

МОНЕТАРНА И ФИСКАЛНА ПОЛТИКА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У ПЕРИОДУ ПОСЛИЈЕРАТНЕ ОБНОВЕ

1. Значај и донети монетарно-кредитне политике у земљама у развоју

Основни смисао монетарно кредитне политике је да се путем ње утиче на ниво и динамику привредне активности, регулисањем обима и структуре ефективне новчане тражње. Некада, у систему златног стандарда и аутоматизма, основни циљ монетарно кредитне политике је био да се очува екстерна вриједност новца што се, у условима дефицита биланса плаћања са иностранством, постизало повећањем есконтне, односно каматних стопа, да би се изазвао одговарајући прилив иностраног краткорочног капитала и на тај начин смањено притисак на домаће резерве злата. Сломом златног стандарда екстерна вриједност националне валуте се све више прилагођава њеној унутрашњој вриједности, а не обрнуто, као што је до тада био случај.

Развијене земље које су имале изгледе за повећање извоза, настojале су да подесе вриједност националне валуте тако да њена куповна моћ у земљи буде већа или бар једнака куповној моћи у иностранству. Тиме се објашњава и настанак праксе девалвација. Умјесто стабилности девизних курсева, приоритет добија стабилност цијена на домаћем тржишту. Монетарна политика почиње да дјелује у правцу уравнотежења ефективне понуде и тражње. У ери златног важења дефлаторни процес је подстицан смањивањем плата, буџета, повећањем камате. У модерним временима, у циљу компензације фактора који споља врше притисак на унутрашњу привредну равнотежу, иде се на то да се одржи несмањеном ефективна тражња, експанзијом државних дугова, буџета кредита. Дакле, предузимају се мјере за сузбијање депресивних тенденција или боље рећи води се конјунктурна политика. Монетарна политика скупа са фискалном политиком, од почетка тридесетих година постаје основно оруђе за утицај на привредну конјунктуру, односно одржање унутрашње привредне и финансијске стабилности. (Савић, В. 1966.с.86.)

Земље у развоју су након слома златног стандарда махом остајале у политичкој и економској зависности од њихових колонијалних метропола па с обзиром да су припадале одређеним валутним блоковима (француског франка, британске фунте стерлинга, америчког долара) зависиле су од политике девизних курсева које су вођене у тим

метрополама. На тај начин је одржавана спољна стабилност националних валута, али уз цијену задржавања привредне структуре формиране у колонијално доба и одржавања унутрашње привредне стагнације. Тек након стицања политичке независности након другог свјетског рата, за већину неразвијених земаља су се стекли услови да воде самосталну економску и финансијску политику. На унутрашњем плану те земље воде политику дефицитног финансирања, а на спољном плану политику промјенљивих девизних курсева. Висока увозна зависност и зависност од услова на свјетским тржиштима у знатној мјери утичу на њихову финансијску ситуацију и знатно ограничавају могућности њихових властитих монетарно кредитних политика. Унутрашња финансијска стабилност ових земаља зависи не само од унутрашњих ситуација већ и знатно од спољних фактора на које не могу утицати. За разлику од развијених земаља за неразвијене се поставља као најважнији задатак ублажавање јачине дестабилизационих екстерних утицаја. Непостојање резерви у фондовима потрошне робе и репродукционог материјала и немогућност да се њихова производња у кратком року повећа или надокнади увозом (неодговарајући капацитети и слабе монетарне резерве), утиче на то да реализација сваког обимнијег инвестиционог програма има јако инфлационо дејство. Поред нееластичне производње, на неефикасност монетарне политике утиче и неразвијеност финансијског тржишта, лош банкарски систем и комплетне финансијске инфраструктуре у цјелини. Фискална политика не може да дјелује као фактор координације између производње и потрошње јер апсорбује само мањи дио инфлаторних притисака које врше растући доходи у процесу привредног раста. Због тога монетарно-кредитна политика мора да ограничи платежно способну тражњу путем рестрикције кредита. У неразвијеним земљама монетарно кредитна политика нема задатак да утиче на прекомјерну штедњу и одржавање одговарајућег нивоа привредне активности. Раскорак понуде и тражње у овим земљама је више резултат егзогених шокова (промјене услова на свјетском тржишту, промјене нивоа пољопривредне производње, дефицитног финансирања, елементарних непогода, ратова итд). Кључни фактор раста новчане масе и новчаног оптицаја је дефицитно финансирање јавних расхода.

Изнесене карактеристике домета и могућности монетарно кредитне политике у неразвијеним земљама су у великој мјери релевантне за Републику Српску и Босну и Херцеговину које су се нашле у позицији најсиромашнијих земаља.

2. Домети и ограничења монетарно-кредитне политике у Републици Српској

Рјешење које је проистекло из Мировног споразума за Босну и Херцеговину на плану монетарног система, на одређени начин битно одређује и монетарну политику, односно њене карактеристике и домете. Пошто ће првих шест година валуту издавати Монетарни одбор (Currency Board), неће ни постојати могућности за вођење дискреционе

монетарне политике. Овом приликом пажњу ћемо усмјерити на ефекте које ће систем Монетарног одбора имати у погледу вођења монетарно-кредитне политике и на економска кретања у цјелини.

У 1998. години се инаугурисао систем Централне банке Босне и Херцеговине и јединствена (или заједничка валута) Босне и Херцеговине. Њена емисија је заснована на систему Монетарног одбора (Surgency Board), што значи да ће у циркулацији бити валуте Босне и Херцеговине онолико колико буде девизних резерви на нивоу оба ентитета. Обим новчане масе ће варирати зависно од стања девизног биланса земље. Пошто нема кредита из примарне емисије, изостаје и примјена стандардног инструментарија монетарно-кредитне политике. Количина новца у оптицају се повећава или сужава лу зависности од ширења или смањења обима девизних резерви на нивоу оба ентитета.

Из више разлога, економских и политичких, девизне резерве Републике Српске би биле јасно раздвојене од девизних резерви другог ентитета, исказиване одвојено и држане на посебном рачуну. С обзиром на објективно врло низак актуелни ниво девизних резерви Републике српске као и на ниво размјене роба и услуга са другим ентитетом, може се лако предвидјети да ће обим новца Босне и Херцеговине бити недовољан за обављање трансакција у домаћем платном промету Републике Српске, у кратком, па и у средњем року. Кључни разлог за то је што су остварени текући доходи у званичном (формалном) сектору економије Републике Српске, како актуелни тако и будући, односно они који ће тек бити остварени током идуће и наредних година, с обзиром на ниво привредне активности у том сектору, знатно мањи него што су укупна трошења, односно платно-прометне трансакције (узимајући у обзир и неформални сектор економије, сиву економију).

Систем Монетарног одбора значи да ће се обезбиједити пуна конвертибилност домаће валуте у резервну валуту по фиксном девизном курсу. Претпоставка је да појединци неће вршити трансакције у инострану валуту јер ће им бити доступна домаћа средства плаћања и да грађани не држе штедњу у резервној валути изван формалног финансијског сектора (Томас Р., стр.137.). Дуге године рата и предатна искуства са депозитима деноминираним у страним валутама које је становништво држало у комерцијалним банкама, врло су неповољно дјеловале на став и повјерење домаће јавности у односу на финансијске институције и финансијски сектор у цјелини. Иако је држава била гарант за динарску и девизну штедњу, још није пронађено рјешење за регулисање обавеза према становништву у погледу девизне штедње, чак ни у СР Југославији, а поготово у државама сукцесорима бивше Југославије.

Повјерење у банкарски сектор, а у крајњој линији и у бинке, не може бити повраћено док се не изврши реструктурисање комерцијалних банака и док се ефективно не преузму обавезе према старим девизним штедишама од стране држава сукцесора, односно ентитета. Тек након таквих операција могуће је водити политику реалних каматних стопа која би могла стимулисати штедњу и спријечити "финансијску репресију", карактеристичну за претходна искуства.

Све до момента враћања повјерења у домаће банке и друге финансијске институције, којима би становништво почело да повјерава своју штедњу, биће присутно држање штедње становништва у ванинституционалним формама. Треба имати у виду да ће се један дио тезаурисане штедње код становништва стално претакати у потрошњу, те да ће се тај дио штедње појављивати у промету као трансакциони новац којим ће се допуњавати обим новчане масе, односно новца у оптицају.

Дакле, недовољност валуте Босне и Херцеговине за обављање платно прометних трансакција значи да се у промет у знатно већој мјери уводи резервна(е) валута(е), у нашем слупчају њемачка марка, ако је и то недовољно, у крајњој линији и бартер аранжмани.

Треба истаћи да је основни циљ имплементације система Монетарног одбора да се постигне повјерење јавности, односно државе, педуетника и становништва у нову, заједничку валуту Босне и Херцеговине. (Томас Р, 1996, стр. 136.). Потпуно је јасно да прихватање валуте друге земље, као резервне валуте на основу које се емитује локални новац у Босни и Херцеговини и то са пуним покрићем, значи да се (макар у првих шест година) и ентитети и Босна и Херцеговина одричу монетарног суверенитета. Међутим, питање монетарног суверенитета је у савременим привредама прилично релативизовано и тврди се да је потпуни монетарни суверенитет готово фикција. Кључно је инсистирање на монетарној стабилности као кључном предуслову за стабилан економски развој.

Домаћа монетарно-кредитна политика је готово у потпуности детерминисана монетарно-кредитном политиком земље поријекла резервне валуте. То значи да се домаћи новац, односно новчана политика, не може користити као инструмент којим се утиче на домаћа економска кретања односно стабилизацију домаћих цијена.

Као резервна валута употребљава се њемачка марка. Разлог за то је што се у промету њемачка марка прихвата скоро неограничено (у Федерацији и Републици Српској се користи легално у платном промету, а трансакције су у Федерацији достизале чак двоструко виши обим него у локалним БХ динарима). Разлог за кориштење њемачке марке налази се у чињеници да је већ дуги низ година прије рата у бившој Југославији била присутна обимна валутна супституција, односно кориштење страних валута (у виду девизних депозита и тезаурисане штедње становништва). При томе је највећи дио страних валута био у њемачким маркама због великог обима трговинске размјене са Њемачком, дознака радника и прилива по основу туризма.

Основни инструменти монетарно-кредитне регулације у систему Монетарног одбора су салдо девизних трансакција са иностранством (који у основи има аутономно дејство) на који Централна банка нема непосредан утицај и политика каматних стопа, која ће утицати на уједначавање депозита банака и резрви као и између готовог новца и депозита. Полтика каматних стопа ће опет зависити, како смо већ истакли од динамике и интензитета враћања повјерења свих трансактора у финансијски систем.

Општи ниво домаћих цијена неће зависити од фиксирања девизног курса нити ће такав курс водити изједначавању домаћих и цијена у земљи поријекла резервне валуте. Ниво цијена ће примарно бити детерминисан односом понуде и тражње на тржишту.¹

Претпоставка је да ће систем Монетарног одбора остварити повјеће публице у домаћу валуту чиме ће се створити услови, да се након пет година пређе на стандардни монетарни систем у коме неће постојати 100% девизно покриће домаће валуте. Монетарно-кредитна политика је рестриктивна јер ће количина новца доступна ентитетима зависити од салда девизних трансакција са иностранством (девизних резерви), обима финансијске помоћи из иностранства и могућности задуживања у иностранству.

Финансијска помоћ је до сада пристизала само Федерацији и у будуће ће Републици Српској притицати највише до једне трећине укупне финансијске помоћи. Капацитети задуживања Републике Српске нису тако значајни, тако да ови токови неће бити у краћем року интензивирани. Још увијек није отклоњена реална опасност од неповољних ефеката економске (финансијске) фаворизације Федерације у односу на Републику Српску која неће бити у стању да достигне у наредном периоду ниво средстава добијених од међународне заједнице који је остварен у Федерацији, било у облику бесповратне помоћи било кредита. Тиме је већ на неки начин ударен темељ будуће неједнакости и евентуалног неповољног положаја Републике Српске у погледу обима новца Босне и Херцеговине који ће циркулисати на њеном економском простору. Због тога ће Република Српска бити присиљена да користи и друга привремена или трајна рјешења како би се ти дефицити компензирали.

Монетарно-кредитна политика је према изнесеном моделу, апсолутно рестриктивна (неутралан новац) што је један од битних услова за успостављање фискалне равнотеже (нема штампања новца за покриће буџетског дефицита). То су и темељи за отклањање "меких буџетских ограничења", спровођење структурних реформи и свеукупни процес транзиције, стабилан (фиксни) девизни курс, независност централне банке и развој девизног тржишта.

1 Тако, на примјер, у ситуацији коришћења југословенске валуте у домаћем платном промету у Републици Српској, може се примјетити да цијене имају већи општи ниво и динамику раста него у Југославији. Цијене на мало у Републици Српској су до јуна 1996. године, у односу на просјек цијена на мало у 1995. години, повећане за 51%. Цијене пољопривредних производа су повећане за 64% а цијене индустријских производа за 47%. Од тога је највећи раст цијена прехранбених производа -70%, док су најспорије расле цијене дувана, пића и осталих непрехрамбених производа. Цијене услуга су повећане за 67%. Узроци повећања цијена су на првом мјесту врло ниска производња и понуда производа у Републици Српској, висока оптерећеност трошковима, оптерећеност увозних сировина и репроматеријала различитим дажбинама, и инфлација увезена из СР Југославије.

Треба имати у виду и чињеницу да све "тврде" мјере које се сугеришу од стране ИМФ као терапија за постсоцијалистичке земље, могу изазвати и врло неповољне последице у земљама у транзицији, а да не говоримо о ратом деструираној земљи каква је Република Српска и БиХ. Ту треба имати у виду да је привреда у бившој БиХ била високо централизована те да је у њој била изграђена примарно-сировинска привредна структура са оријентацијом на те индустрију.

Препоруке Свјетске банке и Међународног монетарног фонда се базирају на постизању два основна циља: економској стабилности и структурним промјенама. Прво значи да се постигну макроекономска побољшања кроз смањење стопе инфлације, смањење фискалног дефицита, чвршћу монетарну понуду и смањење спољног дефицита. Стабилност се дакле постиже углавном мјерама које утичу на тржњу. Структурне промјене с друге стране значе да се утиче на реформе у сегменту понуде гдје је најзначајнија дерегулација цијена. Остале кључне реформе укључују реорганизацију државних предузећа, успостављање финансијског система и либерализацију трговине. Према препорукама Свјетске банке и Међународног монетарног фонда прво се инстистира на макроекономској стабилности а тек онда на имплементацији структурних промјена. Неки сугеришу "шок терапију" да би се ови циљеви што прије постигли, али њена примјена не функционише увијек. У многим бившим совјетским републикама и источним земљама дерегулација цијена није успјела да подстакне дјеловање тржишних механизма већ је довела до подстицања инфлације и смањења капацитета понуде. Деретулација цијена не само да је утицала на инфлацију већ је у многим случајевима задржана контрола цијена базичних сировина, обесхрабрујући тако улазак на тржиште многих приватних фирми.

У Републици Српској се имплементација Монетарног одбора уклапа у стандардну шему економских програма које подржавају међународне финансијске институције. Дакле, у старту је обезбјеђена пуна стабилност домаће валуте, буџетска равнотежа и елиминисан дефицит платног биланса, чиме је тражња потпуно стављена под контролу. Међутим, проблем понуде остаје скоро нерјешив. Како сада изгледа, он се неће у другом року ни рјешити. Овако ригидна монетарно-кредитна политика у наредних пет година значи да се повећање тражње може постићи само на бази иностраних кредита и директних инвестиција. Обим иностраних кредита је ограничен капацитетом задуживања земље, који је иначе веома мали, а директне стране инвестиције још увијек веома ограничене високим политичким и другим ризицима. У међувремену ће се дешавати даље бујање сиве економије односно неформалног сектора кроз који ће се вршити огроман промет робе и капитала и који ће вјероватно достићи ниво друштвеног производа који се реализује у формалном сектору економије.

Да у Републици Српској постоји тржиште у формалном сектору економије, онда би се можда и могле предузети и неке мјере које је било могуће предузети у Јапану након завршетка Другог свјетског рата. Наиме, модел који је примијењен у Јапану је био битно другачији него

ли је то модел који примјењују Свјетска банка и Међународни монетарни фонд. Мада се настојало контролисати инфлацију, основни је приступ био да се подржи капацитет понуде и ова политика је помогла земљи да се постигне и одржава макроекономска стабилност. (Narai O, 1997, стр.35.). Дефлаторна монетарна политика у Републици Српској и Босни и Херцеговини и дерегулација цијена наравно неће никада "ослободити тржишне снаге" и подстаћи производњу. Општи ниво домаћих цијена због врло ниске домаће производње мора бити висок јер се сва роба увози и њихова цијена ће бити релативно већа у односу на земље поријекла. Дакле, могућа је појава инфлације, као и трговинског дефицита, пошто се као једине изворне робе из Републике Српске појављују сировине и енергија, а потрошне робе се махом увозе.

Јапанска влада је током постратне обнове привреде користила индиректне методе, сртатешки подстичући приватна предузећа да повећају понуду, и тако остварила значајне резултате. Међутим битно је истаћи да су ове мјере имале ефекте великим дијелом из разлога што је Јапан већ имао добро успостављено тржиште када је Влада интервенисала, затим, Влада је радије користила индиректне методе него ли директне (субвенције) и ови су кораци били имплементирани само повремено, и најзад, мјере којима је подстицана понуда су доприносиле макроекономској стабилности. (Narai, O, 1997, стр.35.)

У Републици Српској, као и у Босни и Херцеговини, није остварен нити ће бити тако лако постигнут, ни један од наведених услова. Као прво не постоји било каква довољно јасна властита стратегија обнове и будућег развоја, тржиште не функционише (формално) нити је прије рата функционисало у смислу да се привредни субјекти понашају у складу са сигнализацијама који долазе са њега, нити је то било конкурентно тржиште. Најзад из политичких разлога се стално одгађа приватизација државних предузећа због чега ионако већ готово непоправљиво девастирана предузећа све брже пропадају чиме се само повећава друштвени трошак те операције и неповратно губи вријеме.

Ако се из овог ширег контекста поново вратимо на питање валутног одбора, може се констатовати да се он углавном сматра успјешним методом спровођења валутних реформи (спровођен је до сада у 60 земаља) и оправдано се истичу његове предности. (Димитријевић Б, 1996).

С друге стране у погледу успјешности Монетарног одбора износи се податак о искуству Естоније као релевантан за БиХ, код које је систем Монетарног одбора поред валутне стабилности довео до значајног трговинског дефицита и одређеног нивоа инфлације чиме се потврђује теза да присуство монетарног одбора може коегзистирати са инфлацијом и дефицитом трговинског биланса. (Mencinger J, 1996, стр.3). Најзад, износи се оправдане сумње да БиХ неће бити дуже вријеме у стању да остварује вишкове у платном билансу нити ће моћи озбиљније рачунати на дознаке из иностранства у страној валути, које ће се због низа изнесених разлога задржавати у промету у изворном облику и неће лако улазити у банкарски сектор. Чак и искуство Словеније која је у неупоредиво повољнијим условима, свједочи о томе јер се конверзија

страних валута у домаћу валуту вршила врло постепено, а и враћање повјерења публике у домаћу валуту и банке је било доста споро. Тако остаје само иностана финансијска помоћ као основа за обезбјеђење резерви на које се Централна банка може ослонити. Мало је вјероватно да ће та помоћ бити довољна да надокнади трговинске дефиците. Најзад, монетарни систем неће омогућити никакву експанзију кредита због чега неће ни бити раста производње. У дужем периоду привреда Српске и БиХ неће бити у стању да се пробије на страна тржишта и креира страну тражњу јер нема много извозних производа. Тако се неће моћи успоставити веза монетарног система и непостојеће иностране тражње и вишкова платног биланса.

Непостојање кредита Централне банке спрјечава и реализацију осталих изузетно значајних немонетарних функција Централне банке (контрола и пруденциона регулација, односно регулисање опрезности пословања банака) што је у земљама у транзицији од готово истог значаја као и здрава монетарно-кредитна политика.

Веома ригидна монетарно-кредитна политика која прати систем Currency Boarda ће наметати као императив увођење других, допунских валута и средстава плаћања, односно допунских инструмената и механизма, како би се надомијестио недостатак трансакционог новца у привреди Републике Српске. О томе говори и актуелна ситуација у Републици Српској гдје је конвертибилна марка још увијек узетно ријетка док је у Федерацији БиХ знатно присутнија јер су њихови локални БХ динари претворени у конвертибилне марке.

С обзиром на чињеницу да је, у складу са Дејтонским споразумом, званично потписан Споразум о специјалним, паралелним односима Републике Српске са СР Југославијом, омогућено је реализовање јединственог платног промета и употреба југословенског динара у унутрашњем платном промету Републике Српске. Чињеница је да је након периода релативне стабилности југословенски динара данас валута подложна релативно бржем паду куповне моћи. Коришћењем тог динара у промету било би потпуно оправдано да Република Српска у једнакој мјери трпи све губитке које доноси употреба валуте са таквим карактеристикама као и добити које настају на бази инфлаторног опорезивања имаоца инфлационираног новца. Овако инфлаторни порез који плаћају грађани Републике Српске, држаоци југословенског динара, иде у буџет СР Југославије. Дејтонски споразум је обавезујући за Републику Српску и одредбе о монетарном систему ће се спровести у складу са њим. У том контексту економски, а и други односи између Републике Српске и СР Југославије ће се све више темељити на чистим економским принципима, а све мање на политици.

И поред евентуалних емотивних набоја и симпатија у односу на Југославију и југословенски динар, са увођењем паралелних рачуна у страним валутама односно са легализацијом иностраних средстава плаћања у домаћем платном промету у Републици Српској, као и са увођењем конвертибилне марке, потпуно је извјесно да ће временом доћи до потискивања динара из домаће употребе на рачун већег коришћења страних средстава плаћања и домаће валуте.

У складу са монетарном рестрикцијом која ће бити присутна у свакој варијанти имплементације монетарног система у Републици Српској, извјесно је да ће цијена новца бити висока. Међутим, у каматној политици банака, циљ мора бити, у складу са општом политиком враћања повјерења у банкарски и финансијски систем те привлачења депозита и стимулisaња штедње, константно смањивање каматних маргина, разлике између активних и пасивних каматних стопа, како би се остварио позитиван реални ниво каматних стопа на депонована средства било по виђењу било орочена средства.

Имплементација новог монетарног система ће значити да је већ унапријед испуњен један од услова успјешног процеса транзиције, макроекономска стабилност односно стабилност новца. Међутим, питање бржег опоравка и обнове тиме није ни у ком случају нити рјешено а ни олакшано.

3. Проблем пословних банака

Пословне банке Републике Српске које су сада у државном власништву, сусрећу се са крупним проблемима у погледу обезбјеђења властите ликвидности. Због тога су многе од њих често у ситуацији блокаде рачуна и немогућности редовног и нормалног опслуживања комитената. Неке банке имају велике проблеме са приливом средстава по основу отплате одобрених кредита јер предузећа не сервисирају уредно своје кредитне обавезе. Може се слободно утврдити да је крупан разлог за то природа власништва у банкама, која утиче на то да оне у својој кредитној политици лако улазе у "морални хазард" кредитирајући непоуздане дужнике. Операције банака су углавном краткорочне природе. Депозитни и кредитни потенцијал банака је миноран. Банке немају дугорочних извора средстава изузев трајног капитала који нису спремне уступати на дугорочној основи. Готово у цјелости банкарски депозити су девизни депозити. Пошто не могу привући депозите, банке су у Републици Српској изгубиле своју кључну функцију финансијског посредовања.

У вези са приватизацијом банака у Републици Српској, треба истаћи да су обавезе банкарског сектора у цјелини толике да нема шта да се приватизује. Старе банке су несолвентне (а углавном су све пословне банке старе банке у државном власништву) с обзиром да су њихове обавезе из предатног периода много веће него њихов трајни капитал.

Према неким процјенама из јула 1996., трошкови рекапитализације банака у Републици Српској би били већи него укупан друштвени производ. Једно од рјешења би било да несолвентне банке иду у ликвидацију или да се банке ослободе обавеза посебним законом. Ове обавезе би се рјешавале дјелимичним отписом дуга, преузимањем дијела дуга од стране Владе, парцијалном компензацијом депозита у иностраној валути кроз емитовање приватизационих ваучера или исплаћујући мање суме депозита. Од великог би значаја било конституисање комплексног програма на основу кога би се омогућило от-

почињање нормалног пословања банака и обезбједило извођење фундаменталне функције финансијског посредовања финансијског сектора, односно банака и других финансијских институција.

У том смислу основни задатак би био да се банкама омогући нормално функционисање ослобађајући их старих обавеза. Пословање банака и другорочно инвестирање мора бити подржано низом врло јаким мјера којима би се покушало повратити повјерење грађана, прије свега у државу и њене институције које би били прави гаранتي за преузете обавезе од стране банака за повјерену им штедњу грађана и предузећа. Исто тако треба хитно комплетирати инситуционално законску регулативу и правно-судске процедуре које ће гарантовати ефикасну реализацију инструмената и форми обезбјеђења измирења преузетих обавеза и уопште финансијске дисциплине свих субјеката, учесника у економском животу.

Најзад треба поменути велики значај оснивања нових банака које би пратиле одређене секторе (микропредузећа) који немају приступ формалним изворима кредита.

4. Фискална политика

Престанком рата је престала потреба за финансирањем ратних расхода, те је тиме донекле створен простор за нормалније финансирање државног буџета и одређене промјене структуре расхода. Потребе јавних расхода су и даље изузетно високе јер су производња и запосленост још увијек, на изузетно ниском нивоу, а потребе, посебно у социјалном домену, велике. Привреда у друштвеном, а сада државном сектору, још увијек практично не ради. То се не може надокнадити прикупљањем прихода из неформалног сектора (сиве економије), који је све раширенији, јер овај сектор успјешно избјегава опорезивање. Разлог за то је и врло слаба оспособљеност пореске администрације да појача прикупљање пореза из неформалног сектора привреде.

Основна карактеристика политике јавних прихода и јавних расхода у 1997. години је континуиран несразмјер потреба које се морају финансирати из јавних прихода са једне стране, те истовремена немогућност да се ти приходи обезбиједи у потребном обиму из реалних извора, с друге стране. Због тога се формира и значајан обим фискалног дефицита у виду неизмирених бројних обавеза (плате, пензије итд.). Немогућност вођења властите монетарно-кредитне политике истовремено онемогућава и коришћење кредита Народне банке, односно примарне емисије за финансирање назначених дефицита. Због тога се дефицити покривају финансирањем од стране самих корисника буџетских средстава. Јавна потрошња у Републици Српској је из већ врло добро познатих разлога веома ригидна. Поред редовних потреба финансирања јавне потрошње, ту је и терет финансирања значајног дијела заједничке потрошње и посебно социјалне функције државе која је у постратним условима изузетно увећана. Због тога је тешко очекивати да држава на себе преузме неке друге функције осим искључиво фискалне и, у недовољној мери, социјалне функције. С обзиром на врло

низак ниво привредне активности, те огромно присуство сиве економије јавна потрошња је, природно, врло висока. Истина то се не може тачно процијенити због неадекватног исказивања друштвеног производа као и због непотпуног исказивања свих јавних расхода. Процјене говоре да у јавну потрошњу иде преко 50% друштвеног производа а неке мање оптимистичке процјене говоре да то достиже чак и ниво од 90% друштвеног производа.

Код јавних расхода не постоји адекватна контрола реализације буџета. Присутни су значајни токови јавних средстава који се одвијају изван буџета. Буџет се у правилу пројектује на знатно вишем нивоу од онога који ће се у пракси моћи и заиста реализовати. Због тога је реализација јавних расхода у одређеној мјери спонтана, односно зависна од динамике притицања прихода па се одређене намјене финансирају у складу са текућим приоритетима. То значи да структура буџетских расхода није унапријед чврсто формирана, већ се она формира током извршења буџета.

Због ратних услова и минимализовања општег нивоа производње успостављена је веома деформисана и неприкладна структура јавних прихода, односно државног буџета. Кључни извори прихода су царине, порез на промет, акцизе на увоз различитих производа и извоз обле и резане грађе, те ванредни порески облици - порез за војску, порез за обнову и развој као паушални облик опорезивања наших грађана на привременом раду у иностранству. Приходи од пореза који имају значајно учешће у развијеним земљама (порез на доходак грађана, порез на имовину, порез на добит корпорацију) у Републици Српској су, из разумљивих разлога, занемарљиви. Порез на додату вриједност не постоји и његово увођење се не може временски опредијелити. Приходи за финансирање заједничких потреба углавном се обезбјеђују на основу наплате доприноса на плате. Обим бруто плата у односу на нето исплаћене зараде говори о њиховом изузетно високом оптерећењу. Највећи обим свих јавних прихода се остварује, управо, на основу пореза и доприноса на плате, односно зараде. Имајући уз то, у виду и оптерећеност одређеним пореским давањима, као и уведеним посебним приходима који су изнуђени потребама повећане јавне потрошње са паралелном стагнацијом већ ионако минимализованих привредних токова, јасно је да се ради о веома високом општем фискалном оптерећењу оних који измирују пореске обавезе.

У структури јавних прихода доминирају посредни порези, односно порез на промет који у укупно оствареним приходима учествује са 37,7%. Следећи приход по значају су остали јавни приходи гдје су највећим дијелом лоциране царине. Ови приходи чине 17,9% укупно остварених јавних прихода. Директни порези и даље имају ниско учешће у укупним изворима прихода. У односу на 1996. годину ситуација је у том погледу нешто поправљена јер је обим пореза од пољопривреде 2,5 пута повећан, пореза на имовину преко 10 пута. Остали јавни приходи (царине) су повећани 4 пута, а посебан порез за безбједност жељезничког саобраћаја скоро 6 пута.

Систем јавних прихода Републике Српске испољава обиљежја која су врло карактеристична за земље са неразвијеним економским и финансијским структурама. На то указује прије свега систем са доминантним учешћем посредних пореза, а врло малим учешћем директних пореза. Доминација директних пореза (на доходак, имовину, ренте) је карактеристична за развијене и разумејене економске и финансијске системе. Већина директних пореза у Републици Српској подложна је различитим изузецима, олакшицама, одбицима итд. Одређена унапређења су остварена укидањем паушалних опорезивања приватних предузетника. Царине у нашем финансијском систему немају заштитни карактер као што је то случај у развијеним земљама већ претежно фискални карактер, односно примарно служе као инструменат намицања неопходних финансијских средстава за буџетску потрошњу.

Ратни услови и нерегуларности у постратним условима привређивања погодовали су високом степену пореске евазије односно избјегавања плаћања пореских обавеза. Према извјештају финансијске полиције Републике Српске у првом полугодишту 1997. извршене су 1482 контроле при чему су у 95% случајева утврђене неправилности. Укупни неплаћени јавни приходи за првих 6 мјесеци 1997. године, по налазима ових контрола, износе 37% од укупно наплаћених јавних прихода у цијелој 1997. години. Истина, финансијска полиција је до краја првог полугодишта успјела да наплати и по основу компензације пореских обавеза са потраживањима из буџета оствари проценат наплативости јавних прихода са 51,5%.¹

За 1997. годину је утврђен буџет Републике у износу од 1.487 милиона динара који је изворним приходима требао бити покривен са 78% а остатак путем кредита Народне банке. Јасно је да је буџет био планиран на изузетно високом нивоу, тачније економски нереалном нивоу, поготово када се има у виду да Народна банка није имала практичне могућности да одобри било какав значајнији кредит буџету. За првих 6 мјесеци 1997. године буџет је извршен са 374,8 милиона динара, за тај период. Од шта је само 51% од планираног тих средстава у истом периоду је за оживљавање производње усмјерено 2,7 милиона динара, а за ванпривреду 1,5 милиона динара. Кроз допунска средства Фонду здравствене заштите је усмјерено 100.000 динара. Предузећима која су током рата ангажовала своја средства за финансирање оружаних снага, а која су имала неизмирене обавезе према буџету, извршена је

1 Узроке слабе наплативости утврђених пореских обавеза сама финансијска полиција тумачи кроз следеће: неефикасан и непримењив механизам и поступак принудне наплате јавних прихода, негативан утицај могућности компензације пореских обавеза са буџетом, потпуно неспровођење санкција за неплаћање пореских обавеза држави због чега их привредни субјекти и појединци сматрају необавезујућим, и најзад, невођење пословних књига и несачињавање књиговодственог биланса се не сматра кривичним дјелом (Информација о раду финансијске полиције Републике Српске за прво полугодиште 1997. године, Финансијска полиција, Српско Сарајево, јули, 1997.)

компензација у износу од 102,7 милиона динара. Од укупно искомпензираног износа на Електропривреду се односи 22%.

Прије доношења буџета за 1998. годину Влада је донијела одлуку о привременом финансирању Републике Српске за период јануар-март 1998. године (Службени гласник Републике Српске, 36/1997). Према овој одлуци средства за привремено финансирање су утврђена на нивоу од 286,8 милиона динара (од тога 273,9 милиона динара за утврђене намјене, а 2,8 милиона за сталну буџетску резерву и 10 милиона за текућу буџетску резерву). Овакав привремени план буџета је очигледно реалнији у односу на претходни буџет за 1997. годину јер потенцијално рачуна са око 1096 милиона динара буџетских средстава за 1998. годину. То је прије свега резултат спознаје да преамбициозни буџети немају реалну основу да се исфинансирају изворним приходима као и потребе да се јавни расходи сведу на рационалнију меру.

Највећа расходна ставка у овом привременом буџету су расходи за одбрану и безбједност (26%), затим за борачку и инвалидску заштиту (16%), средстава за посебне намјене (9,5%), плате радника органа управе (9,3%) основно образовање (7,3%). Ови расходи чине скоро 70% укупних буџетских расхода.

У домену јавне потрошње као приоритетан задатак се намеће потреба преиспитивања политике јавних расхода и њиховог свођења у оквире који се реално могу исфинансирати. Међутим, потребе јавних расхода су и даље изузетно високе јер су производња и запосленост још увијек на врло ниском нивоу а потребе, посебно у социјалном домену, изузетно велике. Због тога се порески систем мора у знатно већој мјери прилагодити потребама прикупљања већег волумена средстава, али тако да не дестимулише производњу и запошљавање. Одређена олакшања су се већ осјетила са ослобађањем од ратних пореза. За постизање брзих резултата нужно је проширити пореске изворе, али уз истовремено осавременавање и ефикасније организовање пореске администрације као једног од кључних услова да се постигну одређени резултати на порасту државних прихода.

Пошто нема примарне емисије, јавни дефицит се не може финансирати из примарне емисије, штампањем новца. Алтернативне могућности су задуживање у иностранству и узимање домаћих кредита од приватног сектора. Приходе је могуће повећати и на основу смањења девизних резерви, али у случају Републике Српске и БиХ само теоретски, јер њихово формирање је директно везано за позајмљивање у иностранству. Најзад јавни приходи се могу повећати и на основу приватизације државне имовине.

Оба начина покривања буџетских односно јавних дефицита путем задуживања у иностранству и земљи, имају бројне недостатке (Linn F.J. Gray. W.C., 1988, str.2). Приликом задуживања у иностранству то су могући раст девизног курса и повећање дефицита платног биланса, повећање терета сервисирања иностраног дуга, а код домаћег задуживања раст каматних стопа и "crowd out" ефекти на приватне инвестиције.

За узимање домаћих кредита не постоји никакав простор. Позајмљивање у иностранству за покривање јавног дефицита је једино могуће,

али оно ће утицати на монетарно-кредитну политику и реализоваће се у оквиру аранжмана Монетарног одбора. Најзад и капацитети задуживања Републике Српске нису посебно велики. Инострани зајмови ће се примарно користити за покретање производње. Толерисање и финансирање дефицита јавних расхода у актуелним околностима не може битије допринијети креирању тражње и покретању производње.

Концепт монетарног система на нивоу Републике Српске, као и фискалне политике, не оставља могућност за вођење развојне и стабилизационе политике од стране Централне банке нити путем политике јавних прихода и расхода. Покретање производње и запошљавања, односно укупан развој ће се према овом концепту искључиво ослањати на инострану финансијску и техничку помоћ. Све ће то бити ослоњено на дуготрајно врло ниске зараде запослених и подршку домаће пољопривредне производње, умјерене јавне расходе и административу контролу цијена одређених роба. (Mencinger J., 1996, str.6.).

5. Мјере за ефикасније фискалну политику

Како се прелази са једноставних пореза којима се опорезује промет, на софистицираније облике обухватног пореза на доходак, како је примјењено од стране ИМФ-а, фискални капацитет земаља је све већи. (Tait A.A, 1990, str.33.). У последњих 20 година Фонд је генерално савјетовао потпуно интегрисане глобализоване порезе на доходак, унификацију царинских тарифа са елиминисањем изузетака, затим шире, јединствене стопе пореза на промет. Посебно се охрабривало усмјеравање на јако опорезивање алкохола, дувана, аутомобила, нафте и аутомобилских дијелова. У вези са расходима савјети су углавном оријентисани на смањивање јавних набавки прије него ли повећање пореза, јер је то под директнијом контролом владе и лакши је надзор. То претпоставља повећање буџетске контроле, чему је Фонд посвећивао посебну пажњу.

Највећи дио расхода се односи на плате у јавном сектору и најбољи начин да се унаприједи економска ефикасност је да се побољша ефикасност јавних служби. То значи мање запослених (смањен обим и повећање ефикасности) и плате конкурентне приватном сектору, што је боља варијанта него више запослених, а ниже плате.

У сектору услуга здравства (болничко лијечење), високог образовања и других јавних услуга (електрична енергија, вода, градски превоз), предлаже се из више разлога увођење различитих партиципација и сношења пуних трошкова. То на примјер треба да спријечи субвенционисање богатих слојева који су и највећи корисници најскупљих јавних услуга. Субвенције би се односиле само на најсиромашније слојеве.

У основи земљама у развоју се сугерише пет основних, општих начина на основу којих се могу унаприједити фискалне перформансе и уопште реформисати систем јавних финансија. Ради се о прихватању опрезне буџетске политике, смањењу трошкова повећања јавних прихода, о повећању ефикасности и ефеката јавних расхода, јачању аутономије

и обрачуна код децентрализованих јавних тијела и о успостављању конзистентности између политике јавних финансија и циљева смањења сиромаштва. Те мјере су дале позитивне ефекте у већем броју земаља у развоју.

У домену текуће фискалне политике на подручју Републике Српске постоји могућност примјене одређених мјера које би у кратком року могле донекле поправити стање у домену финансирања јавних прихода и расхода. Мјере се могу сврстати у четири категорије. То су побољшање основне функције појединих облика јавних прихода, јачање финансијске дисциплине у домену фискалне политике, смањење јавне потрошње и питања везана за пореску реформу.

Не постоји могућност да би се постигли значајнији ефекти на основу пореза на добит предузећа. Овај облик ће добити значај ако би се приватизовала предузећа чиме би добили циљну функцију максимизације добити. Са синдикатима се мора уговорати износ бруто плате како би се промјене нивоа пореза и доприноса на плате одразиле само на нето плату, а не на трошкове послодавца. Било би потребно преиспитати скалу пореских олакшица које треба временски и грански свести на дјелатности које су производно оријентисане.

Порез на доходак грађана требало би да је већ добио синтетички израз са новим Законом о опорезивању укупног прихода грађана.

Порезе на промет производа треба повећати, посебно на производе који по својој природи нису егзистенцијални. То се може постићи враћањем значајнијег дијела промета у легалне токове, односно реализацијом програма легализације сиве економије. У порезу на промет услуга, би требало преиспитати листу ослобађења (порески третман осигурања, ренти, камата, банкарских провизија, услуга које пуњају установе и сл.)

У круг јавних прихода треба укључити приходе од бројних парафискалитета и нефискалних прихода (приходе од давања у закуп и продаје државне имовине, трансформација друштвене својине, партиципације, накнаде итд.)

У домену Финансијске дисциплине нужно је спровести стриктну контролу наплате пореза и доприноса на плате, како би се истовремено исплаћивале плате и порези и доприноси.

Треба спровести контролу уплата наплаћеног пореза на промет приликом продаје производа у тачно законом прописаним роковима.

Испитати проблем паушалаца и њихов број свести на адекватан са пореско-техничког становишта.

Награђивање запослених на пословима контроле јавних прихода (финансијска полиција) би морало бити адекватније, односно стимулативније. Плате запосленим у Републичкој управи прихода би морале бити редовне. Запослени у тим службама би стално подизали ниво својих стручних и професионалних знања.

Да би се постигли одређени резултати, битно је проширити пореске изворе, али уз истовремено осавремењавање и ефикасније организовање пореске администрације као једног од кључних услова да се постигну одређени резултати на порасту државних прихода.

У домену смањивања јавне потрошње треба имати у виду чињеницу да је највећи дио јавне потрошње веома ригидан, односно врло се тешко може смањити пошто ту доминирају лични расходи (плате и друге врсте личних примања) и да је везан за виталне и осјетљиве функције државе. У апсолутном изразу јавна потрошња није велика, али су врло слабе економске могућности државе (друштвени производ). До смањивања јавне потрошње могло би се доћи њеним држањем на истом нивоу уз истовремено повећање друштвеног производа.

Међутим, сигурно је да постоји простор за смањивање, односно елиминисање одређених буџетских расхода који морају бити под контролом

Врло је значајно извршити одређену рационализацију у овом домену и увођење тржишних параметара свугдје гдје је то могуће (партиципације, накнаде, што реалније одређивање цијена итд.) То се односи на образовање, здравство, културу и систем јавних предузећа.

Рedefинисање и трансформисање система здравственог и пензионог осигурања и његово приближавање шемама које су присутне у тржишним привредама, било би веома пожељно.

Заокруживање пореске реформе значи да се истраје на примјени синтетичког опорезивања дохотка грађана, увођења пореза на додатну вриједност.

РЕЗИМЕ

У презентованом раду су анализиране кључне чињенице у вези са имплементацијом система Монетарног одбора у Републици Српској. Том приликом је направљен осврт на могуће консеквенце увођења таквог система на економију Републике Српске и могућности њене постратне обнове. Кључни закључак при томе је да се не могу очекивати значајнији позитивни утицаји овог новчаног система у правцу бржег опоравка привреде. Коментарисани су и односи са СР Југославијом, односно учешће Републике Српске у југословенском монетарном систему које такођер у цјелини не доноси значајније предности Републици Српској, већ изискује чак и одређене трошкове (инфлаторни порез чије ефекте Република Српска не може користити). Посебан предмет разматрања је фискална политика Републике Српске односно проблеми остварења буџетских прихода и немогућност финансирања огромних потреба јавних расхода. Скроман инструментаријум пореских облика и структура јавних прихода, евазија пореза, неефикасност пореске администрације су кључна обиљежја фискалног система и политике у Републици Српској. На крају, у циљу унапређења фискалне економије Српске презентоване су одређене сугестије и мјере чијом би се примјеном ситуација у овом сегменту политике могла знатније поправити.

ЛИТЕРАТУРА

1. ДимитријевићБ., "Монетарна реформа и стабилизација, Финансије, 5-6, Београд, 1996.
2. Gray W.C., Linn J., Improving Public Finance for Development, Finance and Development, September, 1988.
3. Mencinger J., Macroeconomic Policies for A Devasted Country Workshop on Reconstruction, Reform and Economic Management in Bosnia and Herzegovina, Vienna, 8-9 October, 1996.
4. Nariai O. History of the Modern Japanese Economy, Foreign Press Center, Tokyo, 1987.
5. Савић В., Јавне финансије у земљама у развоју, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1966.
6. Службени гласник Републике Српске, 36/1997
7. Tait A. A., IMF Advice on Fiscal Policy, Finance and Development, March.1990.
8. Tomas R., Issues Regarding Implementation of a Monetary System in Bosnia and Herzegovina in Accordance with the Dayton Agreement, Workshop on Reconstruction, Reform and Economic Management in Bosnia and Herzegovina, UNDP, Vienna Institute for Comparative Economic Studies, Vienna, 8-9 October, 1996.