

OSVRTI

Osvrt 1. Ekonomska politika i reforme - između brzine i temeljne pripreme

Milojko Arsić

Višegodišnje gomilanje problema u preduzećima, bankama i državi dodatno je ubrzano od početka svetske ekonomske krize. Veći deo privrede i dalje se nalazi u recesiji (videti Poglavlje 2), a finansijske performanse privrede se pogoršavaju – raste nelikvidnost, koja je čvrsto isprepletena sa nesolventnošću. Pogoršava se i stanje u bankama jer realna vrednost kredita opada, a procenat loših kredita raste (videti poglavlje 7). Smanjenjem realne vrednosti kredita preduzećima, dodatno pogoršava njihovu likvidnost i produbljuje recesiju. Dobici po osnovu kursnih razlika u preduzećima koja imaju visoke devizne dugove stvaraju lažnu sliku o poboljšanju njihovih poslovnih rezultata¹, slično kao što rast proizvodnje u nekoliko preduzeća i vraćanje poljoprivredne proizvodnje na prosečan nivo stvara neku vrstu iluzije da je privreda izašla iz recesije. Nezaposlenost stagnira na vrlo visokom nivou od 25%, pri čemu je polovina mlade generacije bez posla.

Fiskalni deficit u ovoj godini će iznositi 5,5-6% BDP (odnosno preko 7% po definiciji MMF) i biće najveći u Centralnoj i Istočnoj Evropi, dok je javni dug u prethodnih godinu dana porastao za 3,6 mlrd evra odnosno za 23% - prema tome rast javnog duga je u toku poslednje godine ubrzan. Povoljne tendencije u privredi Srbije su relativno skromne i ograničavaju se na ubrzani rast izvoza, smanjivanje spoljnog deficita i nisku inflaciju. Dominaciju negativnih tendencija u privredi Srbije potvrđuju nepovoljne ocene ekonomske politike od strane MMF i pogoršanje plasmana Srbije na rang listi konkurentnosti koju je objavio Svetski ekonomski forum.

Nagomilani problemi zahtevaju snažne odgovore, kako bi se sprečio bankrot države, usporile recesione tendencije u privredi, zaustavio rast loših kredita u bankama i dr. Međutim tokom prethodnih godina, uključujući i ovu, takvi odgovori su izostali. Odlučnije mere su preduzimane samo kada bi se država našla pred bankrotom, da bi se odmah nakon otklanjanja neposredne opasnosti odustajalo od reformi. Tokom leta potpredsednik Vlade Vučić izneo je ideju o pokretanja sveobuhvatnih, radikalnih reformi, ali za sada se radi samo o predlogu koji tek treba da dobije sadržaj. Nakon rekonstrukcije Vlade najavljene su krupne reforme u privrednom sistemu i javnom sektoru kao i vrlo kratki rokovi u kojima će one biti sprovedene. Međutim, postavlja se pitanje da

li opravdano da se suštinske reforme usvajaju u kratkom roku, bez prethodne temeljne stručne i javne rasprave.

Brzo usvajanje krupnih reformi u komplikovanoj političkoj strukturi Vlade je možda način da se spreči organizovanje protivnika reformi, pa i šire javnosti, koja često nije naklonjena reformama. Međutim, visoki makroekonomski rizici i nepovoljne političke okolnosti ne smeju da budu opravdanje za usvajanje nedovoljno pripremljenih reformi. Nedovoljno pripremljene reforme mogu da donesu krupne štete i da kompromituju ideju reformi u nekoj oblasti. Primeri nedovoljno pripremljenih politika i reformi koje su u Srbiji usvojene po urgentnoj proceduri su brojni, počev od NIP-a, preko jednokratnog povećanja penzija na početku krize, reforme pravosuđa, do fiskalne decentralizacije. Da bi se izbeglo ponavljanje ovakvih primera neophodno je da sve reforme koje imaju značajan uticaj na dugoročnu sudbinu zemlje budu predmet temeljne stručne i javne rasprave, ali i konsultacija sa MMF, Svetskom bankom i EU.

U tom smislu bilo bi dobro da se jasno razgraniče politike i reforme čija je realizacija urgentna, a koje imaju za cilj ublažavanje recesije i sprečavanje krize javnog duga, od politika i reformi koje će imati važan uticaj na sudbinu Srbije, ali za koje je znatno važnije da budu dobro pripremljene nego da se usvoje u kratkom periodu. U prvu grupu spadaju antirecesione mere koje treba da poboljšaju likvidnost privrede, zaustave rast loših kredita i obezbede smanjivanje fiskalnog deficita, dok u drugu grupu spadaju mere kao što su penzijska ili poreska reforma, reforma državne uprave, obrazovanja, zdravstva, uspostavljanje finansijske discipline i dr. U slučaju reformi moguć je i selektivan pristup, koji bi se sastojao u tome da se u kratkom roku primene reforme koje su već dovoljno razrađene (penzijska reforma, rešavanje statusa preduzeća u restrukturiranju, promena zakona od radu, izdavanje građevinskih dozvola), dok bi se druge reforme odložile dok se ne izvrši njihova temeljna priprema (reforma državne uprave, poreska reforma, reforma sistema socijalne zaštite i dr.).

Kao što smo u više prethodnih brojeva QM pisali dometi antirecesione politike u Srbiji su skromni, zbog niskim fiskalnih multiplikatora, kao i niske efikasnosti monetarne politike u dvovlautnom sistemu. Ipak to ne znači da od antirecesionih mera treba sasvim odustati, i da država treba da pasivno posmatra pad kreditne aktivnosti, pogoršanje likvidnosti i pad privredne aktivnosti u većem delu privrede. Suprotno, Vlada treba u kratkom roku, već do kraja godine da preduzme određene mere kojima bi ublažila negativne tendencije u privredi.

¹ Rast dobitaka po osnovu obračunskih kursnih razlika je naročito visok kod javnih preduzeća, koja su po pravilu veliki devizni dužnici.

Nastavak programa subvencionisanih kredita predstavlja meru koja se u Srbiji pokazala delotvornom jer se sa malo državnih sredstava znatno povećava kreditna aktivnost (nekoliko mlrd dinara podstiče povećanje kreditnih plasmana za nekoliko stotina miliona evra), a rast kredita sa određenim pomakom utiče na rast privredne aktivnosti. Sredstva za subvencionisane kredite bi se obezbedila preraspodelom postojećih rashoda budžeta, tako da ukupni rashodi ostanu nepromenjeni. Druga mera za poboljšanje likvidnosti privrede je ubrzanje povlačenja kredita međunarodnih finansijskih organizacija koji su namenjeni malim i srednjim preduzećima. Obe ove mere imaju za cilj da se ublaži veliki pad kreditne aktivnosti, koji dodatno produbljuje recesiju u većem delu privrede.

Određeni kratkoročni stimulansi privrede mogli bi da su ostvare i ubrzanjem realizacije javnih investicija, koje se u prvih sedam meseci bile na rekordno niskom nivou od samo 1,8% BDP. S obzirom da su za investicije na koridorima 10 i 11, kao i mnoge druge projekte obezbeđeni krediti ne postoje nikakvi objektivni razlozi za sporu realizaciju javnih investicija. Loša organizacija pri realizaciji krupnih infrastrukturnih projekata je već nekoliko godina glavna prepreka za rast javnih investicija. Takođe, izmirenje dospelih obaveza države prema preduzećima bi delovalo antirecesiono, ali bi otkrilo da je stvarni fiskalni deficit koji se računa na osnovu novčanih tokova, nešto veći nego što to zvanični podaci pokazuju.

Drugi problem koji treba rešiti u kratkom roku je usvajanje kredibilnog budžeta za narednu godinu, koji bi sadržao smanjenje deficita za 2-2,5% BDP u odnosu na ovogodišnji deficit. Najavljeno je smanjivanje fiskalnog deficita u narednoj godini na oko 4%, što je dovoljno pod uslovom da se koristi šira međunarodna definicija, koja uključuje sve rashode. Ako se ciljani deficit odnosi na domaću užu definiciju, koja ne uključuje neke rashode, najavljeno smanjenje deficita je nedovoljno.

Do sada usvojene mere i mere o kojima (verovatno) postoji saglasnost u Vladi obezbeđuju približno polovinu neophodnog smanjenja fiskalnog deficita. Fiskalni savet je tokom ove godine predložio **uvođenje solidarnog poreza**, kao načina za indirektno smanjenje iznad prosečnih plata u javnom sektoru i iznad prosečnih penzija, čije primena bi obezbedila ostvarenje većeg dela neophodnih ušteta. Međutim, Vlada je pre rekonstrukcije glatko odbacila ovaj predlog ali nije izašla sa alternativnim predlogom koji bi obezbedio smanjenje fiskalnog deficita. Stoga je neophodno da rekonstruisana Vlada u što kraćem periodu izađe sa alternativnim predlogom, ili da prihvati predlog Fiskalnog saveta.

Zbog velikih promašaja pri planiranju budžeta za ovu godinu od presudne je važnosti da budžet za narednu

godinu bude što realnije planiran, inače se budžetski planovi Srbije u budućnosti neće ozbiljno tretirati. U tom kontekstu, neophodno je skrenuti pažnju na preterana očekivanja od ušteta po osnovu primene zakona o javnim nabavkama ili od suzbijanja sive ekonomije. Po ugledu na dobru praksu razvijenih zemalja (Nemačka, Velika Britanija i dr.), neophodno je institucionalno urediti pitanje izrade makroekonomskih prognoza na kojima se zasnivaju projekcije budžeta, budući da je u ovoj godini do podbacivanja prihoda u odnosu na plan došlo i zbog odstupanja u kretanju nekih ekonomskih varijabli od vrednosti korišćenih prilikom planiranja. S tim u vezi, jedna od mogućnosti je da se uvede obaveza usaglašavanja makroekonomskih projekcija između relevantnih državnih institucija (Ministarstvo finansija, Fiskalni savet i Narodna banka Srbije), te da zatim Ministarstvo finansija svoje fiskalne projekcije zasniva na usaglašenom makroekonomskom okviru.

Uporedo sa kratkoročnim merama koje imaju za cilj da se ublaži recesija i spreči masovno bankrotstvo preduzeća i države, neophodno je pokretanje brojnih reformi kojim bi se uspostavio efektivni sistem tržišne ekonomije i unapredila efikasnost javnog sektora. Jedna od ključnih mera u reformi privrednog sistema je uspostavljanje finansijske discipline, što znači da svi učenci na tržištu treba da u zakonskim i ugovornim rokovima izmiruju obaveze. Ostvarenje ovog cilja je tesno povezano sa drugim reformama kao što su prestanak zakonske zaštite preduzeća u restrukturiranju, **unapređenje efikasnosti stečajne procedure**, izdvajanje socijalne funkcije iz javnih i komunalnih preduzeća, usklađivanje politike državne pomoći sa standardima EU, kako se neka preduzeća ne bi imala privilegovani tretman (slučaj Simpa). Poreska disciplina je samo deo šire finansijske discipline i ona se ne može uspostaviti ako se ne uspostavi finansijska disciplina u plaćanju između privatnih subjekata.

Ostale reforme privrednog sistema, koja su važne za unapređenje ambijenta za poslovanje investiranje su, liberalizacije radnog zakonodavstva, giljotina propisa, skraćivanje perioda za za dobijanje **građevinskih dozvola** i dr. Većina ovih reformi se razmatra već nekoliko godina, neke od njih su i formalno usvojene tokom prethodnih godina, ali je napredak u njihovoj realizaciji skroman. Razlozi za spor napredak su različiti i kreću se od političkih neslaganja u vladajućim koalicijama (reforma tržišta rada), do opstrukcije reformi od strane birokratije i interesnih grupa (giljotina propisa, građevinske dozvole i dr.). Za realizaciju navedenih reformi nisu potrebna značajnija sredstva, niti su one previše administrativno komplikovane, ali bi njihova realizacija dovele do gubljenja različitih renti, a možda bi uticala i na slabljenja političkog rejtinga stranaka koje u prvi plan stavljaju kratkoročne interese radnika.

Jedan od najvećih problema u privrednom sistemu Srbije su skupi krediti i slaba dostupnost kredita preduzećima. Po ovom kriterijumu Srbija je među najslabije plasiranim zemljama u svetu. Smanjenje kamatnih stopa biće moguće tek nakon što se smanje rizici poslovanja u Srbiji, a jedan od važnih uslova je eliminisanje sa tržišta nesolventnih preduzeća. Za pad kamatnih stopa neophodno je smanjivanje stope obaveznih rezervi, što će biti moguće tek kad se stvore uslovi za smanjenje restriktivnosti monetarne politike. Nepovoljni uslovi finansiranja su naročito prisutni u sektoru malih preduzeća i preduzetnika. Stoga bi u cilju poboljšanja pristupa malih preduzeća i preduzetnika izvorima finansiranja bilo poželjno da se stvore zakonske mogućnosti za formiranje mikro-kreditnih organizacija. Formiranje mikro-kreditnih organizacija poboljšalo bi uslove finansiranja malih preduzeća i preduzetnika, kojima bankarski krediti nisu dostupni.

Unapređenju uslova poslovanja u Srbiji mogla bi da doprinese poreska reforma koja bi bila fokusirana na stvaranju povoljnijih uslova za zapošljavanje i investicije. Ako bi se u okviru poreske reforme značajno smanjilo fiskalno opterećenje rada i povećalo fiskalno opterećenje potrošnje (PDV) to bi doprinelo povećanju zaposlenosti i međunarodne konkurentnosti privrede Srbije. Poreska reforma kojom bi se poresko opterećenje sa rada prebacilo na kapital negativno bi uticala na investicije, a bez investicije izostali bi i pozitivni efekti smanjenja poreza na rad na rast privrede i zaposlenost. Brojna empirijska istraživanja dosta jednoglasno ukazuju na to da su visoki porezi na kapital najpogubniji za rast privrede. Visoki porezi na kapital smanjuju investicije, i na taj način usporavaju dugoročan rast, a ovaj efekat postaje snažniji kako međunarodna mobilnost kapitala raste.

Visoki porezi na imovinu su poželji sa stanovišta rasta privrede, ali je mogućnost naplate takvih poreza niska naročito u uslovima Srbije, gde je veliki deo imovine (poljoprivrednog zemljišta) neangažovan ili neproaktivno angažovan. Kada su u pitanju stambeni objekti primena visokih poreza je takođe ograničena zbog slabe korelacije između dohodaka vlasnika stambene imovine i vrednosti te imovine. Porezi na imovinu mogu u određenom stepenu da podstiču građane na usklađivanje vrednosti i strukture imovine sa tekućim dohocima, ali ne bi smeli da dovedu do masovne konfiskacije. Visoki porezi na imovinu pravnih lica su takođe nepoželjni sa stanovišta međunarodne konkurentnosti jer se oni ugrađuju u cenu proizvoda koji se izvoze - npr. visoki porezi na poljoprivredno zemljište bi povećali cene poljoprivrednih proizvoda, tako da prebacivanje dela poreskog opterećenja sa rada na imovinu ne bi dovelo do fiskalne devalvacije.

Ako je namera da se oporezivanjem kapitala i dohodaka od kapitala, dodatno opteretite bogati slojevi stanovništva nije izvesno da će se to postići. Malo je verovatno da bi ceo teret od visokih poreza na kapital i imovinu snosili vlasnici kapitala i imovine. Verovatnije je da će vlasnici kapitala kroz politiku zarada i promenu cena svojih proizvoda pokušati da manji ili veći deo tereta prevale na zaposlene i potrošače. Ako bi u tome uspeali tada se ne bi ostvarili distributivni ciljevi povećanje poreza na kapital, u suprotnom bi bar deo poslovanja izmestili iz Srbije. Takođe, vrlo je verovatno da bi vlasnici stambenog i poslovnog prostora u dužem periodu manji ili veći deo poreskog tereta podizanjem cena zakupa prevalili na zakupce – koji su po pravilu siromašniji građani i preduzetnici.

Stoga je u slučaju poreske reforme znatno važnije da se ona dobro pripremi nego da se realizuje u kratkom periodu. Dobro pripremljena poreska reforma bi trebala da bude bar prihodno neutralna, a u uslovima visokog deficita bilo bi poželjno da donese dodatne prihode. Sa stanovništa rasta privrede važno je da se visok fiskalno opterećenje rada prebaci na potrošnju i u manjoj meri na imovinu, a ne da se visoko opterećenje jednog faktora proizvodnje (rada) zameni prekomernim opterećenjem drugog faktora proizvodnje (kapitala). Predvidivost i stabilnost uslova poslovanje je jedna od ključnih karakteristika dobrog privrednog ambijenta – stoga nije dobro da se u kratkom vremenskom periodu poreske stope značajno povećavaju. Osim toga poreska reforma treba da rezultira u stvaranju jednostavnijeg poreskog sistema čija primena će biti jeftina za poreske obveznike i poresku administraciju. Komplikovani porezi, koji sadrže uslovne olakšice su skupi za primenu i pogodni su za prevare i korupciju. Dobar poreski sistem treba da sadrži pravu srazmeru između efikasnosti i pravičnosti, pri čemu u zemlji koja ima za cilj brz privredni rast veći značaj treba pridati efikasnosti.

Reforma javnog sektora je presudna da bi se smanjili rashodi države i u toku nekoliko narednih godina ostvarila budžetska ravnoteža. Drugi podjednako važan cilj reformi je unapređenje efikasnosti javnog sektora, odnosno poboljšanje kvaliteta i dostupnosti njegovih usluga. Reforme javnog sektora treba da obuhvate penzijski sistem, zdravstvo, obrazovanje i državnu upravu (uključujući i pravosuđe). Osim toga za unapređenje efikasnosti javnog sektora, ali i za uspostavljanje ravnopravnosti učesnika na tržištu, ključna je temeljna promena politike državnih subvencija i njihovo usklađivanje sa principima EU o državnoj pomoći. Reforma penzijskog sistema je presudna za konsolidaciju javnih finansija u

Srbiji¹, a ključne reformske mere su detaljno sadržane u dokumentima Fiskalnog saveta, MMF i pojedinačnih istraživača. Odlaganje primene tih mera samo će voditi gomilanju problema koji će u budućnosti biti sve teže rešivi. Dok su u slučaju penzijskog sistema ključne uštede, osnovni ciljevi reforme zdravstva, obrazovanja i državne uprave je povećanje njihove efikasnosti. To znači da je povećanje kvaliteta njihovih usluga podjednako važno kao i smanjenje rashoda.

Još uvek nije izvesno u kojoj meri postoji politička spremnost za realizaciju reformi. Struktura Vlade se nakon

rekonstrukcije nije bitno promenila, pa nije izvesno da li će sada biti moguće sprovesti penzijske reforme, promeniti zakon o radu, unaprediti stečajnu proceduru, ostvariti neophodne uštede u budžetu i dr. U slučaju obrazovanja nije izvesno da li će se realizovati planovi racionalizacije mreže osnovnih škola, da li će se pooštriti uslovi za akreditaciju visokobrazovnih institucija, da li će se liberalizovati tržište rada kako bi se omogućilo podizanje kvaliteta doktorskih studija? Stranke koje su blokirale ove reforme i koje su se protivile aranžmanu sa MMF su i dalje u Vladi.

¹ Reforme penzijskog osiguranja koja obuhvata produžavanje starosne granice za penzionisanje, uvođenje aktuarski pravičnih penala i dr. sprovode se u skoro svim evropskim zemljama. Nemogućnost da se postigne politički dogovor o penzijskoj reformi je jednak od ključnih faktora krize javnih finansija u Sloveniji. Posledica odlaganja penzijskih reformi u Srbiji bi bile još pogubnije imajući u vidu stanje njenih javnih finansija.

Osvrt 2. Finansijske performanse preduzeća u vlasništvu Republike Srbije

Milan Glišić

Nema sumnje da preduzeća u državnom vlasništvu, nezavisno od toga da li su pravno organizovana kao javna preduzeća ili privredna društva, igraju važnu ulogu u privrednom životu Republike Srbije. Ona uglavnom obavljaju delatnosti od opšteg interesa, poput proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije; proizvodnje i prerade uglja; istraživanja, proizvodnje, prerade, transporta i distribucije nafte i prirodnog i tečnog gasa; železničkog, poštanskog i vazdušnog saobraćaja; telekomunikacija; korišćenja, upravljanja i zaštite dobara od javnog interesa (kao što su vode, putevi, mineralne sirovine, šume i sl.); proizvodnje, prometa i prevoza naoružanja i vojne opreme, itd.¹ Mnoge među ovim aktivnostima imaju strateški značaj za razvoj srpske privrede. Takođe, nije moguće zanemariti i ne pomenuti nalaze određenih istraživanja koja pokazuju da su javna preduzeća u periodu od 2006. do 2011. godine u proseku zapošljavala 10,7% radnika, raspolagala sa 17,7% poslovne imovine i angažovala čak 29,3% kapitala u domaćoj ekonomiji.² Uprkos svemu navedenom, još uvek nije uspostavljen sistem redovnog i sistematskog monitoringa i kontrole njihovih performansi, a svedoci smo činjenice da se značajni resursi koje ona upošljavaju ne-

racionalno i neefikasno troše. Najvrednije informacije o stanju u javnim preduzećima, o njihovim problemima, kao i o mogućim rešenjima tih problema sadržane su u istraživanjima međunarodnih finansijskih institucija, konsultantskih kuća i pojedinačnih istraživača. Ipak, ove produbljene i, po svojoj prirodi, jednokratne analize ne mogu biti zamena za redovni monitoring poslovanja tih preduzeća. Cilj ove analize je da na celovit i sveobuhvatan način sagleda finansijski položaj i profitabilnost ključnih preduzeća u državnom vlasništvu iz čega bi mogle proizaći korisne smernice za unapređenje njihovog poslovanja u budućnosti kako za njihov menadžment, tako i za kreatore ekonomske politike.

Osnovne finansijske informacije o preduzećima koja su obuhvaćena analizom date su u tabeli 1. U pitanju su državna preduzeća čije je funkcionisanje u nadležnosti Republike. Predmet analize nisu bila lokalna javna preduzeća. Odmah na početku valja primetiti da je ovih deset preduzeća u 2012. godini zabeležilo zbirni neto gubitak od 69,5 milijardi RSD, da su samo četiri preduzeća pri tome poslovala pozitivno i da su čak dva preduzeća kroz svoje prethodno poslovanje izgubila celokupan kapital i generisala gubitak iznad visine kapitala.

¹ Videti: Zakon o javnim preduzećima, „Službeni glasnik RS“, br. 119/2012.

² Malinić, D. „Finansijska (ne)moć javnih preduzeća“, Zbornik radova: Računovodstveno regulatorno okruženje: podsticaj ili ograničenje privrednog rasta, 44. simpozijum Računovodstvo i poslovne finansije u savremenim uslovima poslovanja, Zlatibor, 2013, str. 131-154.