр. накнаде на бази права, цјеловита реформа пензионог система, буџетски процес, односно његово унапређење. Мишљења смо да је и реформа јавне управе у смислу рационализације административног апарата добродошла.

Такође, потребно је подстицати сектор пољопривреде како би се преко истог ублажио социјални притисак, али и подстакла домаћа производња која би могла бити супститут увозним производима. Проблем подстицаја пољопривреди се додатно наглашава након изузетно тешке године, односно године у којој су сточни фонд, али и друге пољопривредне културе скоро уништене за вријеме поплава.

Осим овог сектора, по нашем мишљењу потребно је подстицати извозне произвођаче, али и развој малих и средњих предузећа. С друге стране, све већим наметањем обавеза привреди, у смислу повећања пореза и доприноса послодавци се доводе у све лошији положај, што би могло довести до тога да „нови порези поједу привреду”.

Пожељно је и повећање јавних инвестиција, у смислу подстицања домаћег грађевинарства због директног и/или индиректног утицаја које инвестиције имају на повећање БДП.

Такође, као код пољопривреде, и у области индустријске производње је потребно подстицати развој нових производа, производних процеса и технологија како би се увозни производи могли супституисати домаћим.

Поменуте мјере (осим оних које повећавају оптерећење привреде) су допринијеле или могу допринијети стабилизацији јавних финан-

²² Предвиђено је да се пореска основица умањује за: 900 КМ на годишњем нивоу по сваком издржаваном члану уже породице, камате за стамбени кредит једине стамбене јединице обвезника и износ уплаћеног пензијског доприноса за добровољно пензијско осигурање до 1200 КМ годишње. С друге стране, износ личног одбитка који је умањивао пореску основицу је укинут, капитална добити из продаје имовине која је коришћена за личну употребу је опорезована, трошкови топлог оброка који припрема послодавац или које послодавцу доставља предузеће регистровано за угоститељске услуге су ослобођени од плаћања пореза у максималном износу од 3,5 КМ дневно по запосленом или у мјесечном максималном износу од 77 КМ по запосленом. Осим тога, стопа по којој се плаћа овај порез је повећана са 8% на 10%.

сија у условима економске кризе, што ствара полазну основу за излаз из кризе. Исте су предузете са циљем осигурања ликвидности система, стварања предуслова за привредни опоравак и конкурентну привреду, те сљедствено овоме, услова за остварење високог стандарда и квалитета живота грађана. На основу ових мјера потребно је креирати смјернице за дјеловање будућих економских политика.

Закључак

Посљедња економска криза је још једном указала на многоструке несавршености тржишта, те неопходност државног интервенционизма како би се привреда вратила на пут одрживог развоја. Наиме, својим активностима држава може, стварајући подстицајно окружење подстаћи привредни раст, али не може замијенити приватну иницијативу и одговорност. Управо враћање тржишта у стање равнотеже, алокацију ограничених ресурса, те корекцију дистрибуције националног дохотка држава врши преко своје фискалне политике. При томе, својим упливом држава не смије гушити слободно дјеловање тржишта.

Но, без обзира на неопходност државног уплива, међу економистима се воде бројне дебате око предности и недостатака фискалних стимулативних пакета за којим су, у претходне три године, посегнуле скоро све државе. Једни сматрају да су подстицају корисни само у кратком року, а да у дугом воде ка перманентно већем задужености земље, док их други сматрају а priori корисним. Случај Грчке, Ирске и неких других земаља су доказ да су интервенције влада, поред позитивних ефеката, имале и негативних последица. Односно, средства улагана у борбу против рецесије и финансијске кризе у многим земљама свијета су се одразила на повећање буџетског дефицита. Мишљења смо да су у периодима кризе и рецесије подстицаји корисни, али да их је потребно смањивати упоредо са привредним растом.

Ширење кризе у земљама у развоју, а посебно њен утицај на реалну економију, укључујући стање у погледу запошљавања и социјалне ситуације и даље траје. Евидентно је да ће Републици Српској и Босни и Херцеговини бити потребно доста времена за опоравак, будући да се прогнозира да ће покретање економских активности главних трговинских партнера тећи споро. Уз то ће и прилив капитала за стимулисање домаће тражње вјероватно остати слаб.

С друге стране, уколико се узме у обзир да су Република Српска и Босна и Херцеговина мале отворене привреде, те да се мјерама фискалне политике утиче на опредјељење предузећа и појединаца између штедње и потрошње, извоза и увоза и сл., значај али и могућности стабилизационе функције босанскохерцеговачке фискалне политике се додатно наглашавају. Ипак, с обзиром на уставно-правно уређење Босне и Херцеговине и надлежности њених конститутивних елемената, алокативна и редистрибутивна функција се одвијају на четири нивоа државне организованости, што спровођење истих тражи додатни напор.

Осим овога, спровођене политике у Републици Српској и Босни и Херцеговини које су за циљ имале стабилизацију, уз претпоставку да ће валутни одбор и ниска инфлација омогућити привреди да се сама извуче из кризе, се показале као лоше. Стимулисан је увоз, што је допринијело затварању великог броја малих и средњих предузећа, односно дошло је до огромног пада домаће производње.

На свим нивоима власти у Босни и Херцеговини су предузимане краткорочне мјере како би се смањио утицај кризе на најугроженије дијелове друштва. У средњорочним оквирима од великог је значаја да се осигура добра фискална политика, с нагласком на ефикаснијој и ефективнијој јавној потрошњи и улагањима. Политике запошљавања и социјалне заштите требају се усмјерити на структуралну незапосленост и заштиту угрожених група. Уколико се, и у дугом року јавне финансије желе одржати стабилним, неопходно је спровести све мјере и реформе до краја, уз повремено ревидирање и редефинисање само у случају да природа мјера постане неадекватна датој ситуацији.

На крају се може рећи да, када се анализирају све прилике и ризици са којима се Република Српска и Босна и Херцеговина суочава у овим изазовним временима свјетске економске кризе, готово је немогуће дати неки потпун путоказ за превазилажење економске кризе. Наиме, привреда Републике Српске и Босне и Херцеговине се и прије него што је глобална криза достигла своју кулминацију већ суочавала са значајним проблемима, што је ваљда довољан разлог да босанскохерцеговачке власти препознају да је вријеме за чекање истекло, те да је потребно одмах спровести низ мјера којима ће се обезбиједити оживљавање привреде и створити предуслови за одрживи развој.

Литература:

1. Босна и Херцеговина, први преглед у оквиру *stand-by* аранжмана. Европски одјел, ММФ, 2010.
2. Freedman, C. et. al. *Fiscal Stimulus to the Rescue? Short-Run Benefits and Potential Long- Run Costs of Fiscal Deficits*. IMF, 2009.
3. Горчић, Ј.; Анђелковић, М. *Јавне финансије, финансијско право и економија јавног сектора*. Ниш: Проинком, 2005.
4. Ilzetzkі, E.; Mendoza, E.; Vegh, C.,A. *How big (small?) are fiscal multipliers?.*, CEPR Policy insight No. 39, 2009.
5. Јурчић, Љ. *Финансијска криза и фискална политика*, Економски преглед, вол. 61.
6. Kaminsky,G.L.; Reinhart, C.M.; Végh, C.A.. *When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomics policies*. Cambridge: National bureau of economic research, 2004.
7. Ристић, Ж. *Фискална економија*. Београд: Савремена администрација, 1989.
8. Роллер, Д. *Фискални системи и опорезивање предузећа*. Загреб: РРИФ, 2009.
9. Централна банка БиХ. *Годишњи извјештај 2009*. [online]. Доступно на: www.cbbh.ba, [приступ 20.12.2010.]
10. Дирекција за економско планирање. : *Босна и Херцеговина економски трендови, годишњи извјештај*, [online]. Доступно на: www.dep.gov.ba, [приступ 22.12.2010.]