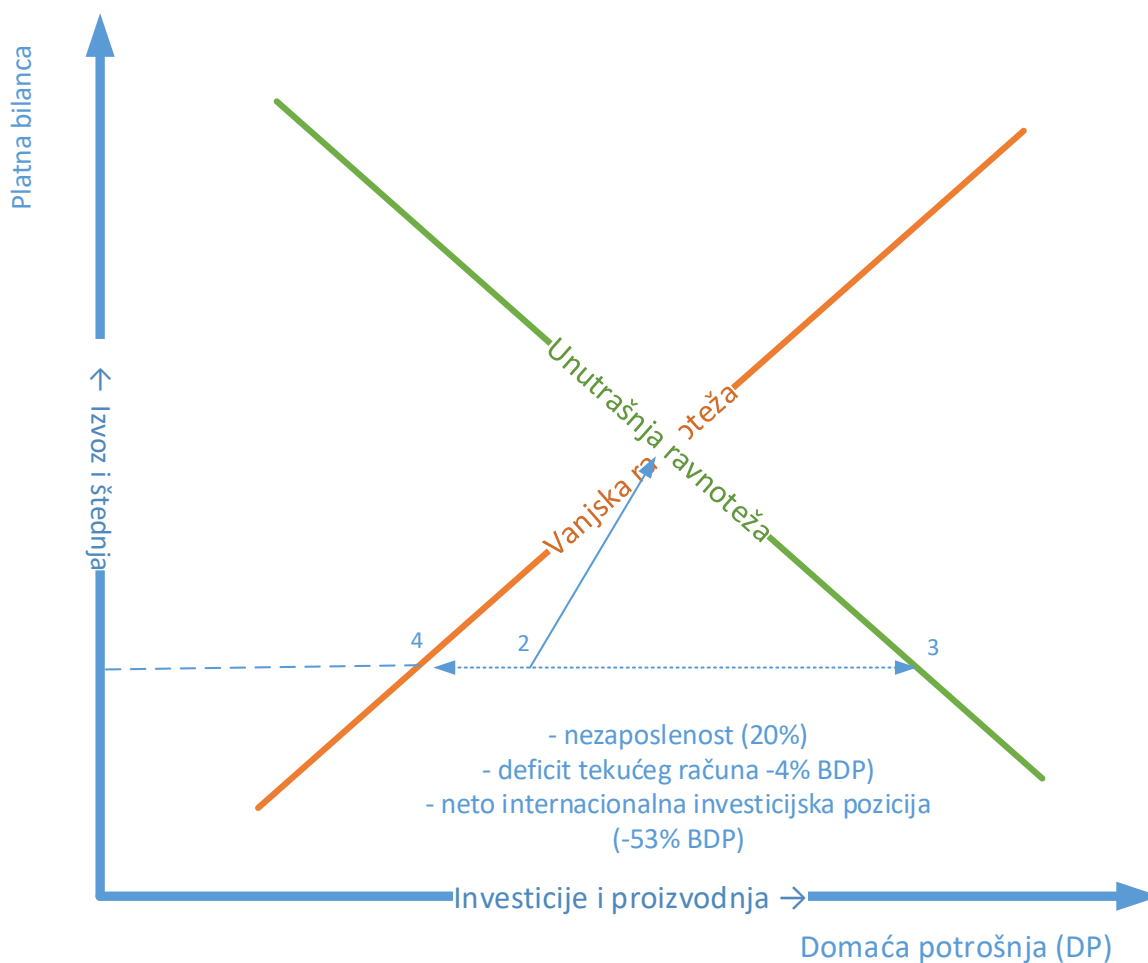


# PLAVA KNJIGA

## - Model intezivnog razvoja FBiH –



Sarajevo, decembar 2017.

PREDGOVOR .....	3
KRATICE .....	4
UVOD .....	5
OD DEFEKTNE DO EFEKTNE RAZVOJNE POLITIKE .....	7
IZGRADNJA POVOLJNIJEG POSLOVNOG AMBIJENTA .....	20
POSLOVNO OKRUŽENJE KAO PREDUSLOV ZA STRANE INVESTICIJE .....	31
KAKO SE RIJEŠITI „PROKLETSTVA NEZAPOSLENOSTI“ I NEAKTIVNOSTI .....	44
NOVI PRISTUP JAVNOJ POTROŠNJI I FISKALNOJ POLITICI U (F)BIH .....	56
PRAVCI FISKALNE KONSOLIDACIJE U FBIH .....	72
FISKALNA DEVALVACIJA U FUNKCIJI UKLANJANJA UNUTARNJIH I VANJSKOEKONOMSKIH NERAVNOTEŽA .....	83
KORPORATIZACIJA DRŽAVNIH PREDUZEĆA - NAČIN UNAPREĐENJA UPRAVLJANJA JAVNIM PREDUZEĆIMA .....	93
STRUKTURA FINACIJSKOG SEKTORA I ODNOS S REALNIM SEKTOROM U FUNKCIJI EKONOMSKOG RASTA .....	105
TRANSFORMACIJA FINACIJSKIH SUSTAVA U FUNKCIJI EKONOMSKOG RASTA .....	112
ZAKLJUČAK .....	122
PREPORUKE .....	124

## **PREDGOVOR**

Pred Vama je *Plava knjiga* čiji je nacrt prezentiran na Savjetovanju održanom 4. 10. 2017. na kojem su iznijeti komentari i sugestije predstavnika poslovne i akademske zajednice te međunarodne zajednice.

Nakon rasprave autori su pripremili konačne tekstove priloga, na što su dodane i preporuke Vladi FBiH, koje će joj, nadamo se, poslužiti kao input u pripremi dokumenata ekonomske politike za 2018.

*Plava knjiga* će poslužiti i kao osnova za izradu *Crvene knjige*, koja će biti pripremljena u aprilu 2018.

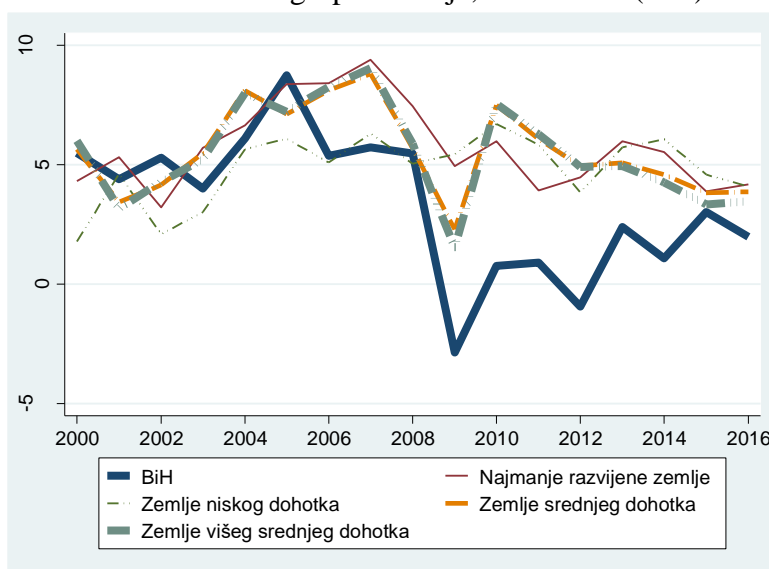
## KRATICE

Kratice	Objašnjenje
APZ	Aktivna politika zapošljavanja
BDP	Bruto domaći proizvod
BiH	Bosnia i Hercegovina
DB	Distrikt Brčko
Dohodak p.c.	Dohodak po stanovniku
(F)BiH	(Federacija) Bosne i Hercegovine
III	Inozemne izravne investicije
JSZ	Javni sistem zapošljavanja
NE	Neobuhvaćena ekonomija
RA	Ruralni akcelerator
RS	Republika Srpska

## UVOD

Nakon oporavka od poslijeratne obnove i tranzicijskog šoka, (F)BiH je u razdoblju 2004-2006. bila na stazi ubrzanog razvoja (v. sliku 1). Dohodak p.c. je u tom razdoblju čak je premašivao dohodak p.c. zemalja s višim srednjim dohotkom. No, globalna recesija je zaustavila to napredovanje. I ne samo to – i ne samo da se (F)BiH ne uspijeva vrati na stope ekonomskog rasta prije eksternih šokova, nego i dalje nastavlja s održanjem visoke osobne i javne potrošnju na račun inozemnih resursa.

Slika 1: Stope rasta realnog bruto domaćeg proizvoda; BiH i dohodnih grupa zemalja, 2000-2016 (u %)



Izvor: vlastita obrada na temelju World Development Indicators (2017)

Država u (F)BiH troši skoro polovicu BDP (kad se uključe nelegalna javna potrošnja) i troši ga prvenstveno na socijalno-administrativne rashode. Stoga postoji istiskivanje privatnog sektora (crowding out effect). Ionako mala pozitivna bruto štednja (neto štednja je negativna), utemeljena na 'nepojedenoj' amortizaciji, odlazi na financiranje fiskalnih deficita.

Neto domaća štednja je negativna i stoga što su financijske institucije i instrumenti nerazvijeni. Banke su stavljene u stanje pravnog monopola. Nitko u FBiH ne može, po slovu zakona, prikupljati depozite i odobravati kredite osim njih. Razvoj financijskog tržišta, započet u otomansko doba 1859, spriječen je u post-daytonskoj BiH – sasvim neuobičajeno i za zemlje s netržišnom, a kamoli s tržišnom ekonomijom.

Bogatstvo nacije nije u zemlji, nego u glavama ljudi i ispoljava se kroz inovativnost u stvaranju tehnologije i kreativnost u stvaranju kulture. Tko se u doba digitalne globalizacije uzda u prirodne resurse i jeftinu radnu snagu prijeti mu propas. Zemlje na višim stupnjevima razvoja *ne konkuriraju robama nego mozgovima*. Izgradnja znanjskog društva putem obrazovanja i obuke od fundamentalne je važnosti za konkurentnost i produktivnost poduzeća i veću dodanu vrijednost ekonomije i, što je posebice važno u slučaju malih zemalja, veću dodanu vrijednost njenog izvoza.

Stoga je uspostava regionalnih paktova zapošljavanja i centara izvrsnosti pri lancima vrijednosti od izuzetne važnosti.

*Prvu* industrijsku revoluciju na prostoru (F)BiH provela je Austro-Ugarska, drugu SFR Jugoslavija dok **je na aktualnim vlastima (F)BiH da provodu treću** i stvore osnovu za četvrtu industrijsku revoluciju u kojoj su uveliko razvijene zemlje svijeta. **Za to vlasti (F)BiH moraju uvesti politiku produktivnosti naslonjenu na inovacije i obuku.**

Svrha *Plave knjige* je pokazati kako staviti (F)BiH na putanju visokog rasta. Rast od 7% godišnje osigurava joj da za deset godina bude gdje su Kazahstan i Rumunija danas, a od 14% da za deset godina bude gdje je Slovačka danas. Tek postajanje ekonomskim čudom (a to biva kad je rast preko 7% prosječno godišnje preko 25 godina) osigurava (F)BiH ulazak u krug zemlja visokog dohotka u drugoj polovici 2030-tih.

Glavni cilj politike (F)BiH nije postajanje zemljom članicom EU, nego postajanje zemljom visokog dohotka. Glavni cilj politike mora biti bolji životni standard građana. Svaki dan, svaki mjesec i svaka godina trebaju pokazati koliko (F)BiH konvergira zemljama visokog dohotka. Jednostavno kazano, svaki dan treba mjeriti koliko se jaz između BiH i OECD smanjio. Ako se taj jaz smanjuje, ekonomski uvjet za članstvo u EU (postojanje funkcionalne i konkurentne ekonomije) automatski se osigurava, što se tiče ekonomskih kriterija.

Ukazujući na to, *Plava knjiga* može - ako je private kreatori razvojnih politika - postati međaš: ekonomski rast (F)BiH prije i poslije *Plave knjige* temeljito su različite stvari. Onaj defektan prije *Plave knjige*, koji ne osigurava stopu rastu veću od 2-3%, i onaj poslije *Plave knjige*, koji, zanovan na strukturnoj transformaciji ekonomije, osigurava rast od 7%.

Vjekoslav Domljan

## **OD DEFEKTNE DO EFEKTNE RAZVOJNE POLITIKE**

Ekonomiju (F)BiH karakteriziraju duboke unutarnje neravnoteže (nezaposlenost i neaktivnost) i vanjskoekonomske neravnoteže (deficiti tekućeg računa i negativna neto internacionalna investicijska pozicija).

(F)BiH nije u stanju tijekom poslijeratnog razdoblja stvoriti ni fening tuzemne štednje. S niskim stopama štednje i investicija može imati samo nisku stopu rasta, naročito u razdoblju poslije globalne recesije iz 2007.

(F)BiH je neotporna na vanjske šokove, i ne poduzima strukturne reforme kojima bi povećala tu otpornost, pa je razdoblje od izbijanja globalne recesije izgubljeno. Ukoliko u narednom srednjoročnom razdoblju ne napravi radikalni zaokret, upašće u “zamku strukturne transformacije”, kakvu je svijet imao prilike vidjeti u Grčkoj ili Argentini.

Da bi postala ekonomija visokog dohotka, (F)BiH mora proizvoditi visoko sofisticirane i internacionalno konkurentne proizvode s viskom dodanom vrijednošću. A za to je potrebno pokrenuti temeljite strukturne reforme.

Nužno je na njih pripremiti građane i firme, kao i odabrati pogodan trenutak za otpočinjanje najzahtjevnijih dijelova te reforme (kao što je reforma fiskalnog sistema), jer postoje gubitnici (beskrupulozni privatizatori društvene svojine, podzaposlenici javnog sektora, lažni primatelji javnih potpora itd.) i dobitnici reformi (izvoznici roba i usluga visoke dodane vrijednosti, produktivni poduzetnici, nezaposleni, neaktivni itd.).

No, za tu svrhu (F)BiH mora uvesti fundamentalnu politiku, politiku produktivnosti, koju od 1995. nije imala, posebice inovacijsku i istraživačko-razvojnu politiku. Bez tih politika nije moguće preći s ekstenzivnog modela razvoja na intenzivni model. A to znači pored podizanje niskih stopa štednje i investicija (nužnih kako za intenzivan tako i za intenzivan razvoj) i snažna ulaganja u istraživanja i razvoj koja će osigurati inovacije, razvoj tehnologije, stvaranje proizvoda visokog tehnološkog sadržaja i povećanje izvoza. Reforme moraju rezultirati podvostručenjem stope izvoza. A kako to postići, raspravlja se u ovom tekstu.

### ***I. Temeljni razlozi defektne razvojne politike***

Razvojna politika (F)BiH je defektna jer tolerira prekomjernu potrošnju (veću potrošnju od proizvodnje) od 1995. Posljedica dugoročne negativne štednje niska stopa ekonomskog rasta. Iz tog trampljenja dugoročno veće potrošnje za buduću manju potrošnju (jer će buduća proizvodnja morati biti veća od potrošnje) ne može se izići bez poduzimanja strukturne transformacije ekonomije.

A nje nema, jer nema prelaza s ekstenzivnog na intenzivni razvoj, tj. nema inovacijske politike koja bi osigurala proizvodnju i izvoz dobara visokog tehnološkog sadržaja. Nema ni ulaganja u razvoj fizičke infrastrukture, pa ni uključivanja u digitalizaciju u kojoj su zemlje visokog dohotka - sve europske zemlje izuzev dvije istočnoeuropske (Ukrajina i Bjelorusija) i svih balkanskih zemlje izuzev Grčke, koje predstavljaju 'crne rupe' Europe.

#### **1. Nedostatna proizvodnja znanja**

FBiH ima 1443 istraživača u punom radnom vremenu (od čega 27 u poslovnom sektoru) i ulaže oko 0.13% BDP u istraživanja i razvoj<sup>1</sup>. *Skoro da ne postoje istraživačko-razvojni centri*

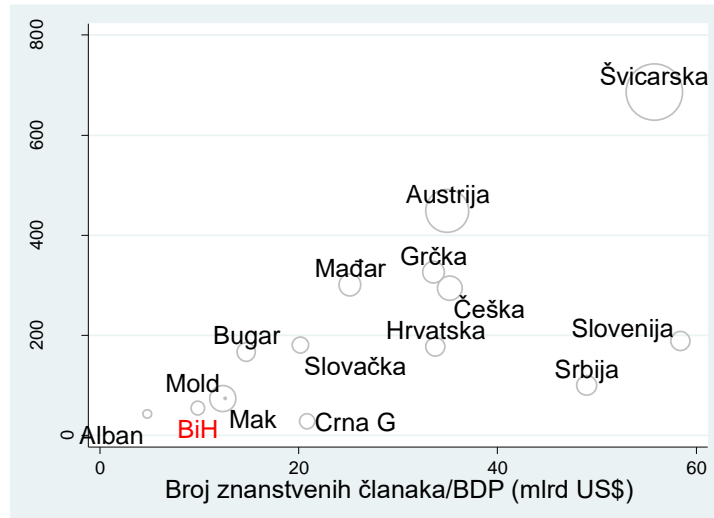
---

<sup>1</sup>Norma ulaganja u istraživanja i razvoj (kao % BDP) iznosi 3% kod Europske unije (ostvaruje se 2%), a 1% kod Afričke unije 1% (ostvaruje se 0.4%)



poduzeća, jer na njih otpada svega 1.9% ukupnog broja istraživača (dok u zemljama EU oni zapošljavaju 60% ukupnog broja istraživača), pa ni preduvjeta za proizvodnju i izvoz sofisticiranih roba i usluga. U proizvodnji znanja samo Albanija ima niži skor od bh. komparatora (v. sliku 1).

Slika 1: Proizvodnja znanja; BiH i komparatori, 2014



NB: krug označava ukupnu patentnu aktivnost zemlje

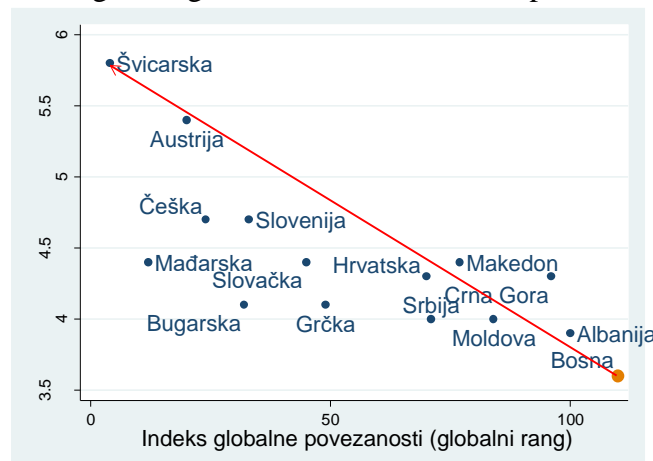
Izvor: vlastita obrada na temelju Cornell University et al. (2016)

Broj patentnih aplikacija rezidenata prijavljen kod tuzemnih patentnih vlasti niži je kod BiH (korigirano za razinu BDP) nego kod svih ekonomskih i regionalnih komparatora. Niži je i od prosjeka svih dohodnih skupina zemalja osim skupine zemalja s niskim dohotkom.

## 2. Neadekvatna fizička infrastruktura

Globaliziranost BiH je iznimno niska, i to zbog slabe fizičke infrastrukture, prvenstveno informacijsko-komunikacijske i transportne infrastrukture. Građanima i firmama (F)BiH svijet postaje sve dalji - fizički, virtualno i ekonomski. BiH je postala digitalna pustinja Europe (v. sliku 2).

Slika 2: Digitalna globaliziranost; BiH i komparatori, 2016



Izvor: vlastita analiza na temelju Baller et al. (2016)  
i Ghemawat and Altman (2016)

### 3. Nedovoljno izvozljivih dobara

Put male zemlje s (višim) srednjim dohotkom do zemlje s visokim dohotkom<sup>2</sup> zasniva se na *izvozom vođenim razvojem*.<sup>3</sup> No, izvoz p.c. BiH niži je desetak puta od izvoza po stanovniku Slovenije, Slovačke i Češke. Kod BiH udio izvoza u BDP iznosi svega trećinu BDP dok udio uvoza iznosi skoro 60% BDP, pa je kod BiH izvoz skoro dvostruko niži od prosjeka europskih i tranzicijskih zemalja. Prosjeci za europske i tranzicijske zemlje iznose 54% kod izvoza i 57% kod uvoza.

BiH ima nizak izvoz jer nema *izvozljivih roba i usluga* - nema privatnog sektora koji bi ih proizveo. A njega nema jer nema njegovog razvoja 'odozdo' (organski) dok je razvoj 'odozgo' ugušen 'privatizacijom' društvenih poduzeća. To je rezultiralo deindustrijalizacijom ekonomije i nedostatkom izvozljivih roba i usluga.

Suvremene ekonomije su uslužne, no 60% dodane vrijednosti internacionalne trgovine otpada na robe dok preostalih 40% otpada na usluge (kad se gledaju tokovi ukupnog izvoza, 80% otpada na robu, 20% na usluge).<sup>4</sup> Ko nema izvozljivih roba i usluga, ispada iz internacionalne trgovine i internacionalnih tokova kapitala.

Stoga je i Kosovo (v. sliku 3) na putu da prestigne BiH, koja je izgubila korak spram Slovačke, a o postajanju 'drugom Švicarskom' (što su bh. lideri obećali početkom 1990-tih) da se i ne govori. Dodana vrijednost industrije BiH je 2015. iznosila 2.1 mlrd US\$ (US\$ iz 2010.), Slovačke 11 puta a Švicarske 54 puta više.

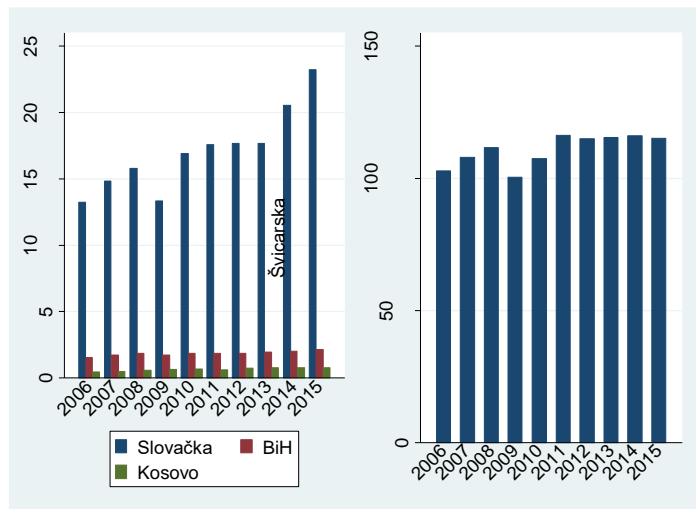
Slika 3: Dodana vrijednost industrije; BiH, Kosovo, Slovačka i  
Švicarska, 2006-2015 (u mlrd US\$ iz 2010.)

---

<sup>2</sup>Npr. Južna Koreja je (mjereno US\$ iz 2010.) izvozila 0.3 mlrd. 1960. a 0.7 triliona 2015. – visoku stopu ekonomskog rasta (apsorpciju te snažno rastuće proizvodnje) ne može osigurati tuzemno tržište. Kad je J. Koreja slijedila strategiju supstitucije uvoza 1950-tih imala je stopu rasta 2-3% godišnje (kao BiH sada), a kad je početkom 1960-tih prešla na strategiju 'izvozimo domaće', stopa rasta je prešla 7% godišnje tijekom razdoblja duljeg od 25 godina - i zemlja je time ispunila uvjete za uključanje u ekonomska čuda.

<sup>3</sup> Parafrazirajući Otta von Bismarcka, koji je tvrdio da Pruska neće riješiti „goruća pitanja sadašnjosti ...kroz govore i odluke većine ...već uz pomoć željeza i krvi“, možemo kazati da će BiH goruća pitanja razvoja riješiti izvozom softvera, stolova/stolica, sira i turizmom.

<sup>4</sup>Razliku između bruto i neto toka izvoza najbolje ilustrira primjer „hercegovačkog diva“ koji ima velik izvoz, ali uz veliku negativnu dodanu vrijednost proizvodnje i izvoza (jer od izbivanja globalne recesije posluje s gubicima), što znači da de facto smanjuje društveno blagostanje.



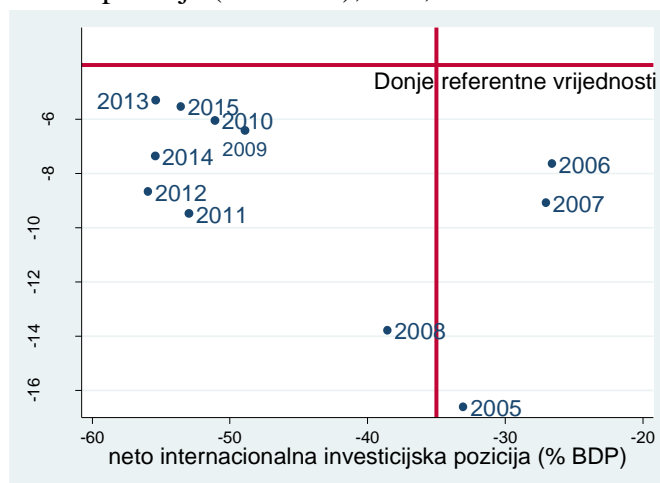
Izvor: vlastita obrada na temelju World Bank (2017)

#### 4. Niska stopa štednje

Velika, ali u BiH neiskorištena prednost currency boarda je automatsko djelovanje mehanizma prilagođavanja platnog bilansa kakav je postojao u uvjetima zlatnog standarda, kojemu je currency board najbliži režim.

No, taj mehanizam ne djeluje u BiH, što pokazuju visoka nezaposlenost, niska stopa ekonomskog rasta, visoke kamatne stope i visoki deficiti tekućeg računa platne bilance itd. Stoga što nema politika koje bi ispravljale vanjskoekonomske neravnoteže, koje traju od 1995, gomilanje deficita tekuće bilance (naročito u srednjoročnom razdoblju koje je prethodilo izbijanju globalne recesije iz 2007. kad su oni, a to znači uvoz ino štednje, služili kao osnova financiranju visokih stopa ekonomskog rasta) vodi pogoršavanju neto investicijske pozicije zemlje. Ona iznosi minus 53% BDP, što je znatno niže ispod prihvatljivih – 35% (v. sliku 4).

Slika 4: Tekući račun i neto internacionalna investicijska pozicija (u % BDP); BiH, 2005-2015



N.B. Crvene linije označavaju donje granicu prihvatljivih veličina

Izvor: Centralna banka BiH (2017)

No, srećom, te neravnoteže se ne financiraju isključivo kreditima, nego, i to poglavito, nekreditnim sredstvima - prilivom deviza po osnovu izvoza proizvoda neobuhvaćene ekonomije (NE), ino penzija, ino doznaka i investicija dijaspore te inozemnih izravnih investicija (III) i portofolio investicija.<sup>5</sup>

Od iznimnog su značaja ino transferi, glavninu kojih Centralna Banka BiH pripisuje doznakama rodbine. No, tu se, prema našem gledištu, najvjerojatnije ne radi o sekundarnom dohotku (transferima) nego o primarnom dohotku koji potiče iz NE<sup>6</sup>. Na njih, po našoj procjeni, otpada polovica priliva tih 'transfera', dok se preostali dio zvanično iskazanog sekundarnog dohotka koji otpada na domaćinstva može raspodijeliti na dva podjednaka dijela: penzije i doznake rodbine<sup>7</sup> – pri čemu su obe kategorije veće no zvanično iskazane jer se u ekonomiju ulivaju i neformalnim kanalima.

Tablica1: Važnost inozemnih transfera za ostanak ekonomije; BiH, 2007-2015 (u mlrd KM)

Kategorija	Oznaka	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Domaća štednja (GDP-C-G)	Sd	-0.9	-1.49	-1.09	-1.44	-1.43	-1.22	-0.68	-1.05	-0.19
Bruto nacionalna štednja (GNI-(C+G)+R)	S	3.69	3.3	3.22	2.5	2.33	2.67	3.36	3.11	3.56
Ino transferi (sekund. doh)	R	3.9	3.83	3.34	3.53	3.54	3.68	3.69	3.97	3.62
Ino štednja (tekući račun)	CA	-2.05	-3.52	-1.59	-1.53	-2.48	-2.27	-1.42	-2.01	-1.58
Investicije	I	5.72	6.8	4.8	4.03	4.81	4.93	4.77	5.13	5.22
Javna štednja (T-G)	Sg	0.04	-0.98	-1.33	-1.03	-0.72	-0.7	-0.5	-0.79	-0.07

<sup>5</sup>Prema mehanizmu upozoravanja EU, donji prihvatljiv prag za deficite tekućeg računa je -4% BDP, no u BiH je stalno ispod -4% BDP. Istina, neke zemlje npr. Australija i Novi Zeland decenijama održavaju deficite tekućeg računa od minus 4.5-5% BDP, no neke su npr. Meksiko 1995. i Tajland 1997. te nekoliko zemalja tijekom globalne recesije morale proći kroz pakao smanjenja deficita zbog povlačenja privatnog kapitala (Krugman, Obstfeld and Melitz, 2017). *Od povlačenja ino kapitala za BiH bi dalekko opasnije bilo smanjenje priliva iz nekreditnih izvora.*

<sup>6</sup> Vrlo je teško dokazati koliki je dohodak neobuhvaćene ekonomije, jer nema primarnih istraživanja. No, da ona postoji, može se pokazati već sagledavanjem podatak koje daje zvanična statistika. Iz Hrvatske je u BiH 2016. izvezeno po hrvatskim papirima 1.25 mlrd US\$ robe u BiH, u koju je, prema bh. papirima, ušlo 0.91 mlrd US\$. Istodobno je iz BiH u Hrvatsku izvezeno prema bh. papirima 0.56 mlrd US\$ robe, a u Hrvatsku ušlo, prema hrvatskim papirima, 0.65 mlrd. US\$ robe. Dakle, iz BiH je izvezeno minimalno 81 mln US\$ više i uvezeno 342 mln US\$ više no što prikazuje zvanična statistika. Ovo znači da je trgovinski deficit BiH stvarno veći za 261 mln US\$ samo po ovom osnovu.

<sup>7</sup>47.7% bh. dijaspore živi u Hrvatskoj i Srbiji, pa se treba detaljnije pozabaviti pitanjem ko, kakve i odakle šalje doznake u BiH.

Finalni porezi (na proizvode i sl.)	T	4.74	4.59	4.41	4.75	5.26	5.31	5.48	5.3	6.09
Privatna štednja	Sp	-0.94	-0.51	0.24	-0.41	-0.71	-0.51	-0.19	-0.27	-0.12

Izvor: vlastiti izračun na temelju World Bank (2017), BHAS (2017) i CBBiH (2017)

Zahvaljujući ino transferima, negativna domaća štednja (od oko 1 mlrd KM godišnje; jer se građani kao i država pružaju dulje no što im je dug guber) pretvara se u pozitivnu ukupnu (agregatnu) štednju od (oko 3.5 mlrd KM).

## II. Ključni elementi efektne razvojne politike

Istaživanja World Bank pokazuju da reforma financijskog tržišta osigurava rast BDP od dva procentna poena. Tom reformom kao i privlačenjem sredstava dijaspore<sup>8</sup> omogućavaju kumulativno povećanje stope rasta BDP za 3.4 procentna poena.

Za ostvarenje tog cilja nužan, ali ne i dovoljan uvjet je donijeti strategiju i politiku produktivnosti, koju nijedna vlast tijekom proteklih 20-godina nije donijela.

Na politiku produktivnosti treba nadovezati politiku lanaca vrijednosti te reforme financijskog (uvođenjem novih institucija i instrumenata) i fiskalnog sistema.

Uvjeti visokog i održivog rasta (F)BiH su:

- unaprjeđenje intelektualnog i ljudskog kapitala (ulaganja u istraživanja i razvoj, obrazovanje i obuku),
- uključenost u internacionalnu ekonomiju (uvoz ideja i transfer tehnologija s jedne i izvoz proizvoda s druge strane),
- makroekonomska stabilnost (niski budžetski deficiti),
- visoke stope štednje i investicija (raznovrsne financijske institucije i instrumenti, ino izravne investicije u IK sektor, industriju, turizam i sl.) te
- odlučna i sposobna vlada (politička stabilnost, održavanje ugovora i vlasničkih prava i sl.).

### Nužnost vizije razvoja: (F)BiH 2035 – ekonomija visokog dohotka

(F)BiH mora imati dokumente koji kazuju gdje treba biti (vizija), kako to postići (strategija) i čime (instrumenti).<sup>9</sup> Kad bi se pustilo da ekonomija ide kako ide, trebalo bi barem dva stoljeća da postane ekonomija visokog dohotka, ako bi to ikad i postala (ilustracije radi, globalna ekonomija će u 2017. rasti 3.5-4% a (F)BiH 2.5%).

Vizija razvoja (F)BiH može jedino biti: postati zemljom visokog dohotka. Drugi ciljevi, poput postajanja članicom EU i sl. mogu biti tek izvedeni, nikako strateški ciljevi. BiH ne mora postati članicom EU, no mora postati zemljom visokog dohotka. (F)BiH se treba pozicionirati kao most

<sup>8</sup>Istraživanja IMF-a pokazuju da bi centralnoeuropske i istočnoeuropske zemlje mogle povećati rast BDP za 1.4 procentna poena ako bi uspjele privući sredstava dijaspore (Mitra, 2016). Nesumnjivo se taj procent za BiH, imajući u vidu veličinu dijaspore kao i veličinu transfera, može podići na 2%.

<sup>9</sup>Nepostojanje strategije je slično nepostojanju žarulje u mračnoj sobi. Soba se može preći i bez žarulje, 'na slijepo', no uzeće vremena i donijeti bubotaka.

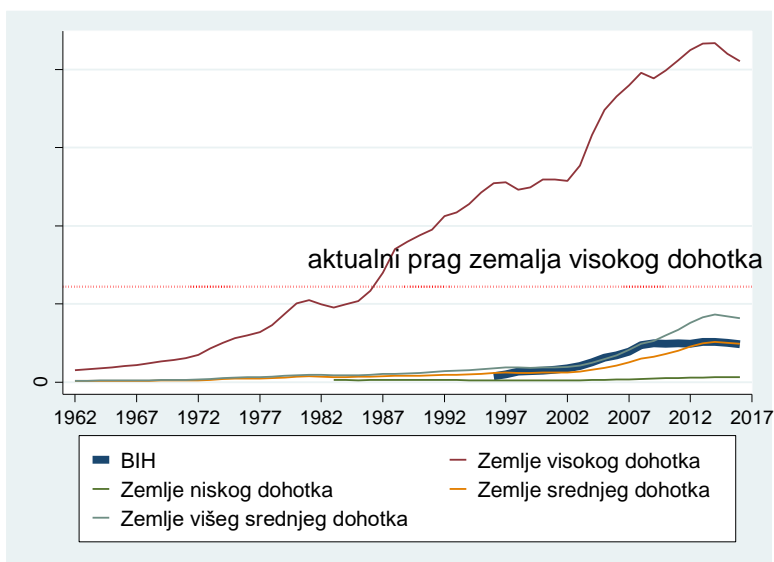
Europe i Mediterana tj. ići prema EU na mala vrata, a ne navrat-nanos,<sup>10</sup> kako je vode bh. političari.

BiH je već 18 godina zemlja sa srednjim dohotkom, od kad je prošla dvije poslijeratne godine obnove, i već je sedam godina zemlja s višim srednjim dohotkom.<sup>11</sup> No, BiH je na polugodištu (na prvih sedam od prosječnih 14 godina) naredala jedinica i očito će biti ponavljač. Ni čudom ne može za preostalih sedam godina napraviti ono što su za sedam godina napravili 'mali tigrovi'. Ako ništa drugo aktualni internacionalni ekonomski ambijent, u kojem dolazi do usporavanja globalizacije i rasta protekcionizma, razlikuje od onog iz 1960-tih i 1970-tih godina kad je globalizacija bila u zamahu.

(F)BiH je u razdoblju 2004-2006. bila na stazi ubrzanog razvoja, pa joj je dohodak p.c. tog razdoblja premašivao prosječan dohodak p.c. zemalja s višim srednjim dohotkom. No, globalna recesija je zaustavila taj napredak (v. sliku 5).

Kao što se bivša Jugoslavija nije uspjela vratiti se na stope rasta prije eksternih (naftnih) šokova nego je nastavila istodobno održavati visoku osobnu i javnu potrošnje ino resursima (u veličini deficita tekućeg računa), tako i (F)BiH ne uspijeva provesti strukturnu transformaciju nakon eksternih šokova (globalne recesije). No, računi za to će stići na naplatu.

Slika 5: Stope rasta realnog BDP; BiH i grupe zemalja, 1962-2016



Izvor: vlastita obrada na temelju Word Bank (2017)

(F)BiH treba imati dokument (F)BiH 2035, čijim bi realiziranjem postala zemlja visokog dohotka. Treba imati i sedmogodišnje strategije razvoja, počevši za razdoblje 2020-2027, zbog hvatanja planskog koraka s EU.

<sup>10</sup> O tom putu se već počinje raspravljati (vidi <http://dubrovackirazgovori.org/uspjesno-odrzani-prvi-dubrovacki-razgovori/>)

<sup>11</sup> Sudeći prema Felipe, Abdon and Kumar (2012), BiH neće biti najbolji đak u razredu višeg srednjeg dohotka (jer su se J. Koreja, Tajvan i Hong Kong u njemu zadržale sedam godina), no možda ne i najgori (jer se Grčka u tom razredu zadržala 28 godina, a Argentina 20) dok je prosječno zadržavanje u razredu 14 godina.

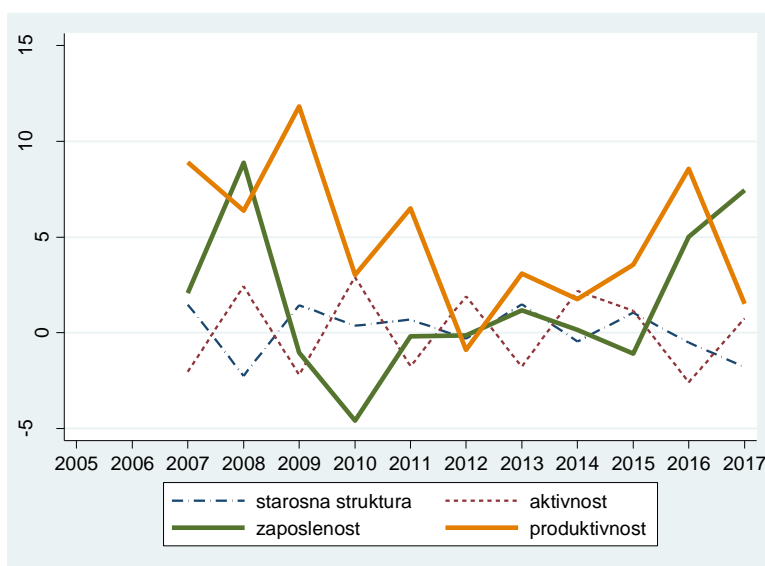
Za ekonomiju (F)BiH nisu prihvatljive stope ekonomskog rasta niže od 7% godišnje. Nužno je povećavati produktivnost za 2-3% (radi postizanja zadovoljenja EU kriterija konkurentnosti) i zaposlenost za minimalno 4-5% (radi smanjenja stope nezaposlenosti na barem 10%).

### Nužnost uvođenja politike produktivnosti

Slika 6 prikazuje dekompoziciju stope rasta BDP p.c. na stope produktivnosti i zaposlenosti uz isključenje promjena u starosnoj strukturi i aktivnosti stanovništva. Očito je (u mjeri u kojoj statistički podaci Federalnog zavoda za statistiku omogućavaju adekvatan izračun) da se stopa rasta BDP p.c. temelji na rastu produktivnosti rada dok stopa rasta zaposlenosti daje doprinos ekonomskom rastu tek u razdoblju 2016-17.

BiH je 2007. imala stopu rasta 6.7% i 2008. 6.8%. Dakle u dvije uzastopne godine bila je skoro na 7%. Kad bi održala stopu rasta od oko 7%, za deset godina bi dostigla dohodak od 9,400 US\$. Time bi premašila današnji svjetski prosjek, odnosno imala dohodak nešto veći od onog kojeg danas ima Rumunija. Tek dvocifrena stopa rasta od oko 10.5-11.0% na deset godina osigurava dostizanje dohotka p.c. od 12,196 US\$ i ulazak u sadašnji klub zemalja s visokim dohotkom. No, taj prag će se u međuvremenu (za dekadu) povisiti na oko 15,600 US\$ (Domljan, 2017).

Slika 6: Stope rasta produktivnosti i zaposlenosti; FBIH, 207-2017



*Napomena: procjena za 2017*

*Izvor: vlastita obrada na temelju BHAS (2017)*

### Nužnost uvođenja politike lanaca vrijednosti

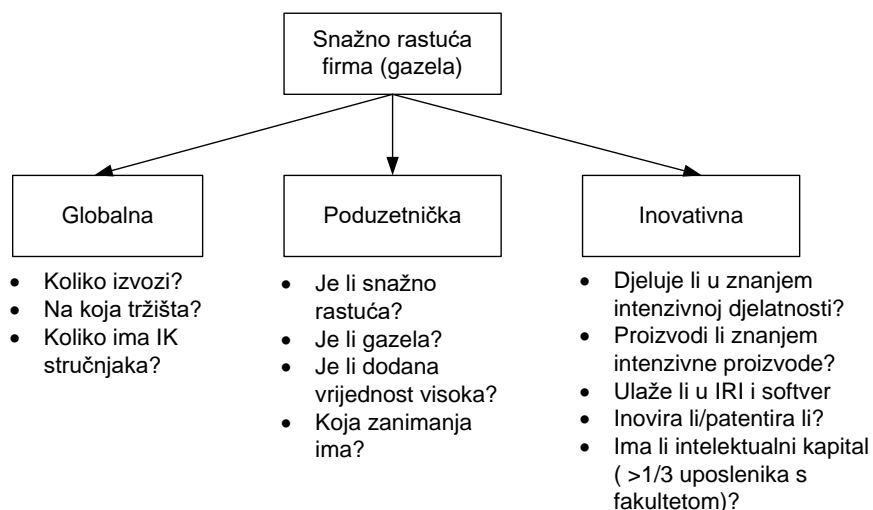
Pri koncipiranju politika u uvjetima currency boarda neminovno je okrenuti se ekonomije ponude. Motori razvoja i izvoza trebaju biti lanci vrijednosti (LV) i konkurentni gradovi kao geografske lokacije LV. Nužno je analizirati globalne niše i ustanoviti gdje se poduzeća mogu najlakše udjenuti tj. postati tehnološki lideri i postizati ekonomiju obima.

Da bi BiH povećala nisku razinu proizvoda visokog tehnološkog sadržaja (svega 27 US\$ p.c. u 2016.), mora provesti treću i stvoriti uvjete za četvrtu industrijsku revoluciju. Prvu industrijsku revoluciju provela je Austro-Ugarska, drugu SFR Jugoslavija, pa je na aktualnim vlastima (F)BiH provesti treću tijekom narednih deset godina.

Vlasti (F)BiH trebaju uvesti politiku LV kojima bi podupirale povezivanje velikih poduzeća (lidera razvoja) i mikro, malih i srednjih poduzeća (MMSP). Pri tome bi velike firme djelovale kao lokomotive, a MMSP kao vagoni kompozicije koja ide prema ino tržištima - ili barem plovili kao flota a ne kao usamljeni čamci.

Politika LV se i u unitarno uređenim zemljama (primjerice, u Italiji) a kamoli u federalno uređenim (Švicarska, Belgija itd.) provodi na regionalnoj razini, pa u (F)BiH politiku LV treba provoditi na razini entiteta i kantona i u sklopu nje posebice podržavati mala snažno rastuća poduzeća (u kojima zaposlenost raste preko 20% godišnje) u sektorima u kojima (F)BiH ima komparativnu prednost kao i poduzeća u kojima treba žurno sticati komparativnu prednost npr. u proizvodnje softvera (v. sliku 7).

Slika 7: Koje firme javna vlast treba posebice podržavati



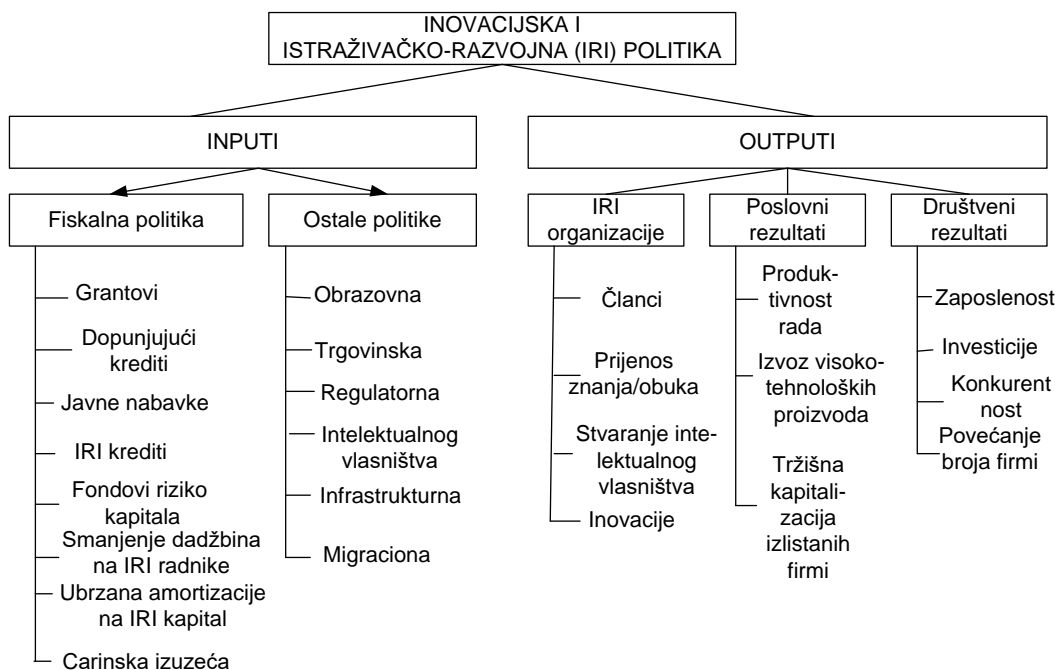
Izvor: vlastita elaboracija

### Nužnost inovacijske politike

(F)BiH ne može biti ni konkurentna, a kamoli tehnološki lider, ako nema *inovacijsku politiku* kojom će poticati i istraživačko-razvojnu politiku firmi (v. sliku 8).

Slika 8: Inovacijska i istraživačko razvojna politika (IRI); (F)BiH





*Izvor: vlastita elaboracija*

### Nužnost finansijske reforme

Da bi FBiH dostigla komparatore (zemlje visokog srednjeg dohotka i zemlje visokog dohotka) treba imati stopu domaće štednje od oko 30% BDP tj. generirati oko 5 mlrd KM domaće štednje godišnje.

Smanjenje aktivnih kamatnih stopa u FBiH može se postići jedino smanjenjem sistemskog rizika i povećanjem konkurencije na finansijskom tržištu tj. uvođenjem nebankarskih depozitnih finansijskih institucija (štedionica i štedno-kreditnih zadruga) te instrumenata tržišta kapitala.

Cenzus za osnivanje trgovačkih banka treba biti 20 miliona KM, za osnivanje štedionica 10 miliona KM, a za štedno-kreditne zadruge 1 mln KM. Time bi se izvršilo okrupnjavanje bankarskog sistema, a preostale banke transformirale u štedionice.

Štedionice bi bile regionalne institucije koje bi služile potrebama građana i MMSP. Mogle bi steći 20-30% kreditnog tržišta, kao u slučaju zemalja ekonomskih komparatora tj. imati tržišni udio od barem pet milijardi KM.

Štedno-kreditne zadruge moguće je susresti u 109 zemalja svijeta na šest kontinenata, ali ne i u samostalnoj, kapitalističkoj BiH.<sup>12</sup> Prošle godine, na Svjetski dan kreditnih zadruga osnovana je i prva kreditna zadruga u (F)BiH, *Iskra 1* no još nije dobila dozvolu za rad i slučaj će najvjerojatnije završiti na Europskom sudu za ljudska prava zbog ugrožavanja ljudskih prava na samoorganiziranje.

<sup>12</sup>Postoje u 25 afričkih zemalja, 21 azijskoj zemlji, 19 karibskih zemalja, 14 europskih zemalja, 15 latinoameričkih zemalja, 2 sjevernoameričke zemlje i 14 oceanijskih zemalja. Moguće ih susresti od Burkine Faso i Ugande, preko Mijanmara, Albanije i Nizozemske pa sve do Kanade i SAD..

Štedno-kreditne zadruge u BiH počela je razvijati Austro-Ugarska početkom 20. stoljeća, kad su imale i snažan rast, koji je u doba Kraljevine Jugoslavije slabio a u komunističkoj Jugoslaviji kopnio dok se u kapitalističkoj BiH i zakonom zabranio.

Važno je spriječiti apsorpciju generirane tuzemne privatne štednje deficitima javnog sektora. Tim prije što su deficiti, barem do sada, nastajali radi financiranja tekuće potrošnje, a ne radi financiranja fizičke infrastrukture.

Razvoj treba biti utemeljen, što je više moguće, na inozemnim izravnim investicijama (III). Nijedna zemlja nije postizala snažan razvoj ako nije ostvarivala transfer tehnologija, kojega je najisplativije postizati prilivom III. Nužno je ostvariti minimalno milijardu KM III godišnje.

### Nužnost fiskalne reforme

Visoki nameti države koji hrane ogroman, neefikasan i nepravičan javni sektor, tjeraju privatni sektor u emigraciju (u podzemlje ili inozemstvo) ili na stavljanje ključa u bravu. Prema *Sivoj knjizi* Udruženja poslodavaca FBiH (2015), NE se javlja zbog nameta (visokih socijalnih doprinosa na rad i kompliciranih procedura plaćanja poreza) i niskog poreznog morala.

Vlast u (F)BiH skoro ne prikuplja prihode putem direktnih poreza. Iznose svega 8,4% ukupnih poreznih prihoda FBiH, četiri puta manje od EU prosjeka - čak dva puta manje od Hrvatske, najlošije EU članice po tom osnovu. Ako praktički nema prihoda po ovom osnovu, ukupni porezni prihodi se volens-nolens namiču po drugim osnovama, preciznije prihodima od socijalnih doprinosa, koji su kod FBiH veći no i kod jedne zemlje članice EU (v. tablicu 2).

Tablica 2: Struktura poreznih prihoda; (F)BiH (2016) i članice EU (2014)

Direktni porezi (5 najnižih)		Indirektni porezi (5 najviših)		Socijalni doprinosi (5 najviših)	
Hrvatska	16.7	Bugarska	52.4	Slovačka	43.3
Mađarska	17.4	Švedska	51.7	Češka	43.2
Litva	18.3	Hrvatska	51.3	Litva	40.2
Slovenija	19.6	Mađarska	48.7	Njemačka	39.7
Bugarska	19.9	Rumunija	46.6	Nizozemska	39.6
<b>EU prosjek</b>	<b>33.8</b>	<b>EU prosjek</b>	<b>35.1</b>	<b>EU prosjek</b>	<b>31.4</b>
BiH	8.7		50.9		40.3
FBiH	8.4		46.7		44.9

Izvor: Centralna banka BiH i Eurostat (2017)

Država ne poštuje poreznog obveznika, stranu u poreznom ugovoru, pa ni on(a) ne poštuje državu i 'snalazi' se. I još je javno mnijenje cijeni zbog toga („snaš'o se“). To pokazuje stupanj civiliziranosti i uljuđenosti društva u kojem živimo.

FBiH bi napravila odličan rezultat ako bi u srednjem roku smanjila NE za šestinu, s četvrtine na petinu BDP (na 21.25%). Godišnje smanjivanje NE za jedan procentni poen BDP-a donosi BiH, u razdoblju 2018-2023, 800 mln KM, koliko iznosi i procijenjena jednogodišnja evazija prihoda od poreza na dodanu vrijednosti. A i nije problem biti u NE jer vlast dopušta da 3.3. mlrd KM cirkulira izvan banaka i ne provodi fiskalizaciju kako treba, kao što pokazuje nezainteresiranost za uvođenje fiskalne lutrije, što bi pokazalo pravo lice fiskalizacije.

### Zaključak

BiH će postati zemljom visokog dohotka kad aktivira lanac: *proizvodnja ideja - provođenje istraživanja (testiranje ideja) - povećanje fonda znanje - komercijalizacija znanja (inovacija) - povećanje produktivnost - povećanje konkurentnosti – povećanje izvoza proizvoda veće dodane vrijednosti – povećanje dohotka i životnog standarda.*

BiH treba kresati sve javne rashode osim u istraživanja i razvoj i produktivnu fizičku infrastrukturu i mora uvesti politiku produktivnosti i u sklopu nje agresivnu inovacijsku politiku i njima poduprijeti prvenstveno firme uključene u globalne lance vrijednosti.

Na FBiH i njenim kantonima je da izazovu snažnu turbulenciju poslovnih aktivnosti - brz nastanak i nestanak firmi i s time povezano restrukturiranje ekonomije i realokacije rada i kapitala iz sektora i firmi koje daju proizvodnju s nižom dodanom vrijednosti u sektore i firme koje daju proizvodnju s višom dodanom vrijednosti.

Ključni sektori razvoja, koji osiguravaju u najmanjem povratak na predkrizne stope rasta od 6-7% BDP, trebaju biti: digitalizirana prerađivačka industrija, reformiran financijski sistem i reformiran sistem investicija snažno poduprt resursima dijaspore koji bi doprinijeli povećanju rasta BDP po dva procentna poena godišnje.

Katalizatori promjena trebaju biti lideri lanaca vrijednosti (velika poduzeća), gazele (mala i srednja snažno rastuća poduzeća) i mikro softverske kompanije.

## **Literatura**

Baller, S., Dutta, S. and Lanvin, B. eds. 2016. *World Economic Forum - The Global Information Technology Report 2016*. Geneva: World Economic Forum.

Baze podataka World Bank, IMF, Statističkih agencija (F)BiH, Centralne banke BiH itd.

Cornell University, INSEAD and WIPO, 2016. *The Global Innovation Index 2016: Winning with Global Innovation*. Ithaca, Fontainebleau, and Geneva.

Domljan, V., 2017. Vitalan racionalni interes (u pripremi za izdavanje).

Ghemawat, P. and Altman, A.S., 2016. *DHL Global Connectedness Index 2016 - The State of Globalization in an Age of Ambiguity*. Bonn: Deutsche Post DHL Group.

Felipe, J., Abdon, A. and Kumar, U., 2012. Tracking the Middle-income Trap: What Is It, Who Is in It, and Why? The Levy Economics Institute Working Paper No, 715.

Krugman, P. R., Obstfeld, M. and Melitz, M. J., 2017. *International Economics: Theory and Policy* Tenth Edition. Harlow: Pearson.

Mitra, P., 2016. [Addition by Subtraction: How Diasporas Can Boost Home-Country Growth](#). iMFdirect – *The IMF Blog*, May 18.

Adnan Smailbegović

**IZGRADNJA POVOLJNIJEG POSLOVNOG  
AMBIJENTA**

## Uvod

**Poslovni ambijent u (F)BiH**, pored nekih pozitivnih karakteristika, kao što su stabilna valuta, makroekonomski pokazatelji u zadnjoj godini i sl.) **ipak nije dobar ni poticajan za investicije i novo zapošljavanje.**

### **Osnovne karakteristike koje negativno utiču na poslovni ambijent u (F)BiH su:**

- nepostojanje jedinstvenog ekonomskog prostora
- politička nestabilnost i tenzije koje značajno utiču na poslovnu klimu
- nepostojanje strategije za prevazilaženje postojećeg stanja
- nepostojanje minimuma političke volje za provođenje strukturnih reformi
- enormno visoka davanja za socijalne potrebe (najviša u regionu)
- enormno visoka javna potrošnja
- opterećenje rada koje je u samom vrhu u Evropi
- visoke porezne stope u odnosu na zemlje okruženja i najveći broj evropskih zemalja
- visok udio neformalne ekonomije i korupcija
- zastarjela tehnologija
- neadekvatno zakonodavstvo i pravni okvir
- neodgovoran odnos velikog broja državnih institucija prema poslodavcima.

Svjesno postojanja duboke društvene i ekonomske krize u BiH i njenih negativnih posljedica na položaj najvećeg broja građana i privrednih društava Udruženje poslodavaca FBiH, u kojem dominiraju poslodavci iz privatnog sektora, traži od Vlade Federacije BiH definisanje hitnih, srednjoročnih i sistemskih mjera koje mogu doprinijeti izlasku iz postojeće krize. Pri tome te mjere trebaju da odražavaju realne potrebe BH društva i ekonomije što Reformska agenda i Akcioni plan ni sadržajno ni u implemetaciji ne odražavaju.

Poslodavci smatraju da su mjere koje se tiču privlačenja investicija, poboljšanja likvidnosti, adekvatnog fiskalnog i privrednog ambijenta, suzbijanja privrednog kriminala i korupcije, smanjenja javne potrošnje, te podsticanja potrošnje ključne za kontinuiran privredni rast i otvaranje novih radnih mjesta.

Hitno preduzimanje predloženih mjera mora biti praćeno i sistemskim rješenjima na polju socijalne politike, koja će dovesti do, bar minimuma, socijalne pravde, ravnomjernije raspodjele društvenog bogatstva i zaštite socijalno ugroženih kategorija stanovništva.

### **Analiza postojeće situacije/problema i posljedice koje proizvodi**

Analizom makroekonomskog okruženja za poslovanje u BiH dolazi se do jednostavnog zaključka da postoje mnoge prepreke i problemi koji onemogućavaju uspješno poslovanje privrednih subjekata. Te prepreke se manifestuju od samog otpočinjanja biznisa preko njegovog rasta do okrupnjavanja i punog razvoja.

Naročito je tu „hendikepiran“ privatni sektor koji još uvijek u očima mnogih ima isključivo negativnu konotaciju. Pri tome privatni sektor nije prepoznat **kao motor rasta** koji će ulaganjem kapitala, preduzetničkim naporima i snažnom motivisanošću za uspjehom „potaknuti“ i javni sektor da radi na postizanju boljitka za cjelokupno bh. društvo.

**Posljedice neadekvatnog poslovnog ambijenta**, kako u BiH tako i u FBiH, jesu:

- **smanjenje konkurentnosti domaće privrede**, što pokazuje i Globalni indeks konkurentnosti 2016, po kojem je BiH na 107. mjestu, zadnjem mjestu u regionu (najbliža Srbija 90. mjesto), dok je istraživanje Svjetske banke - Doing Business rangiralo BiH na 81. mjesto u svijetu (ali 174. mjesto za starting a business ! ) <sup>13</sup>
- **visok vanjskotrgovinski deficit**, koji je u 2016. godini iznosio 6,723 milijardi KM, a u prvih šest mjeseci 2017. iznosi 3,404 milijardi KM. <sup>14</sup>
- **opšta nelikvidnost i dugovanje svih prema svima**, koja prijeti da potpuno zaustavi, registrovano, legalno poslovanje - ukupan broj blokiranih računa, u Registru transakcijskih računa Centralne banke Bosne i Hercegovine, na dan 21.07.2017. iznosi 73.836. <sup>15</sup>

Dalji rast i prosperitet moraju biti zasnovani na privlačenju investicija. BiH će postati atraktivno mjesto za investiranje kada se unaprijedi njena konkurentnost eliminiranjem već dobro poznatih i dokumentovanih prepreka investicijama.

#### CILJEVI KOJI SE MORAJU OSTVARITI REALIZACIJOM PREDLOŽENIH MJERA

- **Obezbijediti kontinuiranu stopu rasta realnog BDP-a od najmanje 5% godišnje**
- **Stopa rasta zaposlenosti, prvenstveno u realnom sektoru, 2,5% godišnje**
- **Učešće javne potrošnje u GDP-u smanjivati za 4 procentna poena godišnje**
- **Rast pokrivenost uvoza izvozom 5 procentnih poena godišnje**
- **Udio javnih investicija u GDP-u treba da bude najmanje u 7% BDP-a**
- **Reforma javne uprave, uz racionalizaciju broja zaposlenih u administraciji i racionalizaciju svih troškova najmanje 10 %**
- **Procent neformalnog sektora smanjiti za 5 procentnih poena godišnje**
- **Unapređivanje poslovnog ambijenta**
- **Liberalizacija tržišta rada u cilju veće zaposlenosti**
- **Harmonizacija propisa unutar zakonske regulative u FBiH, sa zakonima u RS-u i EU**
- **Rasterećenje privrede u cilju privrednog razvoja i veće zaposlenosti**
- **Definisati socijalni minimum u FBiH, te osigurati zaštitu standarda najugroženijih kategorija stanovnika**
- **Intenzivirati i unaprijediti efikasnost u borbi protiv kriminala i korupcije.**

#### MJERE ZA RASTEREĆENJE PRIVREDE

Fiskalno opterećenje poslodavaca u FBiH najveće je u regionu i među najvećim u Evropi. Opterećenje iznosi 72,2%, tako da **poslodavac na svaku isplaćenu 1 KM radniku, mora državi platiti 72 feninga**. Sa parafiskalnim nametima, u zavisnosti od kantona i opštine, poslodavac mora isplatiti **i do 90 feninga na isplaćenu 1 KM**.

---

<sup>13</sup>www.doingbusiness.org

<sup>14</sup>Agencija za statistiku BiH

<sup>15</sup>Centralna Banka BiH, Popis blokiranih računa pravnih lica, juli 2017.

To za posljedicu ima da **poslodavac plaća mnogo a radnik prima malo**. Unatoč tome što su niske, plate su u skladu sa (niskom) produktivnošću. Porezni klin je prilično visok. To je jedan od glavnih razloga zašto poslodavci odustaju od novog zapošljavanja i zapošljavaju radnike na crno.

Visina troškova rada predstavlja jedan od osnovnih činilaca, od kojeg u velikoj mjeri zavisi da li će se kompanija odlučiti za investicije i otvaranje novih radnih mjesta. Ovo je naročito izraženo u vremenu ekonomske krize. Znači visina poreza, doprinosa iz plate i na platu direktno utiču na broj zaposlenih u kompanijama, a time i na opšti nivo zaposlenosti.

**Visoke stope doprinosa i poreza na platu, sigurno su i jedna od najznačajnijih faktora crne i sive ekonomije.** Jedan dobar dio, pogotovo malih preduzeća, ne prijavljuje sve radnike, i time izbjegava plaćanje poreza i doprinosa. Druge kompanije opet prijavljenim radnicima isplaćuju jedan dio zarade bez obračunavanja i uplate poreza i doprinosa. Time smanjuju vlastite troškove poslovanja, na račun manjih prihoda budžeta i vanbudžetskih fondova.

**Adekvatnim smanjenjem stopa izdvajanja za zaposlene može se pokrenuti novo zapošljavanje,** smanjiti nezaposlenost, povećati potrošnja i omogućiti veće punjenje budžeta i vanbudžetskih fondova.

Kao konkretne mjere za rasterećenje privrede mogu se navesti:

- a) Smanjenje poreskog optereća rada na nivo 35% od neto plate
- b) Odluka o otpisu neuplaćenog doprinosa za zdravstveno osiguranje
- c) Smanjenje osnovice za plaćanje doprinosa za radnike zaposlene u inostranstvu
- d) Smanjenje parafiskalnih nameta na svim nivoima za 5 indeksnih poena
- e) Smanjenje administrativnih i sudskih taksi, ukidanje obaveze predaje dokumenata koji nisu stariji od 6 mjeseci
- f) Ukidanje više članarina za PK
- g) Izmjena Zakona o porezu na dohodak.

## IZMJENA RADNOG ZAKONODAVSTVA

Osnovni uzroci nezaposlenosti u FBiH su: neadekvatno radno zakonodavstvo, kolektivni ugovori, opterećenja poslodavca, neefikasan pravosudni sistem i neodgovarajući sistem obrazovanja.

**Neadekvatno radno zakonodavstvo** u FBiH ne podstiče preduzetništvo i pozitivan odnos prema radu. Nije fleksibilno naročito u pogledu: trajanja radnog odnosa, radnog vremena, plaćanja i organizacije rada. Sadrži rješenja koja su nekritički preuzeta iz zakonodavstva drugih zemalja. Radno zakonodavstvo zasnovano na principu „više biva manje“ je hiperprodukcija zaštite radnika, koja ne odgovara realnim odnosima i dovodi do neprovodivih rješenja. I pored donošenja novog Zakona o radu potrebno je nastaviti sa njegovim izmjenama kako bi bilo usklađeno sa realnim potrebama procesa rada. Posebno ističemo inicijativu za izmenu plaćanja bolovanja radnika po kojoj bi teret u potpunosti bio na fondovima zdravstvenog osiguranja bez obaveze poslodavaca. U politici zapošljavanja invalida država bi trebala da daje benefite kompanijama a ne da ih obavezuje i sankcioniše ukoliko ne zapošljavaju invalide.

**Kolektivni ugovori** u FBiH u javnom sektoru daju enormno visoka prava radnicima pa ih treba uskladiti sa realnim ekonomskim mogućnostima kako bi njihova realizacija bila moguća.

**Pravosudni sistem** je spor i neefikasan i u mnogome negativno utiče na tržište rada i odnose vlasnika kapitala i radnika. Trajanje radnog spora u FBiH, od podnošenja tužbe do pravosnažnosti presude, je između 5-7 godina. „Nemogućnost“ da poslodavac dobije radni spor, gotovo da je postalo pravilo. To je posljedica pogrešne primjene principa „In favorem laboratoris“.

Bez ekonomskog rasta sve mjere na sređivanju tržišta rada su „forma bez sadržaja“, a bez POSLODAVCA, jedinog poželjnog subjekta koji zapošljava, prava radnika su: „Nullum ius“ - pravo bez sadržaja. Zato novo radno zakonodavstvo treba da pomiri pravo na dostojanstven rad i sigurnost radnika, te socijalnu pravdu sa fleksibilnosti, a sve u cilju obezbjeđivanja ekonomskog rasta i razvoja.

**Na primjeru Njemačke** vidjeli smo da fleksibilno tržište rada, lakše otpuštanje radnika, naročito u malim kompanijama, te smanjen rizik od novog zapošljavanja daju odlične rezultate. Zapošljavanje na kraće radno vrijeme i privremeni i povremeni poslovi omogućavaju preduzetnicima nove investicije i potrebu za novim zapošljavanjem. Normalno, to sve mora biti praćeno i adekvatnom socijalnom pomoći za one koji izgube posao.

Svakako da pomno treba razmotriti i **rješenja iz Španije**. Naročito ona koja se tiču liberalnijeg otpuštanja i dogovaranja plata i radnog vremena na nivou kompanije. Ali i ona rješenja koja se tiču poticaja za zapošljavanje mladih i teže zapošljivih kategorija.

I druge zemlje koje su se suočile sa ogromnim finansijskim problemima i ekonomskom krizom, kao što su **Grčka, Italija i Portugal**, bile su prinuđene reagovati. Rješenja kao naprimjer: fleksibilizacija u određivanju plata, smanjenje broja dana godišnjeg odmora i broja dana plaćenih državnih i vjerskih praznika, fleksibilizacija primjene kolektivnih ugovora i ubrzanje sudske procedure pri rješavanju radnih sporova dali su odlične rezultate. Te zemlje brže ili sporije izlaze iz recesije i u svakoj od njih raste broj zaposlenih.

Svakako da svim socijalnim partnerima mora postati jasno da ubuduće plate moraju da rastu sporije od rasta produktivnosti, i to u dužem periodu. Lična primanja mogu rasti samo kroz nova radna znanja i vještine i napredovanje u karijeri, a ne kroz porast cijene rada.

Mjere za unapređenje radnog zakonodavstva :

- a) Kolektivni ugovori, naročito za javni sektor, trebaju biti predmet usklađivanja sa realnom ekonomskom situacijom i stepenom ekonomskog razvoja
- b) Izmjene Zakona o radu
- c) Izmjene ostali zakona koji regulišu radne odnose i zapošljavanje

## MJERE ZA POBOLJŠANJE LIKVIDNOSTI

Svjedoci smo produbljenja ionako velike nelikvidnosti privrede u BiH i FBiH. No, i pored toga, još ne možemo vidjeti osmišljen i konzistentan plan za rješavanje ovog „hroničnog“ problema. Vlade se njime još ne bave. Međutim, ako znamo da je država osnovni uzrok nelikvidnosti, zbog prekomjerne javne potrošnje i ogromnih budžetskih deficita, onda ne trebamo biti iznenađeni zašto je to tako.

Dugovanja uzrokovana nelikvidnošću prelaze 80% GDP-a u BiH (Hodžić, 2012). Nelikvidnost je poprimila takve razmjere da prijeti potpunom kolapsu registrovanih privrednih djelatnosti. Zbog toga, ukoliko želimo pokrenuti ozbiljnu aktivnost na suzbijanju korupcije i neformalne ekonomije, jedna od prvih aktivnosti mora biti posvećena smanjenju nelikvidnosti. Naime, veliki



broj privrednika prinuđen je na svjesno kršenje zakona, u pokušaju da očuva svoj biznis. Međutim, na taj način samo još više podstiču rast nelikvidnosti. Samo neizmirene obaveze prema državi po osnovu poreza doprinosa, taksi i dugih naknada preko 50.000 KM, prema evidencijama kantonalnih poreskih ureda na **30. 06. 2017. iznose 2,27 milijardi KM** (najveći dužnici su državne kompanije Željeznice FBiH 205,1 milion KM, GRAS Sarajevo 129 miliona KM, Rudnici Kreka 124 miliona KM, RMU Zenica 111,2 miliona KM, RMU Kakanj 77,8 miliona KM, Hidrogradnja 67,6 miliona KM, Rudnik Breza 64, 1 milion KM i dr.)

Jedan dio privrednika problem nedostatka obrtnog kapitala, uslijed nelikvidnosti, nastoji riješiti na tržištu kapitala. Obično su ti krediti skupi, sa visokim kamatama, kratkim rokovima vraćanja, izuzetno visokim kolateralima i sredstvima obezbjeđenja. Zbog toga vrlo teško mogu vratiti uzeti kredit. Na taj način samo kratkoročno rješavaju problem, a dugoročno multipliciraju i ciklično šire problem nelikvidnosti. To za posljedicu ima još nepovoljnije uslove pristupa kapitalu generalno.

Kada bi se poštovale odredbe Zakona o stečaju, u ovom trenutku morao bi se pokrenuti stečajni postupak nad više od 30% ukupno registrovanih privrednih subjekata, odnosno na više od 80% javnih preduzeća.<sup>16</sup> Kakve bi to posljedice imalo na smanjenje privrednih aktivnosti i smanjenje broja zaposlenih? Bez ikakve sumnje katastrofalne uzimajući u obzir da se u veći slučajeva stečaj završava likvidacijom kompanije. Pri tome stečaj nije prepoznat kao šansa za restrukturiranje kompanije (uključujući i finansijsko restrukturiranje) kojim bi se „ozdravila“ kompanija i nastavilo usješno sa poslovnim aktivnostima.

Svakako da su mjere kojima se direktno utiče na smanjenje nelikvidnosti potrebne i dobrodošle. Njihov cilj je da zaustave negativan trend koji se ogleda u kontinuiranom rastu nelikvidnosti, te očuvanja nivoa privrednih aktivnosti i nivoa zaposlenosti. Kratkoročno ona mogu donijeti i određena poboljšanja. Međutim, njihov najveći značaj je u tome da privredi obezbijede „kupovinu vremena“, do konačnog rješavanja ovog problema.

Jedini način za trajno rješavanje nelikvidnosti je hitan angažman vlasti na uspostavljanju adekvatnog poslovnog ambijenta. Samo podizanje konkurentnosti domaće privrede može obezbijediti rast privrednih aktivnosti, povećanu potrošnju i ekonomski rast. Svakako da to nije lagan zadatak. Nije ni ostvariv u kratkom periodu. Zbog toga je izuzetno važno da se sa navedenim aktivnostima krene čim prije.

I najmanji gubitak vremena imaće za posljedicu da i ovo malo „zdrave“ domaće privrede prestane sa obavljanjem djelatnosti ili je drastično smanji, odnosno da svoju djelatnost i poslovanje u cjelosti ili djelimično prebaci u neformalnu zonu. Ne treba ni govoriti kako bi se to odrazilo na budžete i vanbudžetske fondove i sve društvene potrebe koje se iz njih finansiraju.

U cilju poboljšanja likvidnosti predlažu se sljedeće mjere:

- a) Plaćanje PDV-a po naplati
- b) Ukinuti pravo na odbitni PDV za fakturu koja nije plaćena
- c) Prihvatanje principa uzajamnosti, odnosno zaključivanje bilateralnih sporazuma o reciprocitetu povrata PDV-a, prije svega sa Hrvatskom i Slovenijom, kao i sa Švajcarskom, Turskom, Italijom, Slovačkom, Češkom i Mađarskom

---

<sup>16</sup> Procjena autora

- d) Uvođenje multilateralne kompenzacije
- e) Uvođenje finansijske discipline i dosljedna kontrola provođenja odnosno bez selektivnog pristupa (sa posebnim akcentom na uplatu doprinosa )
- f) Izmjena procesnog zakonodavstva u cilju smanjenja dužine trajanja procesa, snižavanja troškova procesa i postizanja pravne stabilnosti

## MJERE ZA UNAPREĐIVANJE POSLOVNOG AMBIJENTA

Uslovi poslovanja u Bosni i Hercegovini i Federaciji BiH povezani su sa uslovima poslovanja u zemljama okruženja pa i zemljama EU, što se vidi u uticaju globalne ekonomske krize na naš poslovni ambijent. Međutim sasvim pogrešno bi bilo tvrditi da je razlog nekonkurentnosti najvećeg broja domaćih privrednih subjekata prouzrokovan uticajima izvana.

**Bosna i Hercegovina je u svim istraživanjima investicijske klime i indikatora konkurentnosti rangirana ili kao posljednja ili na samom dnu te ljestvice.** Razlozi za to su: visok stepen sive ekonomije, neadekvatan pravni okvir, slab pristup kapitalu, netransparentnost u poslovanju vanbudžetskih fondova i ustanova, bez mogućnosti uticaja poslodavaca i sindikata na donošenje odluka, politički uticaj u velikom broju javnih preduzeća, duge i komplikovane administrativne i sudske procedure, velika birokratizacija, i visok stepen korupcije.

Znači ako analiziramo poslovanje od samog početka, što podrazumijeva otvaranje firme, pristup tržištu radne snage, pronalaženje adekvatne lokacije i pribavljanja građevinske dozvole i svih drugih dozvola i odobrenja, pristupa finansijama, zaštiti investitora, poticajima, svakodnevnih plaćanja, poreza, izvoza i uvoza, poštovanju i kvalitetu propisa, uvidjećemo da ova **kompletna oblast zahtjeva strukturnu reformu i sasvim drugi pristup u osmišljavanju i definisanju prioriteta.**

**Značajnu pažnju treba posvetiti pravnom okviru, posebno sistemskim zakonima,** koji imaju presudnu važnost za stvaranje dobrog poslovnog ambijenta. Mora se obezbjediti da propisi budu efikasni, odnosno da ostvaruju željeni efekat te da imaju mjerljiv pozitivan uticaj na olakšavanje međusobnih odnosa na tržištu. Propisi takođe trebaju biti transparentni, kako u postupku donošenja, tako i u postupku njihove primjene i moraju biti prilagodljivi promjenama u okruženju. Svakakao da je jako važno da propisi budu proporcionalni problemima, u svrhu čijeg su rješavanja i donijeti.

Dobar poslovni ambijent uz stabilnu sigurnosno-političku klimu, je jedan od osnovnih motivirajućih faktora za investiranje. Zbog toga je izuzetno važno obezbjediti sinergetske napore na njegovom poboljšanju u Bosni i Hercegovini i Federaciji BiH. Samo na taj način možemo očekivati da će se omogućiti značajniji i brži ekonomski razvoj i standard života građana, a nema sumnje da će sve to stabilizujuće djelovati i na društvene odnose u zemlji.

Zbog toga je UPFBiH, kao jedan od fokusa svojih aktivnosti, odabralo djelovanje na poboljšanju poslovnog ambijenta i podizanju konkurentnosti domaće privrede.

Implementacijom dole predloženih mjera, sigurni smo da će se, relativno brzo, ostvariti vidljiv napredak u ovoj oblasti. Zbog toga očekujemo od zakonodavne i izvršne vlasti na svim nivoima, od opštine do BiH nivoa, da čim prije planski pristupe rješavanju navedenih problema.

- a) Suzbijanje sive ekonomije

- b) Izmjena sistemskih zakona
- c) Ojačati kreditni potencijal Razvojne banke
- d) Učešće socijalnih partnera u vanbudžetskim fondovima, javnim ustanovama, Javnom RTV servisu Federacije i javnim preduzećima
- e) Intenzivirati aktivnosti na regulatornoj reformi (bivša tzv. giljotina propisa)
- f) Depolitizacija upravljanja javnih preduzeća, uz primjenu OCED principa korporativnog upravljanja, te sprečavanje njihovog monopolističkog položaja
- g) Uspostavljanje elektronskih baza podataka i njihovo povezivanje
- h) Smanjenje korupcije.

## **MJERE NA SMANJENJU JAVNE POTROŠNJE**

U Federaciji BiH, kao rezultat izražene decentralizacije, postoji Federacija, 10 kantona, 79 opština, te čak 36 vanbudžetskih fondova (1 penzioni fond, 1 fond za zbrinjavanje invalida, 11 fondova za zapošljavanje, 11 fondova zdravstva, 11 fondova za ceste i 1 fond za autoceste).

U pogledu visine izdataka otišlo se i korak dalje povećavajući potrošnju iznad prihoda i rasta bruto društvenog proizvoda. Kao rezultat dobili smo javni sektor koji je znatno veći u poređenju sa zemljama koje se nalaze na približno istom nivou razvoja, odnosno zemljama približno iste veličine.

Ako analiziramo strukturu javne potrošnje, vidjećemo da se najveći dio potrošnje odnosi na tekuću potrošnju, kojom opet dominiraju izdvajanja za socijalne transfere, izdvajanja za plate i druge naknade zaposlenih koje rastu brže u odnosu na ukupnu javnu potrošnju.

Izdvajanja su visoka i kada se radi o javnom redu i sigurnosti i socijalnoj zaštiti. Slična je situacija i sa izdvajanjima za zdravstvo i obrazovanje. Takođe raste i unutrašnji vanjski dug Federacije BiH.

Uprkos relativno visokom nivou javne potrošnje i uprkos još uvijek niskom kvalitetu infrastrukture, FBiH (sa izuzetkom Hrvatske) ima, u odnosu na analizirane zemlje, najniži nivo kapitalnih izdataka, što jasno potvrđuje orijentaciju na tekuću potrošnju.

Takvo stanje je neodrživo i poslodavci u Federaciji BiH nisu u stanju isfinansirati toliki nivo javne potrošnje. Nažalost „Dokument okvirnog budžeta 2016-2018 godine, koji je sačinilo Ministarstvo finansija FBiH, ne predviđa smanjenje javne potrošnje. Odnosno bar u prvim godinama planira njegovo zadržavanje na istim osnovama ili čak blagi porast u određenim segmentima. Neodrživo je stanje da javna potrošnja u Federaciji BiH raste brže od rasta BDP i to vlast ne može braniti nikakvim argumentima.

Zbog toga je izuzetno važno obezbjediti jedinstven, argumentovan i glasan zahtjev poslodavaca, za smanjenje javne potrošnje. Takav zahtjev trebaju podržati i sve privredne komore, sva udruženja poslodavaca, akademska zajednica, a od međunarodnih institucija u BiH, očekujemo pritisak na vlasti da se javna potrošnja smanji.

Sredstva koja se budu uštedila smanjenjem javne potrošnje, poterbno je odmah usmjeriti u poticaje poslodavcima za nove investicije i novo zapošljavanje, a svakako da jedan dio tih sredstava treba usmjeriti i programe socijalne zaštite, svih onih koji budu obuhvaćeni programom smanjenja javne potrošnje.

Kao konkretne mjere za smanjenje javne potrošnje predlažu se:

- a) Smanjenje javne potrošnje (plate funkcionera, rukovodilaca, naknade, paušali, otpremnine, odvojeni život, materijalni troškovi i sl.) 3-5 indeksnih poena
- b) Optimiziranje broja institucija, broja zaposlenih i ukupnih troškova administracije
- c) Smanjenje transfera za socijalna davanja
- d) Smanjenje unutrašnjeg i vanjskog duga.

## **SISTEMSKE REFORMSKE MJERE**

Sistemske mjere su mjere koje zahtijevaju multidisciplinarni pristup, i duže vrijeme za implementaciju. Zbog toga je izuzetno važno, jasno i precizno, definisati ciljeve i brzo početi sa njihovim osmišljavanjem. Te mjere će imati najznačajniji efekat za poboljšavanje poslovnog ambijenta u FBiH.

Svakako da u takve mjere spadaju donošenje strategija i politika za pojedine djelatnosti, reforma javne uprave, reforma penzionog sistema, reforma socijalne politike, reforma fiskalne politike i reforma obrazovanja. Implementacija ovih reformskih mjera, puni značaj imaće tek u kombinaciji sa implementacijom svih drugih mjera.

Naravno da ovim nisu iscrpljene sve oblasti i sve djelatnosti koje zahtijevaju suštinsku promjenu, ali mislimo da su ova područja sa aspekta interesa poslodavaca, ali i opšt društvenih interesa najprioritetnija.

U ovom djelu svaka vrsta pomoći međunarodne zajednice je veoma dobrodošla. Osmišljavanje i implementacija ovih mjera zahtijevaju visok nivo teorijskog i empirijskog znanja ali i najviše koštaju. Istovremeno provođenje ovih mjera naići će na najžešći otpor svih onih koji ne budu željeli ili ne budu mogli da se prilagode novim standardima. Bojimo se da će takvih biti jako mnogo.

Ovo je izvrsna prilika da, pored ostalog postupno ugradimo evropske direktive i standarde u naše zakonodavstvo. Zbog toga smo ubijeđeni da ove mjere ne mogu biti primjenjene bez pomoći međunarodne zajednice. Pri tome ne mislimo samo na materijalnu pomoć iako je ona veoma važna. Mislimo da je pomoć kroz angažovanje stranih eksperata, prenošenje iskustava, stručnu literaturu, edukaciju domaćih kadrova, kao i vršenje stalnog političkog pritiska na institucije vlasti, u cilju provođenja ovih mjera, još važnija.

Nema sumnje da će provođenje predloženih mjera, kratkoročno izazvati socijalne tenzije. Jedan dio ljudi neće moći izbjeći da ne bude obuhvaćen negativnim posljedicama koje će mjere svakako izazvati. Zbog toga je izuzetno važno postići bar minimum saglasnosti socijalno-ekonomskih partnera na jednoj strani, a na drugoj strani, većine političkih partija.

Efekti implementacije predloženih mjera imaće veoma povoljan, dugoročni, aspekt na ekonomski razvoj, investicije, novo zapošljavanje, podizanje konkurentne sposobnosti domaće privrede. To će se svakako, odraziti na podizanje kvaliteta života običnog čovjeka, ali i na sposobnost Bosne i Hercegovine, da uspješno odgovori ispunjavanju uslova za evro-atlantske integracije.

- a) Izrada i usvajanje strategija i politika za pojedine oblasti
- b) Reforma javne uprave

- c) Reforma penzionog sistema
- d) Reforma socijalne politike
- e) Reforma fiskalne politike koja će svesti opterećenja na prosjek zemalja EU
- f) Reforma obrazovanja.

## Zaključci

**Problem je veliki i izuzetno kompleksan.** Dugogodišnja recesija, nizak nivo privrednih aktivnosti, velika nezaposlenost doveli su do osiromašenja društva. Nestajanje srednje klase državnog socijalizma i nenastajanje srednje klase aktualnog kapitalizma već polarizacija društva na mali broj izuzetno bogatih i veliki broj siromašnih, dovest će, uskoro do velikih socijalnih nemira i unutar društvenih sukoba, ukoliko se pravovremeno ne preduzmu mjere koje to mogu preduprijeti.

**Naše društvo**, osiromašeno i podijeljeno ratom, izmučeno dvadesetogodišnjim nacionalnim, vjerskim i svjetonazorskim sukobima, **preslabo je da bez intenzivne i planske pomoći međunarodne zajednice izade iz krize.** Uključivanje u Evro-atlantske integracije je veliki izazov, ali jedini način na koji naše društvo može usvojiti i implementirati standarde koji će osigurati njegovu samoodrživost.

**Politički problemi će se teško riješiti bez spuštanja tenzija i relaksacije odnosa.** To je u ovom trenutku nerealno očekivati i zato se treba fokusirati na poboljšanje kvaliteta života čovjeka. Ukoliko se odmah ne pristupi rješavanju gorućih ekonomsko-socijalnih problema, realno je očekivati da će političke tenzije nastaviti da rastu a naše pristupanje zajednici evropskih naroda ostaće nedosanjani san.

**Bez transfera znanja i iskustava, međunarodne zajednice to će biti teško uraditi. Međutim potrebna nam je i njena posrednička uloga ali i njena finansijska pomoć.** Ključni domaći prirodni partneri, u tom pogledu, su poslodavački i nevladin sektor. Bez evropskog tržišta, evropskih standarda i regulisanih tržišnih uslova poslovanja, ni jedni ni drugi, dugoročno, ne mogu opstati.

Zbog toga je vrlo važno da poslodavci, koji su učlanjeni u UP FBiH, inače najzdraviji dio našeg društva, nastave davati svoj doprinos u ekonomskom rastu i zapošljavanju. Međutim, **da bi ostvarili svoju ulogu, poslodavci sa pravom traže izgradnju povoljnog tržišnog ambijenta. Ponudili smo partnerstvo vlasti i sindikatima i dali naš prijedlog za prevladavanje društvene i ekonomske krize u kojoj se nalazimo.** Spremni smo na tome uporno i predano raditi ali to očekujemo i od svih drugih društvenih subjekata.

Za pojedine, od predloženih mjera, nadležna je vlast na BiH nivou. Druge se opet, nalaze u nadležnosti entiteta, kantona i opština. Za cjelovito ispunjenje predloženih mjera potrebno je tražiti i pronaći politički konsenzus za njihovo provođenje. **Takođe je neophodno ostvariti kvalitetan ekonomsko-socijalni dijalog i opštedruštveni konsenzus na svim nivoima.**

**Zato očekujemo nedvosmisleno očitovanje svih nivoa vlasti i političkih stranaka.** Ukoliko prihvate da rade na implementaciji predloženih mjera, nudimo im svesrdnu pomoć i podršku. Ukoliko, pak, to ne prihvate, od njih očekujemo, da bez odlaganja, predoče svoje programe i da

za njih obezbijede opšte društveni konsenzus. Te da za učinjeno periodično polažu račune najširoj javnosti.

**Budući da se radi o strukturalnim reformama, ove mjere podrazumijevaju stalno zasjedanje skupština i vlada na svim nivoima, te stalno zasjedanje ESV-a.** Za provođenjem planiranih mjera neophodno je pripremiti i provesti konkretne sektorske aktivnosti u poslovima smanjenja javne potrošnje, rasterećenja privrede, poboljšanja likvidnosti, unapređivanju zakonske regulative i održanja nivoa investiranja.

## Reference

Barjaktarević, F., 2011. *Analiza opterećenja privrede u BiH*. Sarajevo: UPFBiH

Federalno Ministarstva finansija, Radna grupa, 2013. *Rasterećenje poslodavaca smanjenjem doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje – Analiza. Mimeo (pretpostavljam)*

Hodžić, K., 2012. *Mogućnosti i izazovi finansijske konsolidacije u BiH*. Sarajevo: UPFBiH i Univerzitet Travnik.

Obhodžaš, I., Vujić, Sa. i Vujić, Sl., Uticaj poreza i doprinosa na nivo zaposlenosti u preduzećima, Zbornik radova. Vitez: Univerzitet Vitez.

Pandurević, M. i Domljan, V., 2015. Siva knjiga. Sarajevo: UPFBiH.

Vijeće stranih investitora u BiH, 2016. "Bijela knjiga 2015/2016: Sarajevo: VSI.

**Branimir Muidža**

**POSLOVNO OKRUŽENJE KAO PREDUSLOV ZA  
STRANE INVESTICIJE**

## Uvod

Strane investicije su ključna komponenta ekonomskog razvoja svih zemalja u tranziciji uključujući Bosnu i Hercegovinu (**BiH**). Ove investicije su važan alat za postizanje veće efikasnosti postojećih kompanija, razvoj tehnologije, prijenos novih vještina i znanja i osvajanje novih tržišta. Sve u svemu, one su važna komponenta poslovne aktivnosti i doprinose poboljšanju konkurentnosti, zapošljavanja i ukupnom ekonomskom rastu i razvoju.

Brojna istraživanja, izvještaji međunarodnih korporacija i organizacija pokazuju da, generalno, pravna i politička slika BiH djeluje vrlo nestabilno i utječe na odliv, ali i dolazak budućih investicija. U tom pravcu, aktivnosti Vijeća stranih investitora<sup>17</sup> (**VSI**) su u proteklih 11 godina bile fokusirane na zagovaranja i lobiranja za stvaranje boljih uslova za poslovanje stranih i lokalnih investitora. Kroz objavu šest izdanja "Bijele knjige", pisanog dokumenta koji u sebi sadrži ključne prepreke sa kojima se strani investitori suočavaju u svom poslovanju ali i konkretne preporuke na koji način odstraniti te prepreke, „Bijela knjiga“ postala je polazna osnova reformskih procesa za poboljšanje poslovnog okruženja u obje entitetske vlade. Kontinuiranim aktivnostima na otklanjanju i identifikovanje barijera ključnih za dalji razvoj privrede i poticaj investicija kroz pružanje podrške reformama te stvaranje povoljnijeg poslovnog okruženja, VSI se pozicionirao kao legitimni predstavnik stranih investitora u BiH i glavni partner i sagovornik predstavnicima vlasti i koordinator zagovaranja i iniciranja promjena za razvoj ekonomije i privlačenje stranih investicija. VSI kroz „Bijelu knjigu“ nastoji da na jednom mjestu ponudi konkretna rješenja zakonskih i proceduralnih prepreka, kako bi ih resorna ministarstva i druge nadležne institucije mogle poslati u zakonodavnu proceduru i na taj način zajednički doprinijeti da cjelokupni poslovni ambijent u BiH bude što prihvatljiviji i pogodniji za poslovanje.

## Trenutno stanje poslovnog okruženja u BiH

Brojna istraživanja, izvještaji međunarodnih korporacija i organizacija pokazuju da generalno, pravna i politička slika Bosne i Hercegovine (**BiH**) djeluje vrlo nestabilno i utječe na odliv, ali i dolazak budućih investicija. U tom pravcu, naše aktivnosti su u proteklih 11 godina bile fokusirane na zagovaranja i lobiranja za stvaranje boljih uslova za poslovanje stranih i domaćih kompanija.

BiH se obavezala na provođenje ambicioznih strukturnih reformi. U julu 2015. godine, nakon dugotrajnih razgovora, vlade na državnom i entitetskim nivoima usvojile su novu Reformsku agendu. Ovaj program reformi uključuje šest prioriteta područja reformi, i to:

- javne finansije,
- oporezivanje i fiskalna održivost;
- poslovna klima i konkurentnost;

---

<sup>17</sup> VSI je neprofitna poslovna asocijacija osnovana 2006. s ciljem da djeluje kao jedinstven glas stranih investitora u BiH. Danas okuplja 60 najvećih međunarodnih i regionalnih kompanija čije investicije premašuju iznos od 9 milijardi KM i koji zapošljavaju više od 15.000 radnika. Misija VSI je promovirati dobre prakse stranih kompanija iz matičnih zemalja, te kroz tu prizmu ponuditi rješenja kako bi se prevazišle prepreke sa kojima se strani investitori suočavaju u svom poslovanju. Kroz svoje aktivnosti VSI nastoji pružiti praktičnu podršku svim stranim, ali i domaćim investitorima, te približiti svjetske ekonomske trendove bh. poslovnoj zajednici.



- tržište rada;
- socijalna zaštita i penzije;
- vladavina prava i dobro upravljanje; te
- reforma javne uprave.

Reformna agenda usklađena je sa ciljevima novog pristupa Evropske unije (EU) ekonomskom upravljanju u BiH i drugim zemljama Zapadnog Balkana. Vijeće EU je, u aprilu 2015. godine, donijelo odluku o odmrzavanju dugo zamrznutog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je potpisan 2008. godine, što je stupilo na snagu u junu 2015. godine. Nadalje, u februaru 2015. godine, BiH je podnijela zahtjev za članstvo u EU, korak koji je naširoko pozdravljen kako od strane EU, tako i od ključnih trgovinskih partnera BiH. BiH se nalazi u završnoj fazi pristupanja Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO). Zemlja se trenutno nalazi u statusu posmatrača u WTO-u, nakon što je 1999. godine podnijela zahtjev za članstvo u ovoj organizaciji, a već 2002. godine dostavila memorandum kojim su obuhvaćeni svi aspekti njenog trgovinskog i pravnog poretka. Ipak, poslovanje je i dalje otežano. BiH i dalje loše kotira na raznim međunarodnim rang listama, kako po pitanju konkurentnosti, tako i po pitanju kvaliteta poslovnog okruženja. Prema izvještaju Doing Business 2017 Svjetske Banke, BiH zauzima 81. mjesto u ukupnom poretku, što predstavlja nazadak za dva mjesta u odnosu na prethodnu godinu, iako se i dalje nalazi u grupi zemalja sa sa tzv. “osrednjim” učinkom. BiH je najgore rangirana u kategorijama pokretanja poslovnog poduhvata, izdavanja građevinskih dozvola, dostupnosti električne energije, te plaćanja poreznih obaveza. Korisne informacije za sticanje detaljnijeg uvida u smetnje za poslovanje u BiH, kako ih vide strani investitori, ponuđene su u istraživanju koje je VSI provelo među svojim članicama (stranim kompanijama koje posluju u BiH). U ovom istraživanju pod nazivom „VSI Poslovni Barometar“ investitori su identifikovali prepreke u poslovanju s kojima se suočavaju. Također su identifikovane i koristi investiranja u BiH, kao i razlozi za reinvestiranje. Iako je BiH odredila da je privlačenje stranih investitora jedan od strateških prioriteta, željeni nivo investicija još uvijek nije dostignut zbog politike nestabilnosti, komplikovane administrativne strukture, obimne birokratije i nedovoljno poticajnog poslovnog okruženja.

### **Uzroci nepovoljnog poslovnog okruženja**

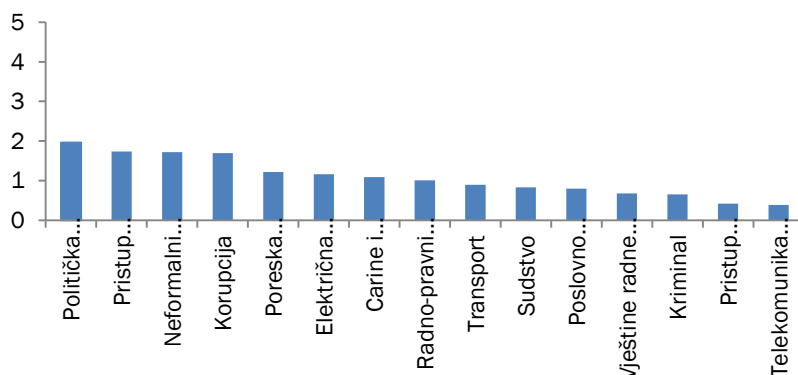
Najveći izazov BiH ekonomije temelji se na njenoj nekonkurentnosti. U regionu kojeg čine tranzicijske ekonomije malih zemalja Jugoistočne Evrope, BiH osim što spada u jednu od najmanjih država geografski i demografski, po mnogim parametrima nalazi se na začelju svih istraživanja i statistika kada je u pitanju konkurentnost BH ekonomije.

BiH treba nužno provođenje reformi kako ne bi dodatno zaostajala za zemljama regiona u smislu poboljšanja poslovnog ambijenta, privlačenja investitora i otvaranja novih radnih mjesta.

Korisne informacije za sticanje detaljnijeg uvida u smetnje za poslovanje u BiH, kako ih vide poslovni subjekti, ponuđene su u istraživanju koje provodi Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) i Svjetska Banka (WB) pod nazivom „Istraživanje poslovnog okruženja i rezultata preduzeća“ (engl. *Business Environment and Enterprise Performance Survey - BEEPS*). BEEPS, koji se od 1999. godine provodi svake 3 do 4 godine, je istraživanje licem u lice među najvišim rukovodstvom preduzeća kroz niz kvantitativnih i kvalitativnih pitanja o različitim aspektima poslovnog okruženja. Jedan dio ovog istraživanja je i pitanje u kojem se od ispitanika traži da na temelju vlastitog iskustva i viđenja daju ocjenu o ozbiljnosti neke smetnje za poslovanje.

Ponuđeni odgovori kreću se u rasponu od „ne predstavlja smetnju“, što se vrednuje sa 0 bodova, do „veoma ozbiljna smetnja“, što se vrednuje sa 4 boda.

U Grafikonu br. 3 istaknute su glavne smetnje, rangirane prema njihovoj ozbiljnosti, za neko hipotetsko „prosječno“ preduzeće u BiH.

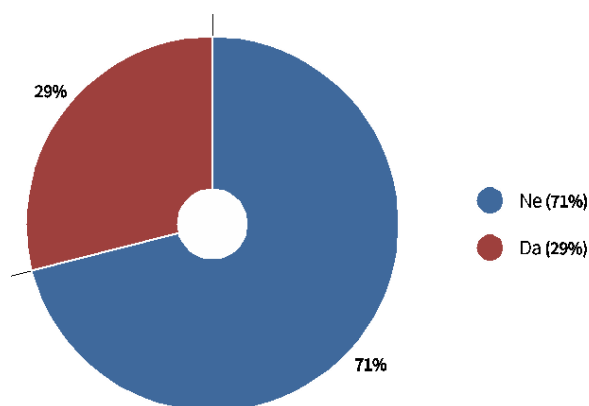


Kao jedna od ključnih prepreka je i neformalna konkurencija koja dolazi od neformalnog sektora. Ovo predstavlja dugogodišnji problem u regiji, a nastojanja da se on riješi bila su, u najboljem slučaju, sporadična. Složena politička struktura je, također, navedena kao bitna smetnja poslovanju u BiH.

Glavni razlog ograničenog pristupa finansiranju u regiji Zapadnog Balkana pretežno je destimulirajući nivo kamatnih stopa. Uprkos velikom broju banaka u regiji, čini se da je konkurencija među zajmodavcima ograničena, dok se mala i srednja preduzeća, naročito, bore da dobiju sredstva koja su im potrebna za rast poslovanja. Drugi razlozi koji djeluju destimulirajuće na preduzeća u pogledu podnošenja zahtjeva za bankovna kreditna sredstva uključuju složene procedure, zahtjeve koji se odnose na instrumente osiguranja, te iznose kreditnih sredstava.

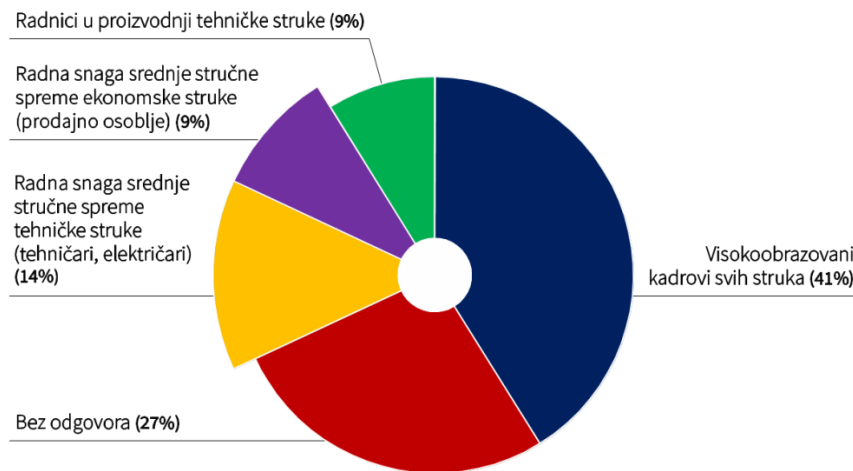
### Nivo (ne) zadovoljstva stranih investitora u BiH – Glas stranih investitora

Na osnovu istraživanja koje je provedeno među članicama VSI 71% njih smatra da je poslovno okruženje u BiH nepredvidljivo, što ima veoma negativan efekat na privlačenje novih stranih investicija.



### *Nivo predvidljivosti poslovne klime u BiH*

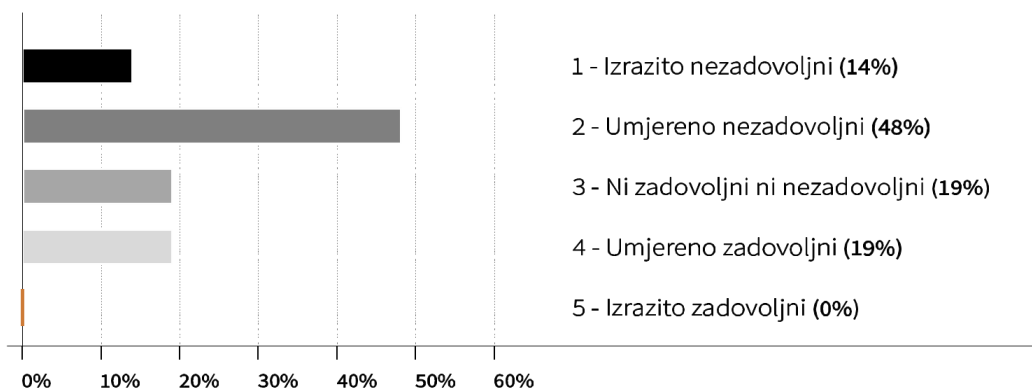
Ipak, bez obzira na uočene prepreke na koje su strani investitori ukazali u ovom istraživanju, 81% ispitanika je spremno da preporuča BiH kao zemlju za ulaganje, a 7% njih planira da reinvestira u BiH u naredne dvije godine. Investitori su identificirali visokoobrazovani kadar, kao to su inženjeri, menadžeri prodaje, ekonomisti, i bankari kao najpoželjnije profile zaposlenika. Međutim, investitori su također u potrazi za stručnom radnom snagom sa srednjom stručnom spremom, kao što su tehničari i trgovci. 71% njih vjeruje da se poslovni ambijent nije promijenio, dok 29% misli da su se uslovi za strane investitore čak i pogoršali.



### *Traženi profil radnika ili vještina*

Ovaj alarmantan odgovor pokazuje da je potrebno inicirati promjene u ekonomskom sistemu i sprovesti reforme u što kraćem periodu ukoliko BiH želi da privuče i zadrži ozbiljne investitore. Kada su upitani da ocijene svoj nivo zadovoljstva poslovanjem i investicijskom klimom, prosječni odgovor je bio 2,43 na skali od 1 do 5. To odgovara odgovoru između ni zadovoljan ni nezadovoljan i umjereno zadovoljan. Ukratko, ovo istraživanje je pokazalo da članice VSI investiraju u BiH zbog potencijala domaćeg tržišta, kao i zbog geografskog i strateškog položaja BiH. BiH također nudi radnu snagu po konkurentnim cijenama. Međutim, mnogi nedostaci obeshrabruju da se značajan potencijal realizuje. Prepreke koje su naglasili strani investitori za poslovanje u BiH su:

- Politička nestabilnost,
- Glomazna birokratija i administracija,
- Neefikasnost izvršenja sudskih odluka,
- Zakonodavstvo koje ne potiče zajednička ulaganja,
- Nedosljedna primjena propisa od strane porezne uprave,
- Porezne politike koje obeshrabruju investicije.



### *Nivo zadovoljstva / nezadovoljstva poslovnom klimom u BiH*

Slično tome, na lokalnom nivou, komplikovana birokratija, neefikasne administrativne procedure, nedostatak poticaja za strane investitore i visoki parafiskalni nameti su identifikovani kao prepreke za ulaganje.

Kao ključna smetnja istaknuta je i konkurencija koja dolazi od neformalnog sektora. Ovo predstavlja dugogodišnji problem u regiji, a nastojanja da se on riješi bila su, u najboljem slučaju, sporadična. Kao jedan od glavnih razloga ograničenog pristupa finansiranju u regiji Zapadnog Balkana pretežno je destimulirajući nivo kamatnih stopa. Uprkos velikom broju banaka u regiji, čini se da je konkurencija među zajmodavcima ograničena, dok se mala i srednja preduzeća, naročito, bore da dobiju sredstva koja su im potrebna za rast poslovanja. Drugi razlozi koji djeluju destimulirajuće na preduzeća u pogledu podnošenja zahtjeva za bankovna kreditna sredstva uključuju složene procedure, zahtjeve koji se odnose na instrumente osiguranja, te iznose kreditnih sredstava.

### **Preporuke i strategija prevladavanja prepreka**

Što se tiče konkretnog uvažavanja preporuka stranih investitora koje su artikulirane u aktuelnom izdanju „Bijele knjige“ za period 2015/2016 godina, zapaženo je umjereno zadovoljstvo proteklom periodom, te uspjehom ostvarenim na polju implementacije tih preporuka. Obje entitetske vlade, ali i sam vrh vlasti, deklaratorno je podržao predložene reforme u „Bijeloj knjizi“. Pojedini resori vlasti uvažavaju i konsultuju glas investitora na način da su institucionalno uključili predstavnike stranih investitora u izradu i izmjene zakona i propisa od značaja za razvoj privrede. Iako želja za dijalogom postoji ipak bi implementacija mogla i trebala ići brže, hrabrije, uz konkretnije i odlučnije mjere, za što je potrebno postojanje političke volje. Gledajući sveukupnu socio-ekonomsku situaciju u BiH možemo reći da je protekli period bio u znaku usvajanja i implementacije Reformske agende. Povećanje poreza, akciza, smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, strukturalne reforme u oblasti radnog zakonodavstva, jačanje fiskalnog sistema, reforma javne uprave, politike zapošljavanja u javnom sektoru, unaprjeđenje poslovne klime i konkurentnosti, reforme socijalnih davanja, restrukturiranje javnih preduzeća, reforme zdravstvenog sektora i vladavina prava, samo su neke od tačaka koje su dio Reformske agende, koju bi BiH (država, entiteti i kantoni) trebala slijediti u narednih nekoliko godina kako bi dobila podršku Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), Svjetske banke (WB) i Europske

unije (EU). VSI podržava napore aktuelnih vlada na implementaciji reformi i stvaranju predvidljivog, stabilnog poslovnog ambijenta.

Međutim, kako bi se povećao obim direktnih stranih ulaganja koji je proteklih godina u stalnom padu, nužno je u cijeloj zemlji uspostaviti koordinaciju za kreiranje i implementaciju programa ekonomskih reformi koje treba da obuhvate i strukturalne reforme sa ciljem poboljšanja poslovnog ambijenta i stvaranja uslova za privlačenje stranih investicija. Usvajanje efikasnih i ekonomičnih zakona koji za cilj imaju uklanjanje regulatornih i legislativnih barijera, te prevashodno:

- poreznom reformom koja bi trebala ići u smjeru poreznih i ostalih rasterećenja raznih naknada,
- značajnim skraćivanjem rokova i potrebnog vremena za ishodovanje i odobrenje raznih dozvola (od okolinskih do građevinskih),
- donošenjem krovnih ili harmoniziranih zakona od značaja za oblast energetike, poljoprivrede,
- smanjenjem birokracije, a povećanjem njene efikasnosti, te
- olakšavanjem procedura za osnivanje i funkcioniranje privrednih društava, značajno će se doprinijeti ekonomskom rastu i privrednom razvoju BiH, te stvoriti prostor za nova ulaganja, otvaranje radnih mjesta i osigurati pravna stabilnost kako za domaće tako i za strane kompanije.

Vrlo često smo svjedoci da, uprkos dobrim zakonskim rješenjima, primjena istih u praksi je problematična u smislu da institucije zbog svoje kompleksnosti i neefikasnosti birokratskog aparata, različito tumače određene propise i prebacuju nadležnosti. Također, neusklađenost pojedinih propisa na samoj teritoriji BiH je otežavajući faktor u poslovanju i domaćih i stranih kompanija. Harmonizacija propisa sa sa legislativom Evropske unije i susjednih zemalja je od izuzetne važnosti za potencijalne i postojeće investitore. Uvode se dodatna opterećenja na privredu umjesto da se privreda oslobodi i poslodavci rasterete kako bi se stvorila baza razvoja i dugoročnog planiranja investiranja od čega bi onda mogao da se puni i budžet i od čega bi profitirale i kompanije i radnici i građani.

Uprkos značajnom napretku ostvarenom u oblasti registracije poslovnih subjekata BiH i dalje zauzima najlošiji plasman u oblasti pokretanja poslovanja (174) na svijetu prema izvještaju Svjetske banke „Doing Business 2017”.

Sa zadovoljstvom konstatujemo da su neke od najznačajnijih preporuka VSI u međuvremenu implementirane, kao što je ukidanje prepreka za strane investicije u medijima; omogućavanje registracionom sudu pristup drugim sudskim registrima elektronskim putem, te određena poboljšanja u organizaciji rada registarskih sudova.

Međutim, pored zabilježenog napretka, postupak registracije poslovnih subjekata u BiH je i dalje relativno složen i dugotrajan te je praksa sudova (i registarskih sudija u istom sudu) neujednačena. Smatramo da je ovo uzrokovano više različitim tumačenjem propisa od strane sudova i njihovom praksom, nego neadekvatnom regulativom. Shodno tome, preporuke u vezi sa postupkom registracije poslovnih subjekata se većinom tiču unapređenja prakse i rada sudova, a manje izmjena u propisima koji uređuju ovaj postupak.

Dalje, uvažavajući činjenicu da pravni okvir pogodan za strane investicije podrazumijeva ne samo jednostavnost postupka registracije poslovnih subjekata, već omogućava i slobodno upravljanje i raspolaganje investiranim kapitalom, i dalje se evidentni problemi sa kojima se strani investitori suočavaju u ovom pogledu. U 2015. godini institucije u BiH su započele zakonsku reformu u oblasti korporativnog prava te usvojile nekoliko vrlo značajnih zakona koji uređuju poslovanje, rad i upravljanje privrednim društvima, pri čemu izdajamo novi Zakon o privrednim društvima u FBiH, novi Zakon o preuzimanju dioničkih društava u FBiH. Međutim, i pored započetih zakonskih reformi u oblasti korporativnog prava smatramo da postoji potreba za detaljnijim i jasnijim propisima koji uređuju poslovanje, rad i upravljanje privrednim društvima kako bi se izbjegli praktični problemi i nejasnoće u pogledu primjene istih.

Pored registracije i upravljanja privrednih subjekata, slobodno raspolaganje stranim kapitalom podrazumijeva i brz i jednostavan način okončanja investicije i likvidacije privrednih društava. Na taj način se stranim investitorima omogućava brzo i jednostavno kretanje kapitala i njegovo usmjeravanje ka unosnijim i uspješnijim projektima. U BiH, a posebno u FBiH, propisi koji uređuju postupak likvidacije privrednih društava su fragmentirani, nekompletni i kontradiktorni, a sam postupak dugotrajan, skup i komplikovan. Imajući u vidu navedeno, u ovom izdanju Bijele knjige značajna pažnja je posvećena preporukama kako bi se postupak likvidacije privrednih društava pojednostavio i ubrzao.

Također, u 2015. i 2016. napravljeni su značajni pomaci u radno-pravnom zakonodavstvu usvajanjem novih entitetskih Zakona o radu. Ovo su propisi koji su od izuzetne socijalno-ekonomske osjetljivosti i razumljivo je da je njihovo usvajanje rezultat kompromisa između ekonomsko-socijalnih partnera. Neki od ovih kompromisa doveli su do usvajanja zakonskih rješenja koja su nedovoljno jasna, što je potrebno riješiti u narednom periodu. S druge strane, pojedina pitanja su pojašnjenja i bolje regulisana, što predstavlja napredak koji treba pozdraviti.

Usvajanje Zakona o radu svakako predstavlja samo prvi korak u reformi radno-pravnog zakonodavstva. Ukoliko BiH želi prvenstveno zadržati postojeće a zatim i privući nove investitore, mora jasno pokazati da ima stabilan i siguran pravni sistem u koji se investitor može pouzdati i u kojem može efikasno poslovati. Krajnje je nužno imati jasne propise, bez prostora za različita tumačenja.

U narednom periodu nužno je usvojiti preostale kolektivne ugovore, te pojasniti nejasnoće koje sa sobom donose novi Zakoni o radu u FBiH. Naredni korak je usaglašavanje propisa na nivou države. Investitoru treba olakšati širenje poslovanja na teritoriji cijele države, a postojanje različitih zakona za istu oblast, sigurno nije motivirajuće, nego predstavlja komplikaciju s kojom se investitori ne žele susretati. Jasno je da su nadležnosti Ustavom definisane, ali se u cilju podsticanja daljeg ulaganja u BiH moraju uložiti maksimalni naponi da zakoni entiteta budu usaglašeni. Investitor želi definisati i sprovesti svoju poslovnu politiku, u sklopu iste i kadrovsku politiku, i ne želi imati različite pristupe u entitetima.

Nadalje, kako bi se olakšalo poslovanje društvima koja obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji cijele BiH, VSI promoviše potrebu harmonizacije poreznih propisa na nivou države, te smanjenje broja administrativnih procedura za plaćanje poreza i rasterećenje privrede. Nova zakonska rješenja ne idu u tom pravcu. Tako je novim Zakonom o porezu na dobit u FBiH ukinuta porezna olakšica za izvoznike, te umanjena pravo na olakšice po osnovu novog investiranja, te propisana dodatna ograničenja u smislu priznavanja troškova koji određuju poreznu osnovicu. Nadležna

ministarstva oba entiteta još uvijek nisu donijela prateće pravilnike, tako da sama primjena i tumačenje pojedinih zakonskih odredbi predstavlja problem za većinu poreznih obveznika.

Osim poreza, poslovanje stranih investitora u BiH dodatno komplikuju i opterećuju i mnogobrojne različite naknade i takse, koje se plaćaju različitim nivoima vlasti. Naime, postoji veliki broj pojedinačnih taksi koje se plaćaju na državnom, entitetskom, kantonalnim i opštinskim nivoima, što stvara probleme i velike troškove investitorima koji posluju na teritoriji cijele BiH. Stoga je potrebno harmonizirati i propise o taksama, a broj potrebnih plaćanja naknada i taksi revidirati i smanjiti.

Kao jednu od najčešćih prepreka poslovanju u BiH, strani investitori ističu suviše komplikovane procedure i sporost dobivanja građevinskih dozvola. Na listi Doing Business 2017, BiH je u pogledu jednostavnosti i brzine dobivanja građevinskih dozvola pogoršala svoj rezultat u proteklih nekoliko godina i ima veoma loš plasman (170).

Razlozi za ovo su prije svega nedovoljan napredak BiH u izmjeni zakonskih propisa koji regulišu ovu oblast, te istovremeni progres drugih zemalja u ovoj oblasti. Također, zakonske izmjene koje su izvršene u ovoj oblasti u proteklih par godina, nisu na adekvatan način propraćene u praksi, naročito u pogledu efikasnosti i brzine izdavanja građevinskih dozvola.

Jednako prisutan problem u FBiH jeste što je oblast dobivanja dozvola regulisana istovremeno i entitetskim i kantonalnim propisima, a čime se dodatno usložnjavaju procedure za investitore, jer se iskustvo stečeno pri provođenju procedure u jednoj jedinici lokalne samouprave ne može primijeniti na proceduru u drugoj.

Potrebno je istaći da je trenutno važeći Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH usvojen još 2006. godine. Od tada je izmjenjen pet puta, pri čemu nije usklađen sa zakonskim rješenjima iz iste oblasti na nivou kantona, niti je ikada sačinjen prečišćeni tekst istog. S tim u vezi, treba imati u vidu da FBiH nema prostorni plan, te se oslanja na Prostorni plan Socijalističke Republike BiH (1981 – 2000) koji nudi prevaziđena planska rješenja (obzirom na razdoblje iz kojeg potiče), te nije adekvatan da adresira potrebe koje se javljaju u praksi, između ostalog, potrebe energetskih infrastrukturnih projekata i energetske infrastrukture. Naime, postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije poput biomase i tehnologije u upotrebi nisu bile poznate ili su bila manje poznata, zbog čega nisu predviđena prostorno-planskim dokumentima.

Na osnovu svega navedenog može se zaključiti da je još uvijek evidentan problem nedorečenih i neusaglašenih procedura, netransparentnosti postupka i neefikasnog administrativnog kadra, zbog kojih se investitorima ne pruža adekvatna i pravovremena podrška.

Situacija u BiH u pogledu praktičnih aspekata izdavanja okolinskih dozvola je više nego komplikovana, naročito uzimajući u obzir da zakonske odredbe i propisani standardi često se ne primjenjuju u praksi, te kantonalni i entitetski zakoni o zaštiti okoliša nisu ujednačeni, procedure o produženju dozvole nakon što iste isteknu nisu razvijene niti uspostavljene, različitost u postupanju koja varira od kantona do kantona i slično.

Treba imati u vidu da se kontinuiranim unapređenjima i ulaganjima stranih investitora, modernizacijom i automatizacijom procesa grade nova postrojenja ili pogoni, ili se vrše znatne

izmjene u radu postojećih postrojenja s ciljem smanjenja negativnog uticaja na okoliš poštujući principe održivog razvoja.

Integrisanim pristupom se podržava i omogućava održiv socijalni i privredni razvoj, poboljšava se kvaliteta življenja stanovništva u općinama, podiže svijet razumijevanja i poštovanja prirode, što nije od životne važnosti samo za okolinu, već i za dugoročni uspjeh unutrašnjeg tržišta.

BiH je potpisnica niza međunarodnih ugovora iz kojih proizlaze obaveze vezane za politike i regulatorne reforme u sektoru energetike. Kao potpisnica ovih sporazuma, BiH je preuzela niz obaveza, među kojima je i modernizacija zakonodavstva iz oblasti energetske efikasnosti. Pod modernizacijom, u ovom kontekstu, generalno smatramo usvajanje nove legislative usaglašene sa relevantnim direktivama EU (tj. Direktiva 2006/32/EZ, Direktiva 2010/30/EU i 2010/31/EU), što je obaveza po međunarodnim sporazumima i ugovorima koje je BiH potpisala, i to: SSP, Energetske povelje (eng. Energy Charter Treaty) i Ugovora o osnivanju energetske zajednice JIE.

Pored navedenog, Protokol o energetske efikasnosti i pripadajućim problemima okoline (PEEREA) koji je donesen u okviru Energetske povelje (i koji je BiH ratificirala 2001. godine, zahtjeva od BiH da u energetske projektima obezbijedi ekonomski i energetske efikasne način minimiziranja negativnog utjecaja na okoliš.

Imajući u vidu značaj modernog sistema energetske efikasnosti za, prije svega, BiH ali i strane investitore, a u skladu sa trenutnim zakonodavnim reformama koje se provode, u nastavku teksta su identifikovani generalni nedostaci koji se odnose na ovu oblast u BiH, a na koje ukazuju članice VSI.

U državama uređenim na principima tržišne ekonomije, koncesije i javno-privatno partnerstvo (JPP), kao ekonomski i pravni instituti, danas predstavljaju najčešće instrumente razvoja infrastrukture i unaprjeđenja javnih usluga i uspješnog modela za povećanje obima investicija. Umjesto nekadašnjeg ekonomskog modela razvoja koji je podrazumijevao odlučujuću ulogu države u planiranju i izvođenju javnih radova, odnosno pružanju usluga od javnog značaja, danas je u većini ekonomski razvijenih država značajno, pa čak i dominantno, učešće privatnog sektora kroz ova dva modela realizacije kapitalnih projekata. Dosadašnje iskustvo je pokazalo brojne prednosti ovakvog pristupa, među kojima su najznačajnije fleksibilnost u planiranju, efikasnost u izvođenju radova, veća dostupnost kapitala, te veća ukupna ekonomičnost radi operativnijih praksi upravljanja projektom i uvođenja novih znanja i tehnologija.

Prelazak iz modela planske ekonomije, kojom upravlja državni aparat, u model tržišne ekonomije jedno je od općih obilježja razvoja BiH, kao države u tranziciji, u proteklih dvadeset godina. Ova tranzicija posebno je vidljiva upravo u oblasti izgradnje javne infrastrukture, sa kojom se pojam koncesije i JPP najčešće povezuje. U tom smislu, koncesija i JPP se u pravnom sistemu BiH efektivno po prvi put i pojavljuju tek u ovom periodu.

S ekonomskog stajališta, ulaganje u infrastrukturu, posebno u oblastima saobraćaja, komunikacija, energetike i vodoprivrede predstavlja jedan od osnovnih uslova za jačanje pozicije BiH u kontekstu evropskih integracija. Međutim, za uspješno ulaganje u navedene privredne oblasti, posebno u smislu privlačenja stranih investitora, neophodno je imati transparentan i efektivan pravni okvir. Nažalost, složenost razvojnog konteksta, kao i političke i teritorijalne



organizacije BiH, najčešće za posljedicu ima nejasan i neujednačen pravni okvir, uključujući oblasti koncesija i JPP. Pored gore navedenog, uporedo sa transparentnim i efikasnim pravnim okvirom, potrebno je izgraditi i odgovarajuće kapacitete u javnom sektoru za provedbu jednog takvog okvira. Uzimajući u obzir trenutno stanje, jasno je da trenutni kapaciteti ne odgovaraju stvarnim potrebama za provođenje postojećih koncepata i procesa.

Imajući u vidu značaj efikasnog pravosuđa kao garanta pravne sigurnosti za strane investitore, a u skladu sa trenutnim reformama koje se provode, članice VSI su identifikovale određene nedostatke koji se odnose na sudstvo u BiH. Podjela države na različite političke jedinice rezultirala je i podjelom sudskog sistema, tj. postojanjem ukupno četiri sudska sistema – sistem na nivou BiH, dva u entitetima i sistem u BD. Na razini BiH postoji Ustavni sud BiH, čije nadležnosti su definisane u samom tekstu Ustava BiH, kao i Sud BiH koji je nadležan samo u određenim oblastima. Konkretno, sudstvo u BiH se sastoji od redovnih specijalizovanih sudova, te je regulisano kako na državnom, tako i na entitetskom nivou i to: Zakonom o Sudu BiH, Zakonom o sudovima u FBiH, te Zakonom o sudovima RS.

Postoje, također, podzakonski propisi koji dodatno regulišu ovu oblast. Pravosudni sistem u BiH je u periodu od 2000. godine naovamo bio predmet brojnih reformi koje su kulminirale u periodu od 2002. godine do 2006. godine usvajanjem niza novih procesnih i materijalnih zakona (zakona o sudovima, zakona o parničnom postupku, izvršnom postupku, zakona o stečaju, itd.). Vijeće ministara BiH je u 2008. godini definisalo tri glavna stuba reforme u oblasti vladavine prava i to: pravosuđe, veći pristup pravdi i podrška ekonomskom rastu, a što je u skladu sa zahtjevima koji se postavljaju pred BiH u procesu pristupanja EU. U ovom procesu naročito će biti zahtjevano ispunjenje konkretnih preduslova u oblasti sudstva, kao što su jačanje pravosudnih institucija i vladavina prava. Naime, SSP u članu 78. nalaže da će „strane u međusobnoj saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova pridavati posebnu važnost učvršćivanju vladavine zakona i jačanju institucija na svim nivoima". S tim u vezi 2015. godine, usvajanjem Reformske agende za BiH za period 2015 - 2018 godina ponovno je stavljen akcent na potrebu provođenja daljnjih reformi u oblasti vladavine prava. U okviru realizacije naprijed navedene Reformske agende u narednom periodu se očekuje donošenje nove strategije reforme sudova i generalno jačanja vladavine prava, a naročito jačanje nezavisnosti sudstva i unaprjeđivanje njegove efikasnosti i institucionalnih kapaciteta, jednakost u postupanju, itd.

Učinak ekonomije BiH na svim nivoima zavisi od sposobnosti svih strana da se uključe u iskren i konstruktivan dijalog jedni s drugima. Dakle, ključ uspjeha je u otvorenom dijalogu privatnog i javnog sektora i u pronalasku snažnijih mehanizama koji će poslužiti kao objektiv kroz koji će se obuhvatiti interesi obje strane, investitora i vlade, koji će zajednički pronaći održivo i trajno rješenje za ogroman ekonomski potencijal koji BiH ima. Vrlo važnu ulogu u tom procesu mora odigrati javna uprava koja konačno mora postati servis poduzetnicima i građanima u pravom smislu te riječi, te koja će se proaktivno uključiti u rješavanje aktuelnih problema koje strani investitori imaju ali i drugi poduzetnici i ujedno podsticati i promicati nastavak pružanja usluga s integritetom, posvećenošću i profesionalizmom. Ključni ciljevi reformi kao što su npr. vladavina prava, smanjenje poreznog opterećenja na rad i investicije, stvaranje boljeg poslovnog ambijenta kao i opredjeljenje da dalji rast i prosperitet moraju biti zasnovani na privlačenju investicija, svakako zvuče ohrabrujuće, međutim potrebno je osigurati da zaista i promjene odnosno reforme budu dosta brže i efikasnije, te provedene u skladu sa ciljevima.

## **Zaključak**

Unapređenje poslovnog okruženja kao preduslov za privlačenje investitora podrazumijeva bitne reforme u domenu poboljšanja investicionog ambijenta i ukidanja barijera biznisu. Ovdje se posebno ističu industrijske politike i strategije razvoja, kojima bi trebalo stvoriti poticaje za konkurentnost industrija i sektora sa izgleđima za rast konkurentnosti.

Podizanje efikasnosti u ekonomiji BiH mora biti usmjereno ka reformama javnog sektora i utjecajima na poslovni sektor, te privatizaciji i restrukturiranju privatiziranih kompanija.

Preduslovi za unapređenje poslovne klime su stabilan politički i pravni sistem. Osim toga neophodno je ubrzati postupak registracije privrednih subjekata u registru i u poreznoj upravi, skratiti rokove za izdavanje različitih dozvola, sprovesti reforme vezane za pitanja iz oblasti pravosuđa i izvršenja sudskih odluka sa posebnim akcentom na nepotrebno odlaganje izvršnih radnji u izvršnom postupku, te procedure dodjele koncesija, i harmonizacije entitetskih propisa sa propisima i direktivama EU. Predvidivost poreznog okvira i politička stabilnost su od izuzetne važnosti, kako za potencijalne, tako i za investitore već prisutne u BiH.

Cjelokupna ekonomska politika države trebala bi biti usmjerena na razvoj proizvodnje i podsticanje izvoza, rasterećenje privrede i efikasnost administracije uz konkretnije i odlučnije mjere za poboljšanje poslovnog ambijenta.

Danas kada susjedne zemlje pristupaju EU integracijama i vežu se ne samo politički nego i ekonomski, sve je zahtjevnije biti konkurentan i izvoziti robu. Boljim povezivanjem, udruživanjem i traženjem strateških partnera možemo poboljšati svoje usluge, promet roba i usluga, biti konkurentniji i postići održivi razvoj.

U prioritetima mora biti jačanje infrastrukture za podizanje inovativnog kapaciteta industrija i razvijanje poduzetničkih zona, tehnoloških parkova, istraživačko-razvojnih centara sa akcentom na saradnja privredu sa univerzitetima.

Posebno je značajno jačanje konkurentnosti te razvijanje poduzetništva u poljoprivredi, turizmu, IT industriji i sektoru poslovnih usluga kroz generisanje malih i srednjih preduzeća. Promocija direktnih stranih investicija je važna za privlačenje greenfield investicija sa tehnološki naprednim poslovanjem.

Činjenica je da su se određenim izmjenama zakona ponudila povoljnija rješenja, kao i da su određena zakonska rješenja i prijedlozi imali za rezultat ukidanje određenih povlastica i uvođenje dodatnih opterećanja za privrednike. Vlasti na svim nivoima bi trebale nastaviti na implementaciji reformskih ciljeva na koje su se obavezale entitetske vlade usvajanjem Reformske agende. U narednom periodu očekujemo reformu u oblasti korporativnog prava u skladu sa standardima EU i zahtjevima globalnog tržišta, zatim donošenje adekvatnog zakonodavnog okvira u oblasti koncesija i javno-privatnog partnerstva, korigovanje poreske politike u cilju podsticanja rasta realnog sektora, i na kraju aktivnosti u pogledu jačanja vladavine prava što je preduslov za uspješnu implementaciju Reformske agende.

Apelujemo na zakonodavnu vlast u BiH na svim nivoima da ozbiljno i profesionalno pristupi donošenju propisa, i da u svakom momentu bude svjesna da je problem nesigurnih i nejasnih propisa samo u prvom koraku problem poslodavca, a u konačnici dugoročni problem države. Naime, u današnje vrijeme je jednostavnije investitorima prenijeti svoj kapital u bilo koji dio svijeta, nego jednoj zemlji sa kompleksnom strukturom i malim tržištem, da privuče investitore,

posebno strane. BiH nužno treba priliv stranog kapitala kroz direktna ulaganja. Toga zakonodavci moraju biti svjesni, i pripremiti dobar temelj i infrastrukturu za poslovanje.

VSI, naše članice ali i drugi poduzetnici u BiH će se kao i do sada se truditi da pruže podršku BH institucijama i međunarodnoj zajednici, u cilju unaprjeđenja poslovnog ambijenta, i dalje ćemo biti fokusirani na izgradnju ekonomskog sektora kroz jačanje kapaciteta, saradnje i partnerstva, zagovaranje za poboljšanje zakonodavstva, politike i razvoj infrastrukture, i razvoj ljudskih resursa kako bi se osiguralo da se postignu naši zajednički ciljevi. Uvjereni smo da će ova „Plava knjiga“ zajedno sa našom „Bijelom knjigom“ poslužiti kao okvir za donošenje odluka i kao osnova za planiranje, mobilizaciju resursa, upravljanje efikasnoću i praćenjem angažmana vladinih službenika s poslovnom zajednicom.

Vjekoslav Domljan  
Goran Mirašćić

## **KAKO SE RIJEŠITI „PROKLETSTVA NEZAPOSLENOSTI“ I NEAKTIVNOSTI**

## Uvod

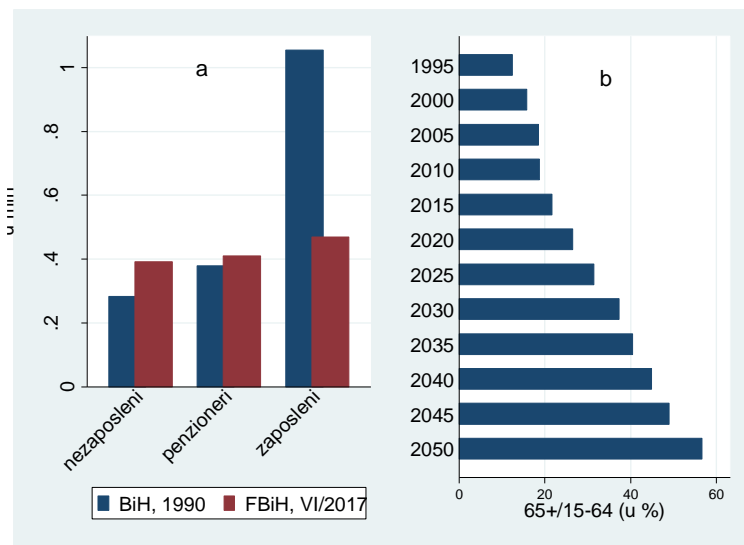
U BiH se svi ponašaju kao da su stopa nezaposlenosti i neaktivnosti na - kako bi kazali predstavnici nove klasične škole - 'prirodnim' razinama,<sup>18</sup> pa pitanja pasivnosti stanovništva nitko i ne stavlja na dnevni red.

No, s jedne strane gledano, zadovoljni su i poslodavci, i država i nezaposleni. Poslodavci jer je pri masovnoj nezaposlenosti lako disciplinirati radnu snagu, država jer i pri masovnoj nezaposlenosti uspijeva držati visoke stope socijalnih doprinosa, a i nezaposleni jer mogu nekažnjeno raditi u neobuhvaćenoj ekonomiji (NE). Naravno, s takvim stanjem se ne mire građani, koji u anketama javnog mnijenja navode nezaposlenost kao temeljni problem bh. društva. No, i oni s jedne strane mogu biti zadovoljni jer su im izlazna vrata zemlje širom otvorena.

Panel a slike 1 pokazuje da je broj zaposlenih BiH 1990. bio 2.2 puta veći od broja zaposlenih FBiH sredinom 2017. No, istodobno su broj nezaposlenih i broj penzionera FBiH sredinom 2017. veći od broja nezaposlenih i broja penzionera BiH 1990.- zastrašujuća slika pasivosti društva.

Ako se nepovoljni demografski trendovi nastave (v. sliku 1b), odnos broja osoba u penzionerskom dobu (65+) i broja osoba u radno sposobnom dobu (15-64) povećaće se s 20% 1995. na skoro 60% 2050. A već sad su penzioni fondovi u kolabrirajućoj situaciji.

Slika 1: Zaposleni, nezaposleni i penzioneri; BiH (1990) i FBiH (jun 2017) (1a) i odnos radno sposobnog stanovništva i stanovništva u penzionerskom dobu; BiH, 1995-2050 (1b)



Izvor: vlastita obrada na temelju zvaničnih statistika SR BiH (1990) i FBiH (2017) i UN (2017)

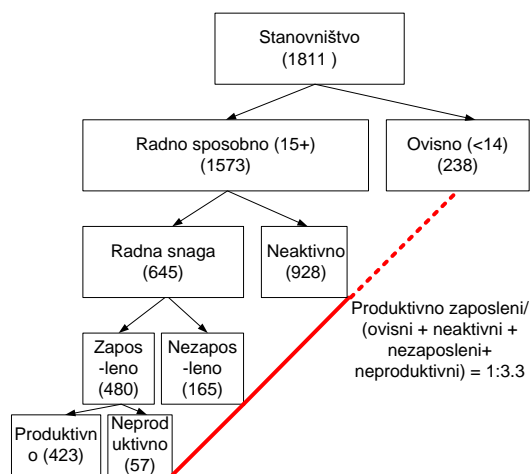
<sup>18</sup>Nobelovac Edmund Phelps (2017) kaže: "Nothing Natural About the Natural Rate of Unemployment". (At <https://www.project-syndicate.org/commentary/low-unemployment-subdued-inflation-paradox-by-edmund-s--phelps-2017-11>).

Snažan rast zaposlenosti od 4-5% je nužan, ali ne i dovoljan uvjet, za sklanjanje ljudi s ulica kao i za osiguranje penzionerskog doba dostojnog čovjeka u decenijama koje dolaze. Zasad je, relativno sve više onih na socijalnim fondovima i sve manje onih koji ih pune.

### Troje na leđima radnika

(F)BiH pati od neaktivnosti, nezaposlenosti i podzaposlenosti. Od 100 stanovnika FBiH *produktivno* ih je zaposleno najviše 23, što znači da jedan zaposleni nosi na leđima više od tri osobe (precizno, 3.3) (v. sliku 2).

Slika 2: Stupanj pasivnosti društva FBiH, 2016



Izvor: vlastita obrada temeljem BHAS (2016)

Neaktivne osobe obuhvaćaju uglavnom 'mlađahne' penzionere (osobe mlađe od 65 godina)<sup>19</sup> i žene u ruralnim područjima. Skoro dvije trećine neaktivnih osoba čine žene, a od tog broja skoro dvije trećine ima tek osnovno obrazovanje ili manje od toga. To znači da je 237,000 osoba (neaktivne žene stare 15-64 godine s osnovnom i manje od osnovnog obrazovanja) teško upošljivo. To govori koliko je velika pasivnost stanovništva FBiH i kako ju je teško smanjivati, posebice što to pitanje preko dvije decenije nije uopće na dnevnom redu.

Zaposlenost privatnog sektora pati od nesigurnosti i siromaštva ('working poor') jer svaka peta formalno zaposlena osoba ne prima plaću ili prima minimalnu plaću (v. tablicu 1).

Tablica 1: Obavezno mirovinsko osiguranje; FBiH, 2011-2017.

God-ina	Ukupan broj osiguranika	Da li se plaća doprinos za mirovinsko osiguranje osiguranika?		Kategorije osiguranika mirovinskog osiguranja			Platitelj 'normalnog' osiguranja	
		Da	Ne	s	bez	s	Javni	Privatni

<sup>19</sup>Glavni rezervoar 'mlađahnih' penzionera su borci. Vjeruje se da ih ima oko 0.8 mln, koliko ih je bilo u komunističkoj Jugoslaviji 1945, kad se završio rat (dok ih je još 1944. bilo tek 640,000).

				doprinosima na minimalnu plaću	plaćenih doprinosa i s doprinosima na minimalnu plaću	'normalni m' doprinosima'	sektor	sektor
1	2	3	4	5	6(=4+5)	7(=2-6)	8	9(=7-8)
2011	469,770	417,012	52,676	19,004	71,680	345,332	142,373	202,959
2012	468,893	417,934	50,958	20,248	71,206	346,728	136,540	210,188
2013	471,058	420,753	50,304	23,325	73,629	347,124	130,712	216,412
2014	479,710	429,306	50,404	26,193	76,597	352,709	126,835	225,874
2015	488,177	438,339	49,838	25,972	75,810	362,529	126,576	235,953
2016	502,563	455,035	47,528	39,282	86,810	368,225	118,185	250,040
2017 <sub>x</sub>	511,207	442,309	68,898	40,258	109,156	333,153	92,392	240,761

*x) Podaci za I-V 2017*

*Izvor: komunikacija s Poreznom upravom FBiH i vlastite procjene*

Društvo ne gubi samo stoga što nisu zaposleni pojedini njegovi članovi, koji doista gube najviše, jer i drugi gube - poslodavci profite, a država poreze. Nema studija koje bi pokazale koliko košta nezaposlenost (izgubljeni dohodak društva, izgubljene vještina radnika, stres obitelji, socijalna isključenost itd.). Prema našoj kalkulaciji (Keynes, 1931), *gubitak proizvodnje zbog nezaposlenosti iznosi 5.8 mlrd KM godišnje tj. minimalno 100 mlrd KM za proteklo poslijeratno razdoblje.*

### **200,000 radnih mjesta od EU**

Aktualna prosječna stopa zaposlenosti EU iznosi 71.1% - skoro dvostruko više od stope zaposlenosti FBiH (kako stopu izračunava BHAS). Slijedeći EU put, FBiH treba dostići barem stopu zaposlenosti zemalja 'donjeg doma' EU (stopu zaposlenosti nižu od 60%) koju imaju: Grčka, 46.8; Italija, 51.6; Malta, 55.5%, Hrvatska, 56.6; Rumunija, 57.4 i Španija, 58.1.

U slučaju da FBiH dostigne prag zaposlenosti 'donjeg doma' EU, tj. poveća svoju stopu zaposlenosti sa 38.2%<sup>20</sup> na 54.3%, istodobno bi postigla punu zaposlenost i blago smanjila neaktivnost (v. tablicu 2).

Tablica 2: Udaljenost od EU u terminu zaposlenosti; FBiH, 2016

(u 000)

Stopa zaposlenosti (u %)	Stanovništvo	Radno sposobno stanovništvo (15-64)	Zaposleni	Nezaposleni	Neaktivni	Koliko radnih mjesta treba stvoriti
38.2 (aktualna FBiH)	1811	1257	480	165	612	-

<sup>20</sup>Stope zaposlenosti Agencije za statistiku BiH (BHAS) iznosi 30.5% jer se temelji na širem konceptu radno sposobnog stanovništva (15+), dok se naš izračun temelji na užem konceptu (15-64). U ovu svrhu EU koristi još uži koncept: radno sposobno stanovništvo starosti 20-64 godine.

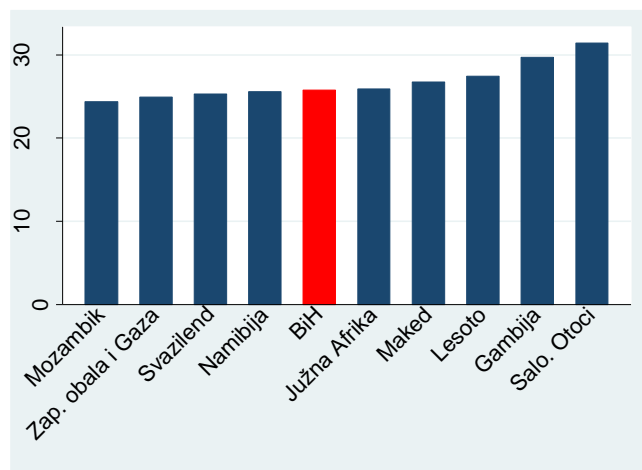
54.3 (prag EU)	1811	1257	683	0	574	203
----------------	------	------	-----	---	-----	-----

<sup>1</sup>Prag EU' je prosjek zemalja sa stopom zaposlenosti ispod 60%, a odnosi se uzrast 20-64 godine

Izvor: vlastita kalkulacija na bazi ARS 2016

Ukoliko (F)BiH ne bude djelovala u pravcu snažnijeg povećanja zaposlenosti, ostaće među najneuposlenijim društvima svijeta (v. sliku 3).

Slika 3: Najneuposlenije zemlje svijeta, 2016 (u % radne snage)



Izvor: vlastita obrada na temelju World Bank (2017)

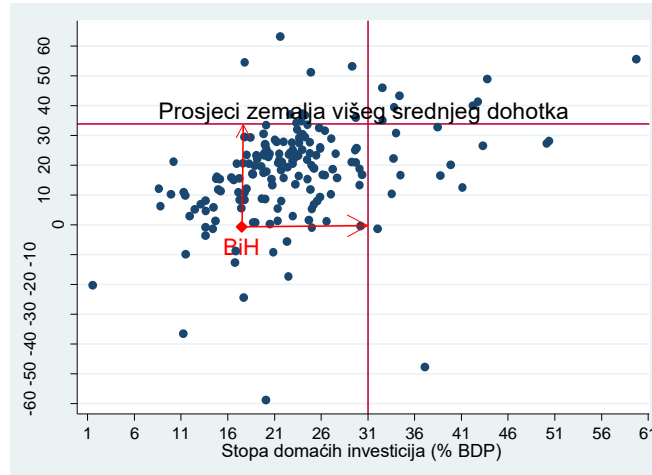
Interesantno je uočiti slučaj Makedonije, uz BiH jedine europske zemlje u skupini zemalja svijeta s najvećom nezaposlenošću, koju mnoge internacionalne institucije navode kao primjer kako treba uspostavljati dobra poslovna klima, posebice za osnivanje firmi. Budući da ona, kao takva, ima još veću stopu nezaposlenost nego BiH, očito je da dobra poslovna klima tek nužan, ali ne i dovoljan uvjet za rast zaposlenosti.

### Nema stvaranja radnih mjesta

Nema visokih stopa ekonomskog rasta i zapošljavanja bez visokih stopa štednje i investicija. No, BiH ima *negativnu stopu domaće štednje*, koja u posljednje tri godine iznosi minus 1-4% BDP. Prosječna stopa štednje zemalja svijeta iznosi 25%, a zemalja višeg srednjeg dohotka (skupina kojoj BiH pripada) 34%. Kratko kazano, svijet štedi 1/4 dohotka a zemlje višeg srednjeg dohotka 1/3 dohotka. Svega nekoliko zemalja svijeta štedi manje od BiH (v. sliku 4).

Slika 4: Stope domaće štednje i investicija; zemlje svijeta, 2016 (u % BDP)





NB: crte označavaju prosjeke

Izvor: vlastita obrada na temelju World Bank (2017)

(F)BiH se ne može izdići na stazu visokog ekonomskog rasta bez razvoja privatnog sektora ekonomije. Organizacijska struktura sektora poduzeća zemalja članica EU je takva da mikro poduzeća zapošljavaju oko 30% ukupno zaposlenih, skoro koliko i velika poduzeća, koja zapošljavaju trećinu ukupnog broja zaposlenih. To pokazuje da ekonomija (F)BiH mora funkcionirati kao tronožac, s tri podjednake noge (mikro poduzeća, mala i srednja poduzeća te velika poduzeća). No, u BiH ima *svega 95 velikih industrijskih poduzeća* (od ukupno 336 velikih poduzeća), pa nema lokomotiva razvoja na koje se mogu 'kačiti' mala i srednja poduzeća, posebice 'gazele', kao generatori zaposlenosti.

*BiH je primjer slamanja ekonomije zbog pretjerane izloženosti tuzemnih firmi vanjskim šokovima (zarad interesa uvoznih trgovačkih lobija i podzemne ekonomije) i nepoznavanja efekata makroekonomskih tokova.*<sup>21</sup>

Velika ekonomska kriza i II. svjetski rat doveli su do prihvaćanja politike pune zaposlenosti kao službene politike zemalja Zapada u razdoblju poslije II. Svjetskog rata, što se u (F)BiH nikada nije ozbiljno uzimano u obzir pri koncipiranju ekonomske politike<sup>22</sup>.

Kad nema strategija, politika, nezavisnih ocjena učinaka politika i istraživačkih studija, nije lako pouzdano kazati da li su programi zapošljavanja koje prakticiraju javne službe zapošljavanja (JSZ) u FBiH dobro dizajnirani i imaju li pozitivan učinak, jer evaluacije programa i politika još uvijek nisu postali pravilo u FBiH.

Vrše se izvjesne evaluacije programa na ad hoc osnovi, najčešće u okviru projekata podržanih od strane međunarodnih donatora. Kada JSZ ili resorna ministarstva obavljaju izvjesne interne, formalističke evaluacije aktivne politike zapošljavanja (APZ), to čine na deskriptivan način (broj

<sup>21</sup>Pad *Borca* Travnik, koji se našao izložen konkurenciji nekontroliranog uvoza i podzemne ekonomije, ilustrativan je primjer razaranja sektora velikih tuzemnih poduzeća. „Ne možemo napraviti farmerice za par maraka, za koliko se prodaju na crno“, govorili su menadžeri *Borca* koncem 1990-tih koautoru ovog rada.

<sup>22</sup>EU od 1997. ustanovljuje Europske strategije zaposlenosti dok je FBiH svoju posljednju strategije zaposlenosti donijela 2008, a odnosi se na razdoblje 2009-2013.

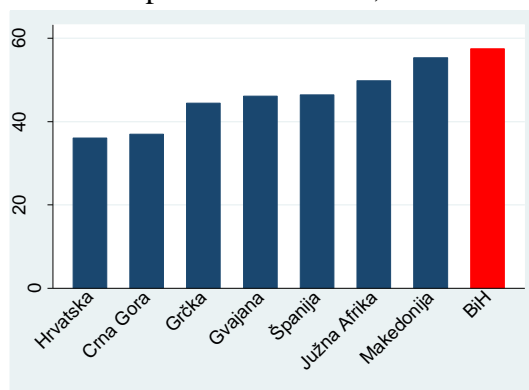
korisnika u programu, raspoloživi resursi i sl.) ali bez procjene učinaka. Analiza učinkovitosti, u smislu šta bi bilo da nije bilo programa, utvrđena uz korištenje kontrolinog grupa, nema.

Oko 70% programa uključuje sufinansiranje zapošljavanja i samozapošljavanja, i uglavnom je ciljano na mlade ljude bez prethodnog radnog iskustva, žene i povratnike. Troškovno efektivnije APZ (traženje posla, savjetovanje i slične funkcije posredovanja) nedostatne su u službama za zapošljavanje.

Većina APZ vezanih za mlade ciljaju relativno dobro izobražene, pa *ako i takve osobe ne mogu pronaći posao i stoga traže podršku JSZ, očito da nešto fundamentalno nije u redu s poslovnim sektorom, koji ne stvara radna mjesta ni za takve osobe, i/ili nešto fundamentalno nije u redu s obrazovnim sistemom koji uopće nije povezan sa svijetom rada.*

Čemu, prema stanju u školskoj 2016/17, služi 200-tinjak srednjih škola (preciznije, 213), s 200-tinjak direktora i 8,523 nastavnika, ako će većina od aktualnih 82,816 srednjoškolaca završiti na birou rada kao dugoročno nezaposlena, čije znanje zastari i prije no što se i zaposle?

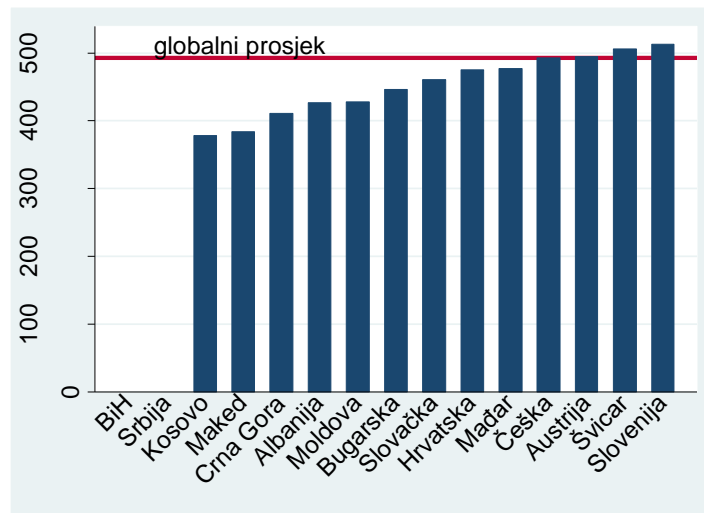
Slika 5: Zemlje svijeta s najvećom stopom nezaposlenosti mladih, 2011.



Izvor: obrada autora temeljem podatka ILO

Dešava se da neki od onih s fakultetskim obrazovanjem rade kao konobari ili trgovci, dok oni sa završenom ugostiteljskom ili trgovačkom školom nemaju posla - bespotrebno bačen kapital na obrazovanje i jednih i drugih.

Slika 6: Ocjena 15-godišnjaka u oblasti znanosti; BiH i komparatori, 2015



Izvor: vlastita obrada na temelju OECD (2015)

Kad bi bh. obrazovne vlasti podvrgnule svoje učenike internacionalnim testovima (v. sliku 6), lako bi se uvidio kvalitet obrazovanja koje pružaju bh. škole.

### Srednjoročna vizija i strategija zaposlenosti

Politika zaposlenosti je vizija i praktičan, opsežan plan ostvarivanja ciljeva zaposlenosti (ILO, 2015). FBiH može preuzeti ciljeve utvrđene *Strategijom Europa 2020* kao svoje, a stupanj njihovog ostvarivanja primjeriti svojim postojećim okolnostima:

- *Zaposlenost*: EU ima za cilj povećati stopu zaposlenosti na 75% stanovništva u dobi od 20 do 64 godine) do 2020. dok FBiH može postaviti cilj na 45% do 2020.
- *Poboljšanje kvalitete i učinkovitosti sustava obrazovanja i izobrazbe*: EU ima za cilj povećanje udjela populacije u dobi 30-34 godine sa završenim tercijskim obrazovanjem na 40% dok FBiH može postaviti cilj na 25%.
- *Socijalnu uključenost i borbu protiv siromaštva*: Cilj EU je smanjiti broj osoba koje žive u siromaštvu ili u opasnosti od siromaštva i socijalne isključenosti za 20 mln dok FBiH može postaviti cilj smanjenja broja osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti za 100.000 stanovnika.

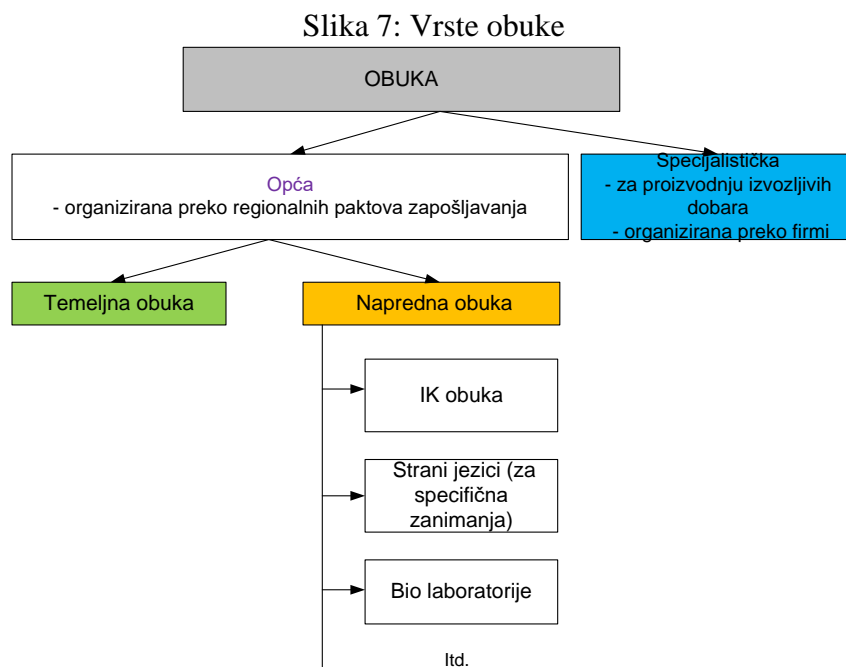
U (F)BiH obuka treba biti organizirana kao (v. sliku 7):

A. *specijalistička obuka* (fokusirana na neformalno obrazovanje lako zapošljivih kategorija, prakticirana u najvećoj mogućoj mjeri preko *centara za obuku firmi*) usmjerena na:

1. *zaposlenike kompanija*; organizirana u suradnji s centrima izvrsnosti lanaca vrijednosti/klastera/sektora/polova razvoja; takva obuka uglavnom treba biti provedena na radnom mjestu, i
2. *nezaposlene pojedince*; pojedinci mogu biti zainteresirani za (i) zapošljavanje u lancu vrijednosti/klasteru/sektoru/polu razvoja ili (ii) utemeljenje vlastite firme unutar tih cjelina; takvi pojedinci bi prošli posebnu obuku za obavljanje određenih poslova, dobili paket podrške (utemeljenje firme, prostor, podršku u izradi poslovnih planova i sl.) i bili uključeni u start-up sheme usmjerene na samozapošljavanje, i

B. *opća obuka* (usmjerena je na neaktivne i nezaposlene osobe i provodi se putem centara za obuku regionalnih paktova zapošljavanja) i koncipirana je kao:

1. *opća obuka* (usmjerena na neaktivne osobe i teško zapošljive nezaposlene osobe)
2. *napredna obuka* (usmjerena na sticanje određenih profesionalnih znanja kojima se stiču i/ili nadograđuju izvjesne vještine radi lakšeg zapošljavanja, pošto je znanje stečeno u obrazovnim institucijama generalnog karaktera i ne osigurava lako zapošljavanje).



*Izvor: vlastita obrada*

Po pravilu *centri za obuku firmi* trebaju se osnivati pri skupinama firmi tj. na razini sektora/lanaca vrijednosti/klastera/polova razvoja. Organizirali bi razne vrste napredne obuke za zaposlene osobe u tim firmama i nezaposlene osobe koje žele raditi u tim firmama ili utemeljiti vlastitu firmu koja će poslovno surađivati s odnosnim firmama. Zajedno sa *istraživačko-razvojnim centrima centri za obuku firmi* bi činili *centre izvrsnosti*, koji bi bili uspostavljeni u glavnim univerzitetkim centrima u (F)BiH (Sarajevo, Mostar, Tuzla itd.).

Ono što je u (F)BiH posebno potrebno je organizovanje *regionalnih centara za obuku* koji bi bili usmjereni na pružanje dodatnih kvalifikacija, prekvalifikacija i pripremu za posao.

Obrazovne institucije pružaju pakete općeg znanja, što nije dovoljno firmama koji trebaju specifična znanja za određene poslove koji se obavljaju određeno vremensko razdoblje. Ubrzane tehnološke promjene zahtijevaju redefinjiranje radnih mjesta svakih tri do pet godina - oko deset puta tijekom radnog vijeka uposlenika.

Na taj način se pruža i značajna pomoć malim firmama u FBiH koje su male da bi same organizirale internu obuku te se stoga oslanjaju na pronalaženje osoblja na tržištu - smatraju (pogrešno!) da mogu lako pronaći potrebne kadrove na tržištu u uvjetima masovne nezaposlenosti.

Za razliku od centara za obuku firmi, čije se osnivanje i razvoj u cijelosti ostavlja privatnoj inicijativi, *regionalni centri za obuku* se osnivaju preventivno uz javnu podršku.

*Regionalne paktove zapošljavanja (RPZ)*, pri kojima će se utemeljivati i razvijati centri za obuku, trebaju zajednički formirati proizvodne firme, financijske organizacije (razvojne banke i sl.), javne institucije (lokalne/regionalne vlasti i njihove agencije); univerziteti i srednje škole; organizacije civilnog društva (lokalne i regionalne razvojne agencije, udruženja nezaposlenih, poslodavaca i zaposlenih, privredne komore, i sl.); institucije poslovne infrastrukture (poslovne zone, ruralni akceleratori itd.) i mediji (izvještavanje o aktivnostima).

Specifično, u ruralnim prostorima treba razvijati ruralne akcelerate (RA) kao vrstu poslovne infrastrukture. Oni bi pružali paketa podrške – od financijske preko tehničke do obrazovne – neaktivnim i nezaposlenim, posebice neaktivnim ženama, u ruralnim područjima.

Strategija poboljšanja djelovanja JSZ treba imati sljedeće elemente:

- prenos administracije zdravstvenog osiguranja nezaposlenih s JSZ na sektor zdravstva,
- profiliranje i razvoj usluga: opće usluge (informativne, savjetodavne i sl. za sve nezaposlene i neaktivne, a APZ usmjeriti na ranjive skupine)
- jačanje uloge srednjoročnih (umjesto kratkoročnih) projekata i
- poboljšanje monitoringa i evaluacije programa.

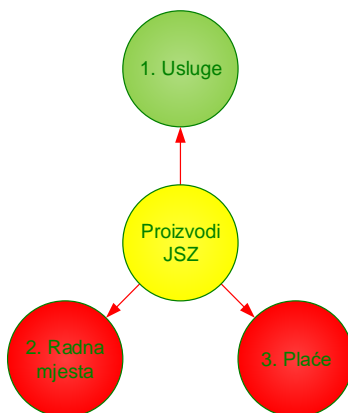
Administriranje zdravstvenog osiguranja nezaposlenih osoba, novčanog dodatka za nezaposlene te mnoštvo drugih prava (od 27 do 31, ovisno o kantonu) ogroman je administrativni teret za JSZ i nužno ga je izmjestiti van JSZ, slično onome što je urađeno u Hrvatskoj i Crnoj Gori (EIS, 2014).

Globalno promatrano, tijekom protekle dvije decade bilo je sve više djelatnika željnih raditi puno radno vrijeme koji su bili prinuđeni prihvatiti radno mjesto s nepunim radnim vremenom jer **“zaposlenost s punim radnim vremenom više nije norma u razvijenom svijetu“ (ILO, 2015:6).**

Sukladno tome, misija JSZ se treba mijenjati: *treba pomagati pojedincima u potrazi za radnim mjestom i savjetovati ih kako da razvijaju svoje kompetencije, a ne da ih se zapošljava.*

JSZ trebaju pružati tri proizvoda: usluge (savjetovanje, pomoć u traženju posla i sl. za sve nezaposlene), plaće (subvencioniranje poslova za ranjive skupine) i radna mjesta (zaposlenost u javnom sektoru, javni radovi i sl.) (v. sliku 8).

Slika 8: Proizvodi JSZ



*Izvor: Vlastita obrada*

Aktivne politike zapošljavanja trebaju biti usmjerene na opću podršku nezaposlenim za pronalazak posla (informacijske i savjetodavne usluge) i specifično na ranjive skupine (one s visokim rizikom dugoročne nezaposlenosti), umjesto na one s najvišim nivoom obrazovanja za koje se i subvencioniraju radna mjesta – praksa koja se mora obustaviti.

Programi javnih radova (PJR), mogu poslužiti kao važan instrument na razini entiteta u borbi protiv masovne nezaposlenosti i neaktivnosti u pred i post-katastrofalnim situacijama te na lokalnoj razini za razne namjene u normalnim okolnostima.

U tržišnoj ekonomiji ne postoje subjekti čije je misija stvarati radna mjesta. Poduzeća ne postoje da bi stvarala radna mjesta (postoje da stvaraju klijente, odnosno tražnju i tim putem vrijednost), država još i manje (služi stvaranju pravila za tržišnu utakmicu i vršenje nadzora nad provođenjem tih pravila).

Za stvaranje radnih mjesta presudna je povoljna investicijska klima. Politika zaposlenosti ne može biti zamjena za unaprjeđenje poslovnog ambijenta niti može stvarati radna mjesta.

Ekonomске i sektorske politike trebaju biti usmjerene na stvaranje uvjeta za stvaranje radnih mjesta, dok APZ treba biti usmjerena na povezivanje obrazovnih institucija i tržišta rada, razvoj karijera i zapošljavanje ranjivih grupa.

Ciljanje ranjivih društvenih skupina ne može se poboljšati bez provođenja pilot projekata, monitoringa APZ, i rigorozne evaluacije njihovih učinaka, što iziskuje znanstvenu rigoroznost, koja podrazumijeva korištenje kontrolnih grupa i ocjenu neto učinka programa APZ.

Izdaci na monitoring i evaluaciju (M&E) moraju biti sastavni dio budžeta odnosno programa APZ dok M&E trebaju vršiti eksterni, nezavisni evaluatori - privatne firme i konsultanti koji konkuriraju za dobivanje ove vrste posla.

Radi smanjenja podzaposlenosti javnog sektora treba mjeriti efikasnost institucija i zaposlenika, provoditi benčmark analizu i prevoditi zaposlene s punim radnim vremenom u one s nepunim. Barem 30 % zaposlenih u javnom sektoru treba prevesti u zaposlene s nepunim radnim vremenom.

## **Zaključak**

Globalno promatrano, Zapadni Balkan (preciznije BiH, Kosovo i Makedonija) zaostaje po stopi nezaposlenosti jedino za Centralnom Afrikom (Kongo, Kenija i Džibuti).

Ekonomija (F)BiH ne stvara radna mjesta jer nije u stanju generirati domaću štednju, pa tako ni investicije. Stvaranje zaposlenosti iziskuje financijske, fiskalne i obrazovne reforme. One trebaju omogućiti financiranje investicija, niže troškove radne snage i sticanje odgovarajućih vještina kroz obuke.

Obuka se može osigurati razvojem centara za obuku pri lancima vrijednosti/klasterima/sektorima/polovima razvoja, što je od važnosti za velika i izvozna poduzeća. Za manja poduzeća i urbano nezaposlene nužno je formirati centre za obuku u okviru regionalnih paktova zapošljavanja, a za ruralno neaktivne nužno je razvijati obuku pri ruralnim akceleratorima.

## **Reference**

*Domljan, V., (2014). Put u zaposlenost. Sarajevo: Ekonomski institut.*

International Labour Organization (ILO), 2015. *National Employment Policies: A guide for workers' organisations.* Geneva: ILO.

Ekonomski institut Sarajevo (EIS), 2015. *Labour Market Diagnostic.* Sarajevo: Ekonomski institut.

\_\_\_\_\_. 2014. *Strategy for Strengthening the Mediation Function at Public Employment Services in the Federation of Bosnia and Herzegovina.* Sarajevo: Ekonomski institute.

Keynes, J. M., 1931. *Essays in Persuasion.* London: Macmillan.

**Sead Kreso**

**NOVI PRISTUP JAVNOJ POTROŠNJI I FISKALNOJ  
POLITICI U (F)BIH**



## Uvod

Dobro osmišljena fiskalna politika i primjereno dizajnirane njene mjere, povezane s odgovarajućom razvojnom strategijom male otvorene zemlje/privrede, koja adekvatno valorizira i dinamički komponira raspoložive resurse, treba da predstavlja u aktuelnom vremenu ključni fokus ekonomske politike.<sup>23</sup> Ova tvrdnja se temelji i na tome što je sama priroda djelovanja fiskalnog mehanizma bitno različita od monetarnog i u implementaciji može da djeluje selektivno, pa upravo radi toga lakše može da podržava zacrtane razvojne ciljeve.

U ovoj analizi smo stavili fokus na problematiku javne potrošnje u (F)BiH, načina na koji se njom upravlja u (F)BiH u akteuelnim prilikama i mogućim novim pristupom koji bi mogao dovesti do toga da fiskalna politika bude manje opterećujuća za stanovništvo i privatni sektor ekonomije. Ovo javnu potrošnju i fiskalnu politiku u BiH čini jednom od „neuralgičnih tačaka“ potrebnih hitnih reformi, prije svega stoga što onemogućava da postignemo nužno potrebnu makroekonomsku stabilnost, više stope rasta BDP i bržeg sveukupnog privrednog i društvenog razvoja.

Nakon uvoda, u prvom dijelu ove analize govorimo o obimu javne potrošnje i prikazujemo osnovne elemente koji govore o neodrživosti postojećeg stanja, u drugom dijelu dajemo osnovne uzroke koji generiraju nedopustivo rastrošno ponašanje u upravljanju javnim novcem u (F)BiH i nesklade koji vladaju u javnim finansijama na različitim nivoima organizacije državne vlasti, na kraju dajemo kratke zaključke i preporuke. Kratak obim osnovnog teksta je zahtijevao da se određene bitne činjenice prikažu u prilogima ovog rada.

### 1. Obim „opažene i neopažene“ javne potrošnje u (F)BiH

Kad govorimo o obimu javne potrošnje, prije svega se moramo odrediti o tome šta pod ovim pojmom u ovoj kratkoj analizi podrazumijevamo da bismo ispravno sagledali ukupna opterećenja koja ova potrošnja predstavlja u BDP.

Agregatnu potrošnju javnog sektora u BiH karakterizira visoko učešće tekućih rashoda na plate 31%, kupovinu roba i usluga 26% i socijalnih davanja 37%, te manji obim subvencija 4% i kamata po osnovu zaduženja 2% (IMF 2015)<sup>24</sup>, dok se kapitalni rashodi pretjerano velikim dijelom (radi nedostatka domaće štednje) finansiraju iz kreditnih zaduženja. Dakle, BiH troši, po računu konsolidirane javne potrošnje, za plate 6 procentnih poena više i za kupovinu roba i usluga dvostruko više od prosjeka regije (bez BiH), odnosno 19 procentnih poena više kod ova

---

<sup>23</sup> Dvije najmoćnije poluge upravljanja modernom tržišnom ekonomijom su monetarna i fiskalna politika. Prvi i najvažniji zadatak monetarne politike očuvanje jedinstvene i stabilne vrijednost novca smo u poslijeratnom razvoju BiH, uvažavajući naše specifične mogućnosti, ostvarili uspostavljanjem valutnog odbora (Currency Board-a) i ta tema u ovom prilogu neće biti tretirana.

<sup>24</sup> Istovremeno, u regiji Balkana (bez BiH) ova trošenja su: tekući rashodi na plate 25%, kupovina roba i usluga 13%, socijalna davanja 48%, subvencije 7% i za kamate 7% (IMF 2015).

“...ukupan broj zaposlenih (u BiH u “opštoj vladi”, op. S.K.) je oko 135.000, s 22.000 na državnom nivou, 44.000 na nivou RS, 66.000 na nivou FBiH i 3.000 na nivou DB. Prema tome, prema ... podacima o zapošljavanju, svaki peti registrovani zaposleni u BiH (ili svaki šesti zaposlenik, prema podacima Ankete o radnoj snazi) radi u općoj vladi (isključujući javna preduzeća), što predstavlja veliki teret za ekonomiju BiH (WB, 2014, str. 24).”

dva segmenta javne potrošnje. Radi toga su, iako čine veliki dio javne potrošnje, deficitarna socijalna davanja, čija je opet distribucija u velikoj mjeri, socijalno nepravedna. Konačno, ova rastrošnost se posebno odražava na nedostatak raspoloživih (vlastitih) finansijskih sredstava za infrastrukturne i druge investicije potrebne za bržu izgradnju fizičke i institucionalne infrastrukture, veći obim investicija i zapošljavanje u privatnom sektoru, povećanje proizvodnje za izvozne potrebe...

**Tabela 1. Obim javne potrošnje za zemlje Zapadnog Balkana**

Zemlja	Konsolidovani javni rashodi (u % BDP-a) <sup>x</sup> (prosjeak za period 2012.-2016.	BDP p.c. (prema paritetu kupovnih snaga u tekućim internacionalnim dolarima; prosjeak za 2012.-2016.
Albania	29,76	10.927,89
<b>Bosna i Hercegovina</b>	<b>44,99</b>	<b>10.148,09</b>
Bugarska	35,40	18.538,98
Hrvatska	48,07	21.337,89
Makedonija	31,87	13.416,07
Crna Gora	46,34	15.414,10
Srbija	44,55	13.566,09

<sup>x</sup> “Usporedbe radi, u Hrvatskoj... (javni rashodi, op. S.K.) iznose gotovo 49% BDP-a, dok primjerice u Rumunjskoj iznose 35%, u Bugarskoj i Litvi 36%, u Slovačkoj 39%, a u Češkoj 40%.” (Ott ,2017)  
Izvor: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2017

Kako vidimo iz podataka, način na koji se upravlja javnom potrošnjom u (F)BiH je neodgovorno rastrošan. Pri tome se mora istaći da BiH ima obim javne potrošnje kao učešće u GDP za 10% veći od Bugarske, 13% od Makedonije i 15% od Albanije (zemlje komparatori) u periodu 2012.-2016.

Pored opisanih rashoda koji imaju redovno statističko praćenje (mi smo ih kolokvijalno nazvali “vidljivi”), ovdje se moraju dodati i “implicitne dotacije” ili neplaćene obaveze, odnosno nenaplaćeni javni prihodi koji nisu uračunati u gore prikazane parametre i koji se na različite načine (uz prešutne odluke određenih vlasti ili bez tih odluka) godinama tolerišu, gotovo prihvataju kao datost i kontinuirano ruše principe tržišnog ponašanja u funkcioniranju bh. ekonomije i društva u cjelini (“nevidljivi rashodi”).<sup>25</sup> Ovdje se radi o ogromnim iznosima sredstava. Izračunali smo na osnovu podataka Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje (UINO, 2017) da neplaćene obaveze po osnovu indirektnih poreza (PDV, akcize i carine) sa 31.10.2017. iznose barem 800 mln KM.<sup>26</sup> Dodatno, „Prema službenim evidencijama Porezne uprave FBiH, saldo duga na dan 31. januara 2016. s obračunatim zateznim kamatama iznosi 2.324.934.567,95 KM. Najveći dio duga, 80 posto, odnosi se na dug po osnovu doprinosa, za PIO/MIO, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti... Više od 50 posto duga

<sup>25</sup> “... ukupni poreski dug u BiH iznosi čak 4,5 milijarde KM. Samo za direktne poreze, odnosno poreze na platu, doprinose za PIO/MIO, zdravstveno osiguranje i nezaposelnost dug iznosi oko 3,8 milijardi KM.” (Business Magazin, Poreski dug u BiH iznosi 4,5 milijardi KM, 27. Novembar 2017. <http://business-magazine.ba/2017/11/27/poreski-dug-bih-iznosi-45-milijarde-km/>, pristup: 30.11.2017.)

<sup>26</sup> DUŽNICI INDIREKTNIH POREZA, <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Lista%20duznika>

se odnosi na dug javnih preduzeća i ustanova i oni su veliki teret PUFBiH jer su najveći dužnici (Isović, 2016 Al Jazeera, 2016).”<sup>27</sup>

**Tabela 2. Procjena duga po osnovu doprinosa za PIO, u mln KM**

Željeznice Federacije BiH	130	Krivaja Zavidovići	18
Gras Sarajevo	50	Hidrogradnja Sarajevo	37,0
Rudnik Kreka	50,5	Zapadno-hercegovački kanton	17,9
Rudnik Kakanj	41,8	Srednje-bosanski kanton	5,2
Rudnik Zenica	40,7	Sveučilišna bolnica Mostar	28,4
Rudnik Breza	31,2	Opća bolnica Konjic	8
Agrokomerc	35,7	Bolnica Južni logor Mostar	3,5
Željezara Zenica	11,7		
<b>Ukupno:</b>			<b>509,6</b>

**Izvor: FZ PIO (2017, str. 9-10)**

Ovaj problem “nedopustive tolerancije” u dosljednoj izgradnji ekonomije na tržišnim principima ovdje se ne zaustavlja. Naime, nakon što se dugovi akumuliraju u neprihvatljivo velikim iznosima, onda se “mora tražiti izlaz” u diskriminatorno postavljenim zakonskim rješenjima. Takvo rješenje predstavlja npr. “Zakon o naplati i djelimičnom otpisu dospjelih, a nenaplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje”<sup>28</sup> kojim se uređuje “...postupak naplate i djelimični otpis dospjelih, a nenaplaćenih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od neuposlenosti kod pravnih osoba koje su imale strukturu državnog kapitala 50% i više u razdoblju od 01.01.1992. do 31.12.2005. godine.” Ovo također, pripada u domen “implicitnih dotacija”, odnosno diskriminatornih potpora kompanijama sa (većinskim) javnim kapitalom, a na štetu nenaplaćenih javnih prihoda i pogoršanja tržišne i razvojne pozicije privatnog sektora od kojeg se očekuje generiranje brže razvojne dinamike i uposlenosti.

Na kraju, mora se spomenuti i specifična pozicija države u smislu njenog redovnog izmirivanja ugovornih obaveza. Naime, budući da se kroz mehanizam javne potrošnje konzumira veoma veliki dio BDP, jasno je da su država, njene institucije i javna preduzeća kardinalno važan generator posla za privatni sektor. To ih stavlja u poziciju da se poduzetnici bore za ugovore “sa državom” pod svaku cijenu, često i kad plaćanja ugovornih obaveza od strane države značajno

<sup>27</sup> „Dug od više od 2,2, milijarde KM je dug koji je dospio za prinudnu naplatu, a imamo procjene da je dug koji još nije prispio za prinudnu naplatu dodatnih milijardu KM.“ (Isović, Nismo svi jednaki pred zakonom, 29. Mart 2016. <http://www.pufbih.ba/v1/novosti/774/nismo-svi-jednaki-pred-zakonom>, pristup: 17.11.2017.)

„Javna poduzeća u Federaciji [Bosne i Hercegovine](#) najveći su poreski dužnici. Duguju više od pola milijarde eura. Iako je Poreska uprava ranije najavila da će im blokirati račune, od toga je bar privremeno odustala, nakon što joj je to naložila entitetska vlada” (Al Jazeera. Dug javnih preduzeća u FBiH veći od 500 miliona eura, 20. April 2016., <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/dug-javnih-preduzeca-u-fbih-veci-od-500-miliona-eura>, pristup: 19.08.2017.)

<sup>28</sup> Zakon o naplati i djelimičnom otpisu dospjelih, a nenaplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje, [http://www.pufbih.ba/v1/public/upload/zakoni/a554f-2806\\_bos.pdf](http://www.pufbih.ba/v1/public/upload/zakoni/a554f-2806_bos.pdf)

“Postupak naplate duga je složen i kompleksan. Ova složenost je, između ostalog, proizvod nelikvidnosti dužnika, neblagovremenog poduzimanja svih mjera i postupaka za naplatu... U proteklim godinama doneseno je pet zakona s ukupno pet izmjena kojima se pokušalo, putem određenih olakšica, pomoći ovim i drugim poreznim obveznicima, međutim bez velikog rezultata (Isović, 2016).”

kasne, a da im pri tome ni u primisljima nije da se na to žale sve do tačke kad uistinu nemaju drugog izlaza. Ovo je, generalno ćemo to nazvati sistemom javnih nabavki, istovremeno veoma značajan izvor širenja korupcije u Bosni i Hercegovini.

## 2. Nekoliko kardinalnih zapažanja u vezi sa aktuelnim upravljanjem javnim prihodima i rashodima u (F)BiH

Od uspostavljanja Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje, temeljito je institucionalno reformiran i snažno unaprijeđen sistem prikupljanja indirektnih poreza u BiH. Rezultat toga je mnogo uspješniji sistem prikupljanja prihoda od indirektnih poreza.

**Tabela 3. Uplate izvršene na sve četiri grupe računa za period 2012.-2016. (u mln KM)**

	2012	2013	2014	2015	2016	Ukupno
FBiH	3.966	3.991	4.289	4.450	4.666	21.362
RS	1.737	1.722	1.772	1.720	1.780	8.731
BDBiH	110	115	119	127	141	611
Neusklađene uplate	60	54	61	57	52	283
<b>Ukupno</b>	<b>5.873</b>	<b>5.882</b>	<b>6.241</b>	<b>6.354</b>	<b>6.638</b>	<b>30.987</b>

Napomena: radi zaokruživanja su moguća manja neslaganja u zbirovima

**Izvor: Kozadra (2016)<sup>29</sup>**

Međutim, jednom dobro uspostavljen mehanizam funkcioniranja UINO na strani ubiranja prihoda istovremeno ne znači da njegovim funkcioniranjem možemo biti zadovoljni i “ležati na lovorikama” početnog uspjeha.<sup>30</sup>

Naime, posebno na strani raspodjele prihoda od indirektnih poreza se pojavljuju neprihvatljive devijacije koje mogu prouzrokovati duboke nesporazume i teške (političke) posljedice. Kako je poznato, raspodjela prihoda koje prikupi UINO se vrši prema koeficijentima krajnje potrošnje koje odlukom donosi Upravni odbor UINO (F BiH 63,83%, RS 32,61% i DB 3,55%) nakon što se izdvoje sredstva za finansiranje Institucija BiH. Treba imati na umu da se, nakon toga, a prije dodjele sredstava entitetima i DB moraju obustaviti obaveze po dospjelim međunarodnim dugovima za koje odgovara BiH.

Da bismo jasno ilustrirali o kakvom je problemu devijacija ovdje riječ i koliki je njegov obim, prikazaćemo raspodjelu u 2016. (Napomena: pogledati Prilog A).

<sup>29</sup>Tehnička misija IMF-a je svoj izvještaj pod naslovom “Ocjena sistema indirektnog oporezivanja i mehanizma raspodjele prihoda” dostavila (Vladi/vladama) BiH u decembru 2016.

<sup>30</sup>Ne smijemo zaboraviti da se kod plaćanja obaveza od indirektnih poreza koristi princip „fakturisane realizacije“, što znači da se porezi moraju platiti u zakonskom roku bez obzira da li će učesnici koji su generirali poreznu transakciju (privrednici) ikada zaista naplatiti novac, što indicira primjenu principa „naplaćene realizacije“ ili nekog drugog načina koji privredu stavlja u bolji položaj jer je kristalno jasno da se, posebno u uslovima izražene nelikvidnosti kakva vlada u BiH, za naplatu obično jako dugo čeka, ako se potraživanje ikako i uspije naplatiti.

**Tabela 4. Simulacija raspodjele prikupljenih prihoda od indirektnih poreza za 2016. godinu po obveznicima sa sjedištem u FBiH, RS i DB, u mln KM**

R. BR.		FBiH	RS	DB	UKUPNO
1	Ukupno uplaćeni prihodi	<b>4.623</b>	<b>1.726</b>	<b>138</b>	<b>6.487</b>
2	Raspodjela po krajnjoj potrošnji	2.955	1.510	164	4.630
3	Razlika (1-2)	<b>1.668</b>	<b>216</b>	<b>-26</b>	<b>1.858</b>
4	Povrat PDV-a po prijavama	638	300	44	982
5	Razlika (3-4)	<b>1.030</b>	<b>-84</b>	<b>-70</b>	<b>876</b>
6	Finansiranje institucija BiH	500	250	0,00	750
7	Razlika (5-6)	<b>530</b>	<b>-334</b>	<b>-70</b>	<b>126</b>
8	Neraspoređeni povrati PDV-a po prijavama	126	0,00	0,00	126
9	Razlika (7-8)	<b>404</b>	<b>-334</b>	<b>-70</b>	<b>0,00</b>

Izvor: Kozadra (2016)

MMF u “Sistema indirektnog oporezivanja” (IMF Tehnička misija, 2016, str. 5) iznosi tvrdnju: “Analiza u ovom izvještaju pokazuje da je takav sistem, uprkos svojim nedostacima, najbolja opcija koja je trenutno raspoložva u BiH, a po kojoj centralni sistem indirektnih poreza funkcionira i prihodi se dijele pravično, kao da svaki entitet ima vlastiti sistem indirektnog oporezivanja.”

Ne sporeći tvrdnju da je ustanovljeni sistem indirektnih poreza trenutno najbolja opcija raspoloživa u BiH, moramo izraziti duboko neslaganje s konstatacijom da se prikupljeni prihodi i pravično dijele. Na osnovu iznesenog u tabeli 4. se može jasno vidjeti o kakvoj i koliko (ne)pravičnoj raspodjeli, koja se odvija po parametru prijavljene krajnje potrošnje, možemo govoriti. Naime, ona je toliko “pravična” da je FBiH u 2016. pouzdano uskraćena za preko 400 miliona KM i nepoznat iznos od 126 mil KM neraspoređenih povrata PDV-a po prijavama, koji se iznos u cjelini finansira iz uplata iz FBiH, ali ne znamo koliko tačno od toga se istovremeno alocira na FBiH.<sup>31</sup>

Radi naprijed iznesenih činjenica, nužno se moramo u raspodjeli sredstava prikupljenih od indirektnih poreza na nivou UINO referirati na *efektivni obim uplata na račune UINO, a ne na krajnju potrošnju* i aktuelnu provedbu tog principa jer on očito, obje strane ali sa različitim predznakom, netransparentno stavlja u neprihvatljiv položaj. Ako je i potrebno vršiti određene preraspodjele ukupnih sredstava uplaćenih po osnovu indirektnih poreza s računa UINO, onda to treba vršiti na osnovu unaprijed utvrđenih standarda i na transparentan način. Kad se rezultati izračuna strukture ukupno naplaćenih prihoda od indirektnih poreza (vidi prilog A, Tabela A3) uporede s koeficijentima koji se primjenjuju na osnovu parametara izračunatih po osnovu krajnje potrošnje, a prema implementaciji ovog principa kako se on efektivno provodi kroz funkcioniranje UINO, dobiva se slijedeće stanje u 2016:

**Tabela 5. Uporedni pregled učešća u uplatama i raspodjeli po korisnicima FBiH, RS i DB**

<sup>31</sup> Ovdje skrećemo pažnju i na iznos (vidi prilog A, Obrazloženja uz Tabelu 4.) gdje se pod rednim brojem 4. daje „Napomena: Pored izvršenih povrata PDV-a prema poreznim obveznicima u 2016. godini iznos od 298 mln KM iskorišten je kao priznati poreski kredit“, a za što nemamo odgovarajuću analitiku i što također, može uticati na konačni ishod ovog obračuna.

R. br.	OPIS	FBiH	RS	DB	Ukupno
1	% učešća u uplatama poreza*	71%	26,88%	2,12%	100%
2	% učešća u raspodjeli	63,83%	32,62%	3,55%	100%
3	Razlika (2-1)	<b>-7,17%</b>	<b>5,74%</b>	<b>1,43%</b>	<b>0</b>

\* Podaci se u analitičkoj formi nalaze u Prilogu A, u Tabeli A3

### Kozadra (2016)

Ovakvo stanje (pre)raspodjele prikupljenih indirektnih poreza, bez jasno postavljenih standarda i na netransparentan način vodi generiranju razornih tenzija na nivou ukupnog mehanizma funkcioniranja UINO. Tako se stvara realna prijetnja da se ovaj nužno potreban i efikasan mehanizam pretvori u generator eksplozivnih sukoba jer, kako sad funkcionira, na jednoj starni stvara neutoljivu žeđ za još više neopravdano povučenih finansijskih sredstava i neodmjerenu u ponašanju, a na drugoj osjećaj nepravde kod “pokradenog” gdje svaki osjećaj i potreba za dijalogom i traganjem za racionalnim rješenjima, bojimo se, prestaje.<sup>32</sup>

Sada ćemo se u našoj analizi javnih prihoda i rashoda u FBiH, okrenuti strani javne potrošnje, i to samo određenim segmentima koji imaju izuzetan značaj. Analiziraćemo upravljanje dinamikom plata i socijalnih davanja u sektoru vladinih finansija, kako to u svojoj statistici naziva CBBH.

Analizu započinjemo godinom početka efektivnog funkcioniranja UINO (2005), kako bismo dobili potrebne proračune od 2005. do 2015. Cilj ove analize je da uporedimo stvarni rast plata i socijalnih davanja sa projiciranim rastom prema stopi rasta nominalnog BDP, što smatramo ekonomski logičnim okvirom i što bi trebalo biti usvojeno i sprovedeno kao nezaobilazno pravilo u ovoj oblasti kako se javna potrošnja ne bi dalje (relativno) povećavala,<sup>33</sup> a mi bismo u suštini, morali ići ka njenom reduciranju u relativnom odnosu prema BDP.

Baza za proračun je 2004, kako bi se od 2005. moglo izvršiti modelsko proračunavanje i upoređivanje za analizirani period. Proračun je postavljen tako da ako dolazi do pada nominalnog BDP, plate i socijalna davanja u toj godini ostaju na prethodno utvrđenom nivou (stabilizacioni i socijalni aspekt). Poštivanje odrednica dobivenih ovom kvantitativnom analizom smo nazvali elementima “Strategije fiskalne discipline i održivosti” [Fiscal Discipline and Sustainability Strategy (FDSS)].<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Otuda i naša potreba da još jedanput podvučemo nedopustivi stav u provedenoj analizi Tehničke misije IMF-a o tome da se na nivou UINO “prihodi dijele pravično”, jer ovi stručnjaci, kažimo jasno, pouzdano i do u detalje razumiju duboko suptilna pitanja prikupljanja i posebno, raspodjele prihoda od indirektnih poreza u složenim državnim zajednicama kakva je BiH. Stoga ističemo njihovu golemu odgovornost u pogledu izrečenih stavova. Ako se to možda čini takvim, jer je negdje procijenjeno “da nije pravi trenutak” za pokretanje tako delikatnih pitanja, napominjemo da što je pitanje delikatnije i što se više zapusti njegovo rješavanje, osjetljivost i moguća reakcija može biti burnija. A finansijska pitanja to uvijek jesu.

<sup>33</sup> Napominjemo da je naš proračun postavljen na način da perspektivno, dva posmatrana agregata ostavlja u istom obimu prema nominalnom BDP i ovdje ne pravi simulaciju u smislu određenog umanjivanja jednog i/ili oba posmatrana agregata. Strateški pristup za smanjivanje javne potrošnje i uspostavljanje fiskalne održivosti je dat u Reformskoj agendi za Bosnu i Hercegovinu za period 2015.-2018.

<sup>34</sup> Ovaj je model prvobitno predstavljen u Kreso and Lazović Pita (2013).

Naši proračuni pokazuju da je stvarni rast plata i socijalnih davanja za koje su odgovorne javne finansije u BiH nadmašio projicirani rast prema našem proračunu koji smo postavili u razdoblju od 2005. do 2015. za gotovo 11 mlrd KM (Prilog A, Tabela A4), što znači da smo rastrošnim i neodgovornim upravljanjem javnim novcem, bez obzira pod kakvim je to opravdanjima učinjeno, za posmatrano razdoblje neopravdano potrošili finansijska sredstva u visini potrebnih investicija za izgradnju gotovo dva autoputa, a samo jedan mučno i predugo gradimo na Koridoru Vc,<sup>35</sup> ili iznos gotovo ukupne javne potrošnje u BiH u 2015. ili 38% cjelokupnog BDP zemlje u 2015. (CBBH, 2016). Danas, možemo samo žaliti za multiplikativnim efektima na investicije, zapošljavanje i razvoj da je došlo do ulaganja ovih sredstava u analiziranom period u infrastrukturu i druge projekte, umjesto što su dana u finalnu potrošnju uveliko uvezenih potrošnih dobara.

Da li ćemo i dalje žaliti radi ovakvog ponašanja onih u čijim su rukama odluke o upravljanu javnim novcem? Zašto se ne može učiniti korak na izgradnju državničkog ponašanja i ne preokrene smjer u javnoj potrošnji s naprijed izloženog razorno negativnog i neodgovornog trošenja javnog novca i ne restrukturira javna potrošnja s ciljem uvećanja štednje i investicija, umjesto da se predlažu novi nameti? Jasno je da je to teži (i duži) put, ali kad ćemo ga zaista započeti? O tome je Svjetska banka u BiH eksplicitno govorila još 2002. u studiji “Bosna i Hercegovina: Od zavisnosti od pomoći do fiskalne samoodrživosti” (WB, 2002). O tome je sinhronizirano govorila i njena Međunarodna agencija za razvoj u svom “Izveštaju o napretku strategije pomoći zemlji” (WB, IDA 2002). I tada je projektovano da se javni rashodi sa 48,8% BDP u 2002. smanje na 43% u 2005. Istina, mi smo danas na oko 45% javnih rashoda u BDP (vidi tabelu 1), no evidentno nismo uspjeli napraviti bitan pomak u strukturnim promjenama u ovoj oblasti. Naime, pretjerano se troši za plate i socijalna davanja koja su uz to još i veoma nepravično raspoređena, a premalo za infrastuktura ulaganja.<sup>36</sup> Stvari stoje još i gore kad se uzme u obzir sve ono što je naprijed izneseno u vezi s “implicitnim dotacijama” i/ili “nenaplaćenim porezima i drugim davanjima”, kao i generiranjem nelikvidnosti koje svojim kašnjenjima u plaćanjima ugovornih obaveza kreira država.

Pitaćemo se: kako je moguća takva “otpornost” u neodgovornom trošenju javnog novca u BiH? Jedino objašnjenje je u spletu interesa onih koji vode zemlju i “dopuštajućeg” odnosa “međunarodne zajednice” prema ovom gorućem problemu. To je povezano s kreiranjem široke baze ljudi zavisnih od krugova na vlasti u čijoj je nadležnosti javna potrošnja, čime se stvara “začarani krug” preživljavanja u bijedi i “vječnog” bitisanja onih na vlasti, a u stanju stagnacije i kumuliranja negativnih procesa i narastajućeg nezadovoljstva, pri čemu zemlja evidentno zaostaje i za razvojem zemalja u okruženju. Ovo smatramo i objašnjenjem što je javna potrošnja tako velika, što je u FBiH registar boraca s oko 260.000 nakon rata narastao na 570.000 u oružanim formacijama Armiji RBiH, MUP-u RBiH, HVO-u i MUP-a HRHB, uključujući i

<sup>35</sup> Investicije za izgradnju autoputa na Koridoru Vc kroz Bosnu i Hercegovinu su procijenjene na oko 6 mlrd KM.

<sup>36</sup> „Ekonomista Svjetske banke u BiH Sandra Hlivnjak izjavila je da će ekonomski rast u BiH ove godine iznositi tri posto, a da će biti povećan na 3,2 posto ako budu provedene ekonomske reforme, ističući da tim tempom BiH neće dostići standard EU za 60 godina...“ „Zaposlenost u svim zemljama regiona vratila se na nivo od prije 2008. godine, osim u BiH... Fiskalna stabilnost i dalje je prioritet, ali potrošnja mora da bude određena strateškim odlukama... kazala je Hlivnjak“ (TV N1, BiH kasni za EU 60 godina, 16.11.2017., <http://ba.n1info.com/a227153/Biznis/BiH-kasni-za-EU-60-godina.html>, pristup: 17.11.2017.)

uposlene u vojnim bolnicama i namjenskoj industriji<sup>37</sup> (Šarenkapa, 2017; Republika.info, 2016. i Đukić, 2017), što se populacija od 408.268 penzionera gotovo u cjelini, svela na stanje ljudi u socijalnoj potrebi i što na jednog penzionera dolazi 1,14 zaposlenih koji daju doprinos za njegovu penziju (FZ PIO, 2017, str. 5), što su zdravstvo i školstvo u tako bijednom stanju, što su ponuda roba i usluga iz javnog sektora na tako žalosnom nivou, a javna preduzeća u gubicima i neredu svake vrste.

Konačno, osvrnućemo se na još jednu od veoma važnih slabosti u funkcioniranju bh. fiskalnog sistema koji, po prirodi konstitucije bh. države mora biti postavljen kao fiskalno decentralizirana struktura. Želimo staviti akcenat na neravnoteže u fiskalnom sistemu u smislu raspoloživih finansijskih sredstava na jednoj strani i obaveza (javnih dobara, roba i usluga) koje su dužni pružiti odgovarajući nivoi organizacije državne vlasti građanima.

Odmah nakon faze poslijeratne obnove koju je “Međunarodna zajednica” programirala do 2000-te, ovo pitanje je postalo jedno od posebno važnih. Svjetska banka je 2003. istakla da je nužna “odgovarajuća decentralizacija (transfer) moći odlučivanja s kantonalnog i državnog niva prema lokalnim zajednicama i implementacionim institucijama (npr. školskim odborima, zdravstvenim ustanovama)” (WB, 2003), što se može jasno razumjeti jedino ako lokalni nivo organizacije državne vlasti raspolaže odgovarajućim finansijskim sredstvima za realizaciju odgovarajućih (njegovih/društvenih kad postoji i kad se implementira strategija za zemlju) ciljeva/planova. Pored toga, ovdje je važno istaći i činjenicu da je u BiH generalno usvojeno stanovište, posebno promovirano od strane Svjetske banke da se razvoj BiH treba oslanjati na većoj ulozi malih i srednjih preduzeća (MSP) kao načina bržeg razvoja privatnog sektora i bržeg zapošljavanja. To bi onda značilo da, kad sagledamo ulogu lokalnih zajednica u svjetlu velikog spektra potreba koje zadovoljavaju građani u svakodnevnom životu, kao i potreba za podupiranja razvoja MSP [koja su po svojoj prirodi snažno oslonjena u (nastajanju i) razvoju na lokalnu zajednicu], da lokalna zajednica mora imati i odgovarajuća finansijska sredstva da bi odgovorila ovim zahtjevima. Međutim, činjenice govore sasvim suprotno: “...od ukupnih konsolidiranih izdataka opšte vlade BiH ... Institucije BiH imaju učešće od 9%, FBiH 58%, RS 32%, a DB sa 2%... U rashodima ... entiteta (od 100% na tom nivou, op. S.K.) izvanbudžetski fondovi čine: u FBiH 54.6%, a u RS 47% ... U RS, preostali dio izdataka entiteta je podjeljen između nivoa vlade RS 38% i lokalnih samouprava koje konzumiraju oko 15% ukupnih rashoda. U FBiH, potrošnja jedinica lokalne samouprave iznosi 10% od rashoda entiteta, dok kantoni i vlada FBiH dijele preostalih 40% u omjeru od oko 3: 2 (WB, 2014, str. 24).”

Iz ovoga se jasno vidi da je pozicija lokalnih samouprava BiH, posebno u FBiH, daleko od onog obima finansijskih sredstava koja su im nužna i koja bi kao vlastite prihode i u (pre)raspodjeli morale dobiti da adekvatno mogu odgovoriti na obim dodijeljenih nadležnosti koje trebaju

---

<sup>37</sup> Vidjeti u: V. Đukić. Ko je sve bio u redovima vojske RS? Evidencija boraca sa 22 godine zakašnjenja, <http://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/ko-je-sve-bio-u-redovima-vojske-rs-evidencija-boraca-sa-22-godine-zakasnjnja/rg7sdw8>, pristup: 17.08.2017; Republika.info. Skoro 600 tisuća u registru branitelja Armije i HVO-a, a rat završio s 260 tisuća, <http://www.dnevno.ba/vijesti/skoro-600-tisuca-u-registru-branitelja-armije-i-hvo-a-a-rat-završio-s-260-tisuca-40880/>, pristup: 17.08.2017. i A. Šarenkapa. Završen Registar boraca u FBiH: Ovo je tačan broj vojnika koji su bili angažirani tokom rata, <https://www.faktor.ba/vijest/završen-registar-boraca-u-fbih-ovo-je-tacan-broj-vojnika-koji-su-bili-angazirani-tokom-rata-237490>, pristup: 17.08.2017.



izvršavati prema građanima i privredi.<sup>38</sup> Radi toga, i brojnih drugih urgentnih pitanja o kojima ovdje radi ograničenog prostora ne možemo govoriti, nužno je hitno pristupiti odgovarajućem reformskom zahvatu na ovom području i u skladu s tim dizajnirati novi Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH i riješiti ovu materiju, posebno pazeći na standarde i imperitive transparentnosti u kreiranju vertikalnih i horizontalnih izravnavanja na odgovarajući način, kako u FBiH kao cjelini, tako i po kantonima.<sup>39</sup>

## Zaključak

U analizi smo stavili fokus na problematiku javne potrošnje u (F)BiH kojom se već predugo upravlja neodgovorno i rastrošno. To javnu potrošnju i fiskalnu politiku u (F)BiH čini dugoročno neodrživom i prijjetnom po makroekonomsku stabilnost. Analizom upravljanja porastom plata i socijalnih davanja za koje su odgovorne vladine finansije, izračunali smo da je u period 2005.-2015. potrošeno gotovo 11 mlrd KM više nego što je ekonomski racionalnim i prihvatljivim upravljanjem trebalo. Radi toga je, bez odlaganja, nužno obuzdati njihov rast te kroz dosljednu politiku primjene utvrđenih parametara (granica je rast nominalnog BDP) treba početi smanjivati učešće javne potrošnje u BDP (F)BiH prema ciljanom nivou usklađenom sa zemljama komparatorima i stvoriti više prostora za štednju i investicije.

Dodatno, odmah treba zaustaviti praksu koja omogućava stvaranje “implicitnih dotacija” ili neplaćenih obaveza, odnosno nenaplaćenih javnih prihoda (“nevidljivih javnih rashoda”) koji se na nivou BiH procjenjuju u obimu od čak 4,5 milijarde KM, čime se kontinuirano ruše principi tržišnog ponašanja i uvode diskriminatorni elementi u funkcioniranje bh. ekonomije i društva u cjelini. Ovo pitanja je također, izuzetno važno urediti jer je opisano ponašanje generator nelikvidnosti i prevaljivanja dodatnog finansijskog tereta na privatni sektor, a ujedno i područje kreiranja i širenja korupcije u BiH.

Nadalje, od uspostave UINO, snažno je unaprijeđen sistem prikupljanja indirektnih poreza u BiH. Međutim, jednom dobro uspostavljen mehanizam funkcioniranja UINO na strani ubiranja prihoda od indirektnih poreza, na strani raspodjele tih prihoda, a prema uspostavljenom modelu i njegovoj primjeni u praksi, stvara neprihvatljive devijacije koje mogu prouzrokovati duboke nesporazume i teške (političke) posljedice. Ovo dokazuje činjenica da je FBiH samo u 2016. pouzdano uskraćena za iznos od preko 400 mln KM i u momentu proračuna nepoznat iznos od

<sup>38</sup> Švajcarska je primjer fiskalno decentralizirane zemlje čiji se fiskalni federalizam može uzeti kao „dobra praksa“ kojoj BiH treba težiti u svom razvoju. Javni rashodi u Švajcarskoj su raspodijeljeni prema nivoima državne vlasti kako slijedi:

Švajcarska	1995.		2005.		2015.	
	% BDP	% uk. javnih rash.	% BDP	% uk. javnih rash.	% BDP	% uk. javnih rash.
Centralna vlada	15,4	45,3	15,3	45,0	14,4	42,5
Kantoni	11,2	33,0	12,1	35,4	12,9	38,0
Lokalna samouprava	7,4	21,7	6,7	19,6	6,6	19,5
<b>Ukupno</b>	<b>34,0</b>	<b>100,0</b>	<b>34,1</b>	<b>100,0</b>	<b>33,9</b>	<b>100,0</b>

Izvor: OECD Fiscal Decentralisation Database, table 4&5

<sup>39</sup> Vidjeti više u: Kreso i dr. (2016)

126 mln KM neraspoređenih povrata PDV-a po prijavama, koji se iznos u cjelini finansirao iz uplata iz FBiH. Kako bi se preduprijedile moguće negativne posljedice ovakvog stanja, nužno je bez odlaganja napraviti izmjene aktuelnih zakonskih rješenja i načina njihove implementacije po kojima se raspodjela prihoda od indirektnih poreza na računima UINO na FBiH, RS i DB vrši na osnovu prijavljene krajnje potrošnje, te ih treba utemeljiti na statistici obima uplata na račune UINO. Ako je eventualno, i potrebno vršiti određene preraspodjele ukupnih sredstava uplaćenih po osnovu indirektnih poreza, onda to treba vršiti na osnovu unaprijed utvrđenih standarda i na transparentan način.

Na kraju, ali ne i manje značajno, poseban akcenat u ovoj analizi smo stavili na neravnoteže koje postoje u fiskalnom sistemu FBiH u smislu raspoloživih finansijskih sredstava i finansijskih obaveza (proizvodnja javnih dobara, obezbjeđivanje roba i usluga) koje su građanima dužni pružiti odgovarajući nivoi organizacije državne vlasti. U tom smislu lokalne zajednice moraju imati na raspolaganju značajno veći obim finansijskih sredstva da bi odgovorile nadležnostima koje su im dodijeljene. Istovremeno, u ovoj oblasti postoje i brojna druga neadekvatno riješena pitanja kojima je potrebno posvetiti dužnu pažnju, a koja nisu bila razmatrana u ovoj analizi radi potrebe kratkoće izlaganja prezentiranog materijala. Uzimajući sve to u obzir, hitno je potrebno uskladiti raspodjelu raspoloživih finansijskih sredstava unutar FBiH putem modeliranja novih zakonskih rješenja, a slijedeći npr. praksu Švajcarske u novom Zakonu o raspodjeli prihoda u FBiH za koji je planirano da će biti predložen još 2012.godine.

## Literatura

CBBH, Bilten br.4, 2010. i 2016.

IMF, Tehnička misija (2016): Ocjena sistema indirektnog oporezivanja i mehanizma raspodjele prihoda, Izvještaj misije tehničke pomoći, decembar 2016.godine

IMF (2015): Bosnia and Herzegovina: Selected Issues, Country Report 15/299, October 9, 2015

Federalni zavod za PIO/MIO (2017): Informacija o stanju u Federalnom zavodu za penzijsko i invalidsko osiguranje, položaj penzionera i sagledavanje mogućnosti unapređenja statusa sadašnjih i budućih penzionera, Sarajevo, januar 2017.

Kozadra M. (2016): Materijal za razgovore s Tehničkom misijom MMF-a u oktobru 2016.

Kreso S. and Lazović Pita L. (2013): Is Fiscal Discipline and Sustainability Strategy (FDSS) an appropriate option for B&H? (B&H's post-war development, fiscal policy and global financial crisis), "The 6th International Scientific Conference "The Changing Economic Landscape: Issues, Implications and Policy Options; Economic in Crisis - The Crisis of Economics", Juraj Dobrila University of Pula, Department of Economics and Tourism "Dr. Mijo Mirković", May 2013

Kreso S. i dr. (2016): Procjena pozicije Kantona Sarajevo u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u BiH, Ekonomski institut Sarajevo, januar 2016.

\_\_\_\_\_ (2016A): Socio-ekonomska analiza uticaja predloženog povećanja akciza na bezalkoholna pića u BiH, Ekonomski institut Sarajevo, maj 2016.

Ott K. (2017): Treba li odmah spiskati i najmanji proračunski višak? Osvrt na analizu fiskalnog stanja Europske unije i Hrvatske, Aktualni osvrt br. 95, Institut za javne financije, Zagreb, 16. kolovoza 2017.

World Bank (2002): Bosna i Hercegovina, Od zavisnosti od pomoći do fiskalne samoodrživosti” / WB, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region (2002): Bosnia and Herzegovina: From Aid Dependency to Fiscal Self-Reliance, A Public Expenditure and Institution Review, Report No. 24297-BIH, October 2002

World Bank, IDA (2002): Memorandum Predsjednika Međunarodne agencije za razvoj, Izvještaj o napretku strategije pomoći zemlji / Country Assistance Strategy Progress Report, Grupa svjetske banke za Bosnu i Hercegovinu, Jedinica za zemlje regije Istočne Evrope i Centralne Azije, 15. oktobar 2002.

World Bank (2003): Bosna i Hercegovina: Kreiranje stabilnog decentraliziranog fiskalnog sistema / Bosnia and Herzegovina, Creating a Stable Decentralized Fiscal System

World Bank (2014): Bosnia and Herzegovina : Public Expenditure and Financial Accountability Assessment Washington, DC. © World Bank

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20768> License: CC BY 3.0 IGO.

Zakon o naplati i djelimičnom otpisu dospjelih, a nenaplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje, [http://www.pufbih.ba/v1/public/upload/zakoni/a554f-2806\\_bos.pdf](http://www.pufbih.ba/v1/public/upload/zakoni/a554f-2806_bos.pdf)

## Prilog A

Raspodjela prihoda korisnicima za period od 01.01. – 31.12.2016. godine, u mln KM

Tabela A1

Raspoloživi prihodi za raspored		Raspoređeno				Za raspodjelu entitetima i Brčko Distrikt BiH kumulativno
Period raspodjele	Kumulativno	Putarina - 0,10KM	Kumulativ prihoda za raspodjelu	Minimalne rezerve	BiH - finansiranje institucija	
1	2	3	4 = (2 – 3)	5	6	7 = (4 – 5 – 6)
<b>01.01.-31.12.2016.</b>	<b>6.631</b>	<b>144</b>	<b>6.487</b>	<b>1.108</b>	<b>750</b>	<b>4.630</b>
<b>% učešće 01.01.-31.12.2016.</b>			<b>100%</b>	<b>17,077%</b>	<b>11,561%</b>	<b>71,361%</b>

Tabela A2

Raspoređeno						
Vanjski dug F BiH	F BiH	Vanjski dug RS	RS	Vanjski dug Brčko Distrikt BiH	Brčko Distrikt BiH	Ukupno (8+9+10+11+12+13)
8	9	10	11	12	13	14
<b>465</b>	<b>2.490</b>	<b>251</b>	<b>1.259</b>	<b>3</b>	<b>162</b>	<b>4.630</b>
<b>2.955</b>		<b>1.510</b>		<b>164</b>		<b>4.630</b>
63,83%		32,61%		3,55%		100%
<b>7,17%</b>	<b>38,37%</b>	<b>3,87%</b>	<b>19,40%</b>	<b>0,039%</b>	<b>2,49%</b>	<b>71,36%</b>

Tabela 4. Simulacija raspodjele prikupljenih prihoda od indirektnih poreza za 2016. godinu po obveznicima sa sjedištem u FBiH, RS i DB, u mio KM

### Objasnenje stavki iz tabele 4:

**R.br. 1.** Ukupno uplaćeni prihodi u 2016. godini po entitetima i DB u iznosu od 6.487 mln KM sa uključenim povratima poreskim obveznicima po poreznim prijavama u iznosu od 1.108 mln KM, ali bez putarine za autoputeve (0,10 KM) u iznosu od 144 mln KM.

**R.br. 2.** Raspoređeni prihodi prema entitetima i DB (po koeficijentima prijavljenje krajnje potrošnje: FBiH 63,83%, RS 32,62% i DB 3,55%) nakon odbitka putarine za autoputeve (0,10 KM) u iznosu od 144 mln KM, povrata poreskim obveznicima po poreznim prijavama u iznosu od 1.108 mln KM i finansiranja Institucija BiH u iznosu od 750 mln KM.

**R.br. 3.** Usporedba raspodjele sa uplatama gdje se vidi da je:

- FBiH uplatila više 1.668 mln KM
- RS uplatila više 216 mln KM
- BD uplatio manje -26 mln KM

**R.br. 4.** Povrati PDV-a poreznim obveznicima po prijavama koje su se mogle razvrstati po nosiocima u iznosu od 982 mln KM, dok su ukupno isplaćeni povrati iznosili 1.108 mln KM, a razlika od 126 mln KM je iskazana u tabeli na **R.br. 8.**

**Napomena: pored izvršenih povrata PDV-a prema poreznim obveznicima u 2016. godini, iznos od 298 mln KM iskorišten je kao priznati poreski kredit.**

**R.br. 5.** Usporedba povrata prema poreznim obveznicima i razlike ostvarene između uplata i raspodjele gdje se vidi da je:

- FBiH preostalo 1.030 mln KM
- RS nedostaju 84 mln KM
- DB nedostaje 70 mln KM (povrati 44 mln KM i manja uplata od 26 mln KM)

**R.br. 6.** Finansiranje Institucija BiH gdje se vidi da FBiH treba izdvojiti 500 mln KM, a RS 250 mln KM.

**R.br. 7.** Višak sredstava u iznosu od 530 mln KM koje je FBiH manje dobila kroz raspodjelu od ukupno uplaćenog iznosa raspoređeno je:

- **334 mln KM** za pokriće obaveza RS za povrate prema poreskim obveznicima 84 mln KM i za finansiranje Institucija BiH 250 mln KM.
- **70 mln KM** za pokriće obaveza DB za povrate poreskim obveznicima 44 mln KM i 26 mln KM manje uplaćenih prihoda od raspodjele.
- **126 mio KM** za neraspoređene povrate po entitetima i DB po prijavama ostalih korisnika iskazano na **R.br. 8.**

**Tabela A3. - Pregled naplaćenih prihoda po vrstama za period januar - decembar 2016. godine za obveznike sa sjedištem u FBiH (JIB 42), RS (JIB 44) i Brčko Distrikt (JIB 46), u mln KM**

Naziv prihoda	Firme iz Federacije BiH, JIB 42	Firme iz Republike Srpske, JIB 44	Firme iz BD, JIB 46	Ukupno	% učešća u uk. naplati prihoda
Porez na dodanu vrijednost	3.105	1.277	129	4.510	68,02%
% učešća	68,84	28,31	2,85	100	
Carinske dažbine, naknade za carinsko evidentiranje i posebne dažbine	179	61	6	247	3,72%
% učešće	72,70	24,73	2,56	100	
Akciza na uvozne proizvode	937	95	2	1.035	15,60%
% učešće	90,58	9,21	0,20	100	
Akciza na domaće proizvode	183	196	125	379	5,71%
% učešće	48,21	51,75	0,03	100	
Ukupne akcize	1.120	291	2	1.413	21,31%
% učešće	79,23	20,61	0,16	100	
Posebna taksa (putarina) na naftne derivate	236	122	1.5	359	5,42%

% učešće	65,67	33,92	0,41	100	
Ostali prihodi i naknade	8	8	0,6	17	0,26%
% učešće	68,44	68,30	5,10	100	
Neusklađeni prihodi i netačne uplate	60	23	2	84	1,27%
% učešće	71,00	26,88	2,12	100	
<b>Ukupno</b>	<b>4.708</b>	<b>1.782</b>	<b>141</b>	<b>6.631</b>	<b>100%</b>
% Učešća	71,00	26,88	2,12	100,00	

Izvor: Kozadra (2016)

**Tabela A4. Simulacija elemenata Strategije fiskalne discipline i održivosti (FDSS)\* u BiH - Stope rasta nominalnog GDP, plata zaposlenih koje se isplaćuju iz budžeta i socijalnih davanja**

Godina		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nominalni GDP, u mln KM		15.94	17.15	19.27	21.77	24.98	24.78
Nominalni GDP, Porast Y/Y u %		6	7	2	8	4	0
Nominalni GDP, Stopa rasta Y/Y	1	-	7,6	12,3	13,0	14,7	-2,9
Plate zaposlenih (public admin), u mln KM	2	-	1,07	1,12	1,13	1,14	0,99
Socijalna davanja, u mil. KM	3	1.776	1.835	2.223	2.535	3.022	3.155
Socijalna davanja, u mil. KM	3	1.965	2.212	2.427	3.031	3.945	3.951
<b>Scenario implementacije FDSS</b>							
** Plate zaposlenih (public admin), u mln KM	4 (2x1)	1.776	1.911	2.147	2.426	2.783	2.783
Razlika 1	5 (2-4)	0	-76	76	109	239	372
**Socijalna davanja, u mln KM	6 (3x1)	1.965	2.115	2.375	2.684	3.079	3.079
Razlika 2	7 (3-6)	0	98	51	346	866	872
<b>Σ Razlika 1&amp;2, u mln KM</b>	<b>8 (5+7)</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>127</b>	<b>455</b>	<b>1.105</b>	<b>1.244</b>
<b>Scenario implementacije FDSS</b>							
Godina		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nominalni GDP, u u mln KM		25.34	26.21	26.19	26.	27.30	28.65
Nominalni GDP, Porast Y/Y u %		6	0	3	743	4	9
Nominalni GDP, Stopa rasta Y/Y	1	0,8	0,9	-0,9	2,4	1,1	3,1
Plate zaposlenih (public admin), u mln KM	2	1,02	1,03	1,00	1,02	1,02	1,05
Socijalna davanja, u mil. KM	3	3.170	3.337	3.324	3.278	3.266	3.294
Socijalna davanja, u mil. KM	3	3.770	4.330	4.394	4.424	4.658	4.730
<b>Scenario implementacije FDSS</b>							
** Plate zaposlenih (public admin), u mln KM	4 (2x1)	2.847	2.944	2.944	3.005	3.068	3.221
Razlika 1	5 (2-4)	323	393	380	273	197	74

**Socijalna davanja, u mln KM	6 (3x1)	3.149	3.257	3.257	3.325	3.395	3.563
Razlika 2	7 (3- 6)	621	1.073	1.137	1.099	1.263	1.166
<b>Σ Razlika 1&amp;2, u mln KM</b>	8 (5+7)	944	1.467	1.518	1.372	1.460	1.240

**\* Fiscal Discipline and Sustainability Strategy (FDSS)**

\*\* Obračun u (4) i (6) podrazumijeva slijedeće: npr. u (4/2004.)  $1.776 \cdot 1.07 = 1.911$ ; nakon toga  $1.911 \cdot 1.12 = 2.147$ . Kada je stopa rasta nominalnog GDP negativna, tada iznos koji se troši na plate zaposlenih koje se isplaćuju iz budžeta i socijalna davanja ostaje isti kao u prethodnoj godini (npr. 2008.godina na 2009.godinu).

**Izvor: Proračun autora na osnovu podataka CBBH, Bilten 4., 2010. i 2016.**

Goran Mirašćić

## **PRAVCI FISKALNE KONSOLIDACIJE U FBIH**



## Uvod

Prema svim pokazateljima BiH spada u kategoriju umjereno zaduženih zemalja<sup>40</sup>. Ukupan javni vanjski i unutrašnji dug BiH zaključno sa 2016. godinom iznosio je oko 43,9 % BDP-a, odnosno 12.089,65 mil KM, te u poređenju sa zemljama u okruženju, ima značajno povoljniju fiskalnu poziciju<sup>41</sup>. Ipak treba napomenuti da BiH nema objavljene podatke o visini zakašnjelih plaćanja tako da je vrlo vjerovatno da je ukupan dug BiH podcijenjen kao i deficit. Nadalje, potrebno je napomenuti da ne postoji evidencija o dugu privatnog sektora. Vidjeli smo na primjeru Konzuma da je veoma bitno znati kakvo je stanje pored duga javnog sektora i duga privatnog sektora, jer poznata je tvrdnja da dug privatnog sektora u “dobrim vremenima” veoma lako postane dug javnog sektora u “lošim vremenima“. Međutim, struktura i ročnost vanjskog i unutrašnjeg duga kao i njegova namjena je ono što značajno pogoršava i otežava njegovo servisiranje u zadnjim godinama, posebno imajući u vidu činjenicu da se značajan iznos kreditnih sredstava iskoristio za pokrivanje budžetskih deficita, odnosno tekuću potrošnju, na svim nivoima vlasti u BiH.

Ovoj konstataciji se mora pridodati struktura budžeta (posmatrano konsolidovano na nivou BiH) iz koje je vidljivo da se najznačajniji dio budžeta svih nivoa vlasti odnosi na tekuću potrošnju, plaće i naknade zaposlenih, izdatke za materijal i usluge, te transfere. Naime, na naknade zaposlenima u javnoj upravi u BiH odlazi 11,9 % BDP- a, na izdatke za materijal i usluge oko 10,4 % a na socijalna davanja čak 13,9%BDP- a Bosne i Hercegovine<sup>42</sup>.

Navedene dvije konstatacije dovoljno govore o nepovoljnoj strukturi javne potrošnje u BiH. Uvažavajući ustavnu strukturu BiH i činjenicu da je svaki od četiri upravna nivoa (državni, entitetski i distrikt Brčko) u dobroj mjeri fiskalno neovisan, u ovoj analizi, u fokusu razmatranja će biti nivo Federacije BiH.

## Trendovi budžeta u FBiH

Rashode i izdatke na nivou Federacije, kantona i općina čine tekući rashodi u koje se ubrajaju rashodi za plaće i naknade, izdaci za materijal i usluge, tekući grantovi/ transferi, izdaci za kamate i ostale naknade. Osim tekućih rashoda na rashodovnoj strani budžeta ubrajaju se kapitalni izdaci i ostale isplate i naravno i otplate dugova. Za potrebe analize korišteni su podaci za period 2013. – 2016.

Prema navedenim konsolidovanim podacima za sve nivoe u FBiH ukupno ostvareni prihodi, primici i finansiranje u 2013. godini su iznosili 6.983,5 mil.KM, za 2014. godinu 7.757,5 mil.KM, za 2015. godinu 7.891,1 mil.KM, dok su za 2016. godinu iznosili 8.263,9 mil.KM. Ovako značajno povećanje ostvarenih prihoda, primitaka i finansiranja u odnosu 2013. godinu na 2014. godinu, rezultat je uvećanih primitaka od domaćeg i međunarodnog zaduživanja čak u iznosu većem od 379,2 mil.KM. Ističe se još 2016. godina gdje su u odnosu na 2015. godinu prihodi, primici i finansiranje ostvareni u iznosu većem od 372,8 mil.KM ili za 4,7%, opet zahvaljujući uvećanju primitaka od zaduživanja. Ako se posmatra

---

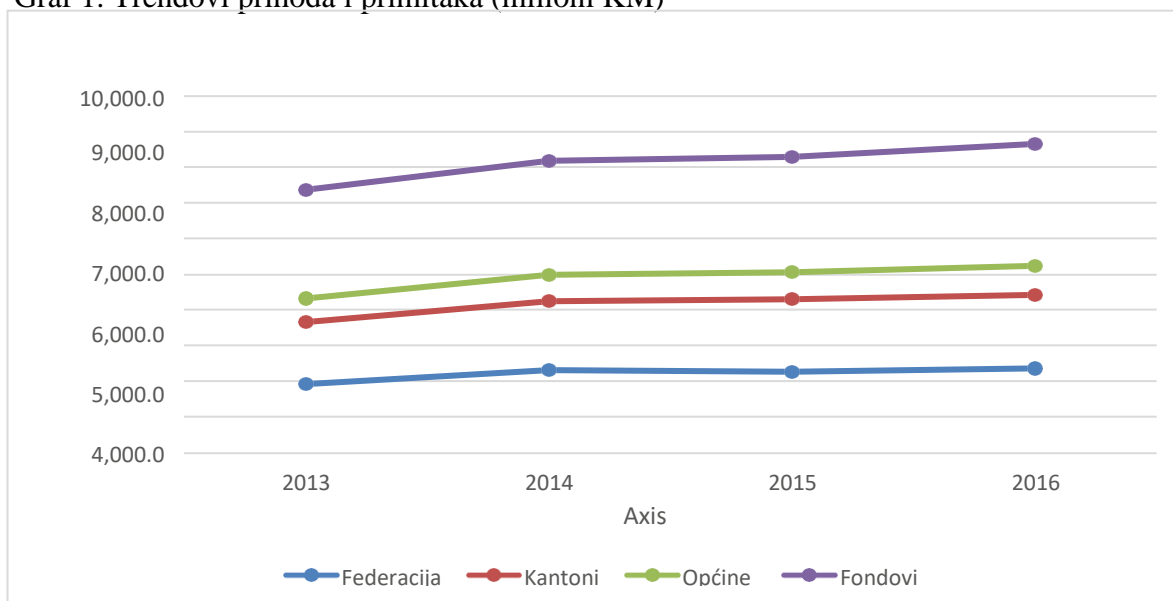
<sup>40</sup> Analiza održivosti javnog duga Bosne i Hercegovine, Ministarstvo finansija i trezora BiH, juni 2017.

<sup>41</sup> Informacija o stanju javne zaduženosti Bosne i Hercegovine na 31.12.2016. godine, Ministarstvo finansija i trezora BiH

<sup>42</sup> Ocjena odgovornosti u javnom finansiranju za Bosnu i Hercegovinu, Svjetska banka, decembar 2016

ukupan period od 2013. godine do 2016. godine, onda je vidljivo da su se prihodi, primici i finansiranje uvećali za 18,3% ili 1.280,4 mil.KM<sup>43</sup>.

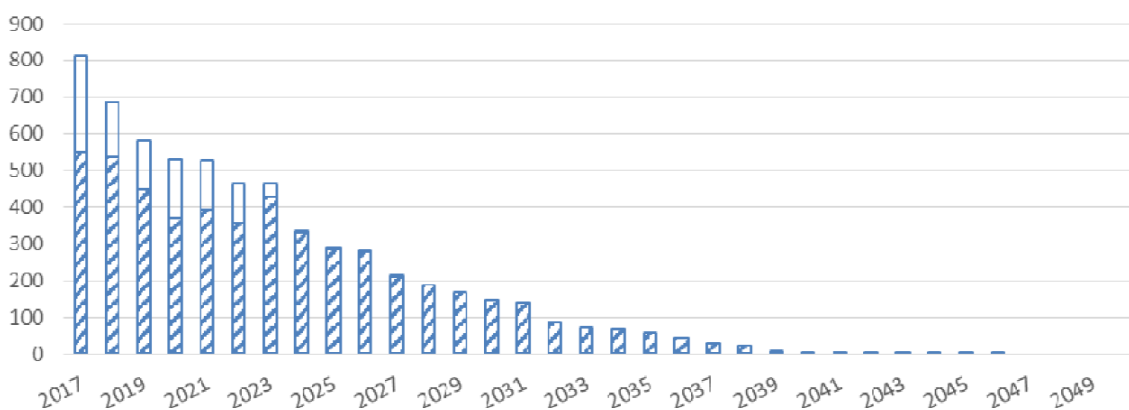
Graf 1. Trendovi prihoda i primitaka (milioni KM)



Izvor: FBiH Ministarstvo finansija

Tokom 2016 i 2017, Vlada FBiH je definisala ključne ciljeve upravljanja dugom i napravila strategiju za srednjoročnog upravljanja dugom, kako bi osigurala sredstva za finansiranje potreba uz prihvatljive troškove i rizike kako srednjoročno tako i dugoročno. Srednjoročna strategija upravljanja dugom Vlade FBiH za period 2017-2019 obuhvata portfolio duga kojim upravlja Vlada FBiH, a koji je odobrio Parlament FBiH, odnosno ukupni vanjski dug FBiH, uključujući i onaj dio vanjskog duga koji je ugovoren radi prosljeđivanaj krajnjim korisnicima<sup>44</sup> kao i ukupan unutrašnji dug Vlade FBiH.

Graf 2: Profil otplate duga FBiH prema stanju duga na dan 31.12.2016 (milioni KM)



Izvor: BiH Ministarstvo finansija i trezora

Prema dostupnim podacima iz srednjoročne strategije za upravljanje dugom FBiH, možemo konstatovati da je rizik refinansiranje značajan kako za unutrašnji tako i za vanjski dug. Profil otplate uglavnom je koncentrisan kratkoročno i srednjoročno. Prosječno vrijeme

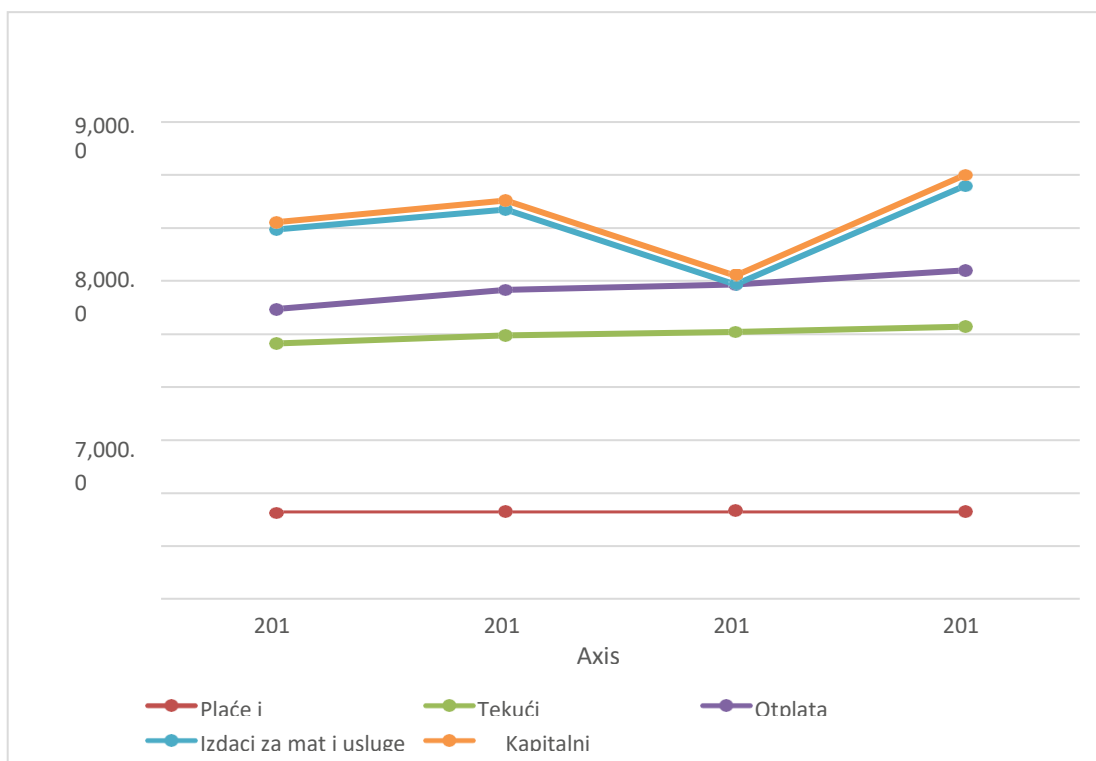
<sup>43</sup> Konsolidirani podaci za FBiH, Federalno ministarstvo finansija

<sup>44</sup> Finansijske institucije, javne kompanije, kantoni, općine i gradovi.

dospjeća iznosi 2,7 godina za unutrašnji dug i 6,7 godina za vanjski dug. U prosjeku evidentno kraće vrijeme dospelosti za unutrašnji dug je rezultat učešća T-zapisa, obveznica s kratkim rokom dospelosti ali i amortizacijom otplate u ukupnom unutrašnjem dugu. Oko polovine vanjskog duga i preko četvrtine unutrašnjeg duga potrebno je reafiksirati unutar godine dana, jer gotovo polovina portfolio vanjskog duga ugovorena je sa variabilnom kamatnom stopom. Glavne strane valute u strukturi vanjskog duga FBiH su EUR (49,7 %), SDR (34,4 %) i USD (15,1 %). Prema tome, valutni rizik portfolija vanjskog duga FBiH je dosta izražen, pri čemu 40 posto vanjskog duga je osjetljivo na oscilacije deviznih kurseva. Dakle, ako uzmemo u obzir da potencijalne obaveze (tkz. zakašnjela plaćanja) nisu nigdje formalno evidentirane, a samim tim niti konsolidovane za FBiH, potencijalno opterećenje za održivost dug FBiH je veoma izvjesna, kao i opterećenje za budžet FBiH u narednim periodima.

Prema navedenim konsolidovanim podacima za sve nivoe u Federaciji BiH ukupno ostvareni rashodi, izdatci i financiranje u 2013. godini iznosili su 7.214,8 mil.KM, u 2014. godini iznosili su 7.682,8 mil.KM, u 2015. godini iznosili su 7.769,9 mil.KM, dok su u 2016. godini iznosili 8.139,4 mil.KM. Razlog uvećanja rashodovne strane je povećanje izdataka za otplatu duga. Posmatrano analitički, izdaci za bruto plaće i naknade u razdoblju 2013-2016. godinu neznatno su povećani za 35,3 mil.KM, izdaci za materijal i usluge takođe su uvećani za 94,3 mil.KM, a transferi su smanjeni za 283,0 mil.KM. S druge strane, izdaci za otplate dugova su povećani za 411,0 mil.KM<sup>45</sup>.

Graf 3: Trendovi pojedinih vrsta rashoda i izdataka konsolidovano za FBiH (milioni KM)



Izvor: FBiH Ministarstvo finansija

<sup>45</sup> Federalno ministarstvo finansija

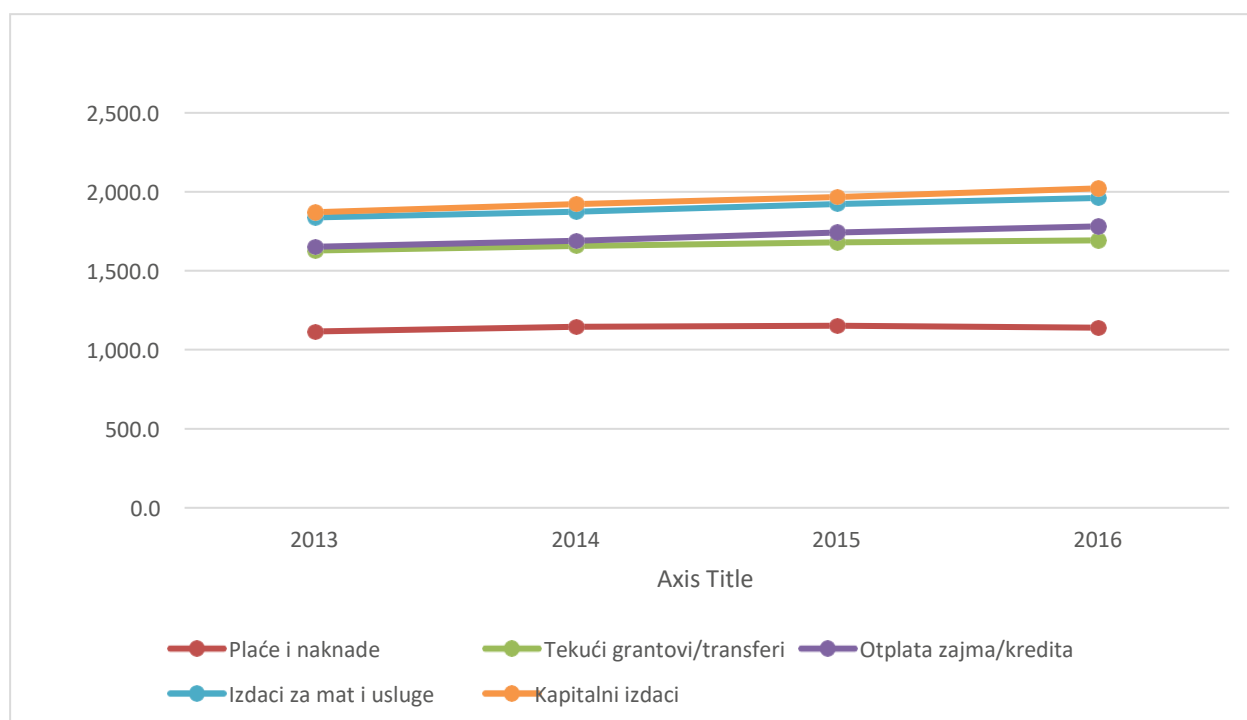
Posmatrano pojedinačno, u konsolidiranim rashodima u 2013. godini, Federacija učestvuje sa 27,7%, kantoni sa 25,1%, općine sa 9,5%, dok vanbudžetski fondovi Federacije BiH učestvuju sa 37,7%.

Posmatrano pojedinačno, u konsolidiranim rashodima u 2016. godini, Federacija učestvuje sa 28,1%, kantoni sa 25,0%, općine sa 9,7%, dok vanbudžetski fondovi Federacije BiH učestvuju sa 37,2%. Ovi pokazatelji su ujedno i osnovni razlozi zašto se u provođenju mjera fiskalne konsolidacije ne smije zaobići niti jedan nivo vlasti u Federaciji BiH.

Posmatrano analitički, izdaci za plaće i naknade zaposlenih u općinama su u odnosu na 2013-2016. godinu porasli za 10.6 mil.KM, potrošnja izdataka za materijal i usluge povećana je za 17,1 mil.KM. Pored tekućih grantova koji su uvećani za 41,1 mil.KM, kapitalni transferi su uvećani za 35,0 mil.KM. Pored ovih novčano izraženih pokazatelja, bitno je istaći da se broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave sa 8.293 u 2013. godini smanjio na 7.844 na kraju 2016. godine što je manje za 5,7%.

Trendovi kantonalne javne potrošnje u periodu 2013. - 2016. slični su općinskim, mada se posmatrano analitički po pojedinim rashodima razlikuju. Ukupni rashodi i izdaci za 2013. na kantonalnom nivou iznose 1.882,4 mil.KM, dok su u 2016. iznosili 2.038,7 mil. KM i povećani su za 8,3 %, od čega su izdaci za plaće i naknade zaposlenih u odnosu na baznu godinu uvećani za 2,1% ili 21,9 mil. KM. Izdaci za materijal i usluge su zadržani na istom nivou, dok su transferi povećani za 7% ili 38,8 mil.KM. Najznačajnije povećanje je izvršeno na izdacima za otplate dugova za 27,2% ili 64,2 mil. KM<sup>46</sup>.

Graf 4: Trendovi rashoda na nivou kantona (milioni KM)



Izvor: FBiH Ministarstvo finansija

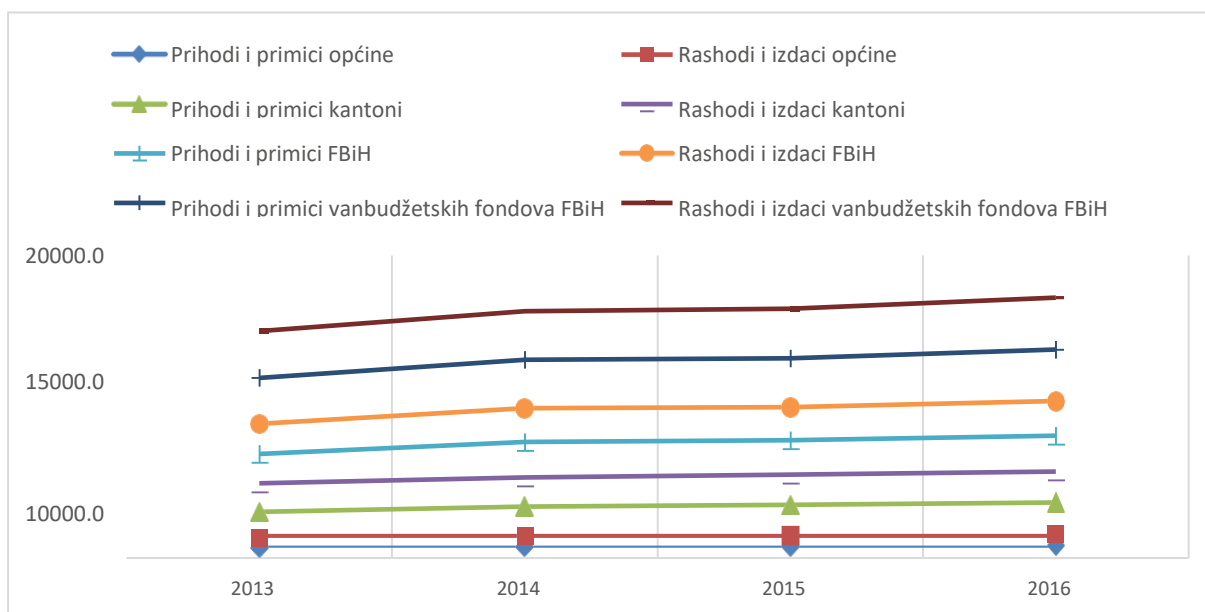
Broj zaposlenih na kantonalnom nivou u 2013. godini iznosio je 51.259, dok je u 2016. godini bio manji za 10 zaposlenih. Ukupni rashodi i izdaci u budžetu Federacije BiH u 2013. godini

<sup>46</sup> Konsolidirani podaci za FBiH, Federalno ministarstvo finansija

na iznosili su 2.001,1 mil.KM, dok su isti u 2016. godini iznosili 2.288,8 mil.KM. Ukupni rashodi i izdatci povećali su se za 14,4% ili 287,7 mil.KM u odnosu na 2013. godinu, a osnovni razlog tako značajnog povećanja je dospelje unutrašnjeg i vanjskog duga čime su se potrebna sredstva povećala za 43,8%. Rashodovne stavke su ostale na sličnom nivou.

Za razliku od općinskog i kantonalnog nivoa, broj zaposlenih u federalnim organima uprave se u odnosu na 2013. godinu je smanje za 252 zaposlena ili 3,6%.

Graf 5: Trendovi rasta prihoda i rashoda, uporedni prikaz za sve nivoe u FBiH



Izvor: FBiH Ministarstvo finansija

Analizirajući strukturu budžeta svih nivoa vlasti u FBiH, nameće se zaključak da se, usljed smanjenih prihoda u budžet, vlast uglavnom opredjeljivala za smanjenje onih rashoda, za koje nije potrebno provođenje strukturalnih reformi ili čak u pojedinim slučajevima bilo kakva izmjena zakonske regulative. Najznačajnija smanjenja su se odnosila na rashode, čiji trošak može podrazumjevati multiplikatorski efekat na prihode budžeta, a to su kapitalna ulaganja. Ostali rashodi su se tokom posljednjih godina povećavali, u odnosu na ukupni budžet, upravo na teret umanjivanja kapitalnih izdataka. Razlog za to je činjenica, da se ovako, na najmanje osjetljiv način postigne, određen nivo, budžetske ravnoteže. Ukoliko u razmatranje uzimamo samo Budžet FBiH, onda dolazimo do zaključka da su se rashodi smanjivali odnosno uštede ostvarivale i na stavkama, kao što su bruto plaće i naknade uposlenih. Ovo je sigurno rezultat kombinacije dva faktora i to: restriktivne politike zapošljavanja (koja se implementira od početka mandata, a što je vidljivo u kontekstu izvršenja budžeta), ali i Proširenog aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom, koji limitira potrošnju na određenim budžetskim stavkama.

Međutim, i pored reduciranja rashoda (ne samo kapitalnih) u budžetima zbog smanjenja prihoda i primitaka, uočljiva je pojava negativnog finansijskog rezultata (deficita) na kraju fiskalne godine. Navedeno ne bi predstavljalo problem da se realizirani deficiti „pokrivaju“ u narednoj fiskalnoj godini, jer bi se tako neutralizirao negativan finansijski rezultat. Upravo suprotno, nemogućnost vlada da reduciraju rashode na nivo realnih prihoda doveo je do veoma zabrinjavajuće pojave, a to je višegodišnja, konstantna, akumulacija ostvarenog deficita na svim nivoima vlasti u Federaciji BiH. Ovakva praksa je prije svega dovela do „iskrivljene“ budžetske pozicije bilo da se radi o općini, kantonu ili samoj Federaciji BiH, čime se samo prividno uspostavlja budžetska ravnoteža. U praksi ustvari imamo nešto

drugačiju situaciju koju karakteriše debalans novčanog toka usljed čega se kasni sa isplata iz budžeta jer priliv i odliv sa jedinstvenog računa trezora nije uravnotežen. No, prema podacima dostupnim u sektoru Trezora Federalnog ministarstva finansija, u tekućoj fiskalnoj godini (2017) kašnjenja nisu slučaj. Budžet FBiH ima stepen likvidnosti na zavidnom nivou, što pokazuje i otkazivanje nekoliko aukcija kratkoročnih vrijednosnih papira (tzv. Trezorskih zapisa). Naravno, ovo je rezultat rasta prihoda od indirektnih i direktnih poreza.

### **Primjeri iz prakse i preporuke**

Makroekonomska stabilnost osnovni je preduslov ekonomskog razvoja za čije je realizaciju potrebno zajedničko djelovanje monetarne i fiskalne politike. Isključivanje učinaka cikličkih kretanja na javne finansije omogućuje praćenje „stvarnog“ fiskalnog stanja, a to je ono stanje koje je u najvećoj mjeri pod diskrecijskom kontrolom nositelja fiskalne politike.

Kretanje ukupnog fiskalnog salda, odnosno manjka/viška budžeta u pojedinoj godini, ovisi o mnogo faktora: diskrecijskim mjerama, unaprijed zadanom dinamikom pojedinih rashoda (npr. penzija), ali i cikličkim kretanjima u ekonomiji. U razdoblju ekonomske ekspanzije ciklički osjetljivi prihodi će rasti, a rashodi se smanjivati što će, uz ostale nepromijenjene parametre za rezultat imati poboljšanje ukupnog fiskalnog rezultata. Suprotna će kretanja biti zabilježena kada je ekonomija u silaznoj fazi poslovnog ciklusa. Budući da se ciklička kretanja ekonomije tokom vremena poništavaju, praćenje „stvarnog“ stanja javnih finansija zahtijeva isključivanje uticaja cikličkih kretanja. Iz tog se razloga često računa ciklički prilagođeni budžetski saldo (CAB), odnosno saldo koji isključuje ciklička kretanja. U BiH za sada ovakva vrsta analize nedostaje na entitetskom nivou i veoma je bitno da se implementira kako bi se na konsolidovanom nivou moglo ocijeniti kakva se fiskalna politika vodila u zemlji da li je bila restriktivna ili ekspanzivna, odnosno da li je imala stabilizirajući faktor ili isključivo potrošački karakter.

Ciklički prilagođeni bilans najčešće se definiše kao fiskalni saldo koji bi se ostvario ako bi ekonomija bilo na potencijalnom nivou agregatne proizvodnje. Procjenu ciklički prilagođenog bilansa može se provesti na više načina, ne koristi se jedinstvena metoda tako da je broj opcija dostupan i primjenjiv. Glavna razlika proizlazi iz toga kako se računa ciklički dio fiskalnog salda, dakle da li se koristi ukupni jaz agregatne potražnje ili se primjenjuje odstupanje pojedine relevantne makroekonomske osnovice u odnosu na trend vrijednosti. Ciklički prilagođeni bilans prilagođen za privremene i jednokratne mjere naziva se strukturnim saldonom i može se smatrati ključnim pokazateljem fiskalnog okvira Evropske unije tako da samim momentom pristupanja BiH EU postaje i formalna obaveza za zemlju. Prema tome, potrebno je da se u što kraćem period, uzimajući u obzir BiH opredjeljenje za evropski put, intenzivira prikupljanje podataka i definiše metoda koja bi bila najoptimalniji izbor kako bi se mogla ocijeniti pozicija fiskalne politike entiteta, koji onda mogu služiti kao ulazne informacije za konsolidaciju na nivou BiH. Bitan preduslov svakako je da ministarstva finansija u BiH naprave dostupnim konsolidovane podatke o fiskalnim računima, kao i definišu neophodne makroekonomske osnovice, te na transparentan i sistematičan način redovno objavljuju iste na web stranicama svojih institucija.

Nadalje, bez obzira na trend rasta prihoda, fiskalna konsolidacija ostaje segment koji se kontinuirano mora unapređivati. Jedan od instrumenata, koji izgleda da je u posljednjih par godina ipak u nekoj mjeri i unaprijedio kompletan proces fiskalne konsolidacije je uvođenje fiskalnih pravila. Veoma je bitno izanalizirati postojeća fiskalna pravila i efektivnost njihove primjene.

Treba napomenuti da uvođenje i primjena fiskalnih pravila tokom procesa usvajanja i izvršavanja budžeta je ustaljena praksa u većini zemalja svijeta i predstavlja preventivnu mjeru koja vrlo značajnim dijelom suplementira proces održavanja srednjoročne stabilnosti fiskalnog sistema. Primjena, odnosno poštivanje fiskalnih pravila je najčešće propisano zakonima koji regulišu budžetski proces, a u nekim zemljama je čak i ustavna obaveza, što ukazuje na važnost primjene fiskalnih pravila.

Fiskalna pravila se mogu kategorizirati na proceduralna i numerička. Proceduralna pravila prije svega definišu principe i procedure i pogodna su za zemlje sa jakim inistitucijama kojima je reputacija javne politike veoma važna pogotovo prema stavništvu same zemlje. Numerička fiskalna pravila najčešće ograničavaju fiskalni deficit, definišu gornju granicu zaduženja ili predstavljaju ograničenja javnih rashoda u odnosu na BDP<sup>47</sup>.

Posljednjih godina je uvođenje fiskalnih pravila postalo trend kako u razvijenim tako i u zemljama u tranziciji i nerazvijenim zemljama prvenstveno zbog ekonomske krize što je za posledicu imalo potrebu za pojačanim zaduživanjem zemalja kao i pojavu značajnih deficita u budžetima. Najčešći razlozi za uvođenje fiskalnih pravila su potreba da se ograniči mogućnost zaduživanja na održivom nivou, postojanja širokih koalicionih vlada, relativno slabe institucije države kao i izrazita procikličnost fiskalne politike. Takođe je uvođenje fiskalnih pravila i dio procesa evropskih integracija u smislu pooštavanja uslova za Evropsku monetarnu uniju nakon iskustva sa Grčkom. Definiranjem ovog oblika fiskalnog pravila bi se trebala prije svega ograničiti rast javne potrošnje na nivo realnih prihoda s jedne strane i sa druge strane onemogućiti izvršnu vlast da se zadužuje za finansiranje tekuće potrošnje. Istovremeno bi dosljedno poštivanje pravila usmjeravalo zaduživanje isključivo za kapitalne investicije ili refinansiranje unutrašnje i/ili vanjskog duga.

Kratkom analizom budžeta svih nivoa vlasti u Federaciji BiH možemo konstatovati da bi bilo neophodno raditi na smanjivanju nivoa tekućih rashoda kao bi se ispoštovalo fiskalno pravilo obzirom da je skoro pa nemoguće očekivati da nivo prihoda u narednim godina nastavi da se rapidno uvećava. Možemo primjetiti da je ovakav slučaj posebno izražen na kantonalnim nivoima gdje je tokom 2014. godine nažalost uočena praksa i svjesnog kršenja fiskalnog pravila tokom procedure donošenja budžeta isključivo zbog nemogućnosti izvršne i/ili zakonodavne vlasti da reducira nivo rashoda. Ovakvo sprovođenje fiskalne politike će u velikoj mjeri otežati postavljenje javnih finansija u Federaciji BiH na održiv srednjoročni put.

Još jedna od učinkovitih mjera fiskalne konsolidacije je uspostavljenje i jačanje fiskalne odgovornosti. Pojedine zemlje u okruženju imaju i poseban zakon o fiskalnoj odgovornosti, što dodatno stavlja fokus na važnost i potrebu za unapređenje upravljanja javnim finansijama. Fiskalna odgovornost podrazumjeva odgovornost zakonodavnog i izvršnog organa u kreiranju i izvršenju budžeta, te implementaciji budžetskih politika.

Možemo konstatovati jedan pozitivan pomak unapređenja fiskalne odgovornosti, a to je na temelju Zakona o budžetima stupio je na snagu Pravilnik o obliku, sadržaju, načinu popunjavanja i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti. Ta izjava se odnosi na sve budžetske korisnike u FBiH. Ista, pored kolektivne odgovornosti, naglašava i pojedinačnu odgovornost, tj. odgovornost rukovodioca. Sama izjava o fiskalnoj odgovornosti je u određenom segmentu osnažila fiskalnu odgovornost, jer se sada dodatno vodi računa o preuzetim obavezama iz potpisane Izjave.

---

<sup>47</sup> Zakon o budžetima u FBiH

Problem sa druge strane i dalje je evidentan u nedostaku adekvatne kontrole. Činjenica je da se značajan dio budžetskih sredstava, nerijetko, dodjeljuje krajnjim korisnicima bez adekvatne kontrole namjenskog utroška tih sredstava. Uglavnom je obaveza krajnjih korisnika da o utrošku sredstava dostave izvještaj sa pratećom dokumentacijom iz koje bi se moglo konstatovati da su sredstva utrošena namjenski, što u konačnici većina korisnika i učini. No, postoje i oni korisnici, koji ne dostavljaju izvještaje i prateću dokumentaciju, kako bi opravdali namjenski utrošak dodijeljenih sredstava, te se s pravom postavlja pitanje, na koji način preventivno djelovati na ovu pojavu, odnosno, ukoliko se utvrdi nenamjensko trošenje sredstava, kako pronaći adekvatnu sankciju. Sve ovo je ukazuje na opravdanost uspostave represivnog organa, koji je u konačnici i uspostavljen Uredbom o budžetskom nadzoru u FBiH čime je omogućeno federalnom i kantonalnim ministarstvima finansija da u okviru ministarstva formiraju sektor/službu/odsjek budžetske inspekcije.

## **Zaključak**

Uvažavajući sve navedeno, pa i mjere koje su poduzimaju s ciljem ostvarivanja budžetske ravnoteže, ne smijemo se ne osvrnuti generalno na sam koncept fiskalne konsolidacije. U samoj definiciji suštinski leži i odgovor kako istu postići.

Prvi prioritet predstavlja uspostavljanje i definiranje jasno postavljenih ciljeva, koje želimo postići. U skladu s tim, definiraju se plan i mjere za postizanje istih, a sve s ciljem unapređenja nivoa fiskalne konsolidacije.

Jedan od osnovnih ciljeva predstavlja analiza transfernih programa nakon koje bi uslijedila i reforma transfera. Ovdje se prvenstveno misli na „umanjenje“ troškovne strane budžeta, odnosno smanjenje svih onih stavki koje ne rezultiraju kreiranjem nove vrijednosti, odnosno onih koji nisu zasnovani na zakonskim rješenjima. Kada govorimo o ovome, moramo voditi računa o činjenici da je fleksibilno svega oko 6% Budžeta FBiH, koji iznosi 2.747.628.075 KM<sup>48</sup>. Drugim riječima, namjena se, uslovno kazano, eventualno može mijenjati samo za ovaj mali dio budžeta. Međutim, kad znamo da ovo uključuje i određene transfere, dolazimo do zaključka da je cjelokupna rashodovna strana budžeta FBiH već preodređena.

Ako analiziramo nekoliko posljednjih budžeta FBiH, dolazimo do zaključka da tekući prihodi prevazilaze tekuće rashode i da Budžet FBiH ostvaruje primarni bilans, no nažalost zbog dospjeća i nepovoljne ročnosti određenih dugova, budžet se mora finansirati da bi bio u ravnoteži. Trenutno je skoro pa neizvodljivo u značajnijoj mjeri smanjiti troškovnu stranu, jer je godinu dana prije izbora nerealno očekivati, bilo kakav razgovor u smanjenju određenih transfera.

Međutim, ono što je moguće je bolje targetiranje, kada govorimo o socijalnim davanjima i određenim transferima. Ovdje se ne mora nužno govoriti o umanjenju, jer je većina socijalnih naknada dosta ispod, nekog, normalnog nivoa, no boljim usmjeravanjem socijalnih transfera, može se popraviti sveukupna socijalna slika društva.

U trenutnom okruženju, često je i preambiciozno razgovarati o smanjenju rashodovne strane, kao osnovnom i jedinom instrumentu fisklane konsolidacije, već se istovremeno posebna pažnja mora posvetiti povećanju prihodovne strane budžeta. Naravno, ovdje se ni u kom slučaju ne govori o nekom dodatnom porezu, koji bi povećao poresko opterećenje rada, već se govori o unapređenju fiskalne discipline, kroz rad inspeksijskih službi, te o oporezivanju luksuza.

---

<sup>48</sup> Budžet FBiH za 2017.



S obzirom da se za nekoliko mjeseci ulazi u izbornu godinu, a prethodna iskustva su nas naučila, da tokom izborne godine nema radikalnih odluka, ne preostaje ništa drugo, nego da se počne sa pripremama za post-izborni period kada u prvom polugodištu treba donijeti, najosjetljivije, odluke, koje će pokrenuti pozitivne ekonomske procese.

Često govorimo o prevelikom poreskom opterećenju rada i neefikasnom sistemu finansiranja, u prvom planu, sistema zdravstvene zaštite. Zašto ne razmisliti o Beveridžovom sistemu zdravstvene zaštite, gdje bi se dio finansiranja ovog sektora, prebacio na krajnju potrošnju<sup>49</sup>.

Ovaj način bi bio dosta pravedniji, no ni u kom slučaju se, po ovom osnovu ne bi uvećavali troškovi zdravstva. Da budemo potpuno precizni, ovdje se govori o neutralnom fiskalnom efektu, gdje bi se u skladu s dodatnim prihodom od eventualnog povećanja poreza na dodanu vrijednost (PDV-a), proporcionalno smanjio doprinos za zdravstvo. Prema trenutnoj dinamici prihoda od PDV-a, ukoliko bi se odlučili za ovu mjeru, doprinos za zdravstvo bi se mogao umanjiti za cca. 1/3, no svemu ovome treba prethoditi sveobuhvatna rasprava. Ovo bi vrlo vjerovatno bila najučinkovitija mjera, jer nema efikasnijeg instrumenta za uspostavljanje fiskalne stabilnosti od samog ekonomskog rasta, a gore navedeno rasterećenje rada, bi značajno podiglo stepen konkurentnosti privrede što bi rezultiralo otvaranjem radnih mjesta i naravno rastom svih prihoda.

Bez obzira na sve gore navedeno, uvijek moramo biti svjesni, da BiH još uvijek nije okončala proces ekonomske tranzicije i da još uvijek postoji velika mjera socijalnih i društvenih pritisaka na izvršnu i zakonodavnu vlast. Vlast nekada nema ni snagu, a ni političku volju, da se odbrani od takvih pritisaka, što nerijetko rezultira povećanjem rashodovne strane budžeta, a kao rezultat „apetita“ određenih interesnih grupacija. Bez obzira, što percepcija međunarodnih finansijskih institucija, nekada u javnosti, nije baš najpozitivnija, u trenutnom okruženju bio od velikog značaja bilo imati aktivan aranžman, u prvom planu sa MMF-om, posebno iz razloga jer nam predstoji usvajanje budžeta za izbornu godinu. U odsustvu aranžmana, vlasti će imati vrlo težak zadatak da se odupru svim zahtjevima, što je uz MMF značajno lakše. Ako bi se i analizirao postojeći aranžman sa MMF-om, tzv. Prošireni aranžman, koji je u „zastoju“ došlo bi se do zaključka da fiskalna konsolidacija zauzima vrlo važno mjesto, te i niz predloženih mjera ima za cilj postizanje i unapređenje fiskalne konsolidacije.

Kao što je gore više navedeno u narednom period razmisliti o načinima revitalizacije aranžmana sa MMF-om i u kratkom ka srednjem roku fokusirati se na:

- Pripremu detaljnih konsolidovanih podataka o fiskalnim računima FBiH koji će na transparentan i sistematičan način redovno biti objavljeni na web stranicama ministarstava FBiH.
- Analizi ocijene fiskalne pozicija entiteta, ali i BiH kako bi javnosti bile dostupne informacije o uspješnosti vlada u sprovođenju fiskalne politike.
- Jasno i precizno definisati oblike fiskalnog pravila koji su u primjeni kao i alternativnih, kako bi se izanalizirale opcije mogućih pravaca za ograničenje rasta javne potrošnje i to na nivo realnih prihoda te onemogućila izvršna vlast da se zadužuje za finansiranje one tekuće potrošnje koja nije svrsishodna unaprijed definisanim prioritetima.
- Razmisliti o opcijama smanjenja prevelikog poreskog opterećenju rada i neefikasnog sistema finansiranja zdravstvene zaštite kroz eventualno uspostavljanje tkz.

---

<sup>49</sup> Beveridžov model – finansiranje zdravstvene zaštite putem opštih poreskih prihoda

Beveridžovog sistema zdravstvene zaštite, gdje bi se dio finansiranja zdravstvenog sektora, vršio putem krajnje potrošnje, te bi tako u tome učestvovali svi korisnici.

S pravom možemo konstatovati da je jedna od najučinkovitijih mjera fiskalne konsolidacije ekonomski rast, koji bez svega gore pomenutog teško da se može ostvariti, iz čega proizilazi da se fiskalna konsolidacija najlakše ostvaruje putem restriktivne fiskalne politike (smanjenjem onih rashoda, koji ne doprinose novoj vrijednosti) i onim mjerama, koje će voditi bržem i većem ekonomskom rastu i u konačnici voditi ka fiskalnoj politici koja će imati stabilizacijski karakter.

## **Reference**

Ministarstvo finansija i trezora BiH, *Analiza održivosti javnog duga Bosne i Hercegovine, juni 2017.*

Ministarstvo finansija i trezora BiH, *Informacija o stanju javne zaduženosti Bosne i Hercegovine na 31.12.2016. godine*

Ministarstvo finansija i trezora BiH, *Srednjoročna strategija upravljanja dugom Bosne i Hercegovina, april 2017.*

Svjetska banka (dec. 2016.), *Ocjena odgovornosti u javnom finansiranju za Bosnu i Hercegovinu,*

Federalno ministarstvo finansija (2017), *Konsolidirani podaci za Bosnu i Hercegovinu*

Međunarodni monetarni fond (mart 2017.), *Dopunsko pismo namjere*

Federalno ministarstvo finansija (2017.), *Zakon o budžetima u FBiH*

**Ljubiša Đapan**

**FISKALNA DEVALVACIJA U FUNKCIJI  
UKLANJANJA UNUTARNJIH I  
VANJSKOEKONOMSKIH NERAVNOTEŽA**

## Uvod

U Programu rada Vlade FBiH za mandatni period 2015. – 2018. godine, u poglavlju S2) *Smanjenje opterećenja na rad*, eksplicitno je izražena opredijeljenost ka povećanju konkurentnosti domaće privrede smanjenjem obaveza po osnovu rada.

Poreska reforma fiskalnom devalvacijom je neutralnog fiskalnog karaktera sa značajnim smanjenjem opterećenja rada uz istovremeno povećanje oporezivanja potrošnje, imovine i drugih poreza koji ne opterećuju privredu.

U radu su iznesena četiri prijedloga i procjena uticaja svakog od njih na osnovne makroekonomske varijable (zaposlenost, javni prihodi, siromaštvo i sl.). Ne prejudicira se ni jedan od njih - o tome se mora postići konsenzus na državnom i entitetskom nivou.

## Cilj poreske reforme

U slučajevima kad ogromnu vanjskoekonomsku neravnotežu nije moguće ispravljati vanjskom devalvacijom (zbog režima currency boarda i fiksnog deviznog kursa) i kad postoje ogromne unutarnje neravnoteže (masovna nezaposlenost itd.), kao rješenje ostaje interna (fiskalna) devalvacija.

Cilj fiskalne devalvacije je povećanje konkurentnosti privrede (F)BiH na domaćem i inostranom tržištu s jedne strane i smanjenje sive ekonomije s druge strane, što će dovesti do rasta zaposlenosti.

Suština poreske reforme je fiskalna devalvacija istovremenim smanjenjem troškova rada uz povećanje postojećih i uvođenje novih poreza koji se ne plaćaju prilikom izvoza i troškovno ne opterećuju privredu.

Poreskom reformom koju predlažemo podstičemo rast proizvodnje i izvoza, destimulišemo uvoz, kreiramo internacionalno održiva radna mjesta i stvaramo pretpostavke za uspješno uključivanje domaće privrede u međunarodnu ekonomiju.

Praksa je pokazala da preveliko oslanjanje na direktne poreze uslovljava povećane troškove administracije jer je način prikupljanja istih veoma zahtjevan i traži velike ljudske resurse. Zbog toga se većina zemalja posljednjih decenija sve više odlučivala na veću primjenu poreza građana i indirektnih poreza poput poreza na dodanu vrijednost i akciza.

## Prijedlozi rasterećenja privrede

U skladu sa vežećim propisima koji regulišu visinu stopa poreza na dohodak i doprinosa, u tabeli koja slijedi dajemo pregled važećih stopa oporezivanja plata u FBiH.

Tabela 1. Stope oporezivanje plata u FBiH

	Osnovica bruto plata %	Osnovica neto plata %
PIO	23,00	35,15
Zdravstvo	16,50	25,22
Nezaposlenost	2,00	3,06
Zaštita od nesreća	0,33	0,50
Porez na dohodak 10% *	3,57	5,46
<b>UKUPNO</b>	<b>45,40</b>	<b>69,39</b>

\*Osnovica poreza na dohodak je neto plata sa ukalkulisanim porezom na dohodak umanjena za lični odbitak

Pošto u FBiH socijalni doprinosi imaju veći udio u ukupnim poreznim prihodima (44,9%) nego u bilo kojoj zemlji članici EU (u 2014. godini najviši udio u zemljama EU zabilježen je u Slovačkoj 43,3% i Češkoj 43,2%, a EU prosjek iznosi 31,4%)<sup>50</sup>, nužno je, rasterećenjem privrede i povećanim oporezivanjem potrošnje i imovine, promijeniti dosadašnju praksu i na taj način omogućiti privrednicima bolje poslovno okruženje.

Prema Studiji o uticaju fiskalne devalvacije koju je naručila Europska komisija, a pripremio konzorcij instituta (CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis) 2013. godine, fiskalna devalvacija može biti efektivan instrument za rješavanje pitanja nekonkurentnosti i nezaposlenosti. To posebno vrijedi za zemlje s fiksnim deviznim kursom i ogromnom nezaposlenošću.

Tabela 2. Prijedlozi stopa nakon rasterećenja

Stope javni prihodi		Varijanta				
		Postojeća 0	I	II	III	IV
Zbirna stopa %	Osnovica neto plata	69,39	61,00	55,64	40,61	35,15
	Osnovica bruto plata <sup>51</sup>	45,40	39,90	36,40	26,90	23,33
Nedostajući javni prihodi na godišnjem nivou u mil. KM (uštede privredi)		0	220,0	360,0	766,5	915,0

Izvor: Obračun autora

U varijanti I zbirna stopa oporezivanja rada se snižava za 8,40% (osnovica neto plata) ili 5,50% (osnovica bruto plata), u varijanti II za 13,75% (osnovica neto plata) ili 9% (osnovica bruto plata), u varijanti III za 28,78% (osnovica neto plata) ili 18,50% (osnovica bruto plata), dok bi smanjenje stopa oporezivanja plata u varijanti IV iznosilo 34,24% (osnovica neto plata) ili 22,07% (osnovica bruto plata). U varijanti III i IV uključeno je i ukidanje doprinosa za zaštitu od elementarnih nepogoda u procentu od 0,50% na neto plate.

U varijanti III, u cjelosti se ukidaju doprinosi na zdravstveno osiguranje i nezaposlenost i prelazi se na finansiranje zdravstva i zaštite od nezaposlenosti porezima, a u varijanti IV ukida se i porez na dohodak uz kompenzaciju nedostajućih sredstava po ovom osnovu indirektnim porezima.

U varijanti III, FBiH bi imala drugu najnižu stopu oporezivanja rada od svih zemalja EU (iza Irske), a u varijanti IV, FBiH bi imala najnižu stopu oporezivanja plata od svih zemalja EU i OECD-a, što znači da bi, u poreskom smislu, bila najkonkurentnija<sup>52</sup>.

Iz tabele 2. je vidljivo da se fiskalnom devalvacijom u varijanti I stvaraju uštede privredi u iznosu od oko 220 mil. KM, u varijanti II oko 360 mil. KM, u varijanti III uštede su oko 766,5 mil. KM i u varijanti IV iznos ušteda privredi iznosi oko 915 mil. KM na godišnjem nivou. Nedostajući javni prihodi su konsolidovani (umanjeni) za obaveze po osnovu plata od strane javnog sektora koje se smanjenjem oporezivanja rada neće plaćati i ostaju u budžetima.

<sup>50</sup> Centralna banka BiH i Eurostat

<sup>51</sup> Pod bruto platom u smislu ovog dokumenta se podrazumijeva neto plata i ukupne obaveze po osnovu plate (porez na dohodak, doprinosi na i iz plate).

<sup>52</sup> Za više informacija pogledati tabelu 15. na str. 31. dokumenta „Poreska reforma u funkciji investicija i zapošljavanja“ Federalnog zavoda za programiranje razvoja.

Budući da u svim varijantama rasterećenja privrede dolazi do smanjenja javnih prihoda, a kako fiskalna devalvacija koju zagovaramo ima neutralan karakter, neophodno je izvršiti kompenzaciju. Kompenzacija javnih prihoda bi mogla da se uradi na slijedeći način<sup>53</sup>:

a) nadležnost entiteta

- Uštedama u javnom sektoru (budžetska i vanbudžetska potrošnja)
- Uvođenjem poreza na nepokretnu imovinu (stambeni pr. preko 25 m<sup>2</sup> po članu obitelji, vikend kuće i sl.)
- Uvođenjem poreza na transakcije finansijskih institucija (banke, berze, investicioni fondovi, osiguravajuća društva)
- Uvođenjem poreza na usluge registracije automobila
- Uvođenjem posebnog poreza na luksuzne automobile ( prema kubikaži)
- Uvođenjem poreza na telekomunikacijske usluge korištenja mobilne mreže
- Uvođenjem poreza na dobitke od igara na sreću
- Uvođenjem poreza na neobrađeno poljoprivredno zemljište
- Uvođenjem poreza na nekoristene preduzetničke nekretnine
- Uvođenjem poreza na neizgrađeno građevinsko zemljište
- Uvođenjem poreza na zagađanje.

b) nadležnost Bosne i Hercegovine

- Povećanjem akciza na visokotarifnu robu i ako je potrebno, za razliku koja nedostaje
- Povećanjem stope PDV-a.

Poreska reforma koju predlažemo u ovom dokumentu bi mogla da se kombinuje i sa drugim mjerama poreske politike kao što su progresivno oporezivanje plata (platni razredi), oporezivanje svih naknada po osnovu rada (topli obrok, prevoz, regres i sl.), smanjenje cenzusa za obuhvat obveznika PDV-a, ukidanje ili smanjenje parafiskalnih davanja privrede (vodni doprinos, doprinos za šume i turističke zajednice) i sl.

## **Efekti poreske reforme**

### *Zaposlenost*

Smanjenje cijene radne snage, povećava tražnju za radnom snagom i na taj način utiče na povećanje broja zaposlenih i smanjenje dugoročne nezaposlenosti.

Rasterećenje privrede bi pozitivno djelovalo na domaće i strane investicije, a to bi svakako dovelo do rasta broja zaposlenih.

Pretpostavka je da će od ukupnog iznosa rasterećenja, privreda FBiH investirati 50% sredstava što je realno, a da će druga polovina biti upotrijebljena za plate radnika, dividende, kratkoročne obaveze privrednih subjekata i rezervni fond preduzeća. To znači da će privreda FBiH godišnje investirati, zavisno od varijante fiskalne devalvacije, između 110 mil. KM i 457,5 mil. KM, što direktno vodi ka povećanju zaposlenosti.

### *Siva ekonomija*

Direktna veza između visine fiskalnog opterećenja i sive ekonomije vidi se i iz činjenice da je najveća stopa neformalne zaposlenosti kod poljoprivrednika i radnika sa malim platama. U FBiH je poresko opterećenje zaposlenih sa niskim primanjima jedno od najviših u Evropi.

---

<sup>53</sup>Za detaljnije informacije o načinu kompenzacije, pogledati dokument „Poreska reforma u funkciji investicija i zapošljavanja“ Federalnog zavoda za programiranje razvoja

Iskustva nas uče da je poreske utaje najteže vršiti u dijelu poreza građana koji ne opterećuju privredu (lakše je doći do podataka o imovini radi razreza poreza i jednostavnija je naplata) i sistemu indirektnih poreza gdje je neophodno organizovati utaju tokom cijelog lanca od proizvodnje i uvoza do maloprodaje. Otkrivanje poreske utaje na bilo kom stadiju proizvodnje ili prometa dovelo bi do naplate poreza za cjelokupnu dodatnu vrijednost u prethodnim stadijima. To znači, da bi se uspješno utajio PDV mora se izvršiti utaja u svim fazama, što je poprilično teško. Ekonomski analitičari smatraju da je danas u svijetu, sa stanovišta obračuna i naplate, PDV najpouzdaniji porez.

Takođe, za efikasnu naplatu poreza od građana ima jako puno mogućnosti (naplata prilikom registracije vozila, preko računa za telefon, električnu energiju, prilikom izdavanja ličnih dokumenata itd).

S druge strane, iskustva zemalja u tranziciji i zemalja bivše SFRJ govore da je neformalna ekonomija najviše prisutna u oblasti rada. U privrednom životu FBiH prisutna su tri načina utaja obaveza po osnovu plata. Prvi način je kada poslodavci uopšte ne prijavljuju radnike („rad na crno“) i u tom slučaju se radi o utajama cjelokupnog iznosa obaveza po osnovu isplaćenih plata. Drugi način je kada poslodavci prijavljuju radnike na zakonski minimalne plate, a razliku do pune plate isplaćuju „na ruke“ („rad na sivo“). Treći način utaja u oblasti rada je najbenigniji a sastoji se u „snižavanju plata“ uz maksimalno zakonski dopušteno povećanje naknada koje nemaju karakter plata (topli obrok, troškovi prevoza, regres i sl.) koje nisu oporezive.

Poreska reforma koju predlažemo, a koja se ogleda u smanjenom oporezivanju oblasti u kojima su poreske utaje najviše zastupljene (direktni porezi koji opterećuju rad), uz istovremeno povećano oporezivanje oblasti u kojima je siva ekonomija najmanje prisutna (PDV, akcize, porezi građana), direktno doprinosi smanjenju obima sive ekonomije u FBiH.

S obzirom na stimulatívne stope oporezivanja rada koje predlažemo (naročito varijanta III i IV), može se očekivati da značajan broj privrednika neće imati potrebe da prikriva isplatu plata, a time i obaveze po osnovu plata. Za pretpostaviti je da bi značajnim smanjenjem opterećenja zarada došlo do povećanja poreske discipline što bi dodatno smanjilo sivu ekonomiju i rezultiralo dodatnim javnim prihodima.

### *Konkurentnost i trgovinski deficit*

Poreskom reformom snizile bi se cijene izvoznih dobara što bi doprinjelo povećanju cjenovne konkurentnosti bh privrede. Na taj način direktno se utiče na stvaranje uslova za povećanje izvoza, a time i smanjenje trgovinskog deficita koji je danas u BiH veoma izražen. Istraživanja pokazuju da rast izvoza, odnosno prodaje na inostranom tržištu, omogućava dva puta više radnih mjesta nego isti kvantitet prodaje na domaćem tržištu.

Poreska konkurentnost predstavlja jednu od najbitnijih odrednica ukupne konkurentnosti zemlje. Poreska konkurentnost je, ustvari, takmičenje među državama u privlačenju stranih direktnih investicija poreskim instrumentima i podsticajima, što presudno doprinosi privrednom i ukupnom ekonomskom rastu.

Direktni porezi koji opterećuju privredu obrnuto su proporcionalni konkurentnosti privrede. Viši direktni porezi uzrokuju više troškove preduzeća što utiče na smanjenje konkurentnosti, i obrnuto, niži direktni porezi doprinose povećanju konkurentnosti privrede.

### *Zdravstvo za sve*

Varijante rasterećenja privrede I i II podrazumijevaju prelazak sa Bizmarkovog modela finansiranja zdravstvenog sektora na kombinovani sistem, a varijante III i IV, u cijelosti znače prelazak sa Bizmarkovog na Beveridžov model zdravstvene zaštite.

U najkraćem, to znači prelazak na model koji se finansira porezima u kom su svi građani (cjelokupna populacija) osigurani.

Danas se smatra da je u V. Britaniji najefikasniji i najbolje organizovan sistem zdravstvene zaštite u svijetu i upravo ovakav model proizlazi iz varijanti III i IV poreske reforme kao kolateralna dobit fiskalne devalvacije.

Empirijska iskustva iz proteklih nekoliko decenija sugerišu da su zdravstveni sistemi koji se finansiraju iz poreza bili uspješniji u kontrolisanju javnih rashoda za zdravstvo od sistema koji se finansiraju iz doprinosa<sup>54</sup>.

### **Twinning projekat EU – simulacija uticaja na zaposlenost i javne prihode**

Simulaciju smanjenja stopa oporezivanja rada u FBiH i njen uticaj na rast zaposlenosti i javnih prihoda, u okviru Twinning projekta EU, radio je Dr. Klaus Weyerstrassa<sup>55</sup> prema modelu prilagođenom bh. prilikama.

Rezultati uticaja fiskalne devalvacije na zaposlenost u FBiH, prema modelu Dr. Klaus Weyerstrassa, dati su u tabeli koja slijedi.

Tabela 3. Procjena uticaja na zaposlenost nakon 10 godina primjene, 2026. godine

R. br.	Varijanta	Smanjenje stopa za %		PDV %	Zbirna neto stopa %	Broj zaposlenih	Ukupno povećanje broja zaposlenih	Povećanje kao rezultat poreske reforme
		Bruto	Neto					
1.	Postojeće stanje bez reformi	-	-	17	69,39	507.944	49.970	-
2.	Varijanta I	5,5	8,40	18	61,00	520.454	62.480	12.510
3.	Varijanta II	9	13,75	19	55,67	530.676	72.702	22.732
4.	Varijanta III	18,50	28,28	18	40,61	583.334	125.360	75.390
5.	Varijanta IV	18,50 + 3,57 = 22,07	28,28 + 5,46 = 33,74	19	35,15	648.468	190.494	140.524
6.	Varijanta IV	18,50 + 3,57 = 22,07	28,28 + 5,46 = 33,74	21,5	35,15	639.598	181.624	131.654

Izvor: Twinning projekat EU – model Dr. Klaus Weyerstrassa

Iz prethodne tabele je vidljivo da bi broj zaposlenih na kraju desetogodišnjeg perioda tj. 2026. godine, porastao za 49.970, ukoliko ne bi bilo reformi. To znači da bi se broj zaposlenih iz 2016. godine (457.974) povećao na 507.944 u 2026. godini, ukoliko FBiH ne bi preduzela nikakve strukturne reforme od značaja za rast zaposlenosti.

<sup>54</sup> Pogledati studiju Van der Zee i Kroneman iz 2007.

<sup>55</sup> Dr. Klaus Weyerstrass je uposlenik Institute for Advanced Studies (IHS) iz Beča, a radio je simulacije za vlade Austrije, Njemačke i Slovenije.



Kao rezultat poreske reforme, sa rasterećenjem privrede od 8,40% na neto plate (5,50% na bruto plate) u varijanti I, 2026. godine bi se broj zaposlenih povećao za oko 12.500 (prosječno godišnje oko 1.250), sa rasterećenjem od 13,75% na neto plate (9% na bruto plate) u varijanti II broj zaposlenih bi porastao za oko 22.700 (prosječno godišnje za oko 2.270), sa rasterećenjem od 28,28% na neto plate (18,50% na bruto plate) u varijanti III broj zaposlenih bi bio veći za oko 75.400 (prosječno godišnje za oko 7.540) i rasterećenje privrede od 33,74% na neto plate (22,07% na bruto plate) u varijanti IV bi donijelo rast zaposlenosti prema nalazu Dr Klause Weyerstraßa za oko 140.500 (prosječno godišnje za oko 14.050). To znači da bi ukupan broj zaposlenih u ovoj varijanti na kraju 2026. godine nakon 10-ogodišnje implementacije poreske reforme, porastao za oko 190.000.

U slijedećoj tabeli data je procjena kretanja broja zaposlenih po godinama u periodu desetogodišnje implementacije poreske reforme u varijanti IV rasterećenja privrede, kao i procjena rasta stepena zaposlenosti po godinama kao odnosa procjenjenog broja zaposlenih i procjenjenog broja radnosposobnog stanovništva u FBiH.

Tabela 4. Varijanta IV – Procjena uticaja na rast zaposlenosti za period 2017. - 2026.

God.	Broj zaposlenih		Stepen zaposlenih	
	1	2		3
		Bez reforme	Varijanta IV	
2016.		457.974	-	29,4
2017.		462.971	468.991	30,7
2018.		467.968	485.468	31,6
2019.		472.965	511.468	33,4
2020.		477.962	552.144	35,9
2021.		482.959	602.095	38,9
2022.		487.956	615.170	41,2
2023.		492.953	626.745	42,0
2024.		497.950	635.889	42,6
2025.		502.947	643.341	43,1
2026.		507.944	648.467	43,5

Izvor: Twinning projekat EU – model Dr. Klaus Weyerstraß

Prema procjeni Dr Klause Weyerstraßa, u varijanti IV rasterećenja privrede (zbirna stopa na neto plate 35,15%), već nakon prve godine implementacije bi došlo do rasta javnih prihoda za oko 91 mil.KM (budžeti 56,2 mil. KM, zdravstvo 14,2 mil. KM i PIO 20,6 mil KM). Nakon pet godina implementacije, ukupni procjenjeni javni prihodi bi bili viši za 1.005 mil. KM, a na kraju 2026. godine, budžetski prihodi u FBiH bi porasli za oko 881,8 mil. KM, prihodi PIO-a za oko 322,3 mil. KM i prihodi zdravstvenog sektora za oko 222,5 mil. KM. Dakle, ukupni javni prihodi u ovoj varijanti bi porasli na kraju 2026. godine za oko 1.426 mil. KM.

U varijanti IV, već 2021. godine bi bio ostvaren suficit federalnog budžeta u procentu od 2,7% BDP-a i takav trend bi bio nastavljen i u narednom periodu. Procjenjuje se da bi se u 2026. godini, suficit federalnog budžeta stabilizirao na oko 1,4% BDP-a što je izuzetno važno sa stanovišta obezbjeđenja razvojnog budžeta i povećanja javnih investicija.

Tabela 5. Varijanta IV – Procjena uticaja na rast javnih prihoda za period 2017. – 2026.

God.	Rast javnih prihoda	Bilans Federalnog
------	---------------------	-------------------

					<b>budžeta % BDP-a</b>
1	5	6	7	8	9
	Reforma ukupno	Budžeti	Zdravstvo	PIO	
2017.	91	56,2	14,2	20,6	-
2018.	222	137,2	34,6	50,2	
2019.	422	260,7	65,8	95,4	
2020.	664	410,3	103,6	150,2	
2021.	1.005	620,8	156,7	227,2	+2,7%
2022.	1.100	680,2	171,6	248,6	
2023.	1.192	737,1	186,0	269,4	
2024.	1.270	784,9	198,1	287,0	
2025.	1.380	853,4	215,3	311,9	
2026.	1.426	881,8	222,5	322,3	+1,4%

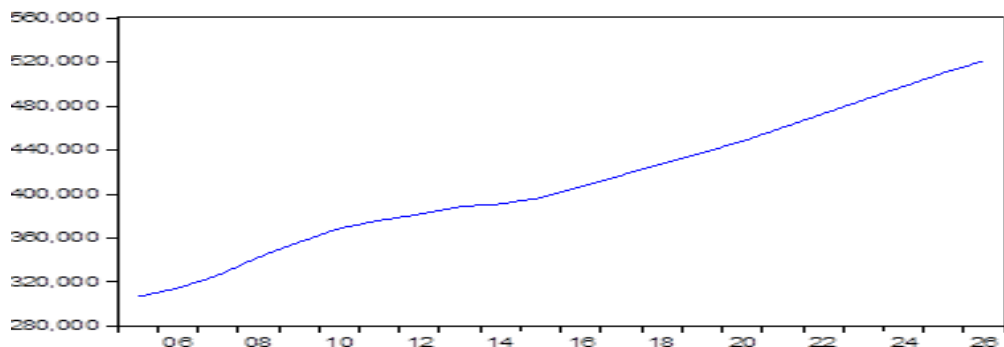
Izvor: Twinning projekat EU – model Dr. Klaus Weyerstraß

Ilustracije radi, povećanje javnih prihoda za zdravstvo u 2026. godini (222,5 mil. KM) i 4 mjeseca 2027. godine (76 mil. KM) bi bilo dovoljno da pokrije akumulirani gubitak u javnom zdravstvu FBiH zaključno sa 2015. godinom koji iznosi blizu 300 mil. KM.

FBiH se suočava s procesom starenja populacije, odnosno povećanjem udjela treće dobi u ukupnoj populaciji. U periodu 2008. – 2016. godine broj penzionera kontinuirano je rastao po prosječnoj stopi od 2,3% godišnje. Projekcije rasta broja penzionera nam govore da ćemo u 2026. imati blizu 520.000 penzionera, što znači da bi, ukoliko ne bi bilo reformi, odnos broja penzionera i radnika bio 1:0,9. Sa npr. varijantom IV rasterećenja privrede, ovaj odnos bi bio 1:1,25. Jasno je da samo dugoročno i stabilno povećanje zaposlenosti može doprinijeti stabilizaciji fonda penzionog osiguranja i povećanju prosječnih penzija.

Projekcije rasta broja penzionera pozivaju na hitne reformske korake. Rasterećenje rada i povećanje broja radnih mjesta predstavlja najracionalniju reformu i najveći doprinos stabilizaciji penzionog fonda. Ovakav pristup bi ujedno predstavljao i osnov za strategiju održivosti, i uz dodatne mjere bi osigurao dugoročnu stabilnost fonda PIO.

Slika 1: Projekcija broja penzionera do 2026. godine u FBiH



Izvor: Twinning projekat EU – model Dr. Klaus Weyerstraß

## SIMULACIJA UTICAJA NA SIROMAŠTVO

Procjenu uticaja poreske reforme na siromaštvo uradio je Federalni zavod za programiranje razvoja 2015. godine<sup>56</sup>. Zaključak Zavoda je da u implementaciji poreske reforme neće doći do značajnijeg rasta cijena ukoliko bi došlo do rasta stope PDV-a, jer su uštede privrednim subjektima zbog rasterećenja privrede mnogo veće od troška povećanja PDV-a ako bi išao na teret privrednika.

I pored toga, prilikom procjene uticaja poreske reforme na siromaštvo, Zavod je pošao od najkonzervativnije pretpostavke, a to je da će, ako u implementaciji poreske reforme dođe do povećanja stope PDV-a, u cjelosti doći do ekvivalentnog povećanja cijena po tom osnovu.

Tabela 6. Uticaj poreske reforme na smanjenje siromaštva

Stopa PDV-a %	% siromašnih	Broj siromašnih	Razlika
17	22,7	464.418	-
18	18,9	392.390	72.028
19	19,2	398.133	66.285
20	19,7	407.334	57.084
21	20,4	421.488	42.930
22	21,2	438.939	25.479

Izvor: Analiza uticaja „Poreske reforme u funkciji investicija i zapošljavanja“ na siromaštvo u FBiH Federalnog zavoda za programiranje razvoja

Iz navedene tabele je vidljivo da poreska reforma ima pozitivan uticaj na smanjenje siromaštva u svim solucijama povećanja stope PDV-a i ekvivalentnog rasta cijena. Očekivana korist od uvođenja siromašnih kategorija društva u zdravstveno osiguranje je veća od očekivanog troška siromašnih građana usljed eventualnog povećanja cijena usljed rasta PDV-a.

Sa stopom PDV-a od 18% i ekvivalentnog rasta cijena po tom osnovu, siromaštvo se smanjuje za 72.028, sa stopom PDV-a od 19% za 66.285, 20% za 57.084, 21% za 24.930 i sa stopom PDV-a od 22% i ekvivalentnim rastom cijena, siromaštvo se smanjuje za 25.479<sup>57</sup>.

Dakle, analiza Zavoda je pokazala da poreska reforma i eventualno povećanje PDV-a koje bi proizišlo iz nje, ne samo da neće pogoršati stanje siromašnih kategorija stanovništva, već će se broj siromašnih u FBiH značajno smanjiti. Drugim riječima, pozitivan efekat uvođenja u pravo na zdravstvenu zaštitu siromašnih građana je snažniji od negativnog efekta eventualnog povećanja PDV-a i pretpostavljenog povećanja cijena po tom osnovu.

## ZAKLJUČAK

Cilj fiskalne devalvacije je povećanje konkurentnosti privrede (F)BiH na domaćem i inostranom tržištu u uvjetima 'zakovanog' deviznog kursa i smanjenje sive ekonomije, što će dovesti do rasta zaposlenosti.

Predložene su četiri varijante fiskalne devalvacije.

Varijanta IV (zbirna stopa oporezivanja neto plata 35,15%) osigurava fiskalno najkonkurentniju ekonomiju u odnosu na zemlje OECD i EU. Za deset godina donosi povećanje broja zaposlenih u FBiH za oko 190.000 i rast javnih prihoda za oko 1.4 mlrd KM

<sup>56</sup> Analiza uticaja Poreske reforme u funkciji investicija i zapošljavanja na siromašne u FBiH, 2015.

<sup>57</sup> Za detaljnije informacije o metodologiji i načinu mjerenja broja siromašnih u FBiH, pogledati dokument Analiza uticaja Poreske reforme u funkciji investicija i zapošljavanja na siromašne u FBiH.

godišnje. Kratkoročno fiskalna devalvacija ima neutralan fiskalni karakter, no na srednji rok vodi rastu zaposlenosti i ekonomskog rasta i posljedično rastu javnih prihoda.

Varijante III i IV, koje donose najveći rast zaposlenosti i javnih prihoda, osiguravaju pristup zdravstvenim uslugama za cijelu populaciju s određenim nivom zdravstvene zaštite za svakog građanina. Ova kolateralna dobit fiskalne devalvacije istovremeno znači i smanjenje siromaštva u FBiH jer je pozitivan efekt uvođenja u pravo na zdravstvenu zaštitu siromašnih građana nadmašuje negativne efekte povećanja PDV-a i pretpostavljenog rasta cijena po tom osnovu.

Varijante su u skladu s OECD preporukama, EU praksom i saznanjima ekonomske teorije, koja imaju za cilj uspostavljanje efikasnijeg poreskog sistema u kome se oporezivanje rada zamjenjuje ekonomski efikasnijim oporezivanjem potrošnje i drugim vidovima poreza koji ne opterećuju poslovni sektor.

## **Literatura**

Norregaard, John and Khan ,Tehmina S., IMF 2007, „Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges“

Arnold, Jens, 2008. "Tax Policy for Economic Recovery and Growth"

Arnold, Jens, 2008., "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries," OECD Economics Department Working Papers 643, OECD Publishing

Van der Zee Jouke, Madelon Kroneman, 01/2007, Bismarck or Beveridge: a beauty contest between dinosaurs, BMC Health Services Research

Johansson Asa, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia, „Taxation and Economic Growth“, OEDC Economics Department Working

Hajkova, Dana & Nicoletti, Giuseppe & Vartia, Laura & Kwang-Yeol Yoo, 2006. "Taxation and business environment as drivers of foreign direct investment in OECD countries," OECD Economic Studies, OECD Publishing

Myles, Gareth D. 2009., "Economic Growth and the Role of Taxation-Theory," OECD Economics Department Working Papers 713, OECD Publishing

CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis 2013., "Study on the Impact of Fiscal Devaluation"

Federalni zavod za programiranje razvoja, 2011., "Poreska reforma u funkciji investicija i zapošljavanja"

Federalni zavod za programiranje razvoja, 2015., "Analiza uticaja Poreske reforme u funkciji investicija i zapošljavanja na siromašne u FBiH.

Aziz Šunje

**KORPORATIZACIJA DRŽAVNIH PREDUZEĆA -  
NAČIN UNAPREĐENJA UPRAVLJANJA JAVNIM  
PREDUZEĆIMA**

## Uvod

U ovom prilogu sagledava se aspekt javnog sektora koji se odnosi na preduzeća u vlasništvu države organizovana kao korporacije. Predmet analize su samo javna preduzeća na razini FBiH, ne i ona na kantonalnoj i lokalnoj razini. Pored opšteprihvaćenog pojma “javna preduzeća” koristit će se kao sinonim i pojam “državna preduzeća” (engl. State Owned Enterprises), naglašavajući činjenicu da je “država” (u ovom slučaju, FBiH) značajan vlasnik imovine preduzeća.

Broj državnih preduzeća u FBiH je velik, i najveća b-h preduzeća su državna, s visokovrijednom imovinom, značajnom participacijom u DBP (F)BiH, te velikim brojem radnika. Od presudnog je značaja za b-h. ekonomiju stvoriti preduslove za njihovo uspješno funkcioniranje.

**Cilj priloga** je, na temelju uvida u svjetska iskustva i kritičke analize postojećeg načina vođenja državnih preduzeća u (F)BiH, **sagledati kako se može značajnije unaprijediti način vođenja državnih preduzeća** s direktnim multiplicirajućim pozitivnim efektima na stanje cjelokupne ekonomije i društva.

### 1. Državna preduzeća u FBiH

FBiH kao “država” još uvijek je vrlo prisutna u svim privrednim sferama sa značajnim udjelom u DBP (preko 35%, Transition Report 2011.). Vlada FBiH prije dvije godine rasporedila je privredne subjekte (52 privredna subjekta) u kojima ima vlasništvo u sljedeće tri kategorije:

- Strateška privredna društva (ukupno 21 privredni subjekt)
- Privredna društva sa poteškoćama u poslovanju (23)
- Privredna društva sa učešćem državnog kapitala za privatizaciju (osam).

Okvirno je analizirano poslovanje 44 državna preduzeća iz prve dvije kategorije, preduzeća u kojima država ima većinsko vlasništvo. Analizirana je i njihova profitabilnost kroz set standardnih parametara profitabilnosti.

Zajednička odrednica svih 23 državna preduzeća iz kategorije privrednih društava s poteškoćama da je riječ o preduzećima koji posluju na granici održivosti ili sa značajnim gubicima, i da gubitaši gomilaju gubitke iz godine u godinu. Neka od njih su već pokrenula stečajni postupak. Ukupni gubitak u državnim preduzećima iz ove kategorije koji posluju s gubitkom iznosio je gotovo 90 miliona KM (na 31.12.2016.), dok pet državnih preduzeća uopće ne posjeduju kapital.

Stanje u privrednim društvima iz prve kategorije, strateška preduzeća, znatno je bolje. Jedini istinski gubitaš iz ove kategorije državnih preduzeća je JP Željeznice FBiH (gubitak od gotovo 32 miliona KM na 31.12.2016.), s tim da i određen broj preduzeća iz ove kategorije ostvaruje ne baš zadovoljavajuće poslovne rezultate (tri državna preduzeća, pored JP Željeznice FBiH, imaju negativan EBIT/prihod). Sagledavajući državna preduzeća iz ove kategorije, riječ je o raznolikim preduzećima. Znatno broj strateških državnih preduzeća nedvojbeno ima posebne tržišne pogodnosti iskazane kroz jednu vrstu monopolske pozicije (BH Gas, JP Autoceste FBiH, Međunarodni aerodrom Sarajevo, obje Pošte, obje

Elektroprivrede...), te, samim tim, i vrlo dobre poslovne rezultate. Isto tako, preduzeća iz domena namjenske industrije iskazuju, kao rezultat pripadnosti visokoprofitabilnoj industriji, dobre poslovne rezultate (neto marža Unis–Ginex 26.9 i Igman 16,2%). No, suptilnija analiza profitabilnosti državnih preduzeća iz ove kategorije, analiza profitabilnost kroz stopu povrata na imovinu i na kapital (ROA i ROE), pokazuje da najveći broj strateških državnih preduzeća ne ostvaruju veći stepen profitabilnosti u svom poslovanju. Čak 13 od 21 državnog preduzeća ostvaruje manji ROA od prosjeka FBiH (ROA na razini FBiH 2,7%), dok njih 11 ostvaruje manji ROE od prosjeka FBiH (ROE na razini FBiH 5,2%).

I ova okvirna analiza uspješnosti poslovanja državnih preduzeća u vlasništvu FBiH pokazuje da ona ne ostvaruju zadovoljavajući stepen poslovne efikasnosti, i pored toga što znatan broj njih posluje pod posebnim tržišnim pogodnostima. O uzorcima takvog stanja i načina njegovog prevazilaženja više u nastavku.

## 2. Način upravljanja državnim preduzećima u svijetu i OECD zemljama

I pored velikog privatizacijskog vala državnih preduzeća u 80-im i 90-im godinama prošlog stoljeća od početka ovog stoljeća narasta svijest da je prisustvo države i državnih preduzeća u pojedinim industrijama prijeko potrebno. Od 2005. broj državnih preduzeća na globalnoj razini se udvostručio. Državna preduzeća na globalnoj razini stvaraju oko 10% DBP-a i na njih otpada oko 20% tržišne vrijednosti ukupnog vlasničkog kapitala.

I visokorazvijene zemlje, OECD zemlje<sup>58</sup> imaju veliki broj državnih preduzeća i napuštaju koncept njihove privatizacije. Polovina OECD zemalja ima između 50 i 100 državnih preduzeća, dok druga polovina OECD zemalja ima između 25 i 50 državnih preduzeća, s tim da su  $\frac{3}{4}$  tih preduzeća u potpunom ili većinskom vlasništvu države. U kojoj mjeri su državna preduzeća prisutna u ekonomijama viskorazvijenih zemalja govori činjenica da u najvećem broj OECD zemalja učešće imovine državnih preduzeća u DBP tih zemalja participira između 15% i 35%, dok je taj odnos u Finskoj čak i nešto veći od 80%. Industrije u kojima dominira prisustvo državnih preduzeća imaju status strateških industrija za date države i u najvećem broju slučajeva riječ je o energetici, infrastrukturi, transportu, pa ne rijetko i finansijskom sektoru.

Na koji način visokorazvijene zemlje upravljaju državnim preduzećima?

OECD je u jednom opširnom istraživanju<sup>59</sup>, prepoznaje tri različita načina na koji pojedine OECD zemlje upravljaju svojim državnim preduzećima. To su:

**Sektor ministar model:** decentralizirani model u kojem su državna preduzeća sektorski raspoređena po pripadnim ministarstvima koja upravljaju njima. Riječ je o najstarijem modelu kojeg sve veći broj zemalja napušta.

**Dualni model:** vrlo prisutan model u kojem se odgovornost za upravljanje državnim preduzećima dijeli između sektorskog ministarstva i “centralnog” ministarstva. U najvećem

---

<sup>58</sup> Vidi Corporate Governance of State-Owned Enterprises – A survey of OECD countries, 2005, OECD)

<sup>59</sup> Ibidem.

broju slučajeva status “centralnog” ministarstva ima ministarstvo finansija, ili ministarstvo ekonomije, na državnoj razini.

**Centralizovani model:** relativno novi model kojeg prihvata sve veći broj zemalja. Riječ je o modelu koji centralizira upravljanje svim državnim preduzećima u okviru jednog ministarstva (najčešće ministarstvo finansija, ministarstvo industrije, ministarstvo trezora, dok je u Belgiji ustrojeno zasebno Ministarstvo za preduzeća u vlasništvu države) ili u okviru zasebne specijalizirane agencije. Neka vrsta holdinga. U Poljskoj takva agencija u sklopu ministarstva trezora zapošljava (čak) 220 ljudi.

Bez obzira koji model upravljanja državnim preduzećima je primijenjen najveći problem upravljanja državnim preduzećima je pitanje njihove poslovne efikasnosti. Državna preduzeća i u najrazvijenijim zemljama svijeta ne iskazuju zadovoljavajući stepen poslovne efikasnosti (The Economist, Nov 22, 2014.).

**Način na koji su pojedine zemlje osigurale dobro vođenje državnih preduzeća** je tretiranje državnih preduzeća kao korporacija “...vođenih od strane profesionalnih i sposobnih menadžera, ne od strane političara” (The Economist, June 21, 2014), što se postiže kroz **razdvajanje vlasničke i upravljačke funkcije** čime se državna preduzeća stavljaju **izvan direktne kontrole političkih partija na vlasti**. Svjetski najbolje vođena državna preduzeća (primjer Norveške i norveškog giganta Statoil-a kao jednog od najbolje vođenih biznisa na svijetu, državnog preduzeće u 100% vlasništvu države koje upravljanja norveškom naftom i gasom) “dokazala su da se može osigurati njihovo uspješno poslovanje...i bez vodeće državne ruke” (Isto).

I da zaključimo, parafrazirajući poruku već spominjanog članka iz The Economist (Nov. 22, 2014): **problem efikasnog funkcioniranja državnih preduzeća uspješno su razriješile samo zemlje koje drže državna preduzeća dovoljno daleko od svojih vlada.**

### **3. Način upravljanja državnim preduzećima u FBiH – kritički osvrt**

Kvalitet korporativnog upravljanja u BiH je na relativno niskoj razini. Ocjena je C, slabo do srednje, mjereno referentnim RKU indeksom: u FBiH 51,66% i u RS 53,33% ispunjenja propisanih kriterija (Papac, N., Klepić, Z. i Matić, B., str.142.). Potrebna su značajna unaprijeđenja u gotovo svim područjima korporativnog upravljanja., na što ukazuje i Reformska agenda (dio: Poslovna klima i konkurentnost).

Kvalitet korporativnog upravljanja državnih preduzeća je na još nižoj razini. Razloga je puno, pokušat ćemo ih naznačiti i ukratko elaborirati:

- Strategija, **nepostojanje jasne strategije razvoja FBiH**, odnosno **nedovoljno jasno definirano državno vlasništvo**

Još uvijek nije, strateški posmatrano, jasno prepoznato koje industrije i koji resursi su u rukama “države”, s jasnim (i konzistentnim) razgraničenjem strateških resursa kojima raspolaže “država” na svim svojim instancama (Federacija, kantoni, opštine). Pored toga, FBiH nema na odgovarajući način oblikovane niti tzv. industrijske strategije (i politike). Samim tim, u industrijama u kojima bi FBiH kao država trebala biti prisutna nije jasno utvrđeno koja očekivanja ima kao država od državnih preduzeća preko kojih bi se industrijske



strategije trebale i realizirati na efektivan i efikasan način.

- Model upravljanja državnim preduzećima, **neodgovarajući model upravljanja državnim preduzećima**

FBiH je donedavno primjenjivala već spominjani sektor ministar model upravljanja državnim preduzećima. Tako je Federalno ministarstvo prometa i komunikacija upravljalo radom 13 državnih preduzeća, dok je Federalno ministarstvo energetike, rudarstva i industrije upravljalo radom 11 preduzeća.

Početkom prošle, 2016. Vlada FBiH napušta decentralizirani model upravljanja državnim preduzećima i upravljanje državnim preduzećima locira na razinu Vlade FBiH. **Ovakav model upravljanja državnim preduzećima ne primjenjuje niti jedna razvijena zemlja svijeta.** Nema dvojbe da uspješno upravljanje većeg broja državnih preduzeća zahtijeva i odgovarajući upravljački fokus kroz, izrečeno terminologijom OECD-ovih smjernica upravljanja državnih preduzeća, ustroj zasebnog vlasničkog tijela.

- Javna, državna preduzeća nemaju u potrebnoj mjeri obilježja korporacije

Korporacija kao najpodesniji oblik organizovanja velikog biznisa nastaje i afirmira se s pojavom prvih velikih biznisa, krajem 19. i početkom 20. stoljeća, I upravo su korporacije najviše doprinijele enormnom razvoju svjetske privrede zadnjih 120-130 godina.

Sljedstveno logici korporativnog ustroja biznisa profesionalni top-menadžeri ključ su korporacijskog uspjeha. Od njihove sposobnosti ovisi i uspješnost korporativnog biznisa. Profesionalne top-menadžere regrutira nadzorni odbor, regulirajući međusobne odnose između vlasnika (nadzorni odbor kao predstavnik vlasnika) i top-menadžera (nosioci menadžerske funkcije), uključujući i top-menadžerske naknade, putem menadžerskog ugovora.

Ne ulazeći detaljnije u dobro poznati djelokrug rada nadzornog odbora te u mjesto i ulogu profesionalnih top-menadžera, činjenica je da u našim državnim preduzećima nadzorni odbor nema ingerencije koje bi korporativni nadzorni odbor morao da ima. Pored toga, naša državna preduzeća uopšte ne poznaju kategoriju profesionalnih menadžera, uz naznaku da, generalno govoreći, u našem društvu još uvijek nije prisutna svijest da kvalitet biznisa prevashodno ovisi od kvaliteta ljudi koji ga vode, od kvaliteta njihovih top-menadžera. Isto tako naša državna preduzeća ne primjenjuje institut menadžerskih ugovora kao osnovnog mehanizma kojim se reguliraju odnosi između nosioca vlasničke (nadzorni odbor) i menadžerske funkcije.

- Javna preduzeća su pod velikim uticajem političkih partija na vlasti

Nakon svakih parlamentarnih izbora u (F)BiH političke partije koje osvoje vlast dijele izborni plijen – dogovarajući se kojoj partiji u vlasti „pripada“ koje državno preduzeće. Potom, dolazi do čistke: smjenjuju se članovi nadzornih odbora i uprava koji ne pripadaju toj političkoj opciji, ne obazirući se na postignute poslovne rezultate. O članstvu u nadzornim odborima i upravama državnih preduzeća odlučuje se, de facto, na sjednicama kadrovske komisije političkih partija kojima su preduzeća preraspodjeljena. Nadzorni odbori samo formalno odobravaju članove uprave (top-menadžere) koje odaberu kadrovske komisije pripadajuće političke partije. Uz to, državna preduzeća postaju oaza u kojoj političke partije zapošljavaju

svoje kadrove mimo stvarnih potreba. Bilo bi iznimno korisno napraviti analizu u kojoj mjeri je povećan broj zaposlenih u pojedinim državnim preduzećima u odnosu na obim poslovanja i veličinu kapaciteta u dužem vremenskom periodu.

Kriterij izbora članova nadzornih odbora u najvećem broju slučajeva je partijska podobnost. Istom logikom, logikom političke podobnosti, biraju se i top-menadžeri i članovi uprava. I, potpuno protivno logici korporativnog upravljanja, top-menadžeri najčešće nemaju mogućnost izbora najbližih saradnika. Samim tim, **korporativni vrh državnih preduzeća ne prepoznaje državu kao vlasnika, već političku partiju koja je kontrolira, stavljajući u pravi plan interese date političke partije, a ne interese države i državnog preduzeća.**

- **Zakonska rješenja** koja dodatno reguliraju korporativno upravljanje javnih preduzeća **protivna su logici korporativnog upravljanja**

Pored Zakon o privrednim društvima FBiH funkcioniranje državnih preduzeća u kojima je država većinski vlasnik (preko 50%) dodatno je reguliran većim broj zakonskih akata i podakata. Zajednička odrednica tih dodatnih zakonskih određenja je da se umanjuju prerogativi korporacije kao oblika organiziranja biznisa. Oni top-menadžere (pa i članove nadzornih odbora) tretiraju u većoj mjeri kao neku vrstu državnih službenika, ne kao profesionalne menadžere, locirajući na Vladu FBiH moć i znatan dio ovlasti koje bi, slijedeći logiku korporativnog upravljanja, trebale biti stacionirane na razini nadzornih odbora.

Pored toga, **ograničenja u visini naknade za top-menadžere (mjesečna naknada: četiri, odnosno pet prosječnih plata FBiH, uz mogućnost godišnjeg bonusa do dvije prosječne plate), pa i za članove nadzornih odbora (mjesečna naknada: jedan prosječna plata), protivna su logici korporativnog upravljanja.** Nerealno je očekivati da će kvalitetni profesionalni menadžeri pristati da vode poslovni subjekte čija se imovina iskazuje u stotinama miliona KM za datu naknadu, niti će ozbiljni ljudi pristati biti članovi nadzornih odbora za predviđeni iznos naknade, uz pretpostavljenu lojalnost političkim partijama koje su ih imenovala.

#### **4. Kuda i kako dalje?**

Kao što smo vidjeli, broj državnih preduzeća u FBiH je velik, i najveća b-h preduzeća su državna preduzeća, s visokovrijednom imovinom, značajnom participacijom u BDP (F)BiH te velikim brojem radnika. Međutim, državna preduzeća FBiH nisu u dovoljnoj mjeri efikasna i na odgovarajući način vođena, što ima direktne reperkusije na cjelokupnu ekonomiju zemlje.

Na koji način unaprijediti rad državnih preduzeća?

##### *4.1. Država vlasnik*

**Prvi (pred)korak** za unapređenja rada državnih preduzeća je utvrditi u kojim sektorima privrede **država kao vlasnik** treba biti prisutna, što nije moguće utvrditi bez jasno definirane strategije razvoja FBiH i jasno definiranih industrijskih strategija, te jasnog razgraničenja ingerencije države vis-à-vis državne imovine na svim instancama: Federacija, kantoni, opštine (ovdje je fokus na Federaciji kao “državi”). Shodno tome, prvi preduslov za oblikovanje načina unapređenja rada državnih preduzeća je **definiranje u kojim sektorima, u kojim**

**industrijama država ostaje vlasnik**, te koja su **očekivanja države u datim industrijama** (industrijske strategije).

Iako ovo pitanje (pitanje strategije razvoja (F)BiH i njenih industrijskih strategija te, privatizacije državne imovine) u značajnoj mjeri prevazilazi okvir ovog priloga, nedvojbeno je da će država (na svim instancama) i dalje biti prisutna u velikom broju industrija. Infrastrukturne industrije koje imaju karakter javnog dobra (energija, putna i željeznička infrastruktura, šume, vode itd), pa i industrije u kojima (F)BiH može graditi komparativnu prednost, i dalje bi trebale biti u vlasništvu države, (F)BiH, te privatizacija nije put koji treba slijediti. Nema dvojbe da će jasna strategija razvoja olakšati precizno određenje koja državna preduzeća imaju status strateških preduzeća. Isto tako, jasne industrijske strategije odredit će koja očekivanja ima država od pojedinih državnih preduzeća u industrijama u kojima će država biti prisutna.

#### *4.2. Ustroj modernog sistema korporativnog upravljanja u državnim preduzećima*

**Ključni korak** u stvaranju pretpostavki za uspješno funkcioniranje državnih preduzeća trebao bi biti **ustroj modernog sistema korporativnog upravljanja u državnim preduzećima** kroz korporatizaciju državnih preduzeća. Ustroj modernog sistema korporativnog upravljanja državnih preduzeća trebao bi se realizirati kroz provedbu cjelovitog projekta vođenog od strane kompetentnih konsultanata i podržanog od Vlade FBiH. U nastavku naznačujemo naše viđenje načina na koji bi trebao biti ustrojen sistem korporativnog upravljanja državnim preduzećima u FBiH.

Nema dvojbe da bi moderan sistem korporativnog upravljanja u državnim preduzećima u FBiH morao u potpunosti slijediti i podržati logiku OECD-ovih smjernica za korporativno upravljanje u državnim preduzećima, koji su izvedeni i potpuno kompatibilni sa OECD-ovim principima korporativnog upravljanja. Visok stepen kompatibilnosti između OECD-ovih principa korporativnog upravljanja i OECD-ovih smjernica za korporativno upravljanje u državnim preduzećima samo potvrđuje već izrečeno stanovište da i državna preduzeća trebaju funkcionirati kao korporacije u okviru kojih je država samo jedan od vlasnika (dioničara) zainteresiran da (državna) korporacija uspješno posluje.

OECD-ove smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima
---

- |   |
|---|
| I. Osigurati učinkovit pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća (šest smjernica A-F) |
| II. Država u ulozi vlasnika (šest smjernica A-F)  |
| III. Pravičan tretman dioničara (četiri smjernice A-D)                                      |
| IV. Odnosi sa zainteresiranim stranama (tri smjernice A-C)                                  |
| V. Transparentnost i otvorenost (pet smjernica A-D)   |
| VI. Odgovornost (nadzornih) odbora državnih preduzeća (šest smjernica A-F)                  |

**OECD-ove smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima** trebale bi biti “**mapa puta**” u projektu ustroja modernog sistema korporativnog upravljanja u državnim preduzećima, kao što bi i OECD-ovi principi korporativnog upravljanja trebali biti “**mapa puta**” za podizanje razine korporativnog upravljanja i u privatnom sektoru u FBiH. Vidjeli

smo da razina korporativnog upravljanja u BiH (i u F BiH i RS) nije na zadovoljavajućoj razini.

Na ovom mjestu fokusirat ćemo se na sljedeća dva aspekta, dva kamena temeljca na kojima bi trebao počivati moderni sistem korporativnog upravljanja u državnim preduzećima:

1. način (model) upravljanja državnim preduzećima
2. korporatizacija državnih preduzeća

#### 4.2.1. Način (model) upravljanja državnim preduzećima – vlasničko tijelo

Vidjeli smo da je u OECD zemljama praksa potvrdila da se **centralizirani model upravljanja državnim preduzećima** ispoljio kao najdjelotvorniji. Riječ je o načinu upravljanja državnim preduzećima koji preporučuje i druga OECD-ova smjernica (II. Država u ulozi vlasnika). Vidjeli smo i da različite OECD zemlje na različit način centraliziraju upravljanje državnim preduzećima: osnivanjem zasebnih agencija u sklopu pojedinih ministarstva, ili samostalnih agencija, pa čak, u slučaju Belgije, i zasebnog Ministarstva za upravljanje državnim preduzećima.

OECD-ova smjernica: II. Država u ulozi vlasnika definira i okvirni djelokrug rada takvog tijela. Pozicionira ga na način da, s jedne strane, relativizira uticaj političkih partija na vlasti (direktna odgovornost Parlamentu, ne Vladi), te, s druge, omogući relativno neovisno djelovanje državnih korporacija pozicioniraju nadzorni odbor državnog preduzeća, sljedstveno logici korporativnog upravljanja, kao centralni korporacijski organ (smjernica C: Država treba da prepusti nadzornim odborima državnih preduzeća da izvršavaju svoje nadležnosti i da poštuju njihovu neovisnost), uz aktivno učešće centraliziranog vladinog tijela u imenovanju kompetentnih članova nadzornih odbora. Po logici stvari vladino centralizirano tijelo “ ... uspostavlja sistem izvještavanja koji omogućava redovno praćenje rezultata državnog preduzeća” (smjernica F, tačka 3), i time ostvaruje svoju nadzornu ulogu.

#### OECD-ova smjernica: II. Država u ulozi vlasnika

A. Vlasti bi trebalo da razviju i objave vlasničku politiku koja utvrđuje sveukupne ciljeve državnog vlasništva, ulogu države u korporativnom upravljanju u državnim preduzećima, te način kako će implementirati svoju vlasničku politiku.

B. Vlasti ne treba da budu uključene u svakodnevno upravljanje u državnim preduzećima i treba da im omoguće potpunu poslovnu samostalnost kako bi postigla njihove zacrtane ciljeve.

C. Država treba da prepusti nadzornim odborima državnih preduzeća da izvršavaju njihove nadležnosti i da poštuje njihovu neovisnost.

D. **Vršenje vlasničkih prava** mora biti jasno određeno u okviru državne uprave. To se može omogućiti **osnivanjem koordinacionog tijela** ili, još prikladnije, **centralizacijom vlasničke funkcije**.

E. Koordinaciono ili **vlasničko tijelo** treba da bude odgovorno predstavničkim tijelima, kao što je **parlament**, i da ima jasno utvrđene odnose sa odgovarajućim javnim tijelima, uključujući vrhovne državne institucije za reviziju.

F. Država kao aktivan vlasnik treba da ostvaruje svoja vlasnička prava saglasno pravnom obliku svake kompanije. Njene glavne dužnosti uključuju:

1. biti zastupljena na skupštini dioničara i glasati po osnovu državnih dionica.
2. **ustanovljavanje dobro strukturiranih i otvorenih postupaka imenovanja članova nadzornih odbora u državnim preduzećima** u potpunom ili većinskom državnom vlasništvu, te **aktivno učešće u imenovanju odbora svih državnih preduzeća**.
3. Uspostavljanje sistema izvještavanja koje omogućava redovno praćenje i procjenu rezultata državnog preduzeća.
4. Kada to dozvoljava pravni sistem zemlje i nivo državnog vlasništva, održavanje stalnog dijaloga sa vanjskim revizorima i određenim državnim kontrolnim organima.
5. Osiguravanje da **planovi naknada za članove nadzornih odbora državnih preduzeća podržavaju dugoročne interese kompanije i mogu privući i motivisati kvalifikovane profesionalce**.

Svakako bi se, kroz projekt ustroja sistema korporativnog upravljanja u državnim preduzećima, morao vrlo precizno definirati status, djelokrug i način rada jednog takvog centraliziranog tijela uzimajući u obzir, pored OECD-ovih smjernica, i način kako su to uradile zemlje koje bi mogle poslužiti kao vrsta oglednog modela. Sagledavajući bh. historijsko-kulturalni kontekst, mišljenja smo da bi **uspješni austrijski ÖBIB mogao biti jedan od orijentira kako na centraliziran način upravljati državnim preduzećima**. Uostalom i prve korporacije na ovim prostorima ustrojene su u vrijeme kada je BiH bila pod jurisdikcijom Austro-Ugarske monarhije<sup>60</sup>.

#### 4.2.2. Korporatizacija državnih preduzeća

Bez obzira na određene različitosti u ustroju korporacija u različitim dijelovima svijeta,, korporaciju kao oblik organiziranja velikog biznisa diljem svijeta karakterizira tzv. ograničeno jemstvo (dioničari) i odvojenost vlasničke i menadžerske funkcije. I prema OECD-ovoj definiciji korporativnog upravljanja ključni akteri korporacije su dioničari (engl. shareholders), (nadzorni) odbor (engl. board), top-menadžment, te ostale interesno-utjecajne skupine (eng. stakeholders) na koje je u svom poslovanju upućena korporacija (kupci, dobavljači, zaposlenici itd.).

#### OECD-ova definicija korporativnog upravljanja

Korporativno upravljanje uključuje strukturu odnosa između (1) top-menadžmenta (uprave) korporacije, (2) njenog (nadzornog) odbora, (3) njenih vlasnika (dioničara) i (4) ostalih interesno-uticajnih skupina. Korporativno upravljanje također osigurava strukturu

<sup>60</sup>I zemlje u okruženju, nastale raspadom bivše Jugoslavije, još uvijek nisu oblikovale model upravljanja državnim preduzećima koji bi mogao biti ogledni model za (F)BiH. I njihova državna preduzeća iskazuju gotovo identične probleme u svom funkcioniranju kao i državna preduzeća u (F)BiH.

posredstvom koje se oblikuju korporacijski ciljevi, te ustrojavaju sredstva za ostvarenje ciljeva i kontinuirano mjerenje korporacijske uspješnosti.

Svaka korporacija funkcionira tako da vlasnici (dioničari) putem skupštine biraju svoje predstavnike u (nadzorni) odbor, koji angažira i nadzire rad profesionalnih top-menadžera koji operativno vode biznis. U tom kontekstu posmatrano nadzorni odbor (predstavnik dioničara), s jedne, i top-menadžeri kao nosioci odvojene menadžerske funkcije, s druge strane, glavni su akteri svake korporacije, a menadžerski ugovor je mehanizam koji osigurava blansiranje protivrječnih interesa vlasnika i menadžera. Nadzorni odbor u odnosu na top-menadžere ima status nadređenog, te, samim tim, i status ključnog organa korporacije. Od kvaliteta ljudi koji sjede u (nadzornim) odborima i top-menadžera ovisi i kvalitet korporacije.

Stoga nema razloga da i državna preduzeća organizirana kao korporacije ne funkcioniraju kao i svaka druga korporacija. Jedina razlika je što država kao vlasnik putem svog vlasničkog tijela, a polazeći od industrijskih strateških određenja i politika, može pred državna preduzeća postaviti svoja vizionarsko-strateška očekivanja koja bi državna preduzeća trebala dosegnuti na efikasan način.

Samim tim, korporatizacija državnih preduzeća ne bi trebala značiti ništa drugo nego utemeljenje državnih preduzeća na korporativnim principima. I OECD-ova VI. smjernica pozicionira nadzorni odbor kao ključni organ državnog preduzeća, s tim da bi se potreban fokus trebao staviti i na profesionalizaciju menadžmenta. Ne zaboravimo, u konačnici ipak od kvaliteta menadžmenta uvijek zavisi i kvalitet biznisa.

Da rezimiramo priču o korporatizaciji državnih preduzeća.

Državna preduzeća trebaju imati obilježja korporacije na način da je njihov **nadzorni odbor ključni korporativni organ** s djelokrugom rada kojeg pretpostavlja i VI. OECD-ova smjernica, **uz odgovarajuću komunikaciju s vlasničkim tijelom**. Ključno je i pitanje sastava nadzornog odbora kojeg bira vlasničko tijelo. Mišljenja smo da bi u nadzornom odboru moralo biti mjesta i za nezavisne članove (jedan do dva ovisno od veličine odbora), kompetentne, poštene i samosvjesne ljude koji nisu predstavnici vlasnika, pa (čak) i za predstavnike uposlenika. Svakako je način izbora članova nadzornog odbora jedno od ključnih pitanja koje se treba sagledati kroz realizaciju projekta ustroja modernog sistema korporativnog upravljanja.

Naredno obilježje korporatiziranih državnih preduzeća trebao bi da bude **profesionalni menadžment**, odnosno angažman profesionalnih menadžera od strane nadzornih odbora (uz odgovarajuću uključenost vlasničkog tijela). Profesionalni menadžeri bi imali potreban stepen slobode u obavljanju menadžerskih poslova pod nadzorom nadzornog odbora usmjerenih u pravcu ostvarenja strateških ciljeva postavljenih (ili odobrenih) od strane vlasničkog tijela, kao refleksija odgovarajućih industrijskih strategija i politika. Rezultat rada profesionalnih menadžera valorizirao bi se od strane nadzornog odbora (i vlasničkog tijela) isključivo kroz prizmu ostvarenih strateških ciljeva i poslovnih rezultata. Nema razloga da npr. neko naše državno preduzeće menadžerski ne vodi neki profesionalni menadžer koji dolazi iz neke druge zemlje s odgovarajućim menadžerskim iskustvom.

OECD-ova smjernica: VI. Odgovornost (nadzornih) odbora državnih preduzeća

A. Odbori državnih preduzeća treba da imaju jasan mandat i krajnju odgovornost za rezultate kompanije. **Odbor treba da bude potpuno odgovoran vlasnicima, da djeluje u najboljem interesu kompanije i sve dioničare tretira pravično.**

B. Odbori državnih preduzeća treba da obavljaju svoje dužnosti nadgledanja uprave i strateškog vođenja, saglasno ciljevima postavljenim od strane vlade i vlasničkog tijela. **Odbori treba da imaju ovlasti da imenuju i razrješavaju glavnog izvršnog direktora.**

C. **Odbori državnih preduzeća treba da budu sastavljeni tako da mogu donositi objektivne i neovisne prosudbe.** Dobra praksa upućuje da funkcija predsjednika odbora bude odvojena od glavnog izvršnog direktora.

D. Ukoliko je obavezna zastupljenost uposlenika u odboru, potrebno je uspostaviti mehanizme koji garantuju da se ta zastupljenost ostvaruje učinkovito i da doprinosi poboljšanju sposobnosti, informisanosti i neovisnosti odbora.

E. Kada je neophodno, odbori državnih preduzeća treba da formiraju specijalizirane komisije radi podrške odboru u punom sastavu u vršenju njegovih funkcija, naročito u pogledu revizije, upravljanja rizikom i naknada.

F. Odbori državnih preduzeća trebalo bi da vrše godišnju procjenu njihovih učinaka.

Odnos između nadzornog odbora i profesionalnih menadžera regulirao bi se **menadžerskim ugovorom**, s tim da bi naknade za menadžerski angažman, kao i naknade za angažman članova nadzornih odbora, trebale biti (daleko) iznad trenutnih limita. Odrednice menadžerskih ugovora bi se odobravale od strane vlasničkog tijela.

Rezultat projekta ustroja modernog sistema korporativnog upravljanja državnih preduzeća trebao bi biti i set zakonskih i podzakonskih akata koji će verifikirati projektirano stanje. U svakom slučaju riječ je o vrlo cjelovitom projektu koji na paradigmatično drugačiji način pozicionira državna preduzeća, tako da bi se u njegovoj realizaciji moralo voditi računa i o načinu njegove prezentacije na liniji stvaranja podržavajućeg ambijenta za njegovo prihvatanje.

### **Zaključci**

Gotovo 10 milijardi KM kapitala i značajna participacija u BDP u rukama je preko 40 preduzeća s većinskim državnim vlasništvom. No, poslovno su neefikasna i mnoga od njih gubitaši. prvenstveno zbog nejasnog određenja države kao vlasnika i neodgovarajućeg načina (modela) upravljanja tim preduzećima, uz veliku uticaj političkih partija na vlasti.

Država će i dalje biti prisutna u privredi FBiH, pa je pitanje efikasnosti tih preduzeća od iznimne ekonomske važnosti.. Unapređenje upravljanja njima imalo bi multiplicirajući pozitivni uticaj na ekonomski razvoj FBiH.

Restrukturiranju upravljanja državnim preduzećima treba prići slijedeći iskustva zemalja koja su to uradila na uspješan način te slijedeći OECD-ove smjernice za upravljanje državnim preduzećima.

Kao **prvo**, polazeći od jasnog određenja sfere privrede (industrija) u kojima se država pojavljuje kao vlasnik (strategija razvoja FBiH), te jasnog određenja njenih očekivanja kao

vlasnika (industrijske strategije), treba **definirati model upravljanja javnim preduzećima na državnom nivou** (centralizovani model).

Kao **drugo**, potrebno je kroz odgovarajući zakonodavni okvir **korporatizirati državna preduzeća** da ih se, pored ostalog, u dovoljnoj mjeri distancira od uticaja političkih partija na vlasti. Nema razloga da državna preduzeća funkcioniraju na bitno drugačiji način nego bilo koja druga uspješna korporacija u privatnom vlasništvu.

Logika korporatizacije državnih preduzeća trebala bi se, uz odgovarajuću prilagodbu, primjeniti i na državna preduzeća na kantonalnoj i lokalnoj razini, jer se upravljanje državnom imovinom I na nižim razinama vlasti treba reformirati.

## **Reference**

Corporate Governance of State-Owned Enterprises – A survey of OECD countries, 2005, OECD

Leviathan as capitalist, The Economist, June 21. 2014.

OECD Guideline on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005, OECD

Papac, N., Klepić, Z. i Matić, B. (2016), Mjerenje kvalitete korporativnog upravljanja u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova (Šesti interkatedarski skup katedri za menadžment zemalja jugoistočne Evrope), Ekonomski fakultet Univerziteta u Banja Luci, 132-149

State capitalism in the dock, The Economist, Nov. 22., 2014.

Reformaska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018.

Šunje A., Cero E., Ahmetspahić E. (2014), Struktura iskorištenja potencijala – korporatizacija državnih preduzeća kao jedan od načina za djelotvornije iskorištenje (naših) potencijala, Zbornik radova (XIV međunarodni ekonomski forum: Korporativno upravljanje u BiH), Revicon, d.o.o., Sarajevo 55-86



**Igor Živko**

**STRUKTURA FINANCIJSKOG SEKTORA I ODNOS S  
REALNIM SEKTOROM U FUNKCIJI EKONOMSKOG  
RASTA**

## 1. UVOD

Financijski sektor zemalja regije najčešće se označava kao plitki financijski sustav. Banke predstavljaju veličinom svoje aktive najznačajnije institucije u takvim financijskim sustavima. Kao mogući konkurentni, a nedovoljno još razvijeni pojavljuju se nebankarske financijske institucije i financijska tržišta. Imajući u vidu najznačajnije bankarske poslove posve je jasno kako banke predstavljaju ujedno i najznačajnijeg kreditora gospodarstva tih zemalja. Upravo je to razlog zbog kojeg se kao funkcija banaka navodi osiguranje sekundarne likvidnosti za gospodarstvo. Bez dobrog financijskog sektora nema gospodarskog rasta (King, Levin, 1993). Levine 2001. godine utvrđuje pozitivnu vezu između razvoja financijskih posrednika i ekonomskog rasta na temelju istraživanja provedenog u 74 zemalja u razdoblju od 1960-1995. Beck i Levine 2004. godine zaključuju kako banke i tržišta kapitala neovisno jedno od drugog potiču rast.

Rad donosi kratki prikaz strukture financijskog sektora u Federaciji BiH te njegova obilježja. Posebno je dan naglasak na veze koje je moguće utvrditi između financijskog sektora i gospodarstva. Na kraju rada dan je prikaz ciljeva koji bi trebali biti ostvareni u narednom razdoblju.

## 2. STRUKTURA FINANIJSKOG SEKTORA U BOSNI I HERCEGOVINI – STANJE I OBILJEŽJA

Promatrajući strukturu financijskog sektora Bosne i Hercegovine, odnosno, njezinih entiteta jasno je kako financijskim sustavom dominiraju banke koje u ukupnoj aktivni financijskog sustava čine više od 87% udjela.<sup>61</sup> Kao konkurencija tako razvijenom bankarskom sektoru stoji segment nebankarskih financijskih institucija i to prvenstveno društva za osiguranje i mikrokreditne organizacije. Promatrajući strukturu financijskih sektora zemalja regije u njihovim financijskim sektorima zahvaljujući prije svega reformama sustava mirovinskog osiguranja pojavljuju se privatni mirovinski fondovi. Koliki je značaj banaka u F BiH najbolje govori podatak o visini aktive bankarskog sektora F BiH za 2016. godinu koji iznosi 18,3 milijarde KM, a u aktivni krediti s iznosom od 12,3 milijarde KM.<sup>62</sup> Sektor leasinga čini 7 leasing društava sa aktivom od 421,5 milijun KM s potraživanjima po financijskom leasingu od 311 milijuna KM, udio financijskog leasinga u strukturi preko 70%.<sup>63</sup> Sektor mikrokreditnih organizacija čini 11 mikrokreditnih fondacija i 1 mikrokreditno društvo s aktivom od 440,1 milijun KM od čega su 337,9 milijuna KM krediti.<sup>64</sup> U 2015. godini poslovalo je 13 društava za osiguranje društava za osiguranje, od čega 5 društava koje pruža usluge neživotnih osiguranja, 7 društava koje pružaju usluge životnih i neživotnih osiguranja te 1 reosiguranje, ukupna premija iznosila je 424,5 milijuna KM od čega premija neživotnih osiguranja 319,2 milijuna KM.<sup>65</sup> Svi sektori pokazuju usporedni rast.

Razlog ovakvoj strukturi je povijesno nasljeđe, ali i nedovoljno plodno tlo za aktivno djelovanje drugih financijskih posrednika koje bi sa sobom dovelo do pojave novih financijskih proizvoda i usluga za gospodarstvo. Strukturu financijskog sektora zemalja regije obilježavaju stalne promjene unutar sektora (konsolidacija, unaprjeđenje poslovanja kroz troškovnu racionalizaciju, transparentnost, regulacija), ali i vanjski utjecaji

<sup>61</sup> CBBiH, Izvještaj o financijskoj stabilnosti za 2015, Sarajevo, 2016., str. 44.

<sup>62</sup> FBA, Izvještaj o financijskom sektoru F BiH za 2016, Sarajevo, 2017., str. 20.

<sup>63</sup> FBA, Informacija o leasing sektoru F BiH za 2016, Sarajevo, 2017., str. 7-10.

<sup>64</sup> FBA, Informacija o mikrokreditnom sektoru F BiH za 2016, Sarajevo, 2017, str. 7.

<sup>65</sup> Agencija za nadzor osiguranja F BiH, Bilten društava za osiguranje u F BiH za 2015, Sarajevo, 2016, str. 5-8.

(internacionalizacija, profitabilnost, finansijski šokovi). Ove promjene u finansijskom sektoru F BiH najbolje se mogu pratiti kroz broj finansijskih posrednika, vlasničku strukturu, intermedijaciju, koncentraciju i konkurenciju na pojedinom tržištu, profitabilnost i učinkovitost njihova djelovanja.

Procesom privatizacije u okviru reformi prije svega u bankarski sektor ulazi i postaje dominantnom strani kapital. Dominacija stranog kapitala u bankarskom sektoru ostavlja prostor raspravi o koristima i nedostacima istog po domaći finansijski i realni sektor, a ima utjecaj na vlasničku strukturu i u drugim sektorima.

Intermedijacija označava stupanj razvijenosti finansijskog posredovanja mjereno odnosom aktive sektora i nacionalnog GDP-a. Profitabilnost je sintetički pokazatelj performansi mogućnosti jer ukazuje na različite interese vlasnika, menadžmenta i klijenata. Razina profitabilnosti je uvjetovana nizom unutarnjih i vanjskih čimbenika. Kvaliteta menadžmenta, kvaliteta aktive, upravljanje likvidnošću, uporaba finansijske poluge (omjera vlastitog i tuđeg kapitala), politika rezerviranja, ekonomija obujma, troškovi poslovanja predstavlja unutarnje čimbenike profitabilnosti.

Pod koncentracijom podrazumijeva se pripajanje, spajanje, stjecanje kontrole ili prevladavajućeg utjecaja stjecanjem većine dionica ili većinskog prava glasa u skupštini, odnosno stjecanjem kontrole ili prevladavajućeg utjecaja na drugi način u skladu sa zakonom. Pojam koncentracije je jedan od osnovnih elemenata pri analizi konkurentnosti i tržišnih struktura odnosno tržišne moći u sektoru. Pitanje koncentracije tržišta interesantno je sa stajališta zaštite tržišnog natjecanja. Uobičajeno se koncentracija i konkurencija vezuje za relevantno tržište proizvoda<sup>66</sup> ili zemljopisno područje. U uvjetima finansijskog integriranja koncentraciju treba promatrati kroz prizmu mobilnosti klijenata, njihove bolje informiranosti i brisanju granica između pojedinih zemljopisnih područja.

Učinkovitost je koncept koji se može primjenjivati u različitim aspektima na poslovanje jednog poduzeća. Sukladno tehničkoj definiciji učinkovitost se može promatrati kao troškovna učinkovitost i profitna učinkovitost. Troškovna učinkovitost označava sposobnost da se ostvari određena količina outputa uz minimalne troškove. Profitna učinkovitost banke je njezina sposobnost u maksimiziranju njezina profita uz danu kombinaciju inputa i outputa. Kako finansijski posrednici doprinose ekonomskom rastu čineći dostupnim izvore financiranja potrebne za jednostavniju organizaciju proizvodnje realnih dobara nameće se potreba analize učinkovitosti finansijskih posrednika u obavljanju te funkcije.

Finansijski sektor u F BiH promatra po navedenim obilježjima u svim sektorima, posebice u dominantno bankarskom sektoru je u dominantno stranom privatnom vlasništvu, sa tendencijom konsolidacije, umjerene koncentracije, prihvatljivom profitabilnošću, boljom troškovnom učinkovitošću.

### **3. VEZA STRUKTURE FINANCIJSKOG SEKTORA I REALNOG SEKTORA U FUNKCIJI EKONOMSKOG RAZVOJA**

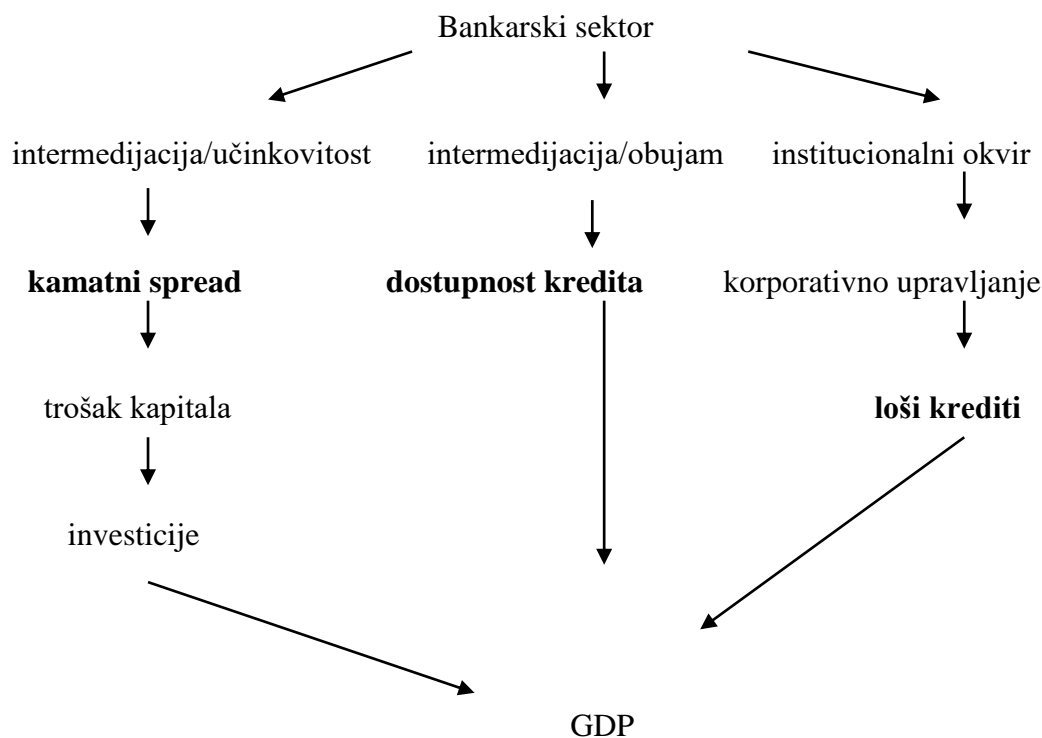
Na temelju naprijed rečenog, a uz dominantno bankarski sektor moguće je oblikovati neke od mogućih kanala djelovanja banaka na gospodarski razvoj (slika 1). Podizanje kvalitete bankarskih usluga doprinosi regionalnom ekonomskom rastu (Hassan, Koetter, Wedow, 2007,

---

<sup>66</sup> Relevantno tržište čine svi ponuditelji proizvoda koji su stvarni ili potencijalni konkurenti promatrano sa stajališta proizvoda ili zemljopisnog područja.

2).<sup>67</sup> Utjecaj banaka na gospodarski razvoj u zemljama regije ovisi o određenim činiteljima iz okruženja i unutar samog bankarskog sektora.

Slika 1: Kanali utjecaja banaka na realni sektor u zemljama regije



Izvor: autor

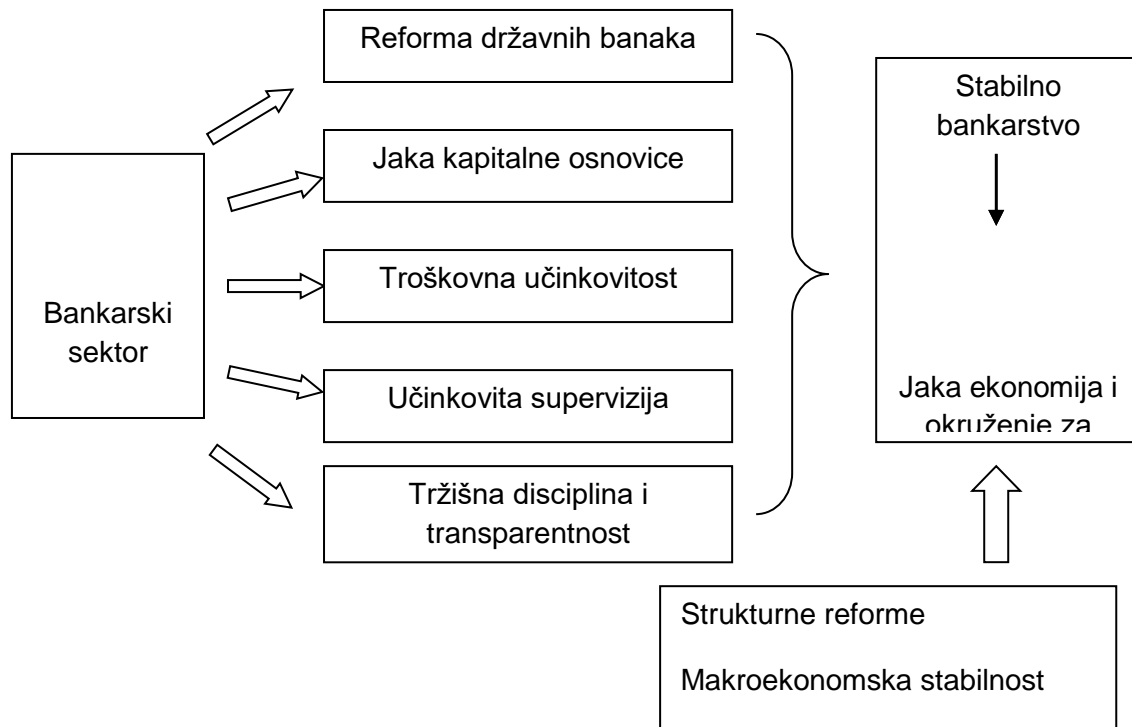
Iz prikazanog je vidljivo kako mijenjanje okruženja u koju banke djeluju dovodi do promjene strukture na bankarskim tržištima. Liberalizacija i deregulacija bankarskih sektora zemalja regije uvodi banke u proces financijske integracije unutar EU. Integracija bolje rečeno otvaranje banka inozemstvu povećava konkurentnost, nameće potrebu za učinkovitošću što smanjuje kamatni spread, a time i troškove kapitala za gospodarske projekte. Na drugoj strani bi trebala kroz u većoj ponudi dostupnost kredita gospodarstvu. Kvaliteta bankarske intermedijacije i njezin volumen pozitivno djeluju na gospodarski rast. Korporativnim upravljanjem i usvajanjem dobrih praksa i izgradnjom učinkovitog sustava upravljanja rizicima kojim se banka izlaže smanjiti broj loših kredita u kreditnim portfeljima banaka. Uz sve rečeno uz podatak da banke u zemljama regije predstavljaju glavni izvor sredstava za gospodarstvo i imajući na umu sve specifičnosti integriranja u EU vlade i monetarne vlasti trebaju upravljati ovim kanalom monetarnog transmisijskog mehanizma.

Financijski sektor treba djelovati u skladu s načelima otvorenog tržišta sa slobodnom konkurencijom dajući potporu učinkovitoj alokaciji resursa. U skladu s ovom odredbom logično je da nacionalne vlasti načine okvir koji će potaći brži razvoj bankarskog i financijskog sektora. Na izgradnji financijske strukture osim vlasti kao značajan čimbenik javljaju se tržišni sudionici (slika 2).

Slika 2: Kanali utjecaja razvijenosti financijske strukture na gospodarstvo

<sup>67</sup> Prema istom istraživanju unaprjeđenje operativne učinkovitosti banaka za jednu standardnu devijaciju (oko 6%) imat će za učinak povećanje za 0.4% ekonomskog rasta.





Razvoju finansijske strukture, posebice, bankarskog sektora poseban značaj treba dati ekonomskim posljedicama koje se javljaju kroz učinkovitost i konkurentnost nacionalnih ekonomija. Bankovni krediti predstavljaju primarni izvor financiranja investicijskih i potrošačkih potreba u BiH i zemljama regije. Slična ili bolje rečeno identična situacija bilježi se u novim zemljama članicama EU. Veliki broj istraživanja pokazuje kako postoji pozitivna veza između stupnja razvijenosti finansijskog sektora i ekonomskog razvoja. Istraživanja Levina iz 1997. i 1998. godine te Rajana 1998. godine potvrđuju kako su zemlje sa dobro razvijenim finansijskim institucijama zabilježile intenzivan rast GDP. Banka ima posebnu ulogu kada je u pitanju rješavanje problema asimetričnosti informacija jer može uspostaviti odnos s klijentom i nadzirati njegovu aktivnost i tako ukloniti asimetrične informacije između kreditora i zajmotražitelja. U zemljama s visokim udjelom stranih banaka bitno je znati kako strane banke jače reagiraju na povećanje kamatnih stopa u odnosu na domaće banke, kao i da veće banke slabije reagiraju na promjene u monetarnoj politici. Kako su bankovni sustavi zemalja regije kao i novih zemalja članica u pretežno stranom vlasništvu za očekivati je utjecaj monetarne politike na kreditnu aktivnost banaka ovih zemalja pod pretpostavkom funkcioniranja operativnog okvira monetarne politike.

## 5. ZAKLJUČAK

U nastojanju da se poboljša i unaprijedi pozitivan utjecaj strukture finansijskog sektora na gospodarstvo treba intenzivno kroz definiran mjere raditi na ostvarenju sljedećih ciljeva:

1. osiguranja i upravljanja sigurnog, stabilnog, učinkovitog i konkurentnog finansijskog sektora,
2. osiguranja transparentnost finansijskih posrednika,
3. unaprjeđivanja sustava upravljanja rizikom,
4. primijene IT tehnologije u poslovanju s klijentima,
5. zaštite konkurencije i osiguranja kvalitete usluge,

6. stalne nadogradnje regulacije i supervizije finansijskog sektora,
7. usmjeravanja finansijskog sektora ka finansijskoj integraciji u EU.

Na razini finansijskog sektora potrebno bi bilo raditi na:

1. razvoju novčanog tržišta,
2. jačanju kapitalne osjetljivost finansijskih posrednika primjenom međunarodnih standarda u polju regulacije sektora,
3. izgrađivanju transparentnosti u poslovanju finansijskih posrednika prije svega primjenom računovodstvenih standarda i standarda ponašanja kojima će se prezentirati jasna slika i prava situacija finansijskog posrednika,
4. osiguranju kanala povezivanja finansijskih posrednika i finansijskog tržišta (ulaganja),
5. jačanju finansijske pismenosti,
6. kreiranju dugoročnog povjerenja između finansijskih posrednika i gospodarstva (kreditne i garancijske sheme, podjela rizika, kreditni medijatori, kreditiranje na temelju postojećeg odnosa s klijentom „relationship banking”,
7. kreiranju proizvoda za SME sektor od strane finansijskih posrednika uz ili bez sudjelovanja države,
8. unaprjeđivanju sustav upravljanja rizicima,
9. osiguranju suradnje središnje banke, Ministarstva financija i supervizora kako bi zajedno mogli upravljati finansijskim krizama,
10. osiguranju suradnje i razmjene podataka između supervizora ne samo u zemlji nego i sa supervizorima u inozemstvu,
11. unaprjeđenju pravnog i regulacijskog okvira finansijske supervizije koja bi radila na superviziji oblika kapitalne povezanosti različitih finansijskih posrednika i uspostavljanja sigurnosne mreže «safety net agreement» (tržište, zaštita potrošača, informacije, objavljivanje).

## LITERATURA

- Agencija za nadzor osiguranja F BiH, Bilten društava za osiguranje u F BiH za 2015.
- Beck, T., Kunt, A., Levine, R.: Bank Concentration and Crises, WB, 2003.
- CBBIH, Izvještaj o finansijskoj stabilnosti za 2015, Sarajevo, 2016.
- FBA, Izvještaj o finansijskom sektoru F BiH za 2016, Sarajevo, 2017.
- FBA, Informacija o leasing sektoru F BiH za 2016, Sarajevo, 2017.
- Hasan, I., Koetter, M., Wedow, M.: The Quality of Banking and Regional Growth, Discussion paper No. 10, Deutsche Bundesbank, 2007.
- King, R. G., Levin, R.: Finance and Growth: Schumpeter Might be Right, Quarterly Journal of Economics 108, 1993
- Levine, R.: International financial liberalization and economic growth, Review of International Economy, 2001.

Matej Živković

**TRANSFORMACIJA FINANCIJSKIH SUSTAVA U  
FUNKCIJI EKONOMSKOG RASTA**



## Uvod

Financijski razvoj i ekonomski rast nedvojbeno su međusobno povezani pri čemu se jedina dvojba javlja oko toga da li ekonomski rast potiče financijski ili razvoj financijske strukture utječe na ekonomski rast. U tom kontekstu vrijedi istaknuti kako Bagehot i Higs primjerice smatraju kako je upravo razvoj financijske strukture, pri čemu se pod financijskom strukturom podrazumjeva set financijskih institucija, tržišta i proizvoda te njihova interakcija, pogodovao industrijskoj revoluciji. S druge strane primjerice Joan Robinson iznosi danas općeprihvaćenu tezu kako poduzetništvo vodi a financije slijede. Može se ustvrditi kako je stupanj financijskog razvoja dobar prediktor budućih stopa ekonomskog rasta, te akumulacije kapitala i tehnoloških promjena.

Financijski sustav je u značajnoj mjeri, osim eminentno financijskim, oblikovan i nefinancijskim elementima i stupnjem razvoja tih elemenata, kakvi su promjene u telekomunikacijskom okruženju, računarstvu, politikama iz nefinancijskih sektora, te konačno institucije i ekonomski rast *per se* utječu na kvalitetu financijskih usluga i strukturu financijskog sustava.

Tehnološki razvoj smanjuje transakcijske i troškove prikupljanja informacija, te afektira financijske aranžmane utječući na njihovo okruženje.

Monetarne i fiskalne mjere, kao dio ukupnih ekonomskih politika, utječu na oporezivanje kako financijskih posrednika tako i prihoda od financijskih proizvoda. Primjerice, nakana uvođenja poreza na dividende u FBiH neće imati značajniji utjecaj na povećanje poreznih prihoda po ovom osnovu, ali će u suštinskom, strateškom i nadasve pokaznom smislu značajno utjecati na gubitak ionako malog dioničarskog interesa. Dakako, proponenti će ponuditi argument kako značajan broj poreznih jurisdikcija koristi ovu mogućnost, no te sredine imaju razvijeniji i uspostavljen dionički potencijal dok je naš još u nastajanju. Stoga je navedeni ogledni primjer kako rješenja ne treba prepisivati, nego prilagođavati.

Pravni i politički sustav utječu na percepciju sigurnosti te angažman investitora i formu njihove investicije. Vrijedi tom smislu istaknuti još jedan negativni primjer u kojem se politički sustav gledan odnosom političkih aktera u zakonodavnom kontekstu povija pod pritiskom interesne javnosti i mijenja pravni sustav uvodeći pravnu nesigurnost. U situaciji tzv. Zakona o švicarcu ova pravna nesigurnost može kolabirati cjelokupni financijski sustav .

## Bankocentričnost financijskog sustava u FBiH

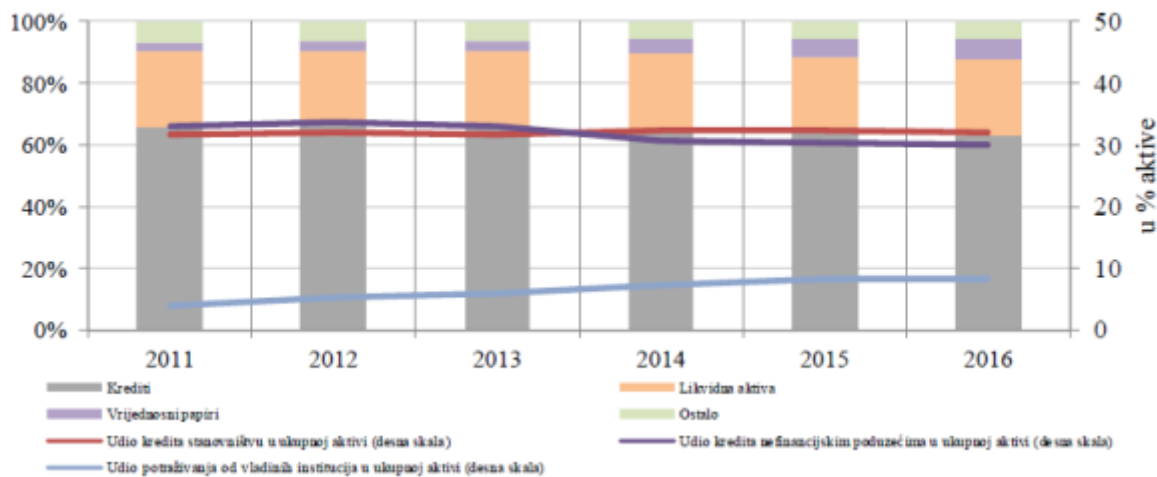
Brojne su podjele financijskih sustava po različitim kriterijima. Ipak uvriježeno je financijske sustave klasificirati kao bankocentrične ili tržišno centrične pri čemu su prvi eurokontinentalni a drugi anglosaksonski. BiH kao uostalom i veći dio kontinentalne Europe ima bankocentrični financijski sustav.

Financijski sustavi su dinamička kategorija te se kroz evolucijski proces prilagođavaju potrebama sudionika na tržištu. Kao i drugdje oni koji su zadovoljni postojećim stanjem jer im omogućava visoke stope povrata čine napore kako se postojeći sustav ne bi pomijenio i time mu izravno onemogućuju napredak i posljedično ekonomski rast.

Razvojni proces kreće se od bankovne faze, prema tržišnoj strukturi a završava fazom sekuritizacije u kojoj se doslovno sve može pretvoriti u vrijednosne papire i prometovati na uređenim tržištima.

Istraživanja pokazuju kako s rastom i razvojem te diverzifikacijom financijskog sektora opada profitabilnost banaka, te se u tom smislu može zaključiti kako u odnosu na bankarske poslove postoji otpor razvoju drugih oblika financija. Stoga iz uklona banaka kao dominantnih aktera u financijskom sustavu FBiH ne postoji interes za razvojem i drugih segmenata financijskih tržišta. Ipak *donositelji javnih odluka i politika moraju otvoriti pitanje, mogu li nebankarske financijske institucije pružiti učinkovitije servisiranje poslovnih projekata koji bi omogućili značajniji gospodarski zamah u odnosu na postojeću konstelaciju*. Naime, bankama je primarni kriterij sigurnost povrata dugova, a ne stopa prinosa što u financijskom smislu onemogućuje rizičnije ali ujedno više stope povrata. Također, banke inzistiraju na brzim povratima što usporava i sužava osnovicu za dugoročno financiranje. Jednako tako, zanemariva je uloga banaka kada je u pitanju razvoj drugih segmenata i elemenata financijskog sustava o čemu svjedoči i aktiva banaka na Slici 1, kojom dominiraju krediti dok drugih financijskih proizvoda kojima bi se moglo prometovati na sekundarnom tržištu gotovo da i nema.

Slika 1: Aktiva banaka



Što je zemlja manje razvijena, to je uloga banaka veća. Konzekventno viši stupanj ekonomskog razvoja dovodi do više diverzifikacije i razvoja financijskih tržišta. Vrijedi i obrnuto razvoj tržišta kapitala vodi ekonomskom razvoju. Pitanje je što dolazi prvo i u tom smislu što bi donositelji odluka trebali prvo inicirati i na koji način.

Stupanj razvoja banaka kao financijskih posrednika i njihova uloga osigurala je stabilnost financijskog sustava, što je po sebi dobra vijest, osobito imajući na umu sklonost ovih prostora financijskim šokovima, od inflacije preko domino propasti financijskih institucija. Ipak ovakva dominantna uloga banaka očividno sprječava sustav i gospodarstvo u cjelosti u njegovu prelasku u iduću iteraciju, razvojnu, u kojoj bi žarište prešlo sa bankarskog na druge segmente financijskog sustava, tržište kapitala ponaosob.

Dakle, temeljna obilježja financijskog sustava u FBiH su dominacija banaka, gotovo marginalna uloga nebankarskih posrednika, manjak instrumenata i slaba uloga *equity* tržišta, o čemu svjedoči tablica 1.

Tablica 1: Vrijednost imovine financijskih posrednika

	2014.		2015.		2016.	
	Vrijednost, milijuni KM	Udio, %	Vrijednost, milijuni KM	Udio, %	Vrijednost, milijuni KM	Udio, %
Banke <sup>1)</sup>	22.766	87,4	23.737	87,5	25.014	87,8
Lizing kompanije <sup>1)</sup>	514	1,97	475	1,75	423	1,48
Mikrokreditne organizacije <sup>1)</sup>	647	2,48	640	2,36	665	2,34
Investicijski fondovi <sup>2)</sup>	758	2,91	824	3,03	802	2,81
Društva za osiguranje i reosiguranje <sup>3)</sup>	1.355	5,20	1.465	5,40	1.582	5,56
<b>Ukupno</b>	<b>26.039</b>		<b>27.141</b>		<b>28.486</b>	

## Tržište kapitala u FBiH

FBiH je tranzicijsko tržište kapitala i kao takvo dijeli obilježja s drugim koji imaju slijedeće karakteristike:

- Mlada i nerazvijena tržišta uz nepostojeću tradiciju što umanjuje povjerenje opće investicijske javnosti u instrumente i institucije tržišta kapitala
- Niska likvidnost tržišta, uz manjak pojedinačnih sudionika i na strani tražnje i na strani ponude, te kao posljedica, većina transakcija imaju karakter dogovorenih, čime se umanjuje integritet i transparentnost tržišta
- Visoka volatilnost tržišta, u uvjetima niske likvidnosti, relativno malog prometa, te malog broja sudionika, pri čemu se otvara mogućnost da tek nekoliko od njih špekulativnim ponašanjem mogu značajno afektirati stabilnost tržišta, dok se na većim tržištima takvo ponašanje ne bi niti osjetilo
- Dubina i širina tržišta ne zadovoljava uvjete efikasnih tržišta pri čemu čak i doista vrijedni instrumenti imaju relativni mali broj dionica u *free floatu*
- Kvalitetna infrastrukturna rješenja, ali neprilagođena specifičnostima okruženja, postojanje efikasne burze i instituta za prijeboj i poravnanje je suboptimalno iskorišteno
- Relativno rigidna regulacija uglavnom prepisana sa razvijenijih tržišta, u nekim situacijama regulacija i nadzor su vrlo kruti bez potrebne fleksibilnosti koja bi pratila kontradiklična regulatorna načela
- Neadekvatna zaštita kako manjinskih dioničara od samovolje većinskih, tako i većinskih dioničara od različitih proceduralnih zloupotreba manjinskih
- Nepovjerenje investicijske i opće javnosti, kao rezultat specifičnosti i nedostatka tradicije i iskustva s tržištem kapitala, posljedica krize, ali i kao *spin off* općeg nepovjerenja u društvu
- Niski standardi korporativnog upravljanja, pri čemu javne kompanije i institucionalni investitori umjesto da nameću trendove i pravila ponašanja sudjeluju u lošim praksama poput trgovine korporativnom kontrolom
- Tržište korporativnom kontrolom u kome institucionalni investitori i država na manjinskim pozicijama servisiraju interese većinskih vlasnika nerijetko nauštrb manjinskih ali i same kompanije.
- Visok stupanj odljeva kompanija i kapitala kroz promjene oblika zbog visokih troškova održavanja statusa dioničkog društva, a malih benefita od dioničarstva i sudjelovanja na burzi
- Potpuni izostanak inovacija u području financijskih proizvoda koje bi za cilj imale osiguranje strukture financiranja tražiteljima sredstava koje optimalno osigurava ostvarenje poslovnih ciljeva, a investitorima kombinaciju povrata i rizika koja udovoljava njihovim investicijskim potrebama.

Tržište kapitala u razvijenim ali i zemljama u razvoju odnosno izranjajućim ekonomijama ima vrlo značajnu i rastuću ulogu s više aspekata zahvaljujući razvoju tehnologije koji vodi sve većoj disintermedijaciji klasičnih oblika financijskog posredovanja, odnosno lakšem prikupljanju i analizi informacija čime se smanjuje informacijska asimetrija, te globalizaciji koja sinergijske efekte u najvećoj mjeri daje upravo na tržištu kapitala. U tom smislu tržište kapitala omogućuje javnim financijama balansiranje temporalnih proračunskih neravnoteža uz relativno niske troškove financiranja, gospodarstvu kontinuirano vrednovanje vlastitih kako postojećih tako i poslovnih planova za budućnost, dok se pojedinačnim investitorima nude nebrojene opcije kombinacija rizika i povrata ovisno o njihovim preferencijama, te u tom smislu značajno raznolikija ponuda odnosa rizika i povrata u odnosu na bankovne depozite kao alternativu.

Nužne determinante za razvoj tržišta kapitala u FBiH su:

- Legislativa i uspostava institucionalnog okvira, koja je u FBiH uspostavljena, pri čemu se eventualno može problematizirati vrijeme njezina uspostavljanja, odnosno je li to trebalo napraviti prije privatizacije i izdavanja certifikata, kako bi se institucionalirao i regulirao njihov promet,
- Politička i osobito makroekonomska stabilnost postoji, neovisno o političkim nesuglasticama na dnevnoj osnovi,
- Širenje baze investitora se odnosi ne toliko na privlačenje inozemnih ulagača koliko na animiranje domaćih ka realokaciji štednje i to putem različitih oblika institucionalnih investitora. Na taj se način povećava likvidnost tržišta kao jedan od nosećih stupova njegova postojanja. Ovaj segment u FBiH kronično nedostaje i predstavlja neuralgičnu točku kada je u pitanju razvoj tržišta kapitala

Na načelnoj razini učinke provedbe ovih odrednica možemo pratiti ili kako država postaje bogatija tijekom vremena ili analizirajući od siromašnih prema bogatijim zemljama, pri čemu je zamjetno kako:

1. Financijski posrednici postaju sve veći mjereno ukupnom imovinom ili obvezama financijskih posrednika prema BDP
2. Banke relativno rastu u odnosu prema centralnoj banci u alociranju kredita
3. Nebankarske institucije kao što su osiguravajuća društva, investicijska društva, financijske kompanije i privatni mirovinski fondovi rastu po važnosti
4. Tržišta kapitala postaju veća mjereno tržišnom kapitalizacijom u odnosu na BDP ili likvidnija mjereno odnosnom trgovine prema BDP, tržišnom kapitalizacijom i varijabilnošću cijene dionica.

Stupanj razvoja tržišta kapitala mjerljiv je na slijedeći način:

1. Promet dionicama u odnosu na BDP: mjeri trgovanje prema ukupnoj veličini ekonomije i u FBiH iznosi 6,5%,<sup>68</sup>
2. Brzina prometa ili obrtaj, odnosno omjer prometa i tržišne kapitalizacije: mjeri ukupno trgovanje prema ukupnom obujmu tržišta kapitala i u FBiH je 13,8%,<sup>69</sup>
3. Omjer tržišne kapitalizacije i BDP je u FBiH 30%,
4. Broj uvrštenih kompanija na milijun stanovnika.

Prva dva pokazatelja mjere likvidnost tržišta, odnosno stvarnu tržišnu aktivnost, a treći i četvrti daju nominalnu sliku razvoja tržišta. Razvidno je kako je relativno korektan odnos tržišne kapitalizacije i BDP rezultat obveze da se sve dionice prometuju putem burze, dok svi

---

<sup>68</sup> Podaci za 2015.

<sup>69</sup> Podaci za 2016.

ostali podaci uazuju na nizak stupanj razvoja, pri čemu, likvidnost, odnosno njezin izostanak predstavlja primarno ograničenje razvoju tržišta kapitala u F BiH. Broj uvrštenih koanpanija je zanemariiv ako izuzmemo one koje su u obvezi biti listirane bilo na kotaciji ili na nekom drugom segmentu. Kotacija kao dragovoljna može na neki način simbolički pokazati manjak interesa kompanija za burzu obzirom da su svega dvije firme izlistane na kotaciji.

Likvidna tržišta kapitala omogućuju brze promjene u strukturi portfolia ovino o preferencijama ulagača, smanjuju rizičnost investicije i ubrzavaju dugoročne profitabilne investicije. Likvidnost predstavlja jednostavnost i brzinu kojom agenti mogu konvertirati imovinu koju posjeduju u peaktičnu kupovnu moć.

Postoji korelacija između likvidnosti i ekonomskog rasta. Naime, projekti koji nose visoke stope povrata i time doprinose višem ekonomskom rastu zahtijevaju dugoročno investiranje, a investitori/štedioci ne vole odricanje od kontrole nad svojim novcima na dulji vremenski rok. Stoga, ukoliko financijski sustav nema visoku razinu likvidnosti, manje investicija će biti usmjereno u dugoročne poslovne projekte koji imaju više stope povrata i značajnije utječu na ekonomski rast. Viša razina likvidnosti osim više stope povrata smanjuje nesigurnost. Naime, nesigurnost je manja jer se povećava broj aktera na tržištu i time transparentnost, te mogućnost brze likvidacije pozicije u slučaju nezadovoljstva investitora.

Iako veća likvidnost nedvojbeno povećava stvarne povrate na štednju i investiranje, više likvidnosti može ujedno značiti i realokaciju sredstava iz novih kapitalnih pothvata u kupovinu postojećih, što može smanjiti stope investiranja u nove pothvate i time usporiti rast

Idući problem na tržištu kapitala u F BiH je manjak transparentnosti u poslovanju obilježen ne samo problemima u financijskom izvještavanju već i u svjetlu objave informacija značajnih kako za poslovanje tako i za tržišnu vrijednost kompanija. Ovakva praksa izvješćivanja javnosti gotovo u potpunosti izostaje. Stoga, manjak transparentnosti povećava informacijske troškove i time poskupljuje i posljedično obeshrabruje investiranje. Transparentnost bi u načelu trebala biti prednost tržišta kpaitala u odnosu na bankarsko tržište, obzirom da su relacije bankara i njihovih klijenata unekoliko diskrecijske, dok su odluke na tržištu kapitala vrlo transparentne. U tom smislu javnost nije uvijek upoznata o kreditnim plasmanima i uvjetima banaka te njihovim odnosima s poslovnim klijentima, dok bi se na tržištu kapitala po *defaultu* trebalo znati tko je kupio i tko prodao i po kojoj cijeni određeni vrijednosni papir. Stoga, veća i likvidnija tržišta kapitala stimuliraju prikupljanje informacija i time transparentnost, što bi trebalo afektirati i učiniti učinkovitijom alokaciju resursa a time konzekventno pospješiti ekonomski rast.

Tržišta kapitala agregiraju i diseminiraju informacije među inim i kroz javno objavljene cijene. U tom smislu pojedinci koji se ne upuštaju u analizu odnosno prikupljanje informacija o pojedinoj kompaniji, njenom poslovanju, mogu promatrati kretanje cijene dionice i donositi investicijske zaključke.

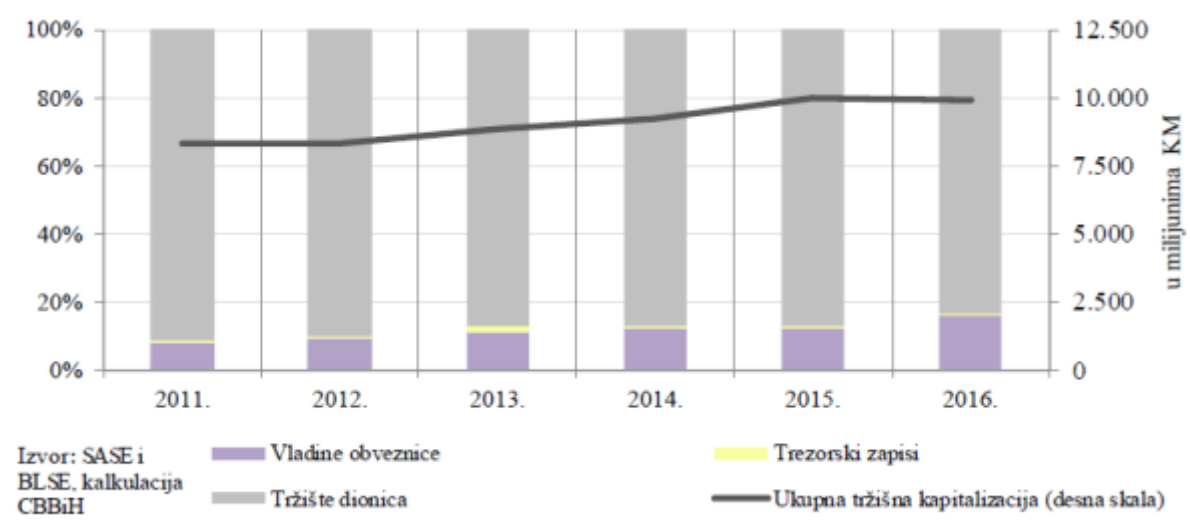
Iduća neuralgična točka tržišta kapitala u F BiH je manjak tržišnog materijala. U tom smislu vrijedi istaknuti kako kada je u pitanju vlasnički materijal gotovo sav je proizašao iz procesa privatizacije, u dužničkom segmentu manjim dijelom iz javnog zaduživanja a financijske inovacije kao i emisije novog tržišnog materijala su potpuno izostale. Dakle vlasnički segment je u potpunosti rezultat privatizacijskog i postprivatizacijskog razdoblja pri čemu valja istaknuti i slijedeće:

Zemlje među njima i BiH koje su u procesu privatizacije odabrale kuponski oblik te provele značajne privatizacijske programe prije uspostave institucija potrebnih za tržišnu promjenu

vlasništva su forsirale pristup *bottom up* a koji je doveo do snažne tržišne kapitalizacije u inicijalnoj fazi no ne kao rezultat interesa tržišta i objektivne vrijednosti prometovanih kompanija, nego kao posljedica administrativno mandatornih mjera koje su nalogale da sav promet mora ići preko organiziranih i licenciranih tržišta odnosno burzi. S druge pak strane zemlje (Mađarska i Poljska) koje su odabrale duži put, te prvo uspostavu tržišnih i regulatornih institucija, a zatim proces privatizacije su imale niže stope tržišne kapitalizacije u početku ali i zdraviji organski rast tržišta kapitala, te su danas na višem stupnju u odnosu na druge usporedne tranzicijske ekonomije. No prošlost se nemože promijeniti.

Kada se govori o privatizaciji i tržištu kapitala nezaobilazno je komentirati ulogu i značaj institucionalnih investitora, prvo privatizacijskih a potom zatvorenih investicijskih fondova. S ove vremenske distance neprijeporno je kako isti nisu ispunili svoju ulogu niti kada je u pitanju portfolio upravljanje u ime klijenata, odnosno vlasnika, niti kada je u pitanju uspostava standarda korporativnog upravljanja niti kada je u pitanju razvoj tržišta kapitala. Dalo bi se u tom smislu raspravljati o pozicioniranju odgovornosti. Ipak obzirom da egzistiraju na tržištu nužno je u perspektivi redefinirati kako njihov sadržaj, tako i ulogu na tržištu kapitala i u gospodarstvu uopće

Slika 2: Udio vladinih vrijednosnih papira u ukupnoj tržišnoj kapitalizaciji



Dužnički segment tržišta kapitala u FBiH karakterizira dominacija državnih (federalnih i drugih razina administracije) obvezničkih vrijednosnih papira, dok je korporativni sektor u tom smislu gotovo nepostojeći i potpuno orijentiran bankama kada je u pitanju posuđivanje sredstava, i to iz različitih razloga od visokih emisijskih troškova do povećane izloženosti prema javnosti kroz emisijske elemente kao što je prospekt isl.

Tržište u BiH je dominantno tržište korporativnom kontrolom, čemu osobito doprinose institucionalni investitori i vlada pogodujući nekom od vlasnika kroz svoje sudjelovanje u radu tijela korporativnog upravljanja. Institucionalni investitori su na takav vid ponašanja motivirani činjenicom da im je ograničeno vlasništvo a time i upravljanje te ne mogu biti korporativni upravljači dok se portfolio upravljanje nikada nije u potpunosti ukorijenilo. Tržište korporativne kontrole jača pozicije *insidera* smanjuje potrebnu transparentnost u radu kompanija, te time demotivira vanjske ulagače te konačno umanjuje ili onemogućava potpuno cjenovno ugrađivanje svih relevantnih informacija o poslovanju kompanije kroz cijenu dionice na burzi ili drugom uređenom javnom tržištu.

BiH uz manju ili veću odgodu, ovisno o raspoloženju donositelja odluka i situacijskim pritiscima, slijede strukturalne reforme koje će u značajnoj mjeri afektirati i tržište kapitala. Osobiti značaj trebao bi imati dovršetak procesa privatizacije, pri čemu je za ukorijenjivanje dioničarstva nedovoljno privatizaciju samo u formalnom smislu obavljati putem burze, a prodaju vršiti u značajnim odnosno kontrolnim paketima, strateškim partnerima. Proces privatizacije značajnih kompanija nužno je nastaviti putem burze i to masovnim zainteresiranim investitorima što bi trebalo potaknuti razvoj tržišta kapitala i omogućiti široko rasprostranjivanje dioničarstva. S druge strane, mirovinska reforma kojom se uvodi kapitalizirana štednja također bi trebala omogućiti promjenu ukupne ulagačke perspektive, pri čemu valja imati na umu kako su mirovinski fondovi drukčiji tip investitora u odnosu na druge interesente na tržištu kapitala. S jedne strane, za očekivati je da će mirovinski fondovi, ukoliko se i sami ukorijene, investirati u poslove s duljim ali i značajnijim povratima, koji istodobno imaju relativno sigurne stope prinosa. Dakle, nije izgledno kako će mirovinci ulagati u start upove, ali jeste njihov interes za energetske i infrastrukturne projekte čiji su investicijski povrati relativno dugi, stabilni i niže rizične razine. Ipak valja istaknuti i moguće probelme. Naime zbog naravi vlastitih klijenata koji očekuju povrate tek po stjecanju uvjeta za povlačenje svoje kapitalizirane štednje, odnosno umirovljenju ovaj tip institucionalnih investitora ima dug investicijski horizont, odnosno teško likvidira i mijenja svoje pozicije, čime umanjuje likvidnost ionako nelikvidnog tržišta. Drugi problem koji je već naznačen je koliko će se uopće kapitalizirana štednja primiti među potencijalnim klijentima iz najmanje dva razloga. Jedan je manjak povjerenja opće javnosti spram institucija tržišta kapitala, te je za očekivati kako će dobrovoljne mirovinske fondove uglavnom formirati već etablirane financijske kuće s visokom reputacijskim kapitalom, kakva su pojedina osiguravajuća društva i banke. A drugi je relativno niska razina raspoloživog dohotka, što sve ukazuje na visoke stope nejednkosti kao i mali broj osoba koje sebi mogu priuštiti odvajanje od dohotka za kapitaliziranu štednju uz već postojeći značajan pritisak fiskalnih i kvazifiskalnih nameta na osobna primanja.

Uz postojeću razinu likvidnosti, prometa i uloge institucionalnih investitora upitna je perspektiva i egzistencija burzi i to ne samo bez integracije u samoj BiH nego i regionalnih integracijskih napora. Uvođenje različitih indexa na burzi uključujući i islamski index u zadnje vrijeme imalo je za cilj potaknuti različite investitore na ulaganje u vrijednosnice ali na žalost učinci su bez obzira na hvale vrijedan napor zanemarivi. Od posebnog značaja za jačanje ne samo tržišta kapitala nego i općenito financijskih tržišta je poticanje financijske pismenosti. U ovom kontekstu su također ostvareni određeni napori ponajprije iz Sarajevske burze ali bez značajnijih rezultata po tržište kapitala.

Tablica 2: Indexi i tržišna kapitalizacija na sarajevskoj burzi

Indeksi i tržišna kapitalizacija	Zadnji dan prethodnog perioda	Zadnji dan perioda	% Promjena
Tržišna kapitalizacija	5.691.563.507,72	5.458.532.107,60	-4,09%
BIFX	1.443,64	1.026,52	-28,89%
SASX-10	699,04	690,48	-1,22%
SASX-30	1.005,62	971,02	-3,44%
SASX-BBI	-	9.706,03	-

Dakle kada govorimo o opstanku burzi uključujući i Sarajevsku na raspolaganju stoje slijedeće opcije:

1. Strategija regionalnih asocijacija- suradnja neovisnih regionalnih burzi
2. Strategija izgradnje većih virtualnih tržišta- umrežavanje s vodećim tržištima
3. Strategija preuzimanja i spajanja s većim burzovnim sustavima te ostvarivanje učinaka prelijevanja.

Određeni pomaci napravljeni su u svakom od naznačenih segmenata pri čemu treba imati na umu kako integracija na supranacionalnoj razini otvara pitanja regulacije i supervizije. U tom smislu harmonizacija propisa ne rješava u potpunosti ovaj problem.

## **Perspektive**

BiH čini se potpuno imunizirana na suvremene trendove koji dominiraju nacionalnim, međunarodnim pa i globalnim gospodarstvom. U tom smislu vrijedi izdvojiti:

1. Financijski sustavi rastu brže od nacionalnih ekonomija, što u konačnici i dovodi do balona i njihovih pucanja. Ovi ciklusi će se zbog globalizacije i tehnološkog napretka ponavljati sve frekventnije i intenzivnije,
2. Banke kao financijski mastodonti u klasičnom bankarskom smislu imaju sve manju ulogu u financijskim sustavima i to zbog jačanja nebankarskih financijskih institucija i zbog procesa disintermedijacije
3. Sve veći broj i sve kompleksniji financijski instrumenti često teško razumljivi i financijskim stručnjacima čija je struktura prilagođena optimizaciji odnosa rizika i prinosa
4. Rast financijskih konglomerata koji otežava kako regulaciju tako i superviziju
5. Smanjivanje troškova pribavljanja informacija zbog informacijske i tehnološke revolucije.

FBiH ima financijski sustav koji je previše izložen bankarskom segmentu, te je u svjetlu prilagodbe na suvremene trendove, te osobito u kontekstu potrebe amortizacije budućih financijskih šokova kako unutarnjih tako i uvezenih nužno poraditi na diverzifikaciji financijskog sustava po različitim segmentima, ponajprije tržištu kapitala. Snaženje tržišta kapitala moguće je ostvariti provedbom mjera strukturnih reformi od kojih su osobito značajne privatizacija putem javne ponude širokog spektra uspješnih kompanija i to unutarnjoj investicijskoj javnosti. Obzirom da unutar brojnih tzv. Strateških kompanija postoje vlasnički i upravljački interesi države odnosno javnosti moguće je razmotriti uvođenje koncepta tzv. zlatne dionice koja bi omogućavala veto i druge mehanizme pri donošenju odluka strateškog i vitalnog karaktera ne samo po kompaniju nego i po gospodarstvo i društvo u cjelosti i to eventualno na ograničeno vremensko razdoblje.

Nadalje potrebno je sinergizirati napore vlasnika i managera na podizanju vrijednosti kompanija. Jedan od načina je povezivanje ponašanja cijene dionice na tržištu s managerskim kompenzacijama. Ovakav koncept u FbiH nikada nije zaživio. Naime naknade managera se uglavnom a i to na deklarativnoj razini vezuju uz poslovne rezultate kompanije mjerene računovodstvenim metodama, dok vezivanje naknade uz tržišnu valuaciju kompanije uopće ne postoji.

Navedeni su brojni elementi nerazvijenosti tržišta kapitala u FbiH od kojih su neprijeporno najznačajniji, uz nisku likvidnost, nizak broj instrumenata kojima se trguje (samo dionice i obveznice) Nužno je učiniti napore na smanjenju troškova i novčanih i vremenskih za izdavanje vrijednosnica zainteresiranim kompanijama, a osobito je u tom svjetlu potrebno animirati kompanije uspješnice, koje dosada u potpunosti izbjegavaju tržište kapitala kada je u pitanju prikupljanje sredstava, na angažman i sudjelovanje na tržištu kapitala te emisiju kako dužničkih, tako osobito vlasničkih instrumenata.



Mirovinska reforma odnosno uvođenje kapitalizirane štednje jeste nužno ali će otvoriti pitanje učinkovitosti po tržište kapitala u postojećim tržišnim odnosima i na trenutnom stupnju razvoja te posljedično po ekonomski rast u okolnostima niske razine dohotka i visoke socijalne i ekonomske nejednakosti.

U zemlji koja je percipirana kao relativno visoko rizična s aspekta financijskih tržišta o čemu svjedoče nizak kreditni rating, uopće ne postoje instrumenti za osiguranje od rizika poput financijskih izvedenica. Stoga je potrebno emitente iz različitih područja obrazovati i motivirati na emisiju izvedenica u širokom rasponu od poljoprivrednih proizvođača, preko raznih proizvodnih i uslužnih kompanija izloženih volatilnosti i fluktuaciji tržišta pa sve do banaka. Na taj način će se povećati ponuda tržišnog materijala i omogućiti optimizacija ulaganja za različite tipove investitora.

Konačno nužno je učiniti fleksibilnim legislativu i regulativu kada su u pitanju institucionalni investitori, te omogućiti transformaciju nekadašnjih PIF-ova, a sadašnjih ZIF-ova uz priznanje da nisu ispunili svoju inicijalnu funkciju. U tom kontekstu nužno je ne podleći praksi prepisivanja rješenja nego bi korisno bilo implementirati hibrid koji bi eliminirao najznačajnije negativnosti vezane uz institucionalne investitore a koji proizlaze iz različitih ograničenja nametnutih ovim subjektima.

Konačno brojni *start up*ovi poslovne ideje ostaju neutilizirane zbog nedostatka mogućnosti financiranja. Banke bez značajnih osiguranja kolateralnih i drugih osiguranja neće omogućiti financiranje a drugi oblici ne postoje. Stoga je nužno promijeniti legislativu i omogućiti uspostavu alternativnih oblika institucionalnih investitora primjerice venture capital, ili hedge fondova sklonih preuzimanju viših rizika uz više stope povrata. Samo takvi potezi mogu biti game changer kada je u pitanju ostvarivanje značajnih stopa ekonomskog rasta praćenih snažnim razojem financijskog sustava.



Stoga se teško razvija privatni sektor – pod teškim je pritiskom: visoki doprinosi na plaće, visoke bankovne kamate i visoke rente javnog sektora (visoki skrivni troškovi).

Unutarnju i vansku ravnotežu ekonomija (F)BiH može postići korištenjem politikom produktivnosti, usmjernoj na stranu ponude ekonomije, i fiskalnom politikom, usmjerenom na stranu tražnje ekonomije. Politikom produktivnosti treba djelovati na povećanje proizvodnje za izvoz, a fiskalnom politikom povećavati javne rashode na istraživanja i razvoj i javne investicije u fizičku infrastrukturu.

Aktualnu stopu ekonomskog rasta od 2.5-3.0% BDP može se podići na 7% provođenjem financijskih reformi, privlačenjem sredstava dijaspora i razvojem digitalnog poduzetništva koje osiguravaju povećanje stope rasta BDP za po dva procentna poena.

Financijske reforme treba provesti kroz uvođenje novih institucija i instrumenata. Posebice je važno uvesti nove depozitno-kreditne institucije (štedionice, štedno-kreditne zadruge i sl.) kao i instrumente tržišta kapitala. Bez visokih stopa štednje nema visokih stopa investicija i obratno – a bez toga nema visokih stopa ekonomskog rasta.

Rad s dijasporom može osigurati povećanje stope rasta za 1.5-2 procentna poena. Nužno je iskoristiti brojne potencijale koje dijaspora nudi (znanje, vještine, financijski i mrežni kapital) radi

## PREPORUKE

Ključni orijentiri ekonomske politike su:

1. Stopa rasta BDP niža od 7% nije prihvatljiva
2. Javne rashode osim onih na istraživanja i razvoj te infrastrukturne investicije skresati na trećinu BDP
3. Ulaganja ulaganja u istraživanja i razvoj podići na minimalno 1% BDP (tj. na 200 mln KM; po 100 mln KM javni sektor i privatni sektor)
4. Negativnu domaću štednju pretvoriti u pozitivnu
5. Stopu ukupne štednje (domaća + 'uvozna') podvostručiti (s 10% na 20% BDP)
6. Stopu investicija dići na barem trećinu BDP
7. Financiranje investicija iz ino izvora povećati na barem petinu ukupnih investicija
8. Provesti fiskalnu devalvaciju (smanjiti prihode od doprinosa i istodobno povećati prihode od poreza)
9. Podvostručiti udio prihoda od direktnih poreza u ukupnim poreznim prihodima
10. Prihod od poreza na imovinu povećati s 1 na 5 posto poreznih prihoda.
11. 'Divlje javne rashode' (nezakonitu javnu potrošnju) svesti na nulu
12. Ukinuti diskriminaciju privatnih spram javnih kompanij
13. Javne kompanije moraju dobiti targete poslovanja

Tabela 1: Pregled mjera za ekonomsku/razvojnu politiku FBiH u 2018.

R. br.	Preporuka	Obrazloženje
1	Utemeljiti Fond za istraživanja i razvoj FBiH	Početni kapital Fonda može se osiguran kreditom World Bank od 100 mln KM. Sredstva bi se dijelila natječajem na principu: na 1KM firme -1KM FBiH, pa bi ukupno bilo uloženo 200 mln KM odnosno 1% BDP. Firme bi bile obvezne vratiti sredstva fondu
2	Uvesti porezne poticaje za istraživanja i razvoj	Tretirati istraživanja i razvoj kao odbitnu stavku u iznosu od 100% kod obračuna i plaćanja poreza na dohodak
3	Mapirati i podržati lance vrijednosti kao motore razvoja	Mapirati vodeći lanac vrijednosti kantona temeljem veličine dodane vrijednosti i podržati formiranje centara izvrsnosti (istraživačko razvojnog centra i centra za obuku) oko tog lanca na temelju sredstava Fonda za istraživanje i razvoj i sredstava kantonalnih službi za zapošljavanje
4	Formirati Agenciju za MMSP	Agenciju za MMSP bi se starala za provedbu EU povelje o MSP i za osiguranje paketa podrške MMSP (kapital, informacije, prostor i sl.)
5	Formirati regionalne paktove zapošljavanja na kantonalnoj razini	Obuka osoba za proizvodnju neizvozljivih dobara treba se vršiti preko regionalnih paktova zapošljavanja (za razliku od obuke za proizvodnju izvozljivih dobara koja se treba vršiti preko lanaca vrijednosti) koji obuhvaćaju službe za zapošljavanje, obrazovne institucije, regionalne/lokalne organe vlasti i privatne firme
6	Korisiti sredstava doprinosa za zapošljavanje za obuku zaposlenih osoba iz	Sredstava prikupljena doprinosom za zapošljavanje moraju se koristiti u manjoj mjeri za pasivne mjere zapošljavanja (naknade osobama koje su ostale bez posla) i pretežito za aktivne mjere zapošljavanja tj. opću obuku osoba koje

	čijih plaća se izdvaja doprinos	izdvajaju sredstva putem obuke (preko teritorijalnih paktova zapošljavanja) i specijalističku obuku (preko lanaca vrijednosti)
7	Otkloniti prepreke pri registraciji privrednih subjekata	Uvesti pravilo da ako procedura za registriranje nije provedan za dva mjeseca od predaje zahtjeva da se smatra da je registracija izvršena
8	Ubrzati izdavanje dozvola (građevinskih, okolinskih i energetskih)	Uvesti pravilo da ako dozvola nije izdata za godinu dana od podnošenja zahtjeva da se smatra izdanom
9	Afirmirati razvojne financije	Ustanovljivati jazove u financiranju razvoja; u slučaju opravdanih društvenih potreba koje se ne mogu zadovoljiti sredstvima privatnih financija treba razvijati javne razvojne financije (razvojno bankarstvo i sl.) u sklopu čega treba transformirati Razvojnu banku FBiH od de facto državnog fonda (koji ne prikuplja niti plasira sredstva po tržišnim kriterijima, pa ne osove da se zove bankom) u razvojnu banku
10	Razviti kreditne linije za sektor MMSP i poduzetnike-početnike	Osigurati financijsku podršku kroz garancijske fondove kantona ili posebnu kreditnu liniju za MMSP Razvojne banke FBiH
11	Donijeti zakon o multilateralnim kompenzacijama	Sarajevska burza može pružiti tržišnu infrastrukturu i sustav potreban za višestruka prebijanja koja bi se odvijala u nekoliko navrata na godišnjoj rrazini u unaprijed utvrđenim terminima (minimalno dva). Time bi se podigla razina likvidnosti i izvršavanja obveza, potraživanja učinila utrživim, ponudili novi tržišni instrumenti na tržištu, iskoristio know how tržišta kapitala i time optimizirali kapaciteti, harmonizirala regulativa s onom u RS.
12	Osigurati sigurnost i stabilnost financijskog sektora	Unaprjeđivati regulacijski okvir i kapacitete supervizora za upravljanje sistemskim rizicima i izgradnju „sigurnosne mreže“
13	Raziti nove financijske instrumente	Novo institucije – novi proizvodi, pozicioniranje i afirmiranje Razvojne banke, proizvodi investicijskog bankarstva, prodaja kredita, životno osiguranje i sl.
14	Ukinuti monopol banaka kao depozitno-kreditnih institucija	Nužno je ažurirati zakon o bankama (ukinuti odredbu da samo banke mogu uzimati depozite i odobravati kredite) te donijeti zakon o štedionicama i zakon o štedno-kreditnim zadrugama
15	Ukinuti vlasnička ograničenja ZIF-ovima	ZIF-ovi imaju stanovita vlasnička ograničenja u društvima iz portfolija što ima za cilj fondove učini portfolio upravljačima. Pošto tržište kapitala u ovom smislu nikada nije u potpunosti zaživjelo, odnosno kako fondovi nisu ispunili ovaj dio svoje uloge, zbog ovih ograničenja nemaju interesa ostvariti ulogu stvarnih korporativnih upravljača nego svoje vlasništvo koriste u svrhu trgovine korporativnom kontrolom, vrijeme je da se fondovima da poticaj da iskoriste svoj akumulirani financijski i tržišni know how u smislu unapređenja poslovanja kompanija koje su im u vlasništvu, a to je moguće jedino ukoliko se eliminiraju vlasnička ograničenja te fondovima omogući korporacijsko upravljanje kompanijama.

		Time bi se od fondova napravila suštinski investicijska društva.
16	Potaknuti financijske institucije, prije svega banke na osnivanje fondova riziko kapitala (FRK)	Banke bi ponajprije trebalo animirati (ili regulatorno usmjeriti) da dio svoje aktivne, primjerice 1 ili do 5% ulože u FRK, odnosno da svojim klijenitima, omogućе takvo ulaganje, a koje bi imalo za cilj potaknuti startupove, za koje banke procijene da imaju dobru poslovnu perspektivu. Na taj način se optimalno koristio poslovni due dilligance koji banke imaju za procjenu različitih projekata, eliminira argument kako nema dobrih projekata za ulaganje, rizik djelomično prevladuje na one klijente banke koji su zainteresirani za intenzivniji odnos rizik/povrat, proširuje ponuda proizvoda banke, unapređuje asortiman financijskih proizvoda na tržištu, daje prilika financiranju dobrih start upova, ili kroz dužničke, ili kroz vlasničke instrumente
17	Optimizirati broj institucija, broj zaposlenih i ukupnih rashoda javne administracije	Deklarativno opredjeljenje za smanjenjem javne potrošnje potrebno je konkretizovati u dokumentima koje predlaže Vlada Federacije BiH a usvaja Parlament FBiH. Ovo se prije svega odnosi na Okvirni budžet koji se donosi za period od tri godine a zatim i u Budžetu za 2018. Sredstva koja bi se uštedila treba usmjeriti u poticaje poduzetnicima za novo zapošljavanje i investicije, a dio i za programe socijalne zaštite svih onih koji budu obuhvaćeni programom smanjenja javne potrošnje.
18	Obuzdati rast plata i socijalnih davanja u sektoru vladinih finansija	Kroz dosljednu politiku primjene utvrđenih parametara (plafon je rast nominalnog BDP) početi smnjivati učešće javne potrošnje u BDP (F)BiH i stvoriti više prostora za štednju i investicije.
19	Zaustaviti praksu nelegalne javne i privatne potrošnje (kroz stvaranje "implicitnih dotacija" ili neplaćenih obaveza, odnosno nenaplaćenih javnih prihoda)	Vlada/e godinama tolerišu, gotovo prihvataju kao datost, pa čak i odobravaju praksu neprihvatljivog kašnjenja u plaćanju i/ili neplaćanja zakonskih obaveza (doprinosi i poreznih obaveza) i tako kontinuirano ruše principe tržišnog ponašanja i uvode diskriminatorne elemente u funkcioniranju bh. ekonomije i društva u cjelini. Ova praksa mora biti hitno zaustavljena.
20	Dosljedno smanjiti finansijsku komponentu neravnoteža u decentraliziranom fiskalnom sistemu FBiH	Hitno uskladiti raspodjelu raspoloživih finansijskih sredstava prema obavezama (javnim dobarima; robama i uslugama) koje su dužni pružiti odgovarajući nivoi organizacije državne vlasti građanima u FBiH. U tom smislu modelirati rješenja fiskalne decentralizacije slijedeći praksu Švicarske kao model koji treba primijeniti u novom Zakonu o raspodjeli prihoda u FBiH.
21	Predložiti izmjene u pravcu pravednijeg rješenja raspodjele prihoda prikupljenih na računima UINO	Bez odlaganja se trebaju napraviti izmjene aktuelnih zakonskih rješenja i načina njihove implementacije po kojima se raspodjela prihoda prikupljenih od indirektnih poreza na računima UINO na FBiH, RS i DB vrši na osnovu prijavljene krajnje potrošnje, te se treba utemelji na statistici obima uplata na račune UINO.
22	Početi objavljivati	Ministarstvo finansija FBiH treba početi s objavljivanjem

	godišnje konsolidirane podatke o fiskalnom sektoru FBiH	konsolidovanih podataka o fiskalnim računima po godinama, po GFS i/ili ESA 2010 metodologiji na svojoj web stranici. Ovo bi dosta unaprijedilo, kako stepen transparentnosti, tako i stepen sistematičnosti.
23	Početi pripremati ciklični prilagođen budžetski saldo	Na godišnjoj osnovi Ministarstvo finansija FBiH treba početi da izračunava ciklični prilagođen budžetski saldo za FBiH, kako bi se na konsolidovanom nivou entiteta moglo ocijeniti vođenje fiskalna politike entiteta. Ova mjera je neophodna da bi se znalo da li je fiskalna politika bila restriktivna ili ekspanzivna, odnosno da li je imala stabilizirajući faktor za ekonomiju ili je isključivo bila potrošačkog karaktera.
24	Afirmirati vođenje javnih financija putem fiskalnih pravila	Kroz ciljane intervencije u Zakonu o budžetima u FBiH, obezbijediti veći stepen kontrole nad rashodima nižih nivoa vlasti, te unaprijediti korištenje fiskalnog pravila. Predložena mjera bi unaprijedila sistem odgovornog budžetskog planiranja, ali još značajnije, dodatno bi se unaprijedio sistem upravljanja budžetskim rashodima.
25	Zaključiti bilateralne sporazume o reciprocitetu povrata PDV-a prije svega s Hrvatskom i Slovenijom te sa Švicarskom, Turskom, Italijom, Slovačkom Češkom i Mađarskom	Potrebno je izmijeniti član 94. tačka d) Pravilnika o primjeni Zakona o PDV-u čime se omogućilo potpisivanje bilateralnih sporazuma a time i povrat PDV-a iz navedenih zemalja. Efekti ove mjere se iskazuju udesetinama miliona KM.
26	Donijeti Odluku o otpisu neuplaćenog doprinosa za zdravstveno osiguranje	Kompanije u svojim bilansima vode obeveze prema ZZO za usluge koje nisu pružene. Osim toga veliki dio potraživanja je pao u zastaru ili postao nenaplativ iz drugih razloga. Opštedruštvena korist ove mjere bila bi opstanak stotina privrednih subjekata i očuvanje hiljade radnih mjesta.
27	Ustrojiti moderan sistema korporativnog upravljanja državnim preduzećima	Na temelju OECD-ove smjernice za upravljanje državnim preduzećima ustrojiti moderan sistem korporativnog upravljanja. Odrediti u kojim sferama privrede „država“ (FBiH) želi biti vlasnik (pored ostalog i definiranje „javnog dobra“). Kroz industrijske politike jasno odrediti šta se želi od državnih preduzeća u vidu jasno postavljenih ciljeva.
28	Ustroj „vlasničkog tijela“ kao centraliziranog organa koje upravlja državnim preduzećima	<i>Prvi korak</i> u ustroju modernog sistema korporativnog upravljanja treba biti ustroj vlasničkog tijela (centralizirani model, OECD-ova II smjernica) za upravljanje državnim preduzećima koje bi bilo direktno odgovorno Parlamentu (ne Vladi). Vlasničko bi tijelo, pored ostalog, definiralo parametre uspješnosti za svako državno preduzeća polazeći od industrijskih strategija, biralo članove nadzornih odbora državnih preduzeća vođeni kriterijom njihove kompetentnosti, te kroz odgovarajući sistem izvještavanja redovno pratilo

		<p>rezultate državnih preduzeća.          Od presudnog je značaja da se „vlasničko tijelo“ pozicionira na način da se izbjegne uticaj političkih partija na vlasti.</p>
29	Korporatizacija državnih preduzeća	<p><i>Drugi korak</i> u ustroju modernog sistema korporativnog upravljanja treba biti korporatizacija državnih preduzeća na način da nema suštinske razlike između državnih i privatnih korporacija.</p> <p>To znači, pored ostalog, razdvajanje vlasničke i menadžerske funkcije, profesionalizacija menadžmenta, te pozicioniranje nadzornih odbora kao ključnih organa korporacije.</p> <p>Odnosi između nadzornih odbora i profesionalnih menadžera regulirao bi se menadžerskim ugovorima, a uspješnost rada menadžmenta samjeravala prevashodno kroz ostvarenje definiranih parametara uspješnosti.</p> <p>Državne korporacije trebju biti u potpunosti distancirane od političkih partija na vlasti, usmjerene isključivo na ostvarenje definiranih poslovnih ciljeva izvedenih iz usvojenih industrijskih strategija i verificiranih od strane vlasničkog tijela.</p>
30	Pripremiti program fiskalne devalvacije	<p>Duboke vanjskoekonomske neravnoteže ne mogu se ublažiti eksternom devalvacijom zbog režima currency boarda, pa ostaje da se provede interna (fiskalna) devalvacija ako se želi spriječiti devalvacija kroz depresiju (što je aktualni slučaj u BiH).</p> <p>Program je potrebno pripremiti tijekom 2018, uz obveznu koordinaciju na razini BiH, i primijeniti ga u 2019.</p>

#### Šta je izvodljivo u FBiH u 2018:

1. Promijeniti zakon o bankama te donijeti zakon o štedionica, štedno-kreditnim asocijacijama, kreditnim zadruga i sl. Ovim se ukida pozicija pravnog monopola banka i stvara konkurencija na depozitno-kreditnom tržištu; time se osigurava pristup kapitalu poduzetnicima, firmama i građanima po povoljnijim uvjetima
2. Formirati fond za istraživanja i razvoj; početno punjenje osigurati aranžmanom s World Bank i od dobiti Centralne banke
3. Mapirati lance vrijednosti, klastere i polove razvoja i podržati formiranje centara izvrsnosti pri njima (istraživačko-razvojni centri i centri za obuku)
4. Formirati regionalne paktove zapošljavanja
5. Aktivne politike zapošljavanja provoditi preko regionalnih paktova zapošljavanja i centara za obuku lanaca vrijednosti