

OSVRTI

Osvrt 1. Prvi koraci i najavljene mere Vlade u oblasti ekonomije

Milojko Arsić

Elementi ekonomskog programa Vlade sadržani su u ekspozeu Premijera, kasnijim izjavama Premijera i članova vlade, kao i u prvim usvojenim zakonima i podzakonskim aktima. Najavljene mere u oblasti ekonomije mogu se grupisati u četiri međusobno povezane celine: fiskalnu konsolidaciju, reformu javnog sektora, unapređenje privrednog ambijenta i antirecesione mere. Generalna ocena je da je najavljena fiskalna konsolidacija nedovoljna i da su potrebne dodatne mere štednje. Reforma javnog sektora, osim nekoliko izuzetaka, još uvek nije razrađena pa za sada nisu moguće ocene planova Vlade. Najambicioznije su za sada najavljene privredne reforme, ali one tek treba da se operacionalizuju kroz zakonska rešenja, a potom i da se sprovedu. Kada su u pitanju antirecesione mere ocenjujemo da su najavljeni programi masovne izgradnje jeftinih stanova i subvencionisanih kredita, uz određene korekcije uglavnom dobro postavljeni, dok nastavak izdašnih subvencija za zapošljavanje i investiranje kao i poreske olakšice za novo zapošljavanje nisu ni ekonomski delotvorni ni fiskalno održivi. Da bi se preokrenuli nepovoljni trendovi u javnim finansijama i privredi Srbije neophodno da Vlada usvoji dodatne mere fiskalne konsolidacije, realizuje najavljene privredne reforme i pripremi, a potom i sprovede reforme javnog sektora.

Odlaganje dolaska misije MMF sa juna za septembar, upućuje na zaključak da još uvek postoje značajne razlike između Vlade i MMF u pogledu ekonomske politike i reformi. S obzirom na razmere problema sa kojim se suočava Srbija, podrška MMF i drugih međunarodnih organizacija je neophodna da bi se izbegla dužnička kriza, a postoje jaki argumenti u prilog sklapanja čvršćeg aranžmana sa MMF.

1. Fiskalna konsolidacija

Vlada je za 2014. godinu planirala visok konsolidovani fiskalni deficit od 7,1% BDP, što je najveći planirani deficit u Evropi. Visok fiskalni deficit i brzorastući javni dug predstavljaju najveće makroekonomske rizike u Srbiji, koji direktno utiču na rast kamatnih stopa, neto odliv stranog kapitala iz Srbije, a time i na nedovoljne investicije i odsustvo privrednog rasta.

Već u periodu usvajanja budžeta bilo je jasno da bi deficit mogao da bude nešto veći, jer su postojali snažni

signali da će BDP stagnirati umesto planiranog rasta od 1%, a bilo je malo verovatno da će se ostvariti planirani dodatni prihodi od suzbijanja sive ekonomije u godini u kojoj se održavaju parlamentarni izbori. Niža inflacija od planirane, kao i rast poreskih dugova usled finansijskih problema u preduzećima, uticali su na dodatno pad prihoda, a time i na rast deficita u odnosu na plan. Na osnovu trendova iz prva četiri meseca procenjujemo da će fiskalni deficit u 2014. godini iznositi oko 8% BDP. Poplave koje su tokom druge polovine maja pogodile Srbiju (detaljnije o efektima poplava u *Osvrtu 2*), direktno će uticati na pad poreskih prihoda za oko 0,2% BDP, a verovatno će uticati i na povećanje ukupnih rashoda, zbog čega bi fiskalni deficit u 2014. godini, bez dodatnih mera fiskalne konsolidacije iznosio preko 8,2% BDP.

Predstavnici Vlade su, u prvih meseca dana, najavili mere za smanjenje fiskalnog deficita, ali i mere koje će uticati na njegov rast. Najznačajnije mere za smanjenje fiskalnog deficita su smanjenje plata u javnom sektoru, suzbijanje sive ekonomije i ukidanje neproduktivnih trošenja. Zbirno posmatrano navedene mere će doprineti smanjenju fiskalnog deficita u 2014. godini za 25-30 milijardi dinara (oko 0,7-0,8% BDP). Smanjivanje plata u javnom sektoru za 10% počev od sredine 2014. godine predstavlja za sada najvažniju meru štednje, koja će do kraja godine doneti uštede od oko 12 milijardi dinara. Međutim, neto efekat ove mere će iznositi 7-8 mlrd dinara s obzirom na to da se istovremeno sa smanjenjem zarada ukida solidarni porez. Ako se u drugoj polovini godine primene odlučne mere za suzbijanje sive ekonomije može se očekivati rast prihoda po tom osnovu za oko 10 milijardi dinara. Zbog produženje roka za restrukturiranje preduzeća ostvariće se određene uštede na otpremninama, ali se u ovom slučaju radi samo o prenošenju rashoda iz ove u narednu godinu.

Vlada je u prvih mesec dana usvojila niz mera za ukidanje neproduktivnih troškova u javnom sektoru, poput

Uticaj tajminga i docnji na efekte mera fiskalne politike

U ekspozeu premijera kao i u kasnijim izjavama članova Vlade najavljeno je da će mere štednje, ali i programi koji će imati za posledicu dodatne rashode (razne vrste subvencija i dr.) stupiti na snagu sredinom godine. Procene efekta mera fiskalne politike urađena je u skladu sa ovom, još uvek važećom, zvaničnom najavom. Međutim, početkom juna u medijima su se pojavile nezva-

nične informacije prema kojima će planirane štednje biti odložene za 2-3 meseca. Ukoliko se to dogodi efekti mera fiskalne politike će biti srazmerno manji od procenjenih. Takođe, moguće je da će rashodi, a time i fiskalni deficit biti za 0,2-0,4% BDP manji od procenjenih 8,2% BDP ako se nastavi višegodišnja praksa, kašnjenja države u izmirenju obaveza, odnosno njihovog prebacivanja u narednu godinu.

smanjenja troškova za službene automobile, smanjenje službenih putovanja i druge vrste ušteta na robama i uslugama. Navedene uštete pojedinačno posmatrano imaju više simbolični značaj, dok je njihov zbirni bilansni značaj umeren. Međutim, stiče se utisak da se ove uštete ne sprovode na sistematičan način, već da je pre reč o *ad hoc* merama, koje se sprovode kratkoročno sa ciljem sticanja političkih poena. Procenjuje se da će u najboljem slučaju uštete po osnovu ukidanja neproaktivnih trošenja iznositi nekoliko milijardi dinara.

Osim ušteta Vlada u drugoj polovini godine planira i dodatne rashode, kao što su rashodi za subvencionisane kredite (isplata dugova, ali i nove subvencije), rashodi za subvencije za zapošljavanje i investicije, kao i rashodi za sanaciju šteta od poplava. Zbirno, posmatrano navedene mere će povećati ukupne rashode za oko 15-20 milijardi, što znači da će se njima neutralisati najveći deo do sada planiranih ušteta. Prema tome neto efekat Vladinih mera u drugoj polovini godine biće smanjenjem fiskalnog deficita za samo 10-15 milijardi dinara, što iznosi oko 0,3-0,4% BDP. Navedne uštete su skromne, imajući u vidu visinu deficita sa kojim se suočava Srbija, kao i neophodnost njegovog brzog smanjivanja. Ovakvim uštedama neće se dobiti poverenje investitora, bez obzira na to što se radi o strukturnim merama čiji efekat će biti prenet i na narednu godinu. Stoga su neophodne dodatne uštete kako bi se fiskalni deficit, koji uključuje sve rashode, smanjio za bar 1% BDP u ovoj godini.

Na osnovu prethodnog zaključujemo da su do sada usvojene mere fiskalne konsolidacije nedovoljne. Ukoliko Vlada ne primeni dodatne mere štednje fiskalni deficit će u narednih nekoliko godina ostati na vrlo visokom nivou, a javni dug će nastaviti ubrzano da raste. U takvim okolnostima rizik od krize javnog duga bi bio visok. Makroekonomski efekti spore konsolidacije bi bili nepovoljni, jer bi se kroz nedovoljnu fiskalnu konsolidaciju smanjila javna potrošnja, ali bi to smanjenje bilo nedovoljno da bi se steklo poverenje privatnih investitora i povećale privatne investicije. Smanjenje državne potrošnje bi bilo praćeno padom privatnih investicija i privatne potrošnje, povlačenjem stranog kapitala iz Srbije i dr. što bi značilo dodatni pad BDP i zaposlenosti.

Moglo bi se oceniti da se ovakav tok događaja već odvija u Srbiji, jer Vlada već dve-tri godine preduzima određene, nedovoljne mere fiskalne konsolidacije, uz kašnjenje i nedoslednost u primeni.

Fiskalna konsolidacija bi imala znatno veće šanse na uspeh ako bi se na njenom početku primenile snažne mere štednje kojima bi se već u prvoj godini fiskalni deficit značajno smanjio, uz istovremeno usvajanje mera koje će garantovati nastavak smanjenja fiskalnog deficita u narednim godinama. I u ovom slučaju, BDP bi na početku konsolidacije opao, dok bi nezaposlenost rasla jer bi privatni investitori neko vreme čekali da se uvere u istrajnost vlade u sprovođenju konsolidacije. Na osnovu iskustva većeg broj zemalja sledi da su dovoljne godina do dve dosledne konsolidacije da bi se steklo poverenje investitora, koje je neophodno za rast privatnih investicija, koje u narednim godinama treba da budu glavni pokretač rasta BDP i zaposlenosti.

Velike uštete koje su potrebne da bi se znatnije smanjio fiskalni deficit teško su izvodljive, ako se već u ovoj godini ne smanje rashodi za penzije, bilo time što bi se penzije nominalno smanjile ili time što bi se opozovao iznos penzija iznad minimalnog nivoa. Osim smanjenja penzija i plata znatan potencijal za uštete u kratkom roku nalazi se u smanjenju direktnih i indirektnih subvencija koja država plaća po osnovu pokrivanja gubitka i dugova Srbijagasa, Železare Smederevo, GSP Beograd, kao i po osnovu subvencionisanje preduzeća u restrukturiranju. Takođe, neophodno je da se ponovo razmotri opravdanost odobravanja izdašnih subvencija ez investicija i zapošljavanje, kao i odobravanje poreskih podsticaja. Postepenim sistematskim smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru i primenom parametarskih reformi penzijskog sistema moguće je ostvariti značajne uštete u nekoliko narednih godina.

2. Reforme javnog sektora

Ciljevi reforme javnog sektora su povećanje kvaliteta i dostupnosti javnih usluga i eliminisanje neproaktivnih ili fiskalno neodrživih trošenja. Reforme javnog sektora treba da obuhvate sve funkcije države, ali su sa stanovništa razvoja privrede naročito važne reforme penzijskog sistema, državne i lokalne administracije, pravosuđa, obrazovanja i zdravstva.

Vlada je izašla sa planovima reforme penzijskog sistema koji bi trebalo da stupe na snagu naredne godine. Najvažnije promene u penzijskom sistemu su uvođenje aktuarskih penala za prevremeno penzionisanje u iznosu od 4% godišnje, kao i povećanje starosne granice za penzionisanje žena sa 60 na 63 godine. Reforme penzijskog sistema će doprineti unapređenju njegove pravičnosti, a u vremenskom periodu od nekoliko godina

imaće pozitivan uticaj na smanjenje fiskalnog deficita. Međutim, reforme penzijskog sistema donose značajnije uštede teku u dugom roku, pa je stoga nužno da se ponovo razmotri jednokratno smanjenje penzija ili uvođenje poreza na penzije.

Reforme obrazovanja su presudne za ekonomski napredak Srbije, jer bi dobro obrazovana radna snaga mogla da bude jedna od važnih komparativnih prednosti zemlje. Novi ministar obrazovanja je u većem broju javnih nastupa iznosio uglavnom uopštena i načelna opredeljenja, uz nešto konkretnije ideje za unapređenje kvaliteta osnovnog obrazovanja i nekih segmenata srednjeg obrazovanja. Mada se efekti promena obrazovnog sistema dugoročni, neophodno je da se sa promenama krene što pre, a važno je da promene obuhvate sve nivoje obrazovanja, od osnovnih do doktorskih studije, kao i da se njima obuhvati kako državno tako i privatno obrazovanje.

Kada je u pitanju osnovno i srednje obrazovanje važno je da Ministarstvo i Vlada što pre predlože mere za poboljšanje kvaliteta obrazovanja, ciljeve koji se žele postići i dinamiku njihovog dostizanja. Osim toga potrebno je da se u okviru reforme odgovori na neke od ključnih pitanja kao što su: na koji način će se škole podsticati da obrazuju učenike za potreba tržišta, kada se konačno kreće u racionalizaciju mreže škola, da li će i kada srednje obrazovanje postati obavezno, da li će i pod kojim uslovima država finansirati kvalitetne privatne škole, kako da se podstakne objektivnije ocenjivanje i spreči inflacija odličnih učenika i vukovaca i dr.?

U slučaju visokog obrazovanja potrebno je da se predstavi plan za povećanje kvaliteta obrazovanja na državnim univerzitetima, ali i da se uvedu oštriji uslovi za akreditaciju kako bi se sprečila hiperprodukcije nekvalitetnih diploma na osnovnim, master i doktorskim studijama na privatnim univerzitetima. U slučaju državnih univerziteta država bi kao vlasnik mogla da pokrene promene koje bi dovele do toga da osnovne i doktorske studije u toku jedne decenije dostignu nivo koji imaju državni univerziteti u malim evropskim državama poput Austrije, Belgije ili Holandije¹. Državna intervencija u slučaju privatnih univerziteta je opravdana jer su studenti i njihovi roditelja nedovoljno informisani o kvalitetu obrazovnih institucija, pa u tom slučaju tržišna rešenja nisu efikasna, bar u srednjem roku. Dodatni problem je što se studenti koji završavaju nekvalitetne fakultete masovno zapošljavaju u državnom sektoru, čime se smanjuje već ionako nizak kvalitet državnih institucija. Zapošljavajući diplomce za navedenih univerziteta država šalje si-

¹ U prošlom broju Kvartalnog monitora, prof. Branko Urošević je formulisao predlog kako da se sa skromnim raspoloživim sredstvima doktorske studije na Ekonomskim fakultetima podignu na napredan svetski nivo. Sličan pristup bi se mogao primeniti i na druge fakultete u Srbiji.

gnal novim generacijama učenika da kvalitet fakulteta nije važan, zbog čega će se mnogi učenici opredeliti za upis manje kvalitetnih, ali lakših univerziteta.

Iskustvo velikog broja zemalja širom sveta ukazuju na to da je za ekonomski napredak presudno postojanje dobrih institucija. Za izradu dobrih zakona i podzakonskih akata i njihovu doslednu primenu ključnu ulogu ima kompetentna, posvećena, nekorumpirana i ne na baš preterano skupa državna administracija. Istorijski posmatrano Srbija nije imala mnogo uspeha u formiranju dobrih institucija. Od sticanja nezavisnosti u drugoj polovini 19-tog veka pa sve do sada državna administracija se karakteriše nekompetentnošću, korupcijom i dr. Izgradnja dobrih institucije predstavlja nužan uslov ne samo za dugoročno održiv privredni napredak, nego i za stabilnost demokratskog društva – loše institucije kompromituju demokratski sistem, pa se građani često okreću autoritizmu².

Mada se institucije sporo grade važno je da društvo iz godine u godinu radi na njihovom usavršavanju. Međutim, u slučaju Srbije to nije slučaj, pre bi se moglo oceniti da se radi o cik-cak kretanju, pri čemu se periodi napretka i pogoršanja tesno vezani za lične karakteristike resornih ministara i drugih državnih funkcionera. Unapređenje državnih institucija zahteva da se smanji uticaj stranaka na rad državnih organa, promeni politika zapošljavanja i napredovanja kako bi se presekla višedecenijska negativna selekcija, promovise posvećenost poslu kao jedna od ključnih vrednosti državnih službenika, uvede sistematsko merenje rezultata rada, suzbije korupcija dr.

3. Reforme privrednog sistema

Postojeći privredni sistem predstavlja osnovno ograničenje za dugoročno održiv brz privredni rast Srbije. Njime se privredi nameću neproduktivni troškovi i stvaraju visoki rizici, čime se otežava funkcionisanje privrede i destimulišu investicije i zapošljavanje. Neadekvatan privredni sistem je važan uzrok lošeg plasmana Srbije na međunarodnim listama konkurentnosti i uslova poslovanja (liste Svetskog ekonomskog foruma i Svetske banke), koji se tokom poslednje 2-3 godine dodatno pogoršava.

Reforme privrednog sistema u Srbiji su značajno uspo-rene još od 2006. godine da bi sa početkom ekonomske krize one bile potisnute u drugi plan. Umesto reformi privrednog sistema Vlada je bila fokusirana na direktne podsticaja za stimulisavanje investicija i zaposlenosti i rešavanje problema pojedinačnih preduzeća. Takva

² U novijoj istoriji Srbije korupcija je verovatno bila najmanja u periodu socijalizma.

politika je bila sasvim neadekvatna, jer je Srbija za razliku od drugih zemalja ušla u krizu sa ne izgrađenim sistemom tržišne ekonomije. Slabosti privrednog sistema Vlada već nekoliko godina pokušava da kompenzuje izdašnim, ali ekonomski nedelotvornim i fiskalno neodrživim subvencijama za investicije i zapošljavanje. Rezultati takve politike bili su vrlo skromni - investicije su bile niske, zaposlenost opada, dok privredna aktivnost uglavnom stagnira. Izostanak reformi u kombinaciji sa produženom recesijom doveo je do širenja nelikvidnosti i ne solventnosti u preduzećima i bankama, koji su ugrožavali tekuće funkcionisanje privrede i njen rast, a sekundarno su prelivani na državu preko troškova sanacije bankarskog sistema koji su već do sada dostigli 800 miliona evra ili oko 2,5% BDP.

Tokom druge polovine prethodne godine najavljene su ambiciozne reforme privrednog sistema, koje uključuju reformu radnog zakonodavstva, zakona o izgradnji, stečajnog zakonodavstva, okončanje restrukturiranja bivših društvenih preduzeća, restrukturiranje i delimična privatizacija javnih preduzeća. Zbog održavanja izbora u martu 2014. godine, najavljene reforme su izostale, ali je nakon formiranja Vlade potvrđeno da se privredne reforme nalaze na vrhu liste njenih prioriteta. Usvajanje zakona kojima se unapređuje privredni ambijent, kao i konkretni potezi na restrukturiranju javnih preduzeća i okončanju restrukturiranja bivših društvenih preduzeća zajedno sa njenom spremnošću da usvoji dodatne mere fiskalne konsolidacije predstavljaju ključni test reformskog opredeljenja Vlade.

Osim usvajanja zakona neophodno je da se izradi novi kredibilan plan koji bi garantovao da će restrukturiranje bivših društvenih preduzeća biti okončano u razumnom roku, a najkasnije do sredine naredne godine. Da bi se obezbedilo kontinuirano kretanje ka tom cilju, potrebno je da se precizno odrede prolazni kvartalni ciljevi kojima bi se odredilo za koliko preduzeća će restrukturiranje biti okončano kraja oktobra, za koliko do kraja godine itd. Sa stanovništa fiskalne konsolidacije naročito je važno da se najkasnije do kraja godine reši status Železare Smedrevo, jer se radi o preduzeću koje je, uz Srbijagas, najveći pojedinačni korisnik indirektno državne pomoći. Do sredine naredne godine trebalo bi okončati privatizaciju u svih preduzeća koja se nalaze u nadležnosti Agencije za privatizaciju.

Javna preduzeća u Srbiji u dužem vremenskom periodu ostvaruju gubitke, a neka od njih imaju ozbiljan problema sa likvidnošću i solventnošću. Problemi iz javnih preduzeća se prelivaju na državu, koja pokriva deo njihovih gubitaka i vraća deo njihovih kredita i privatna preduzeća kojim javna preduzeća duguju. Sa stanovništa budžeta prioritet je restrukturiranje preduzeća koja

dovode do rast državnih rashoda, a tu je po bilansom značaju najvažniji Srbijagas, a potom Železnice Srbije i GSP Beograd. Takođe, postoji indicije da se finansijska pozicija EPS-a ubrzano pogoršava. Zbog toga je važno da Vlada izađe što pre sa planom restrukturiranja javnih preduzeća, pri čemu bi prioritet bio na pomenutim preduzećima koja nose najveće troškove okruženju.

Vlada je najavila spremnost da privatizuje neka javna preduzeća i finansijske institucije u državnom vlasništvu, a to između ostalog pokreće pitanje na koji način će se upotrebiti prihodi od privatizacije? U periodu 2006-2008. godine država je iskoristila prihode od privatizacije da bi dugoročno neodrživo povećala penzije i plate u javnom sektoru, pokrenula masovan program subvencija i smanjila poreze. Neodgovorne odluke koje su tada donete kreirale su najveći deo fiskalne neravnoteža sa kojom se sada suočava Srbija.

U sadašnjim okolnostima malo je verovatno da će Vlada iskoristiti prihode od privatizacije za povećanje javnih rashoda i fiskalnog deficita, ali postoji rizik da se prihodi od privatizacije iskoriste za odlaganje i ublažavanje fiskalne konsolidacije. Takvo ponašanje Vlade bilo bi kratkovido i neodgovorno, jer bi se problemi u javnim finansijama dodatno gomilali. Stoga je važno da se sredinom ove godine donesu odluke koje bi obezbedile da se fiskalni deficit značajno smanji u ovoj i nekoliko narednih godina nezavisno od toga da li će država ostvariti prihode od privatizacije ili neće. Ako država snažno smanji fiskalni deficit tada bi bilo opravdano da se prihodi od privatizacije iskoriste za njegovo finansiranje, jer se imovinska pozicija države ne bi pogoršala – koliko se smanjuje imovina država, zbog privatizacije, toliko bi se smanjilo njeno zaduživanje. Prilikom ocene opravdanosti korišćenja prihoda od privatizacije za finansiranje fiskalnog deficita neophodno je imati u vidu da su prosečne kamatne stope po kojima se država zadužuje veće od profitnih stopa koje ostvaruju javna preduzeća u dužem periodu.

4. Antirecesione mere

Snažan pad investicija, pad realnog obima kreditne aktivnosti, pad zaposlenosti, stagnacija ukupne privrede uz recesiju u mnogim delatnostima opravdavaju primenu antirecesionih mera u Srbiji. S obzirom na to da tipični stimulansi koji se primenjuju u velikim razvijenim zemljama, poput snižavanje kamatnih stopa Centralne banke ili fiskalni stimulansi u Srbiji kao maloj otvorenoj, evroiziranoj privredi nisu efektivni, neophodna je primena netipičnih stimulansa. Potreba za državnim stimulansima dodatno je pojačana skorašnjim poplavama, koje su nanele relativno velike štete državnoj i privatnoj imovini. Stoga je neophodno mere za sanaciju

šteta od poplava integrisati sa antirecesionim merama. Iako su privredni stimulansi opravdani neophodno je imati u vidu da se radi o privremenim merama sa ograničenim dometima, koje imaju za cilj da ublaže recesiju, ali da će dugoročna perspektiva privrede Srbije ključno zavisiti od privrednih reformi. Stoga bi trebalo izbeći iskušenje da se zbog antirecesionih mera i sanacije šteta od poplava privredne reforme ponovo potisnu u drugi plan.

Do sada je Vlada najavila tri ključne antirecesione mere, a to su, poreske i direktna budžetske subvencije za zapošljavanje i investicije, subvencije za odobravanje kredita i masovna izgradnja jeftinih stanova. Ovim merama bi se mogle dodati državne investicije, naturalne subvencije i subvencionisani krediti za sanaciju šteta do poplava.

Najspornija od navedenih mera su visoke poreske subvencije za novo zapošljavanje, kao i izdašne budžetske subvencije za investicije u radna mesta. Poreske subvencije za novo zapošljavanje u Srbiji su primenjivane od 2011. godine, ali je njihov efekat bio više nego skroman. Ovakva vrsta subvencija bila je popularna širom sveta, ali se pokazala nedelotvornom. Dodatni problemi sa primenom ovakvih poreskih podsticaja su u tome što se njima stvaraju distorzije u poreskom opterećenju radnih mesta na kojim se stvaraju identični dohoci, kao i u tome što se otvara prostor za razne vrste legalnog izbegavanje poreza i prevara.

Odobranje izdašnih budžetskih subvencija za investicije i zapošljavanje predstavlja povratak na politiku subvencionisanja koja je primenjivana do sredine prethodne godine, sa jedinom razlikom što je sada odobravanje subvencija ograničeno na dve godine. Ova vrste subvencije je u prošlosti privukla određen broj investitora, što je medijski vrlo snažno promovisano, ali su rezultati ovakve politike na makro nivou bili slabi, jer su ukupna zaposlenost i investicije opadale. Investitori koji dobijaju budžetska sredstva, osim toga koriste i izdašne poreske olakšica, poput višegodišnjeg oslobođanja od plaćanja poreza na dobit i oslobođanja od plaćanja nekih lokalnih dažbina³, kao i naturalne subvencije u vidu besplatnog zemljišta. Odobravanje ovakvih subvencija na makro nivou je verovatno kontraproduktivno, jer se na ovaj način povećava fiskalni deficit, a time i makroekonomski rizici, pa privlačenje nekoliko investitora fiskalno neodrživim subvencijama odvrća veliki broj drugih investitora od ulaganja u Srbiju.

Stoga bi politika podsticanja investicija trebalo prvenstveno da se zasniva na poboljšanju privrednog ambijenta, dok bi se subvencije ograničile na odobravanje naturalnih subvencija i poreske podsticaje. Izdašnije

subvencije poput uređenja lokacija i slično odobravala bi se samo u slučaju investicija velike vrednosti.

Sa obzirom da kreditna aktivnost već duže od dve godine ima veliki realni pad, odobravanje subvencija za kredite predstavlja iznuđenu, ali opravdanu meru. Primenom ove mere se sa relativno malo državnih sredstva (nekoliko milijardi dinara) podstiče odobravanje kredita od oko 100 milijardi dinara. Za preduzeća koji se nalaze u finansijskim problemima državne subvencije povećavaju spremnost banaka da im još jednom izvrše refinansiranje starih, teško naplativih kredita. Međutim, u ovom slučaju subvencionisanim kreditima se samo "kupuje vreme", ali se ne rešavaju krupni problemi sa kojima se suočavaju ta preduzeća. Stoga je neophodno da se vlasnici tih preduzeća dodatno "pritisnu" da preduzmu ozbiljnije korake ka rešavanju problema, poput prodaje dela preduzeća, dokapitalizacije i dr. - ako vlasnici nisu spremni na takve korake onda je pokretanje stečaja jedino rešenje. S obzirom da je veliki deo subvencionisanih kredita u prošlosti odobran upravo ovakvim preduzećima, a da ona nisu u međuvremenu preduzela korake za rešavanje suštinskih problema, ocenjuje se da je neophodno smanjiti iznosi subvencija koje se odobravaju za refinansiranje starih kredita i na taj način dodatno pojačati pritiske na vlasnike preduzeće.

Ograničavanjem procentna subvencija koje su namenjene za refinansiranje starih kredita stvorio bi se prostor za povećane dostupnosti kredita zdravim, naročito malim i srednjim preduzećima, kojima visoke kamatne stope predstavljaju osnovni prepreku za korišćenje bankarskih kredita. Subvencijama kojima se smanjuju kamatne stope bankarski krediti bi postali isplativi za širi krug preduzeća. I u ovom slučaju subvencije predstavljaju samo privremenu meru, a ključno je da se otklone sistemski uzroci visokih kamatnih stopa u Srbiji.

Konačno deo subvencionisanih kredita mogao bi se usmeriti prema domaćinstvima, preduzetnicima i preduzećima koja su pretrpela štetu od poplava. U slučaju domaćinstava subvencionisani krediti bi se odobravali za sanaciju oštećenih kuća, kupovinu nameštaja i bele tehnike i sanaciju šteta na poljoprivrednoj mehanizaciji. U slučaju preduzetnika i preduzeća subvencionisani krediti bi se koristili za sanaciju oštećenog poslovnog prostora, obnavljanje zaliha robe i dr. Krediti privrednicima koji su pretrpeli štetu doprineli bi da se u što kraćem roku obnovi privredna aktivnost i zaposlenost.

Važna antirecesiona mera koju je najavili Vlada je pokretanje masovne izgradnje jeftinih stanova. Realizacija ovog programa je ekonomski i društveno opravdana, jer bi omogućila da se produktivno zaposli nekoliko desetina hiljade radnika, kao i da nekoliko desetina hiljada domaćinstava reši stambeno pitanje. Masovnom izgrad-

³ U nekoliko slučajeva investitori su čak oslobođeni od plaćanje doprinosa na teret poslodavaca.

njom stanova uz realizaciju bar nekih od najavljenih investicionih programa, i obnovom od poplava, pomogao bi se oporavak građevinske industrije, koja se nalazi u dubokoj recesiji.

Detalji programa masovne izgradnje stanova sadržani su u ekspoziju premijera i kasnijim izjavama predstavnika Vlade većim delom se poklapaju sa predlozima koji su izneti u prošlom broju Kvartalnog monitora⁴, ali postoje i određene razlike. U oba predloga gradovi i opštine bi obezbedili besplatno građevinsko zemljište, što bi značajno uticalo na smanjenje finalne cene stanova. Razlika između dva predloga je u tome što bi prema našem predlogu budući kupci snosili minimalne troškove uređenja građevinskog zemljišta, dok bi prema predlogu Vlade te troškove snosile lokalne zajednice. Kao posledica toga finalna cena stanova prema predlogu Vlade bi bila oko 400 evra, dok bi prema našem predlogu iznosila 500-600 evra, a u Beogradu možda i nešto više.

I dalje smatramo da je dodela besplatnog građevinskog zemljišta velika i dovoljna subvencija za buduće kupce stanova, i da nije opravdano da se i troškovi uređenja

građevinskog zemljišta prevladaju na lokalne samoupravu, odnosno sve građane. Ovde podsećamo da krajnje troškove bilo koje subvencije snose građani, a da je država samo posrednik u tome. U ovom konkretnom slučaju to znači da bi prema predlogu Vlade svi građani, uključujući i najsiromašnije, kao i one koji su decenijama štedeli da bi kupili stan po ceni od 1000 ili 1500 evra po m² subvencionisali deo građana da kupi stanove po ceni od 400 evra. I u slučaju ovih subvencije treba imati meru, što po našoj proceni znači da budući kupci trebalo da plate građevinsku cenu stanova kao i minimalne troškove uređenja građevinskog zemljišta. U ovom slučaju njihova mesečna rata za otplatu kredita bi iznosili nešto preko 200 evra, što je podnošljivo za porodicu koja ima prosečna primanja. Navedena rata implicira znatno manje odricanje od onog koje je podnela većina porodica koja je tokom prethodnih 15 godina kupila stanove po tržišnim uslovima. S obzirom na to da masovna izgradnja stanova sadrži i znatan iznos subvencija, neophodno je da prednost pri kupovini stanova imaju porodice sa nerešenim stambenim pitanjem.

⁴ Videti str. 66-67 u Kvartalnom monitoru broj 35.

Osvrt 2. Uticaj poplava i sanacije šteta na imovinu, BDP i fiskalni deficit

Milojko Arsić, Danko Brčerević

U ovom Osvrtu pokušali smo da damo odgovor na pitanje koliko će približno šteta od poslednjih poplava smanjiti privrednu aktivnost i povećati fiskalni deficit u 2014. godini. Pouzdanu ocenu o uticaju poplava na BDP-a je trenutno nemoguće dati, jer ne postoje precizni podaci o svim njenim posledicama. Smatramo međutim da je moguće i korisno već sada definisati red veličina uticaja poplava na BDP – ne samo za potrebe prognoze BDP-a u 2014. godini, već i zbog toga što su se u javnosti pojavila i neka proizvoljna tumačenja razmera i uticaja ove elementarne nepogode.¹ Pre svega potrebno je jasno razdvojiti nastalu štetu na imovini od uticaja koje poplava ima na dohodak i proizvodnju, jer su to dve različite stvari. Poplavljena kuća na primer ima veliku štetu na imovini, ali vrlo mali uticaj na dohodak i BDP (smanjenje dohotka koje umanjuje BDP usled poplavljenog stambenog objekta se računa kao izgubljena imputirana renta, a ona iznosi nekoliko procenta od vrednosti imovine). Nešto drugačiji primer je poplava poljoprivrednih površina koja ima relativno mali uticaj na imovinu, jer će te površine biti u najvećem delu jed-

nako upotrebljive u narednoj poljoprivrednoj sezoni (a neke je verovatno moguće iskoristiti i u ovoj), ali relativno veliki uticaj na proizvodnju, jer je na njima upropašćen rod u 2014. godini.

Međunarodna iskustva pokazuju da su štete na imovini i pad proizvodnje koje nastaju usled poplava obično znatno manji u poređenju sa drugim elementarnim nepogodama (zemljotresi na primer).² To je zato što poplave za razliku od zemljotresa obično zahvataju manje površine, ali ostavljaju i manje trajne posledice na imovinu (kod poplava se obično šteta lakše i brže sanira nego u slučaju zemljotresa). Takođe, po pravilu elementarne nepogode, uključujući i poplave, imaju daleko veći uticaj na gubitak imovine nego na pad dohotka i proizvodnje. Prve procene štete na imovini od poplava koje su se mogle čuti u javnosti iznose oko jedne milijarde evra ili oko 3% BDP-a. Pad BDP-a usled poplava bi onda trebalo da bude za red veličina manji (posebno što su verovatno i prve procene štete na imovini najverovatnije preuveličane), tako da već sada isključujemo mogućnost da će privredna aktivnost u Srbiji imati dubok pad kao posledicu poplava.

Analizirajući uticaj poplava na pojedinačne sektore privrede vidimo da najveći uticaj koje one mogu da imaju na poljoprivredu, proizvodnju električne energije i ru-

¹ Na primer vrlo arbitrarna ocena da je samo u poljoprivredi izgubljeno 500 miliona evra

² C. Benson, E. J. Clay (2004) „Understanding the Economic and Financial Impact of Natural Disaster“, Svetska banka