

UVOD

Država je aparat koji ne samo da upravlja sadašnjicom, već se u njenim rukama nalazi i moć upravljanja vremenom koje je ispred nas. Ukoliko danas više trošimo nego što proizvodimo, teret današnje potrošnje prebacujemo na buduće generacije. Prirodno se nameće pitanje suda budućnosti prema današnjici. Isto tako i sadašnjica je budućnost nekog vremena iza nas i sudi o načinu upravljanja javnim finansijama u vremenu iza nas. Kako bi obavljala svoje funkcije država mora da raspolaže i upravlja svojim finansijama. Javne finansije i fiskalna politika kao fundament egzistencije javnog sektora, u svrhu ostvarenja makroekonomskih ciljeva, su predmet našeg interesovanja.

Tokom vremena, javne finansije, suočavale su se sa mnogobrojnim problemima u pogledu svoje održivosti i stabilnosti. Evidentno je da se države susreću sa narastajućim problemima funkcionisanja svojih fiskalnih sistema. Ova pojava bez rezerve pogađa sve sisteme, bez obzira da li se radi o razvijenim državama ili državama u razvoju. Svjetska ekonomija od 2008. godine našla se pod novim velikim udarom i suočava se sa velikim izazovima današnjice. Poslije Velike krize, poznate još i kao Velika depresija koja je započela 1928. godine i trajala do 1932. godine ovo je sljedeći krizni period koji iskušava svjetsku ekonomiju. Ovom pojavom naročito su pogođene siromašne i zemlje u razvoju. Kao jedna od takvih je i Bosna i Hercegovina, a samim tim i Republika Srpska kao njen ustavotvorni dio.

Visoka stopa nezaposlenosti, stagnacija i pad privrednog rasta, inflacija, budžetski neekvilibrijum, redovno posezanje za zajmovima kako privatnog tako i javnog sektora, nelikvidnost javnih fondova i niz drugih problema karakteristike su današnjice. Proces globalizacija uzima danak po siromašne i zemlje u razvoju. Kod zemalja u razvoju je evidentan i problem visokog stepena korupcije i nepotizma koji ugrožava sistem i postaje sasvim uobičajena pojava protiv koje kao da ne postoji lijek. Evidentan je i trend povećanja javnih rashoda koji je praćen deficitarnim budžetskim finansiranjem.

Da li na ovaj način upadamo u zamku dužničkog ropstva? Da li je dobro voditi se politikom trošenja dok ima novca na jedinstvenom računu trezora, u kojoj mjeri i kojim pravcima usmjeriti produktivno trošenje? Možemo li nešto promijeniti bazirajući se u većoj mjeri na vlastite izvore finansiranja? Sve je to dio pitanja na koje treba dati racionalne odgovore. Potrebno je izvršiti prilagođavanje sistema javnih finansija situaciji i strateški djelovati sa ciljem činjenja pozitivnih pomaka u dugoročnom periodu.

Ovaj rad, uopšteno govoreći, bavi se analizom makroekonomskih agregata, strukture javnih prihoda, javnih rashoda, državnog budžeta, državnog duga i finansijskom ravnotežom u funkciji održivog ekonomskog rasta. Drugim riječima, iznalaženjem pravaca strategija koje će dovesti do osjetnog opadanja budžetskog deficita kao dijela društvenog bruto proizvoda (BDP) uz uslov postojanja dugoročno održive i stabilne fiskalne komponente. Komplementaran i posljedični element treba da predstavlja ostvarenje pripadajućih makroekonomskih ciljeva: stabilnost i uravnoteženost rasta nacionalnog obima proizvodnje, stabilnost nivoa cijena, povećanje nivoa zaposlenosti, uravnoteženost platnog bilansa.

Evidentno je da se problem funkcionisanja javnih finansija naročito ispoljava u kriznim periodima. Fiskalni sistemi suočavaju se sa narastajućim rashodima i hroničnim budžetskim deficitima. Vlada kao nosilac izvršne vlasti, po pravilu, koristi instrument zaduživanja kako bi pokrila probleme u vezi funkcionisanja javnih finansija. S obzirom da politički sistemi u državama koje se nalaze u procesu tranzicije nastoje obezbjediti socijalni mir kroz razne vidove socijalnih transfernih davanja, oni ne vode u dovoljnoj mjeri računa o dugoročnoj stabilnosti i posljedicama po makroekonomske indikatore. Dolazi do pojave povećanja deficitarnog budžetskog trošenja i zaduživanja pod nepovoljnim uslovima kod međunarodnih finansijskih institucija te se države nalaze na granici bankrota u neposrednoj budućnosti. Najevidentniji primjer ove pojave su dešavanja i problemi u funkcionisanju sistema javnih finansija Grčke koja je primorana da proda svoja esencijalna bogatstva kako bi izbjegla finansijski kolaps. Sa istom situacijom suočavaju se i zemlje iz okruženja nastale raspadom bivše zajedničke države Jugoslavije čije su ekonomije, dodatno, oslabljene dešavanjima koja su se zbila u zadnjoj deceniji prošlog vijeka.

Suština istraživanja svodi se na determinisanje smjera cikličnosti fiskalne politike, u uslovima koji su opisani vrijednostima posmatranih makroekonomskih i budžetskih pokazatelja, sa ciljem kreiranja dugoročno održivog i stabilnog fiskalnog sistema.

Pokušaj ukazivanja na moguće pravce reanimiranja javnih finansija Republike Srpske, bio je esencijalni motivacijski faktor. Evidentno je da se govori o problemima ali i da vlada slaba zainteresovanost i bezvoljnost stručne naučne javnosti za njihovim rješavanjem. Istraživanje problematike kojom se bavi rad bio je veliki izazov. Ovaj rad dobiće adekvatnu ocjenu i u slučaju da pokrene neka nova ali ekonomska razmišljanja koja bi mogla voditi perspektivnijoj budućnosti. Zasigurno je da će za vidljive rezultate biti potrebno da protekne dosta vremena.

Definisanje problema i predmeta istraživanja

Problem istraživanja determinisan je problematikom funkcionisanja fiskalnog sistema Republike Srpske. Klinički su detektovane sadašnje slabosti i tendencija nestabilnosti u narednom periodu. Uočeni problem činjenično je potkrijepljen hroničnim, karatkoročnim zaduživanjem javnog sektora u svrhu obezbjeđenja tekuće likvidnosti kao i posezanje za dugoročnim finansijskim instrumentima kako bi se obezbijedilo refinansiranje obaveza. Istovremeno javlja se i problematika zaduživanja javnog sektora koji poseže za finansijskom podrškom koja se bazira na spoljnom zaduživanju. Sam problem istraživanja identifikovan je pitanjem: na koji način u narednom vremenskom periodu obezbijediti osjetno opadanje budžetskog deficita kao dijela BDP-a u Republici Srpskoj uz finansijsku podršku koja se ne bazira na spoljnom zaduživanju, a pri tome obezbjediti adekvatnost makroekonomskih veličina?

Predmet istraživanja usmjeren je ka iznalaženju mogućih strategija fiskalne konsolidacije u Republici Srpskoj. Izlazne strategije trebaju omogućiti održavanje nivoa cijena i osposobljavanje za vraćanje dugova uz obezbjeđenje minimalne vrijednosti potrebnog ekonomskog rasta i zaposlenosti. Drugim riječima usmjerene su makroekonomskom

prilagođavanju. Osnovni obrazac istraživanja počiva na kreiranju aktivnosti fiskalne politike koja će u najmanjoj mogućoj mjeri biti bazirana na dodatnom spoljnom zaduživanju.

Osnovni ciljevi istraživanja

Osnovni ciljevi istraživanja definisani su determinisanjem naučnog i društvenog cilja.

Naučni cilj istraživanja određen je naučnom deskripcijom koja daje saznanja o problemima i održivosti fiskalnih sistema postsocijalističkih prostora koji se nalaze u tranzicionom procesu i mogućih rješenja. Cilj je da se u radu utvrde slabosti fiskalnog sistema Republike Srpske i perspektive za njihovo prevazilaženje u dugoročnom periodu.

Društveni cilj očituje se koristima koje proističu iz rezultata sprovedenog istraživanja, a koje će imati javnost, nevladine organizacije, akademska zajednica i političke strukture kako Republike Srpske tako i Bosne i Hercegovine.

Praktičnu korist čini mogućnost primjene detektovanih pravaca izlaznih strategija na sam fiskalni sistem Republike Srpske, prilikom kreiranja ekonomskih politika i programiranja budžeta. Isto tako rezultati istraživanja mogu poslužiti kao polazna osnova za dalja istraživanja iz razmatrane oblasti.

Hipoteze

Shodno definisanom problemu i predmetu istraživanja postavljene su prepostavke u vidu jedne glavne i jedne pomoćne hipoteze kojima se istraživanje usmjerava ka mogućim rješenjima i čiju će istinitost primjenom opštih i posebnih metoda ovaj rad verifikovati ili odbaciti.

Glavna hipoteza:

Negativni trendovi makroekonomskih pokazatelja u Republici Srpskoj dovode u pitanje dugoročnu održivost i stabilnost funkcionisanja fiskalnog sistema. Glavna hipoteza se kontinuirano dokazuje kroz cijeli rad.

Pomoćna hipoteza 1:

Sa povećanjem zaduženosti u Republici Srpskoj nije došlo do povećanja društvenog bruto proizvoda.

Pomoćna hipoteza 2:

Fiskalni sistem Republike Srpske se zadnjih godina bazira na vođenju prociklične ekonomske politike.

Metode primjenjene u istraživanju

Postavljeni istraživački zadatak zahtjeva i provođenje odgovarajućeg postupka. U toku istraživanja sprovedene su aktivnosti na prikupljanju, sintetizovanju i obradi za rad značajnih

podataka iz dostupnih izvora u svrhu ostvarenja praktičnih i naučnih ciljeva. Istraživanje kojim se bavi rad bazira se na organizovanom, sistemskom, svrsishodnom, kritičkom pristupu materiji, zasnovanom na primjeni naučnoistraživačkih metoda u cilju dokazivanja postavljenih hipoteza. Primjena metoda bazirana je na poštovanju načela objektivnosti, sistematičnosti, pouzdanosti, preciznosti i uopštenosti. U radu su korištene *opšte* i *posebne* naučne metode pomoću kojih će se potvrditi ili odbaciti postavljene hipoteze.

Opšte naučne metode

Istorijsko-komparativna metoda kao specifična vrsta opštih naučnih metoda služi u svrhu saznavanja teorijskih i istorijskih aspekata razvoja i potrebe za primjenu fiskalnog prilagođavanja. *Istorijska* metoda kao dio navedene opšte metode svoju svrsishodnost pronalazi u hronološkom, razvojnom i uzročno-posljedičnom saznanju same pojave iz predmeta istraživanja. Komparativna metoda primjenjena u radu zasniva se na upoređivanju sličnih pojava u različitim vremenskim i prostornim intervalima kako bi se identifikovale identičnosti i sličnosti. Istovremeno, dobijena saznanja služe kao osnova za predviđanje razvoja potrebe fiskalnog prilagođavanja u budućnosti uz opasku da je potrebno biti posebno obazriv jer je fiskalni sistem Republike Srpske u okviru fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine specifičan po svojoj prirodi. *Hipotetičko-deduktivna metoda* svoju primjenu pronalazi u sveukupnosti društvenog i naučnog iskustva vezanog za problem stabilizacije fiskalnog sistema i njegove dugoročne održivosti. Do osnovnih premisa dolazi se na temelju naučnih iskustava iz kojih se dedukuju stavovi i drugi bitni elementi same strukture rada. Prikupljeni podaci obrađuju se primjenom *statističke metode* čija je uloga da se zapaze veze i odnosi posmatranih pojava.

Posebne naučne metode

Metoda analize se koristi zbog složenosti predmeta istraživanja i same pojave kako bi se uočila saznanja vezana za strukturu, funkcije, veze i odnose. *Sintezom* dolazimo do naučnog saznanja od raščlanjenih elemenata strukture fiskalnog sistema koje podvrgavamo analizi te izvodimo zaključke o mogućim pravcima konsolidacije. Ispravne zaključke donosimo na osnovu primjene *induktivne i deduktivne metode*. *Apstrakcijom* i *konkretizacijom* odvajaju se elementi koji su bez značaja u postupku istraživanja, a izdvajaju bitni koji ukazuju na moguće pravce strateškog djelovanja u pravcu ravnomyernog i održivog ekonomskog rasta i stabilnosti.

Pojedinačne (empirijske) metode

Od pojedinačnih (empirijskih) metoda značajnu ulogu zauzima *metoda posmatranja* kojom se uočavaju značajni podaci i informacije ponašanja fiskalnog sistema u uslovima aktuelne svjetske ekonomske krize i potrebe prilagođavanja trenutnom stanju.

Ocjena dosadašnjih istraživanja

Prije same ocjene dosadašnjih istraživanja potrebno je ukazati na vremenski okvir istraživačkog problema kako bismo se vezali za relevantni okvir. Naime, radi se o periodu od osam godina, od 2006. godine do 2013. godine, prošireno i na posmatranje relevantnih pojava i vrijednosti značajnih pokazatelja u 2014. godini, kao tekućoj godinu pisanja rada. Ovaj period obuhvata početak globalne ekonomske i finansijske krize koja je započela krajem 2008. godine i koja je još uvijek aktuelna. Važno je napomenuti i period drugog kvartala 2014. godine koji je obilježen prirodnim nepogodama koje su i koje će dodatno uticati na smanjenje vrijednosti ekonomskih pokazatelja. Prostorno određenje istraživanja obuhvata teritoriju pod fiskalnom ingerencijom Republike Srpske u okviru fiskalnog sistema BiH, dodatno prošireno na EU kao komparativni prostor, Republiku Srbiju i Republiku Hrvatsku, u određenim segmentima rada. Naročito je značajan komparativni prostor vezan za uspješne konsolidacije u Letoniji, Litvaniji i Rumuniji.

Prilikom pripreme za početak izrade rada, u postupku istraživanja izvora značajnih za rad, konstatovano je da je oskudan broj stručnih radova vezanih za postavljenu problematiku. Ocjena je, da vlada određen stepen pasivnosti stručne javnosti prema problemu. U svakodnevnoj retorici kako političke tako i stručne javnosti primjećujemo iznošenje paušalnih i djelimičnih pogleda na moguća rješenja. Stručna javnost, u narednom periodu, trebala bi uzeti dosta više učešća u razmatranju problematike postavljene u ovom radu kako bi se postigao efekat korekcije djelovanja političkih struktura.

Struktura rada

U prvom dijelu rada date su teorijske osnove fiskalne politike i fiskalne konsolidacije. Od samog objašnjenja pojma fiskalne politike, njene funkcije, fenomena porasta državnog aparata pa sve do teorije dinamičkog budžetskog ekvilibrijuma suprotstavljenog dezekvilibrijumu u fiskalnoj ekonomiji i prestavljanju osnova fiskalne konsolidacije. Ovaj dio upotpunjen je i sa dijelom koji se odnosi na fiskalne efekte na najznačajnije ekonomske i socio-društvene kategorije. Naročito je značajan podsegment koji objašnjava kružni tok dohotka u finansijskom sistemu kako bi se stekla sveobuhvatna slika funkcionisanja javnih finansija u okviru ekonomskog sistema.

U drugom dijelu rada data je analiza osnovnih makroekonomskih pokazatelja u Republici Srpskoj kako bi se postavila osnova za ocjenu ukupnog ekonomskog trenda i ciklusa u kojem se nalazi ekonomija u posmatranom periodu.

Treći dio rada odnosi se na fiskalnu konsolidaciju u Republici Srpskoj posmatranu kroz prizmu analiziranja prihodovne i rashodovne strane budžeta, zatim ukupnog duga i provedene empirijske analize i to: korelacione analize javne potrošnje i društvenog bruto proizvoda i MBS testa.

Naredni, četvrti, dio rada vezan je za iskustva fiskalnih konsolidacija u nekim zemljama iz okruženja čije su ekonomske prilike slične onima koje opisuju stanje u Republici Srpskoj, a koje su se pokazale kao uspješne. Na taj način mogu se izvesti određene pouke kojim pravcima

usmjeriti fiskalno strateško djelovanje sa ciljem dugoročne održivosti i stabilnosti nacionalnog fiskalnog sistema. Značajno za ovaj dio je što su prikazane određene mjere uspješno provedenih fiskalnih prilagođavanja.

Poslednji dio rada predstavlja sublimaciju i ukazuje na prijedloge mjera koje bi omogućile održivu fiskalnu stabilnost u Republici Srpskoj.

Sastavni dio rada su i prilozi koji dopunjuju podatkovnu vrijednost rada i to grupisani u tri cjeline i to: ekonomski indikatori za period 2006-2013. godine, procjene i projekcije makroekonomskih pokazatelja iz ekonomskih politika u periodu 2008-2014. godine, te informacije o dugu Republike Srpske. Značaj navedenih priloga ogleda se u tome što se potencijalni interesanti, analizirajući pojedine dijelove rada, mogu upoznati sa detaljnijom strukturom posmatranih pojava i projekcijama. Njihov značaj je i u tome što su grupisani na jednom mjestu te mogu olakšati sprovođenje daljih analiza.

Osnovni izvori informacija

Vezano za teorijski dio rada analizirana je sva dostupna ekonomska literatura iz kataloga Narodne i univerzitetske biblioteke Republike Srpske, kao i naučni radovi dostupni putem EBSCO hosta čije korištenje je omogućeno od strane matičnog univerziteta. Konstatovano je da veliki broj literaturnih jedinica domaćih i autora iz okruženja, jednim dijelom, predstavlja kompilacije svjetskih ekonomskih mišljenja vezanih za problematiku rada. Na ovaj način je istraživanje teorije vezane za postavljeni problem u mnogome olakšano. Što se tiče podataka potrebnih za izvođenje provedenih analiza korišteni su, između ostalih, zvanični podaci organa Republike Srpske i organa BiH i to: Republičkog zavoda za statistiku, Ministarstva finansija Republike Srpske, Investiciono-razvojne banke RS, Direkcije za ekonomsko planiranje Savjeta ministara BiH, Agencije za statistiku BiH i dr. Za pojedine pokazatelje potrebne za sprovođenje analiza autor je izradio kalkulacije na osnovu zvaničnih i dostupnih podataka. Potrebno je ukazati da je istraživanjem izvora stvorena zavidna literaturna građa vezana ne samo za rješavanje postavljenog problema već uopšteno za oblast javnih finansija.

Značaj i aktuelnost teme

Jedna od najspominjanijih tema današnjice je tema visine javnog duga i pitanje održivosti fiskalnog sistema. Situaciju dodatno usložnjava i breme velike globalne finansijske krize koja pogađa i fiskalni sistem Republike Srpske. Da je situacija veoma ozbiljna ukazuje i sadašnji trend većeg uzimanja zajmova iz različitih izvora kako bi se obezbjedila tekuća likvidnost i omogućilo izvršavanje obaveza koje dospijevaju na naplatu. Mora se spomenuti da je fiskalni sistem Republike Srpske dodatno opterećen teretom sukoba krajem prošlog vijeka, a i aktuelnim dešavanjima i posljedicama elementarne nepogode iz maja 2014. godine. Slijede godine u kojima dospijevaju na naplatu preuzete obaveze, a paralelno se stvaraju i nove. Potrebno je u narednom periodu zadržati funkcionalnost sistema. Uz sve navedeno, nedovoljno razvijen realni sektor i tržište kapitala su još jedan od bitnih destabilizirajućih faktora po fiskalni sistem. Nivo i upravljanje javnim dugom se postavljaju kao fundamentalne aktivnosti. Učešće javnog duga u društvenom bruto proizvodu je jedan od važnijih pokazatelja trenutnog i

očekivanog makroekonomskog stanja. Naročito je značajna i ocjena načina trošenja zajmovnih sredstava. Proizilazi da je potrebno usmjeriti snage na iznalaženje rješenja izlaska iz trenutne situacije.

Značaj i aktuelnost teme izvodi se iz stava da još nije kasno povući određene aktivnosti, prevashodno usmjerene prema stabilizaciji i prilagođavanju fiskalnog sistema kako bi se ostvario ravnomjeran, dugoročan i pozitivan rast glavnih makroekonomskih pokazatelja, a time obezbijediti dugoročan efekat na stabilnost i odživost fiskalnog sistema.

Naučna i društvena opravdanost istraživanja proizilazi iz očekivanih rezultata istraživanja. Oni opet neposredno proizilaze iz postavljenih ciljeva istraživačkog zadatka. Rezultati istraživanja obezbjeđuju naučni doprinos na polju ekonomske nauke i njene podkategorije fiskalne ekonomije, kako sa praktičnog, tako i sa teorijskog stanovišta. Sa teorijskog aspekta očekuju se rezultati koji će na jednom mjestu dati pregled primjenjivih teorijskih postavki u rješavanju problema funkcionisanja fiskalnih sistema zemalja u tranziciji i po prirodi sličnih sistemu kakav egzistira u Republici Srpskoj.