

Momir Ćećez

O strategiji privrednog razvoja Bosne i Hercegovine

Bosna i Hercegovina je rijetka zemlja koja nije imala razvojnu strategiju. Tek u martu 2004. godine Parlament BiH je raspravljao o srednjoročnoj razvojnoj strategiji 2004.-2007. godine – strategija smanjenja siromaštva. U zadnje dvije godine imali smo dva prijedloga strategija razvoja, a ovo je treći - konačni. Urađen je uz vrlo opsežne pripreme, diskusije na okruglim stolovima i državnim institucijama. Na izradi razvojne strategije radilo je dvadeset radnih grupa, uglavnom sastavljenih od stručnjaka iz raznih ministarstava Vijeća ministara BiH i entiteta BiH. Postojao je i poseban ekspertni tim kao i naučni savjet za razvojnu strategiju. Sve korektno organizovano i izvedeno. Razvojna strategija obuhvata sve oblasti privrednog života, počev od ciljeva i prioriteta srednjoročne razvojne strategije i makroekonomskih okvira do rasta privatnog sektora i sektorskih prioriteta (sadržajno u svakom dijelu i sektoru je navedeno sadašnje stanje, ciljevi i opisani problemi i poslovi koje treba obaviti). U aneksu razvojne strategije je priložen i generalni akcioni plan srednjoročne razvojne strategije sa razradom koje će poslove obavljati koje institucije u BiH i entitetima i u kome vremenskom roku. Navedeno je mnoštvo zakona koje treba usvojiti ili izmijeniti, kao i administrativnih i drugih mjera, te osnivanje novih ili rekonstrukcija postojećih institucija. Samo navođenje tolikih zakona i mjera predstavlja značajan doprinos budućem radu državnih organa. U sve to je uloženi veliki rad i sve djeluje dosta impresivno.

No, i pored svega korektno urađenog ima osnova da se postavi pitanje: da li je to prava strategija razvoja i da li će se njeni ciljevi ostvariti, a to su tri glavna cilja? 1. Ostvariti pretpostavke za samoodrživ i ujednačen ekonomski razvoj, 2. smanjiti siromaštvo i 3. ubrzati integracije u Evropsku uniju. Još je važnije da li će ostvarenjem ove strategije doći do prevazilaženja sadašnjih ekonomskih i socijalnih teškoća i da li će doći do uspješnog budućeg razvoja. Evo nekoliko aspekata koji opravdavaju ova pitanja.

Prvo, u razvojnoj strategiji je dosta realno izneseno sadašnje stanje u privredi BiH. koje potvrđuje vrlo nizak privredni razvoj (tek 50% onog društvenog proizvoda iz 1990. godine) sa niskom stopom rasta društvenog proizvoda (3,5% u 2003. godini) i tendencijom njenog opadanja. Zadnjih godina je visok uvoz, nizak izvoz, tako da je pokrivenost uvoza izvozom između 27 i 30%. Dalje se iznosi da je obrađeno svega 50% obradive površine. Investicije su bitan faktor razvoja, a one iznose 19,9% bruto društvenog proizvoda u 2003. godini sa tendencijom opadanja zadnjih godina, što se posebno odnosi na inostrane investicije. Nezaposlenost je prešla 40% od ukupne radne snage, a takođe ima tendenciju povećanja. Socijalni problemi su ogromni, štrajkovi svakodnevnici, a 20% stanovništva živi ispod linije siromaštva, dok daljih 30% živi tek malo iznad te linije, te se može konstatovati da je 50% stanovništva u BiH socijalno ugroženo. Da ne navodimo ostale slabosti i probleme u privredi BiH, kao npr. nisku produktivnost, nisku konkurentnost. Gotovo svi ekonomski pokazatelji su gori nego oni koji su bili u velikoj svjetskoj krizi 1929. godine, tako da možemo konstatovati da se BiH privreda nalazi zaista u krizi.

Na takvo konstatovano stanje svaka država bi reagovala odlučno i izuzetnim mjerama u sferi proizvodnje i socijalnoj sferi (kao što su to Amerika i druge evropske zemlje uradile 1930-31. godine). Takvo stanje zahtijeva vrlo preciznu razvojnu politiku, usmjerenu na povećanje proizvodnje i zaposlenosti i organizovanje cijelog društva tako da se izađe iz te krize. Umjesto toga u razvojnoj strategiji se nudi jedan, istina iscrpan, ali i uopšten dokumenat sa ponavljanjima u tekstu i bez decidne politike razvoja i povećanja proizvodnje. U tekstu je nesrazmjerno veći udio zakonskih i administrativnih mjera – reformskih mjera u odnosu na direktne mjere povećanja proizvodnje i na bilanse koji bi to obezbjeđivali. Stanje u privredi i mjere u razvojnoj strategiji su slične liječenju teške upale pluća aspirinima. Naravno, nužne su i reformske mjere, ali u privredi koja se razvija, a bez toga su one sami sebi cilj. Ako se ne dopuni ova razvojna strategija odgovarajućim razvojnim mjerama i konkretnim strategijama razvoja za pojedine privredne oblasti, naročito u poljoprivredi, industriji i zapošljavanju, u BiH će biti dovedena u pitanje normalna privredna kretanja i budući razvoj i sigurno će zemlja biti izložena daljim socijalnim nemirima.

Osnovni razlog ovakve ocjene razvojne strategije leži u konceptu razvoja i metodologiji Svjetske banke, koja je primijenjena u izradi ove strategije. Ta metodologija se zasniva na neoliberalizmu, a taj koncept vodi primarno računa o privatizaciji, slobodnom tržištu i finansijskoj sferi. Drugi problemi njih manje zanimaju i sve je potčinjeno tim ciljevima i interesima. Poznato je iz iskustva u svijetu, a i naše iskustvo to potvrđuje, da

neoliberalni koncept ne ispunjava očekivanja i nadanja u razvoju nedovoljno razvijenih zemalja. Mislilo se i očekivalo da će primjenom slobodnog tržišta i privatizacije automatski krenuti nova proizvodnja i stvoriti se nova radna mjesta. Nažalost, to se nije ostvarilo i pokazalo se da neoliberalni koncept u nerazvijenim zemljama ne donosi prosperitet niti ispunjava očekivanja. Širom svijeta su mnoge ekonomije dovedene na rub potpunog kraha zahvaljujući upravo insistiranju Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke na primjeni tog neoliberalnog koncepta (neke zemlje Jugoistočne Azije, Argentina, Brazil i većina afričkih zemalja).

Drugo, ekonomski je jasno da slabe, konkurentski nesposobne i privredno neravzijene zemlje, pa i Bosna i Hercegovina, ne mogu izdržati konkurentnost razvijenih zemalja na potpuno slobodnom tržištu. S druge strane, provođenje privatizacije i liberalizacije bez odgovarajućih institucija, tu mislim prvo na privredne institucije, finansijske institucije, institucije tržišta, ali i državnu administraciju i sudstvo, znači unaprijed onemogućiti dobre rezultate u procesu liberalizacije i privatizacije. Upravo to se dogodilo i u Bosni i Hercegovini, gdje se, bez dovoljno priprema i osposobljavanja odgovarajućih institucija, pristupilo tranziciji. To je jedan od uzroka da je tzv. tranzicijski pad, koji se pojavio u svim zemljama u tranziciji, kod nas bio još veći, i zbog neizgrađenih institucija on još traje.

Zato smatram da treba izvući odgovarajuće zaključke iz primjene neoliberalnog koncepta i iz rezultata koje je on do sada dao, te da se ovaj koncept mora ili potpuno napustiti ili značajnije dopuniti. Te dopune ne treba da idu u pravcu etatizma ili jačanje države u privredi, već u pravcu ekonomskog sistema koji je postojao u Evropi iza II. Svjetskog rata i koji je također tržišni sistem, ali uz određeno usmjeravanje tržišta i preraspodjelu dohotka koju je vršila država. Taj sistem je poznat kao sistem države blagostanja i on je pomogao razrušenim evropskim privredama iza Drugog svjetskog rata ne samo da se obnove, već i da postignu vremenski najduži period vrlo dinamičnog razvoja i porasta društvenog proizvoda. Znači, promjena treba da bude u pravcu uvođenja aktivnije uloge države u privredna kretanja i pomoć onim sektorima privrednog i društvenog života koji se sami ne mogu oporaviti.

Siguran sam da se privreda BiH neće oporaviti ako ne dođe do promjena u konceptu liberalne ekonomije i uvođenja tržišnog sistema, poznatog kao sistem društvenog blagostanja.

Ne treba se bojati određene uloge države. Nije to suprotno ni principima tržišne ekonomije, kao što smo vidjeli, to je vladalo u Evropi iza

Drugog svjetskog rata. Utjecaju države na tržište kretanja se suprostavljaju tržišni fundamentalisti, koji smatraju da će tržišni automatizam sve riješiti i obezbijediti stabilnost društvenog kretanja i reprodukcija. Do sada se to u praksi nije ostvarilo, bar što se tiče zemalja u razvoju. Uostalom, nijedna zemlja se u svojoj ekonomskoj historiji nije razvila bez pomoći države. Čak ni SAD. Njih je poslije velike krize 1929. godine upravo spasio New-Deal koji je uveo Ruzvelt. Dalekoistočne i južnoazijske države su se i u novijoj historiji oslobodile liberalizma i uz pomoć države i tržišta, naravno, uspješno razvijaju svoju privredu. Zašto bi neko vjerovao i očekivao da će se ovako teško stanje u privredi BiH oporaviti samo od sebe i uz potpuno slobodno djelovanje tržišta. Iluzija je u to vjerovati.

Kada zastupam tezu o ograničenom djelovanju tržišta i ulozi države u vezi s tim, onda treba odgovoriti i na pitanje: gdje i kako da država interveniše? Pri tome ja mislim koje systemske mjere treba izabrati i kakvu makroekonomsku politiku treba voditi. Izbor nije lak, jer nema sektora privrede kome nije potrebna pomoć. Nešto se bolje organizovao bankarski sistem, ali je ukupni kreditni potencijal banaka nizak, a kamate su iznimno visoke i teško pristupačne osiromašenoj privredi. Činjenica je da mi nemamo kreditne politike (jer nemamo pravu nacionalnu banku) i da je time državna makroekonomska politika znatno oštećena. Zato ostaje onaj drugi izvor finansija, a to je budžet, koji mora preuzeti na sebe najveći dio poticajnih mjera za razvoj privrede.

Imajući u vidu upravo ograničenost budžetskih sredstava, ja bih se opredjelio na samo tri sektora kojim bi se trebalo pomoći kao najhitnijim. To je, prvo, poljoprivreda, drugo, pomoć nezaposlenim i zapošljavanje, te, na kraju, poticaj izvozu. Zašto sam se opredijelio za poljoprivredu u odnosu na druge grane? Zato što u poljoprivredi postoje najveće rezerve (50% neobradivog zemljišta u Federaciji i 33% u Republici Srpskoj od ukupno obradivog zemljišta) i što je najviše sirotinje u ruralnim područjima i nezaposlene radne snage. Najprije će se doprinijeti povećanju proizvodnje. Dalje, porast poljoprivredne proizvodnje će doprinijeti izvozu. Poljoprivredna proizvodnja pomaže i znatnom dijelu industrije.

Treće, po razvojnoj strategiji brži ekonomski razvoj se prvenstveno zasniva na ubrzanju privrednih reformi, slobodnom tržištu i tržišnoj stabilnosti, privatizaciji i povećanju investicija. Očekivano uspješnije djelovanje tih faktora na uspješan budući razvoj BiH je dosta dubiozno. Naime, iskustva iz prethodnog perioda ukazuju da je značajniji uticaj tih faktora na razvoj više želja nego realnost. Reforme se provode sporo i nepotpuno, između ostalog i zbog nedovoljnih priprema, a i zbog

opstrukcije. O nepovoljnom djelovanju slobodnog tržišta na nerazvijenu privredu BiH smo naprijed govorili, a što se tiče tržišne i finansijske stabilnosti, to u datim uslovima u BiH više koči nego što potiče privredni razvoj. Naime, u mnogim zemljama se za ubrzaniji razvoj ili za poticaj razvoja koristi emisiona i kreditna politika. To je politika blaže inflacije ili, kako se stručno naziva, tzv. kontrolisana inflacija. To bi u BiH, u sadašnjim uslovima, više odgovaralo razvoju nego stabilnost, jer bi se povećala sredstva prijeko potrebna za pokretanje razvoja u mnogim preduzećima. Ta stabilnost najviše odgovara interesima međunarodnog kapitala, te se zato i zalaže MMF i Svjetska banka.

Dalje, privatizacija je u strategiji osnovna poluga budućeg razvoja, a predviđaju se i neke promjene u postojećem mehanizmu i procesu privatizacije. Ponovo se siju iluzije da će privatizacija donijeti preokret i oporavak privrede. Ma koliko da se to može očekivati na dužu vremensku stazu, u kratkom ili srednjoročnom periodu to se ne može očekivati. To je pokazalo i naše iskustvo (a i iskustvo drugih zemalja), gdje je dosadašnja privatizacija više unazadila nego unaprijedila privredni razvoj.

Konačno, investicije, ta osnovna poluga dinamičnog razvoja je dosta obrađena u strategiji. Predviđa se i povećanje inostranih privatnih investicija na iznos od 2 milijarde USA \$ i povećanje udjela u društvenom proizvodu privatne štednje od 0,5% u 2003. godini na 7% u 2007. godini. Uz sve to stopa investicija (udio u društvenom proizvodu) bila bi 20-22%. Ako u tekstu strategije imamo podatak da su strane privatne investicije u periodu 1996.-2002. (6 godina) iznosile samo 700 miliona USA \$, tada nije teško zaključiti da su predviđanja za četiri naredne godine od 2 milijarde suviše optimistična. Ali treba reći da BiH provodi veliku aktivnost u privlačenju stranih ulaganja. Sa štednjom građana je još neizvjesnije. Posebno zato što nije regulisana stara devizna štednja, te se i ostali građani suzdržavaju ulagati u domaće banke i na duži rok. Istina, štednja građana raste, ali su to još skromna i kratkoročna ulaganja. Zato je dubiozno povećanje udjela u društvenom proizvodu domaće štednje. No, i kad bi se ostvarila sva ta predviđanja u investicijama, njihov udio od 20-22% u društvenom proizvodu ne bi obezbjeđivao dinamičan razvoj potreban privredi BiH. Investicije od najmanje 27-30% DP bi dale iole prihvatljivu dinamiku razvoja. Privlačenje stranih investicija, ali i stimulacija domaćih investitora i jaka kampanja te poticaj domaćoj štednji morali bi biti prioritet nad prioritetima. Povećanje domaćih izvora za finansiranje investicija je povezano i sa povećanjem stranih sredstava, jer jedno bez drugoga ne ide. Na osnovu prednjeg smatram da u razvojnoj strategiji, u vezi sa investicijama, više pretežu želje nego što je realno stanje.

Četvrto, u razvojnoj strategiji se predviđa stopa porasta društvenog proizvoda od 5-5,5% prosječno godišnje za četverogodišnji period. Predlagači su oprezni u tim predviđanjima i iznose niže razvojne stope - od 3-3,5% prosječno godišnje u slučaju sporije implementacije reforme. Ne bi rekao da je to nerealno i vjerovatno se može ostvariti nešto oko tih procenata. Uostalom, i u dosta nepovoljnoj 2003. godini je ostvarena stopa rasta DP od 3,5%.

Netačna su predviđanja da bi tim tempom razvoja dostigli predratni nivo razvoja u 2010. godini. To bi se postiglo tek 2015-18. godine. Postavlja se pitanje: možemo li biti zadovoljni tako niskom stopom rasta? BiH kao nerazvijena zemlja mora postizati veće stope rasta (to ostvaruju i mnoge nerazvijene zemlje) ako želi u Evropu i ako želi izaći iz sadašnje teške ekonomske i socijalne krize. BiH ima resurse, samo ih treba mobilizirati i organizirati. Zato zamjeram predlagačima što nisu smogli snage i odlučnosti da se skoncentrišu upravo na te resurse (kvalifikovana radna snaga, postojeći kapaciteti, poljoprivreda, saobraćaj) i što nisu razradili konkretne mjere u ekonomskoj politici koje bi pomogle privrednim preduzećima da uspješnije rade. Stopa rasta od 7-8% bi odgovarala našim uslovima i potrebama i nije nedostižna uz drugi koncept razvoja.

Aktiviranje resursa u poljoprivredi, u stručnoj, kvalifikovanoj radnoj snazi, u energetici, u toliko neiskorištenim kapacitetima u metalnom sektoru, te u drvnoj industriji, hemijskoj industriji, zatim u građevinarstvu i saobraćaju, sve do turizma dalo bi značajne rezultate.

Peto, strategija dosta pažnje posvećuje budžetu i javnoj potrošnji kroz okvir za fiskalnu reformu. Osnovna karakteristika te projekcije je, pored brige o većim prihodima, smanjenje učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu od sadašnjih oko 50% na 43% u 2007. godini i vrlo restriktivan karakter budžetskih rashoda. I jedno i drugo je teško prihvatljivo i ne odgovara realnim odnosima i stanju u vezi sa društvenom potrošnjom u BiH. Naime, ograničavanje budžeta sa tendencijom njegovog smanjenja dovodi u vrlo tešku poziciju pojedine korisnike budžeta, a smanjenje budžetskih sredstava, npr. za obrazovanje ili nauku i kulturu, negativno se odražava i na budući privredni razvoj. Istina je, kako se i navodi u tekstu, da su neki rashodi u budžetu veliki (npr. učešće plata administracije u budžetima je tri puta veće u BiH nego u zemljama centralne i istočne Evrope), te ih je potrebno smanjiti. Ali iz šireg ekonomskog aspekta i iskustva zemalja sa niskim dohotkom, kakva je i BiH, po pravilu te zemlje imaju visoko učešće javnih rashoda u DP. Čak i neke visokorazvijene zemlje, kao npr. Švedska, imaju javnu potrošnju oko 50% društvenog proizvoda. Zato je neopravdano

predvidjeti smanjenje učešća budžeta u društvenom proizvodu i njegovo dovođenje na nivo razvijenih zemalja. To se brani potrebom stimulanja privrede, a u suštini koristi ostvarenju većeg profita. To je vrlo jednostran pristup, sa lošim posljedicama za cijelo društvo. Zašto se tzv. rasterećenje privrede ne traži u nižim cijenama usluga, kao npr. telefona ili komunalnih usluga ili u nižoj cijeni električne energije. Zašto se veća konkurentnost ne traži u sferi tehničko-tehnološkoj i većoj produktivnosti rada.

Bez dvojbe bi u Bosni i Hercegovini u sadašnjim uslovima odgovarao samo razvojni i socijalni karakter i koncept budžeta, tj. budžeta koji će pomagati razvoj i rješavati akumulirane socijalne probleme. Ali to ne znači da ne treba smanjivati određenu potrošnju i provoditi unutrašnje promjene u pojedinim namjenama, kako bi se stvorio prostor i za razvojnu funkciju budžeta.

Navedeni su najvažniji rizici od kojih zavisi uspjeh realizacije strategije razvoja. Saglasno ukupnoj koncepciji razvoja navode se eksterni faktori i uloga institucionalnih izmjena, a zanemareni su interni ekonomskih faktori. Tako se kao rizici navode odlučnost vlasti u primjeni reformi, efikasnost rukovodstva u očuvanju socijalne i političke stabilnosti, stabilnosti u zemlji i regiji i gubljenje interesa Međunarodne zajednice za BiH. Neosporno je da će navedeni faktori uticati na razvoj, ali primarni rizici su u ekonomskoj sferi, npr. da li će se ostvariti predviđeni obim investicija, hoće li doći do veće konkurentnosti proizvoda i povećanja izvoza iz BiH, da li će doći do veće zaposlenosti i smanjenja siromaštva u vezi s tim, da li će se unaprijediti menadžment u preduzećima (koji je dosta neuspješan), da li će se promijeniti rezultati i postupak privatizacije, odnosno hoće li biti brža i pravednija, itd. Ukazivanje na prave rizike bi pomoglo operativi da preduzme mjere kojima bi se umanjivalo dejstvo tih rizika.

U tekstu razvojne strategije postoji poglavlje: mehanizam za implementaciju i monitoring i evaluaciju razvojne strategije BiH, ali to je opet obmana jer se predviđa samo formiranje kancelarije koja bi bila u sklopu kancelarije predsjedavajućeg Savjeta ministara i navode se indikatori praćenja ostvarenja, ali bez navođenja praćenja ekonomskih pokazatelja.

Kad sagledavamo sadržaj ove strategije i djelovanje državnih organa u vezi sa razvojnom politikom, onda izgleda da ne postoji neophodna povezanost. Državna regulativa je više zaokupljena i opterećena obavezama zakonskih i drugih institucionalnih promjena, reformama, na čemu insistira Međunarodna zajednica, a manje se briga vodi o privrednim kretanjima, razvoju i tekućim potrebama privrede. Neophodne su i institucionalne

promjene, tj. reforme, ali se ne smije zanemariti i privredni razvoj. Kad se tome doda koliko je naše društvo operećeno i zabavljeno nacionalizmima i prošlošću, onda malo prostora ostaje za ono najvažnije, a to je za privredni razvoj. BiH je vjerovatno jedina zemlja u kojoj je privredna problematika na posljednjem mjestu društvenih preokupacija. Narod se zavodi raznim političkim i nacionalističkim temama, a zaboravlja se ono od čega se živi, privreda. Dokle će nas dovesti takav obrnut red društvenih prioriteta. Koliko privredna problematika slabo kotira u javnosti potvrđuje i podatak da su dnevne novine Oslobođenje i Avaz uvodno izlaganje predsjednika Vijeća ministara o razvojnoj strategiji u Parlamentu i raspravu u Parlamentu BiH 22.3.2004. godine objavile tek na 7-8 strani, i to dosta kratko i šturo.

Ima i drugih nelogičnosti i nesklada. Tako se npr. u tekstu razvojne strategije nalaze i stavovi o smanjenju siromaštva, potrebi većeg zapošljavanja i o formiranju fondova i poticaja razvoju u poljoprivredi i sl., što je sve dobro. Ali u tekućem budžetu nema potrebnih mjera i prostora za to, tekući budžet ne sadrži, niti tekuća operativa korespondira sa navodima u strategiji. Ako se dalje smanjuje budžet (što strategija predviđa), onda ni iduće godine ne obećavaju promjenu sadašnjeg stanja. Ponovo se vraćamo na ocjenu da ovo nije prava strategija razvoja, već da više služi drugim ciljevima i stvaranju lažnih iluzija da će se postojeće teško ekonomsko i socijalno stanje poboljšati.

Na kraju, ima i ciljeva ove strategije koji opravdavaju i ovakav njen koncept i sadržaj. Naime, uz dva glavna cilja: ostvariti pretpostavke samoodrživog i ujednačenog ekonomskog razvoja i smanjiti siromaštvo, naveden je i cilj ubrzanja integracije u Evropsku uniju. To je opravdano i BiH svoju budućnost ima u priključenju Evropskoj uniji, ali i u Evropskoj uniji ćemo mi živjeti od svog dohotka i prema razvijenosti naše privrede; neće nas ona ni prihvatiti ako ne dostignemo određeni nivo razvoja, uz institucionalne promjene, naravno. Zato se može zamjeriti i Međunarodnoj zajednici koja jednostrano i uporno insistira na institucionalnim faktorima, kao i snishodljivosti i poslušnosti domaće vlasti koja to prihvaća, a zanemaruju faktore veće proizvodnje i bržeg razvoja, odnosno što i jedni i drugi nameću neoliberalan koncept razvoja, koji odgovara interesima globalizacije i krupnog kapitala, a ne odgovara nerazvijenoj privredi BiH i što se zanemaruju realni uslovi u kojima živi narod BiH.