

UNIVERZITET U SARAJEVU – PRAVNI FAKULTET

Seriya “Pandemija i pravo”  
Eseji, osvrti i komentari  
br. 15/2020

Lejla Ramić, MA iur.  
TRANSPARENTNOST, BLAGOVREMENOST I CILJANA  
POTROŠNJA KAO POSTULATI DJELOVANJA  
NOSILACA EKONOMSKO-POLITIČKE VLASTI U  
VRIJEME COVIDA-19



Sarajevo, 9. 6. 2020.

**TRANSPARENTNOST, BLAGOVREMENOST I CILJANA POTROŠNJA KAO POSTULATI  
DJELOVANJA NOSILACA EKONOMSKO-POLITIČKE VLASTI U VRIJEME COVIDA-19**

**1. UVODNE NAPOMENE**

Postupanje države u okolnostima uzrokovanim pandemijom je bez presedana i ne može se poistovjetiti s ranijim događajima koji su uzdrmali svijet kao što su kriza 30-ih godina prošlog stoljeća ili propast Lehman brothers i kriza iz 2008. godine. Međutim, to ne isključuje postojanje dodirnih tačaka s ranijim svjetskim nedaćama. Navedene krize bile su uzrok preispitivanja tada preovladavajućeg koncepta ekonomske politike. Stoga, može se očekivati da se trenutna kriza s kojom se svijet suočava neće u potpunosti razlikovati od prethodnih i da će rezultirati novim (starim) viđenjem ekonomske agende države. Dosadašnje analize<sup>1</sup> upućuju na kraj ere neoliberalizma uz istovremenu najavu većeg upliva države u ekonomske tokove. Analitičari<sup>2</sup> navode da će radikalne reforme polučiti promjenu smjera dominantne percepcije ekonomske politike u proteklih 40 godina. Država će morati prihvatiti aktivniju ulogu u ekonomiji, poimati javni sektor kao investicije, a ne kao obavezu, i tražiti načine kako da tržište rada učini manje nesigurnim.<sup>3</sup> Pretpostavka je da će se redistributivna uloga države vratiti na dnevni red onih država kojima je bila od sekundarnog značaja preispitujući privilegije starijih i bogatih. Promjene neće ovdje stati, već će se proširiti na socijalne i kulturne uzanse kao i dosadašnju percepciju tehnologije. Prema trenutnim prognozama kriza će označiti kraj jedne etape globalizacije<sup>4</sup> koja se i prije krize suočavala s problemima, prevashodno onim u vanjskotrgovinskoj razmjeni.

**2. TRANSPARENTNOST, BLAGOVREMENOST I CILJANA POTROŠNJA**

Djelovanje države u saniranju posljedica pandemije dodatno je podcrtalo važnost postupanja u skladu sa zahtjevima transparentnosti, blagovremenosti i ciljane potrošnje. Zašto sam istakla ova tri zahtjeva? Naime, blagovremenost djelovanja u ekonomskim tokovima važna je u cilju

---

<sup>1</sup> Correspondent. The neoliberal era is ending – what comes next? Dostupno na: [https://thecorrespondent.com/466/the-neoliberal-era-is-ending-what-comes-next/61655148676-a00ee89a?fbclid=IwAR2\\_7Yt74MGf2rS2OMtHgApOO9kTtz2W39FriG9HIJ0PQx-K3CDlvsiqiY](https://thecorrespondent.com/466/the-neoliberal-era-is-ending-what-comes-next/61655148676-a00ee89a?fbclid=IwAR2_7Yt74MGf2rS2OMtHgApOO9kTtz2W39FriG9HIJ0PQx-K3CDlvsiqiY), očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>2</sup> Financial times. Virus lays bare the frailty of the social contract. Dostupno na: <https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fe-fcd274e920ca>, očitavanje: 0. 6. 2020.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> The Economist. Has covid-19 killed globalisation? Dostupno na: <https://www.economist.com/leaders/2020/05/14/has-covid-19-killed-globalisation>, očitavanje: 2. 6. 2020.

osiguranja likvidnosti sistema i prevencije njegovog urušavanja. Blagovremenim djelovanjem vlast je regulator i kontrolor ekonomskih posljedica, a ne obratno. Scenario shutdowna ima mnogobrojne reperkusije čiji je obim neophodno obuzdati prvobitno postojećim mjerama u zakonodavnom okviru fiskalnih i monetarnih sistema. U slučaju da dostupni mehanizmi ovih sistema nisu dostatni, ne preostaje ništa drugo nego posegnuti za adekvatnim zakonodavnim izmjenama i dopunama. Osigurati blagovremenost u takvoj situaciji je izazov. Međutim, vanredno stanje ne može biti izgovor za pasivno držanje parlamenta i potpunu prevlast tijela koje vodi glavnu riječ u krizi. Naprotiv, moraju se vršiti projekcije daljnjih mjera te se u sadejstvu s parlamentom pristupiti potrebnim izmjenama i dopunama.

Govoreći o zahtjevu transparentnosti treba se naglasiti da je on u direktnoj vezi s povjerenjem građana u sistem. Postojeće okolnosti zahtijevaju sinergiju djelovanja javnog i privatnog sektora što se mora činiti na javnosti razumljiv način. Ciljana potrošnja označava ostvarivanje željene cirkulacije novca u sistemu, odnosno plasiranje novca do adresata. Ciljanom potrošnjom sredstva se troše u svrhe za koje su namijenjena nastojeći postići planirane pozitivne efekte.

Značajno odstupanje od istaknutih zahtjeva usložnjava proces ublažavanja posljedica i predstavlja plodno tlo za socijalne nemire usljed gubitka povjerenja građana u sistem. Nosiocice ekonomske politike u ovim okolnostima ne treba zanirati konceptualna izmjena politika, jer je za takve poteze potrebno voditi odgovarajuće diskusije i dosljedno primijeniti instrumente poput procjene učinaka propisa. U neizvjesnoj situaciji uzrokovanoj koronavirusom, regulatornom aktivnošću države trebaju se umanjiti razmjere nepredvidivosti s kojima se součavamo.

### **3. IMPERATIV BLAGOVREMENOSTI**

Zahtjev blagovremenosti prvi je među jednakima u nastojanju nadležnih da spriječe urušavanje sistema obezbjeđivanjem dovoljne količine novca s ciljem održavanja likvidnosti. Rješavanje zdravstvene krize je prioritet. *Nonsense* je podsticati stanovništvo na potrošnju i odvijanje života u uobičajenim tokovima, ukoliko zdravstvena kriza izmiče kontroli. Prioritet zdravstvene krize ne minimizira važnost ublažavanja ekonomskih posljedica. Vlasti su morale istovremeno prepoznati važnost promptnog djelovanja i rješavanja ekonomskih posljedica radi preveniranja kolapsa sistema.

Prvi val mjera usmjerenih ka saniranju posljedica s ekonomskim predznakom poduzet je početkom marta 2020. godine. Primjerice<sup>5</sup> Njemačka je 9. marta

---

<sup>5</sup> Pregled fiskalnih i monetarnih mjera po državama dostupan na zvaničnoj web-stanici MMF-a. Dostupno na: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>.

donijela prvi set mjera, Francuska 12. marta, Hrvatska 17. marta, Albanija 19. marta, drugi set mjera u Hrvatskoj donesen je 2. aprila, a u Crnoj Gori 24. aprila.

Prvi set mjera u FBiH – *Korona zakon*<sup>6</sup> – stupio je na snagu 8. maja 2020. godine. Priroda ranije donesenih mjera u oba entiteta je većinski proceduralna i njima se novac nije direktno ubrizgavao u sistem. Tako su se u FBiH ranije donesene mjere ticale prolongiranja rokova za porezne prijave (24. marta), smanjenje doprinosa za zdravstveno osiguranje radnika u inostranstvu (26. marta), donošenja odluke o kontroli cijena (16. marta).<sup>7</sup>

U Republici Srpskoj, predsjednica RS-a donijela je 10. aprila 2020. godine Uredbu sa zakonskom snagom o poreskim mjerama za ublažavanje ekonomskih posljedica nastalih usljed COVID-19.<sup>8</sup> Prethodno su donesene mjere o prolongiranju rokova za prijavu poreza (20. marta), odluka o hitnoj isplati povrata poreza i doprinosa (16. marta), odluka o odgađanju plaćanja poreza na dobit (20. marta), odluka o umanjenju paušalnog plaćanja poreza na ukupan prihod malih preduzetnika sa jednim ili dvoje zaposlenih za 60% (20. marta).<sup>9</sup>

U BDBiH je 5. maja 2020. godine usvojen Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID 19.<sup>10</sup> Prije donošenja Zakona, 18. marta 2020. godine, donesena je odluka o vraćanju cijena na nivo od 5. marta 2020. godine.

U BDBiH prije stupanja na snagu Zakona, Vlada BDBiH posegnula je za mjerama kojima se privatnom sektoru obezbjeđuje potrebni novac. Tako su 31. marta 2020. godine predstavljene sljedeće mjere: 1. pravnim licima i preduzetnicima čiji je rad bio zabranjen refundirat će se isplata minimalne bruto plaće (tj. neto plaća u iznosu od 520 KM s pripadajućim porezima i doprinosima) za mjesec mart 2020. godine; 2. pravo na korištenje subvencije za plaćene poreze i doprinose na obračunate i isplaćene plate za mjesec mart 2020. godine u iznosu od 30% imaju sva ostala preduzeća, preduzetnici i poslovne jedinice s područja Brčko distrikta BiH, osim onih koji su eksplicitno izuzeti (npr. banke, javna preduzeća, javne ustanove, udruženja, itd.).<sup>11</sup> U ovom kontekstu, pored donošenja mjera značajna je brzina i kvalitet implementacije, čime se detaljnije bavim u 4. poglavlju.

---

<sup>6</sup> Službene novine FBiH br. 28/20.

<sup>7</sup> Deloitte. COVID-19: Pregled mjera za stabilizaciju privrede u Bosni i Hercegovini (11.5.2020.) Dostupno na: <https://www2.deloitte.com/ba/bs/pages/about-deloitte/articles/covid-19-ekonomске-mjere-za-stabilizaciju-privrede.html>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

Konkretne mjere kojima se novac ubrizgava u sistem u BiH, u poređenju s drugim državama, stige su znatno kasnije. BiH je posljednja zemlja u regionu koja donosi ovakve mjere.<sup>12</sup> Pojedini privrednici<sup>13</sup> smatraju da ipak nije (pre)kasno za vladinu ruku spasa i da kašnjenje nije najveći problem. Ipak, smatram da je protek vremena od momenta proglašenja nesreće do momenta donošenja mjera djelovao destruktivno. Adekvatna reakcija vlasti u mjesecu martu 2020. godine mogla je polučiti bolje rezultate i umanjiti obim posljedica. Takve mjere mogle su prevashodno doprinijeti manjem prilivu radne snage na biroa za zapošljavanje<sup>14</sup> čime bi novac namijenjen naknadi za nezaposlene trebao biti iskorišten na subvenciju troškova poslodavaca. Također, okosnici ekonomije, malim i srednjim privrednim društvima, blagovremene mjere i njihova brza implementacija obezbijedila bi efektivan pristup novčanim sredstvima. Jasan pregled aktivnosti i planiranih mjera regulatora ekonomskih tokova obezbijedio bi dozu sigurnosti koja je pogođenom realnom sektoru bila neophodna i ne bi se dodatno ugrozilo ionako poljuljano povjerenje u sistem.

Razmatrajući poduzete mjere, borba s pandemijom manifestuje negativnu stranu ekonomskog federalizma. Nedovoljno osnažena uloga centralne vlasti u bosanskohercegovačkom ekonomskom federalizmu jedan je od razloga nekoordinisanog djelovanja entiteta i Distrikta u borbi s krizom. Visok stepen decentralizacije s težištem odlučivanja na nivou entiteta bez adekvatnog makroekonomskog upravljanja doveo je do razlika u načinu rješavanja ekonomske krize.

Uz međuentitetske disproporcije, u decentralističkoj FBiH disparitet u razvoju kantona postojeći je problem koji će kriza produbiti. Razlike između kantona od ranije su izražene<sup>15</sup> te kantoni zbog postojećeg dispariteta nemaju istu snagu da se nose s krizom. Navedeno će uticati na kapacitet ublažavanja posljedica i brzinu oporavka.

### **3. PREGLED EKONOMSKIH MJERA DRŽAVA**

#### **3.1. FISKALNA INTERVENCIJA**

Generalno, poduzete mjere država imaju zajednički nazivnik *obezbjeđivanje dovoljne količine novca da cirkulira sistemom*. Države su kombinovale dva

---

<sup>12</sup> Slobodna Evropa. Sve strane Korona zakona u FBiH. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sve-strane-korona-zakona-u-federaciji-bih/30594435.html>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> FTV. Lončar: Više od deset hiljada ljudi zatražilo novčanu naknadu. Dostupno na: <http://www.federalna.ba/bhs/wap/vijest/315247>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>15</sup> Faktor.ba, Bogati i siromašni kantoni: Ko je kriv za velike razlike u FBiH, <https://faktor.ba/vijest/bogati-i-siromasni-kantoni-ko-je-kriv-za-velike-razlike-u-fbih-271824>, očitavanje: 30. 8. 2019.

najmoćnija instrumenta – fiskalne i monetarne mjere. Kriza ovih razmjera zahtijeva sinhronizaciju oba instrumenta. Pojedine države npr. SAD, s obzirom na državno uređenje, svjesno su dale primat monetarnim mjerama zbog njihovog bržeg učinka i priliva novca u sistem.<sup>16</sup>

Mjere se mogu svrstati u tri skupine<sup>17</sup> i to:

1. neposredno fiskalno djelovanje – povećavanje potrošnje vlasti (npr. nabavka medicinske opreme), održavanje nivoa zaposlenosti, pomoć malim i srednjim privrednim društvima, ukidanje postojećih taksi i sl. Ove mjere odražavaju se na budžete bez direktnog povratnog uticaja;

2. odgode – odgode poreznih i socijalnih davanja koja će naknadno biti uplaćena, neplaćanje zakupnina za prostore u vlasništvu države, režijskih troškova i sl.;

3. druge mjere – garancije izvoza, kreditne mjere za pogođena privredna društva putem nacionalnih razvojnih banaka<sup>18</sup> i sl.

Neke od ovih mjera poboljšavaju položaj likvidnosti privatnog sektora, ali za razliku od odgoda koje su automatske i uglavnom se primjenjuju na ciljne grupe, kreditne linije zahtijevaju djelovanje pogođenih privrednih društava.<sup>19</sup>

U BiH primjenjivane su mjere iz sve tri skupine. Tako se u FBiH Korona zakonom subvencioniraju doprinosi za obavezna osiguranja, obustavlja obračun i plaćanje zatezne kamate na javne prihode, ukida obaveza plaćanja akontacije poreza na dobit i poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, prekida obračun zateznih kamata na zakašnjela plaćanja u dužničko-povjerilačkim odnosima i prekida prinudna naplata, održava stabilnost pojedinih isplata, odgađa primjena propisa i uspostavlja Garancijski fond.<sup>20</sup> Kreditnu mjeru za pogođene kompanije predstavila je Razvojna banka FBiH uz definiranu namjenu koja ne može biti finansiranje otplate kredita i/ili izmirenje obaveza po kreditima i/ili drugih obaveza prema drugim bankama i finansijskim institucijama<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Npr. u SAD-u provedba mjera fiskalne politike traje duže nego što je to slučaj s monetarnim mjerama.

<sup>17</sup> Bruegel datasets. The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus. Dostupno na: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/#germany>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>18</sup> Npr. u Njemačkoj je planirano 100 milijardi eura za dokapitalizaciju i kupovinu udjela u kompanijama pogođenim koronom putem Fonda za ekonomsku stabilizaciju. Izvor: Bruegel datasets. The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus. Dostupno na: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/#germany>.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Deloitte. COVID-19: Pregled mjera za stabilizaciju privrede u Bosni i Hercegovini (11. 5. 2020.) Dostupno na: <https://www2.deloitte.com/ba/bs/pages/about-deloitte/articles/covid-19-ekonomske-mjere-za-stabilizaciju-privrede.html>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>21</sup> Razvojna banka FBiH. Dostupno na: <http://www.rbfbih.ba/bih/txt.php?id=47>, očitavanje: 5. 6. 2020.

U RS-u Uredbom sa zakonskom snagom objedinjuju se ranije donesene odluke o odgađanju podnošenja i plaćanja poreznih obaveza, odgađaju se rokovi za plaćanje naknada za šume, protivpožarne naknade, te određene republičke i lokalne takse, odgađa se plaćanje prve rate poreza na promet nepokretnosti, smanjuje paušalni godišnji iznos poreza na dohodak sa 600 na 240 KM. Privrednicima kojima je zabranjen rad osigurava se plaćanje poreza i doprinosa na neto plaće za mjesec mart, te isplata minimalne plaće, poreza i doprinosa za april iz Fonda solidarnosti.<sup>22</sup> Kada je riječ o kreditnim mjerama, Republički štab za vanredne situacije donio je Odluku o tromjesečnom moratorijumu na otplatu glavnice i kamate uz produženje roka otplate za tri mjeseca od 27. marta 2020. godine pravnim licima i preduzetnicima, kojima su sredstva plasirana putem finansijskih posrednika ili direktno iz fondova kojim upravlja Investiciono-razvojna banka Republike Srpske a.d. Banjaluka.<sup>23</sup>

Korona zakonom u BDBiH subvencionira se dio bruto plate i doprinosa za PIO/MIO na teret poslodavca do ukupnog iznosa do 860,00 KM, subvencionira se dio plaćenih poreza i doprinosa na plate, obustavlja se obračun i plaćanje zatezne kamate na javne prihode, oslobađa se obaveze plaćanja akontacije poreza na dobit, poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, poreza od priređivanja igara na sreću u paušalnom iznosu, odgađa se plaćanje poreza na nekretnine, oslobađa se plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta, rješava se problem nerealiziranih turističkih putovanja koja su uplaćena turističkim agencijama u Distriktu, reguliše se isplata punog iznosa podsticaja u poljoprivrednoj proizvodnji za 2019. godinu, prekida se provođenje mjera prinudne naplate, održava se stabilnost pojedinih isplata koje se odnose na socijalna davanja, grantove, transfere i subvencije.<sup>24</sup>

Složeno državno uređenje održava se na donesene mjere. Pojedine mjere, prvenstveno one iz skupine odgoda, na istom su tragu, ali i dalje postoje razlike u vrsti, obimu i vremenskom važenju mjera. Od ranije je poznata praksa entiteta i Distrikta da ne vode usaglašene politike zarad jedinstvenog ekonomskog prostora. Jedinstveno tržište je moralo, u situaciji ovih razmjera, biti prepoznato kao integracioni faktor koji bi omogućio izvjestan stepen sinhronizacije. Bitno je istaći da pozicije entiteta i Distrikta prije ulaska u krizu nisu bile jednake, ipak smatram da se dostatni minimum mjera i način njihovog provođenja, pod plaštom jedinstvenog tržišta, trebao usaglasiti. Kako

---

<sup>22</sup> Deloitte. COVID-19: Pregled mjera za stabilizaciju privrede u Bosni i Hercegovini (11. 5. 2020.) Dostupno na: <https://www2.deloitte.com/ba/bs/pages/about-deloitte/articles/covid-19-ekonomске-mjere-za-stabilizaciju-privrede.html>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>23</sup> Mjere Vlade Republike Srpske za ublažavanje štetnih posljedica korona virusa na privredu RS. Dostupno na: <https://rais.rs.ba/mjere-vlade-republike-srpske-za-ublazavanje-stetnih-posljedica-korona-virusa-na-privredu-rs/>, očitavanje: 5. 6. 2020.

<sup>24</sup> Član 1. Korona zakona BDBiH. Službene novine BDBiH br. 17/2020.

je konsenzus izostao, pogođena privredna društva na osnovu predstavljenih mjera neće imati jednak tretman.<sup>25</sup>

Dodatni problem predstavlja fiskalni sistem u BiH koji je asimetričan i nedostatan za finansiranje svih nivoa vlasti. Postizanje saglasnosti u oblasti indirektnih poreza nije praksa. Stoga, fiskalni prostor za djelovanje se sužava<sup>26</sup>. Entitetima preostaje djelovanje u domenu njihove isključive nadležnosti. Jedan od najmoćnijih instrumenata su direktni porezi. Zakonodavstvo direktnih poreza entiteta u sferi je nelojalne porezne konkurencije, što otežava poslovanje privrednim subjektima. Može se očekivati da će naredni koraci entiteta biti izmjene i dopune poreznog zakonodavstva što će, ukoliko bude na tragu nekoordiniranog postupanja, produbiti postojeće razlike. Radi jedinstvenog tržišta i osiguranja stimulativnog poslovnog okruženja, smatram da Fiskalno vijeće treba ojačati svoju ulogu i preuzeti glavnu riječ koordinacije sveukupne nacionalne fiskalne politike. Osnov za takvo djelovanje Fiskalnog vijeća sadržano je u članu 5. Zakona o Fiskalnom vijeću BiH<sup>27</sup>. Za djelovanje u ovom smjeru, Fiskalno vijeće se treba osloboditi političkog uticaja i biti isključivo finansijska institucija.

Analizirajući mjere preduzete u odnosu na GDP iz 2019. godine<sup>28</sup> države su izdvojile:

	<b>Immediate fiscal impulse</b>	<b>Deferral</b>	<b>Other liquidity/guarantee</b>
Belgium	0.7%	3.0%	10.9%
Denmark	2.1%	7.2%	2.9%
France	2.4%	9.4%	14.0%

<sup>25</sup> Npr. Semberija.info. Privrednici u Republici Srpskoj negoduju nakon donošenja Korona zakona u FBiH. Ponovno nije ispoštovano pravo reciprociteta. Dostupno na: <https://seemberija.info/sr/news/novosti/Republika-Srpska/7700.privrednici-u-republici-srpskoj-negoduju-nakon-donosjenja-korona-zakona-u-fbih-ponovo-nije-ispostovano-pravo-reciprociteta.html>, očitavanje: 08. 06. 2020.

<sup>26</sup> Poslovne novine. Domljan: Fiskalni prostor se sužava. Dostupno na: <https://poslovenovine.ba/2020/04/08/domljan-fiskalni-prostor-se-suzava-sto-prije-donijeti-set-ekonomskih-mjera/>, očitavanje: 5. 6. 2020.

<sup>27</sup> Zakon o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini. Službeni glasnik BiH br. 63/08.

<sup>28</sup> Nosioci ekonomske politike neće raspolagati u potpunosti tačnim makroekonomskim pokazateljima. Prevedhodno se to odnosi na stopu inflacije i stopu ekonomskog rasta. Shutdown u ekonomiji onemogućio je provođenje uobičajenog praćenja kretanja cijena u ekonomiji kao i prikupljanja podataka o stopi ekonomskog rasta. Navedeno će naročito predstavljati problem za razvijene države kojima je makroekonomska statistika ključna u donošenju odluka (npr. uprkos tehnologiji, agencije za statistiku u SAD-u i Velikoj Britaniji veći broj cijena prate ručno što je onemogućeno usljed zatvaranja prodavnica). Stoga, nosioci odluka će na izvjestan način biti zaslijepljeni, jer će se voditi podacima koji nisu u potpunosti pouzdani. Isto se odnosi na procjenu GDP-a za 2020. godinu koja je sada neizvjesna.



Germany	10.1%	14.6%	27.2%
Greece	1.1%	2.0%	0.5%
Hungary	0.4%	8.3%	0.0%
Italy	0.9%	13.2%	29.8%
Netherlands	3.7%	7.9%	3.4%
Portugal	2.5%	11.1%	5.5%
Spain	2.3%	0.9%	9.2%
United Kingdom	4.8%	1.9%	14.9%
United States	9.1%	2.6%	2.6%

Izvor: Bruegel datasets. The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus. Dostupno na: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/#germany>, očitavanje: 2. 6. 2020.

U BiH su entitetske vlade alocirale cca 50 miliona KM (0.15% GDP) za borbu protiv krize. Konkretno, FBiH će transferirati cca 30 miliona KM (0.1% GDP) zdravstvenom sektoru uz predviđeno subvencioniranje doprinosa i poreza te isplaćivanje minimalnih plata zaposlenima u privrednim društvima pogođenim koronavirusom te 1 milijardu (3% GDP) za stabilizaciju ekonomije putem specijalnog fonda za stabilizaciju (500 miliona – 1,5% GDP) i fonda pri Razvojnoj banci koji će osigurati likvidnost kompanija (500 miliona – 1,5% GDP).<sup>29</sup>

U Republici Srpskoj vlast je alocirala 50 miliona KM (0,16% GDP) za 40.000 radnika iz sektora čiji je rad zabranjen, 53 miliona KM (0.16% GDP) za minimalne plate radnika u ovim sektorima te 25 miliona Fondu za nezaposlene (0,08% GDP).<sup>30</sup> Primjerice u Srbiji za usvojene fiskalne mjere izdvojeno je 6.5% GDP, a u Albaniji 2,8% GDP.

Na tragu prethodnog zaključka o izostanku ujednačenog djelovanja, mogu se očekivati oscilacije u efektima mjera na osnovu izdvajanja iz GDP-a. Ranije se upozoravalo<sup>31</sup> na međuentitetske razlike i (nad)moć jednog entiteta nad drugim. Pravac djelovanja i usmjerivanje novca dodatno potvrđuju zaključak o produblivanju postojećih razlika.

<sup>29</sup> MMF. Fiskalne i monetarne mjere u BiH. Dostupno na: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Vijesti.ba. Milojević: FBiH će na ekonomskoj nadmoći pokoriti RS, <https://vijesti.ba/clanak/459585/milojevic-fbih-ce-na-ekonomskoj-nadmoci-pokoritirs?fbclid=IwAR0hhXhPU7kRnufqz5S5w6UcJ5Z8UWZ4xaulqytrfb2eU5mkZwepUPwKc>.

(Ne)blagovremenost djelovanja nije glavni i jedini problem. U javnosti se problematizovao i kapacitet Korona zakona, odnosno obim njegove pomoći. Prema postojećim procjenama za FBiH 20 do 30% privrednih društava neće ući u ovaj program, zato što im promet nije pao 20% i više.<sup>32</sup> Poslodavci očekuju da je ovo prvi set mjera nakon kojeg će uslijediti naredne.

Komparirajući postotke izdvajanja iz GDP-a evidentno je da BiH izdvaja znatno manje, mada se ne može zanemariti razlika između BiH i navedenih država u vrijednosti GDP-a za 2019. godinu. Uprkos navedenom, smatram održivom primjedbom na iznos GDP-a za saniranje ekonomskih posljedica koronavirusa. Iz dosadašnjih postupaka vlasti može se primijetiti da je fokus na zaduživanju u cilju prevazilaženja rascjepa između budžetskih prihoda i rashoda, što je neizbježan scenario i za druge države, ali s bitnom razlikom iznosa zaduživanja i projekcije održivosti duga spram stope ekonomskog rasta.

Povratno pozitivno dejstvo preduzetih mjera na budžet je pretenciozno očekivati u 2020. godini. Međutim, o dejstvu preduzetih mjera neke države (Njemačka) razmišljaju već sada planiranjem 3,1 milijarde eura godišnje za investicije u privatnom sektoru od 2021–2024. godine<sup>33</sup> kao i 2 milijarde eura za startup kompanije, nove tehnologije i mala privredna društva<sup>34</sup>. Poznate mjere u momentu pisanja rada u BiH nemaju razvojnu dimenziju. Mjere se isključivo odnose na ublažavanje ekonomskih posljedica što je zvanično potvrđen smjer u nazivu zakona. Međutim, intencije nosilaca ekonomsko-političkih mjera u nekim državama (npr. SAD) jesu dovođenje privrede na nivo na kojem je bila prije nastupanja krize. Ako je slijediti primjere ekonomija tih zemalja, za privredu neće biti dovoljno samo ublažiti ekonomske posljedice pandemije, već će biti potreban aktivniji i dugotrajniji angažman države s projekcijom razvoja u srednjem roku.

### 3.2. MONETARNA INTERVENCIJA

Kada je riječ o bankarskom sektoru, težnja je da se obezbijedi dovoljno kapitala za kreditiranje domaćinstava, malih i srednjih privrednih društava

---

<sup>32</sup> Slobodna Evropa. Sve strane Korona zakona u FBiH. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sve-strane-korona-zakona-u-federaciji-bih/30594435.html>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>33</sup> France 24. Germany unleashes biggest post-war aid package against virus. Dostupno na: <https://www.france24.com/en/20200313-germany-unleashes-biggest-post-war-aid-package-against-virus>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>34</sup> Economic Affairs Minister Peter Altmaier. Customised support for new businesses affected by the coronavirus crisis. Dostupno na: <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2020/20200401-customised-support-for-new-businesses-affected-by-the-coronavirus-crisis.html%0b%0b>, očitavanje: 2. 6. 2020.

kao i trgovačkih društava usljed privrednog šoka. Evropska centralna banka odabrala je put “snažne” monetarne politike i objavila dva seta mjera 12. i 18. marta 2020. godine.<sup>35</sup> Usvojena je i preporuka<sup>36</sup> za kreditne institucije da ne isplaćuju dividendu za 2019. i 2020. godinu najkraće do 1. oktobra 2020. godine, nakon čega će se ponovno razmatrati situacija i ocijeniti da li je neophodna daljnja odgoda isplate dividendi. Preporuka nema retroaktivno dejstvo u slučaju ranijih isplata dividendi.

Preporukom se naglašava neophodnost očuvanja kapitala u cilju zadržavanja svoje sposobnosti pružanja potpore privredi u okruženju povećane nesigurnosti koju je uzrokovao Covid 19. Raspodjela dividendi i otkup dionica su od sekundarnog značaja u odnosu na plasiranje kapitala za realni sektor i apsorpiranje trenutnih gubitaka.<sup>37</sup>

Općepoznat je limitirani domet monetarnih mjera Centralne banke BiH u poređenju s drugim centralnim bankama. Centralna banka BiH u aranžmanu valutnog odbora na raspolaganju ima stopu obaveznih rezervi. Slobodne centralne banke u drugim državama, pored navedene mjere, u svom djelovanju koriste politiku otvorenog tržišta i eskontnu stopu kao druge dvije najpopularnije mjere. Primjerice, u Hrvatskoj, Središnja banka je posegnula za stabilizacijom deviznog kursa i devizne likvidnosti<sup>38</sup>, operacijama na tržištu i otkupu državnih obveznica.

U cilju alociranja neophodnih novčanih sredstava za pomoć privredi i obezbjeđivanja likvidnosti kao jedno od rješenja predlagano je smanjivanje stope obaveznih rezervi. Način korištenja jedine monetarne mjere Centralne banke BiH je kontroverzno pitanje koje produbljuje rascjep na političkoj sceni. Prijedlog za smanjivanje stope obaveznih rezervi na 5% nije naišao na odobravanje, premda stručna mišljenja upućuju na postupanje slobodnih banaka u svijetu (FED u SAD) koje su poduzele stimulativne mjere i stopu rezervi praktično dovele do nule što navodi na zaključak da prijedlog o smanjenju obaveznih rezervi ne treba dočekivati na nož.<sup>39</sup> S obzirom na to da

<sup>35</sup> ECB. ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP). Dostupno na: [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318\\_1~3949d6f266.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html), očitavanje: 8. 6. 2020.

<sup>36</sup> Preporuka Evropske Centralne banke od 27. 3. 2020. godine o raspodjeli dividendi tijekom pandemije COVID-19 i stavljanju izvan snage Preporuke ESB/2020/1 (ESB/2020/19). Dostupno na: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj\\_c\\_2020\\_102i\\_full\\_hr\\_txt.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2020_102i_full_hr_txt.pdf).

<sup>37</sup> Banke u eurozoni zamrzavaju isplatu dividendi. Dostupno na: <https://hrportfolio.hr/vijesti/ekonomija/banke-u-eurozoni-zamrzavaju-isplatu-dividendi-60339>, očitavanje: 8. 6. 2020.

<sup>38</sup> Mjere Središnje banke usmjerene su na tržište obveznica (kupovanje obveznica RH) i devizno tržište koje je bilo na udaru. Prvobitno se osjetila deprecijacija kursa EUR/KUNA zbog čega je Središnja banka pristupila, nakon četiri godine, prodaji deviza. Hrvatska narodna banka. Mjere monetarne politike. Dostupno na: <https://www.hnb.hr/javnost-rada/covid-19/mjere-monetarne-politike>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>39</sup> Komentar Vjekoslava Domljana za Klix.ba. Dostupno na: <https://www.klix.ba/biznis/finansije/koronavirus-i-centralna-banka-da-li-treba-smanjiti-stopu-obaveznih-rezervi-banaka/200316250>, očitavanje: 2. 6. 2020.

u ovom domenu nema konsenzusa preostaje alokacija novčanih sredstava na drugi način (npr. štednja stanovništva, privatni sektor i sl.) kreirajući pogodan kreditni program. Pored alokacije bitno je identificirati način plasiranja sredstava na tržište. Postavlja se pitanje koliko je pogođeni privatni sektor, prvenstveno mala i srednja privredna društva, kreditno sposoban za dodatno zaduživanje koje nema karakter razvojnog? Kreditiranje usložnjava ranije utvrđena nesigurnost domaćeg tržišta uz trenutnu neizvjesnost na svjetskom tržištu.

Na tragu Preporuke Evropske centralne banke, direktor Agencije za bankarstvo FBiH ukazao je na potrebu upotrebe istog mehanizma za očuvanje kapitala banaka u BiH s ciljem sprečavanja scenarija iz 2008. godine.<sup>40</sup> U skladu s navedenim, svim bankama naređeno je da ne isplaćuju dividende ili bonuse. Za razliku od EU, gdje pravna snaga donesene preporuke nema obavezujuće dejstvo za države članice, u BiH je bankama naređena zabrana isplate dividendi. Također, Središnja banka Hrvatske i Centralna banka Crne Gore zabranile su isplatu dividendi.

Pored navedenog, entitetske agencije za bankarstvo objavile su šestomjesečni moratorij otplate kredita za restrukturiranje kreditnih aranžmana za fizičke i pravne osobe za koje se utvrdi da su im okolnosti prouzrokovale otežanu otplatu kredita uz uputu bankama da razmotre dodatne olakšice za klijente, uključujući pregled trenutnih naknada za usluge i izbjegavanje naplate naknada za obradu traženih izmjena.

#### **4. IMPERATIV TRANSPARENTNOSTI I CILJANE POTROŠNJE**

Uz blagovremenost, istakla sam zahtjev transparentnosti i ciljane potrošnje. Zahtjev transparentnosti direktno je proporcionalan povjerenju građana u sistem. Dostupnim mjerama države nastoje uspostaviti pozicije u kojima su se pojedinci, mala i srednja privredna društva te cjelokupna ekonomija nalazili prije početka pandemije. Jedan od instrumenata koje države koriste u okviru redistributivne uloge su državne pomoći i socijalna davanja. Ključno pitanje u provođenju paketa pomoći je način implementacije. Naime, na koji način će novčana sredstva stići u ruke adresata? Koji je efektivan način plasiranja novca?

Efektivnost poduzetih mjera cijeni se na osnovu kvalitete njegove implementacije i brzine dospijevanja novca do adresata.<sup>41</sup> Novac upućen za

---

<sup>40</sup> FACE TV (video). Mahmuzić, direktor: 30 milijardi je u bankama, to je naš novac! Moratorij za neke! Branite banke?! Dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=yKGB01NlopU>, očitavanje: 2. 6. 2020.

<sup>41</sup> Npr. paket pomoći od 100 eura u Srbiji nakon ukidanja vanrednog stanja Fiskalni savet je ocijenio neefikasnim jer mjera ne podstiče privredni razvoj, nije mjera socijalne zaštite i predstavlja veliko opterećenje za budžet. Izvor: BBC news na srpskom. Sto evra za punoletne

pomoć malim i srednjim privrednim društvima neke države (npr. SAD) planiraju plasirati putem banaka koje su već upoznate s potrebama svojih klijenata i imaju riješenu administraciju. Formiranje posebnih fondova i/ili djelovanje vladinih agencija predstavlja dodatnu administraciju i odugovlačenje zbog čega se smatraju neadekvatnim rješenjima.

U ovom kontekstu istaći ću problem s implementacijom Korona zakona u FBiH. Naime, implementacija Korona zakona FBiH je problematizirala način njegovog monitoringa i evaluacije. Zakonom nije na adekvatan način predviđeno praćenje primjene. U tom kontekstu svrsishodno je podsjetiti na moćan instrument koji je vlast imala na raspolaganju, a to je procjena učinaka propisa. Naravno, u situaciji kada vrijeme nije saveznik, procjena učinaka propisa se ne može sprovesti u standardnom obliku, ali u nekom hibridnom zasigurno može s ciljem obezbjeđenja praćenja implementacije. Izostanak adekvatnog mehanizma monitoringa i evaluacije rezultirat će nepouzdanim informacijama o zakonu koji se primjenjuje 60 dana nakon ukidanja stanja nesreće u FBiH. Stoga će nosioci ekonomsko-političkih ovlasti na izvjestan način biti zaslijepljeni u planiranju narednih koraka pomoći privredi.

Ciljana potrošnja je značajno pitanje. Važno je osigurati da izdvojena novčana sredstva budu utrošena na predviđen i za sistem koristan način. Regulatori moraju alocirati učinke koje žele postići i mjere kreirati u skladu s ciljevima. Ciljevi moraju biti realistični, odgovarati trenutnoj situaciji i mogućnostima. Paketi pomoći, za koje su se neke države opredijelile, a koji su namijenjeni individuama problematizirani su zbog ograničenih mogućnosti za potrošnju tokom trajanja shutdowna i činjenicu da na ovaj način plasirana novčana sredstva neće biti na raspolaganju kada potrošnja bude moguća u punom kapacitetu. Novčana pomoć građanima/domaćinstvima u hibridnoj formi *universal basic income* primjenjivana je u drugim državama (npr. Srbiji i SAD). Takav oblik davanja nije bio dio djelovanja vlasti u BiH, što nužno ne treba posmatrati negativno. Naime, o navedenoj mjeri ne postoji saglasnost imajući u vidu kompleksnost provedbe, ciljnu skupinu, budžetsku spremnost države i detaljnu procjenu rezultata koji se očekuju.

U BiH politički odnosi usložnjavaju ostvarivanje zahtjeva ciljane potrošnje i doprinose povećanju neizvjesnosti. Transparentnost djelovanja vlasti i ciljane potrošnje problematizirala se mjesec i po dana u vezi s raspodjelom sredstava iz kredita MMF-a u iznosu od 330 miliona eura. Pogođeni privatni sektor bio je primoran čekati politički konsenzus koji je stigao nakon više od 30 dana.<sup>42</sup>

---

građane: Zbog čega je nastala tolika buka. Dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-52479772>, očitavanje: 5. 6. 2020.

<sup>42</sup> Na osnovu jednoglasne odluke Vijeća ministara BiH dogovorena je raspodjela sredstava na način da će RS-u pripasti 37,5%, FBiH 61,5%, a novac koji pripada FBiH podijelit će se na način da 50% ostaje na federalnom nivou, a 50% dijeli se kantonima. Izvor: Al Jazeera Balkans. Postignut dogovor o raspodjeli 330 miliona eura kredita MMF-a. Dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/postignut-dogovor-o-raspodjeli-330-miliona-eura-kredita-mmf>, očitavanje: 2. 6. 2020.

Ali čekanje, u kontekstu ciljane potrošnje, nije najveći problem. Imajući u vidu datum pisanja rada, nije moguće ocijeniti ciljanu potrošnju sredstava MMF-a.

## **5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Saniranje posljedica krize u BiH dodatno usložnjava njeno državno uređenje povezano s političkim odnosima. Pandemija je dodatno naglasile nedostatke bosanskohercegovačkog ekonomskog federalizma ugrubo sažetog u nedovoljno jakoj centralnoj vlasti, Fiskalnom vijeću koje ne postiže ulogu institucionalnog ljepljiva i disparitetu razvoja entiteta i Distrikta, a u FBiH između kantona.

Neusaglašeno djelovanje u borbi s ekonomskom krizom uzrokovanom shutdownom polučit će različite efekte. Može se pretpostaviti da će se postojeći disparitet u razvoju produbiti. U uslovima visokog stepena fiskalne decentralizacije osnovna teorijska postavka je odgovornost centralnog nivoa vlasti za makroekonomsku stabilnost. Trenutna pozicija centralnog nivoa ne upućuje na ovakav zaključak, već se njegova uloga ocjenjuje kao nedovoljno jaka usljed čega je težište i glavna riječ na nivou entiteta. Međutim, entiteti nemaju praksu da postižu konsenzus zarad jedinstvenog ekonomskog prostora. Kriza bez presedana je nova prilika da centralni nivo vlasti preuzme odgovornost za fiskalnu koordinaciju i kvalitetno makroekonomsko upravljanje kako bi se spriječila veća nelojalna konkurencija. Problem asimetričnosti sistema mora se rješavati višim stepenom koordinacije i uključenosti svih nivoa vlasti. Fiskalno vijeće u tome mora ojačati svoju ulogu i biti isključivo finansijska institucija i tzv. institucionalno ljepljivo koje će ublažiti reperkusije visokog stepena fiskalne decentralizacije. U protivnom, razlike u razvoju kojima svjedočimo postepeno izmiču kontroli.

Sažet presjek stanja u BiH na osnovu izdvojena tri kriterija ukazao je na zakašnjelu reakciju, manjak transparentnosti i usporenu ciljanu potrošnju bez adekvatnog mehanizma monitoringa učinka mjera u privredi. Prethodno se komplicira konstelacijom političkih odnosa. Prema trenutnim procjenama, poduzete mjere ne mogu biti kraj intervencije države u ublažavanju ekonomskih posljedica. Naredna ruka spasa privredi treba biti u okvirima ova tri zahtjeva. Realni sektor očekuje i treba aktivniju ulogu države. Na unutrašnju logiku tržišta ne možemo čekati, jer vrijeme nije na našoj strani. Stoga se nosioci ekonomske politike moraju vratiti u okvire transparentnosti i odlučno predstaviti naredne korake pomoći realnom sektoru.