

OSVRTI

Osvrt 1. Analiza i ocena fiskalne politike za period 2014-2016.

Milojko Arsić¹, Saša Randelović²

U okviru ovog Osvrta izložit ćemo opštu ocenu usvojene fiskalne politike, analizirati pojedinačna rešenja i osporiti neke alternativne predloge fiskalne politike.

Opšta ocena

Usvojena fiskalna politika za period 2014-2016 godinu ne predstavlja adekvatan odgovor za probleme u javnim finansijama i privredi Republike Srbije. Najveća slabost fiskalne politike je što se fiskalni deficit u 2014. godini povećava na 7,1% BDP, sa inače visokog nivoa od 6,5% BDP u 2013. godini. Povećanje fiskalnog deficita u prvoj godini najavljenog zaokreta u fiskalnoj politici, uz najavu snažnog fiskalnog prilagođavanja tek u 2016. godini je nekredibilno. Kredibilnost fiskalne politike je višestruko značajna za Srbiju. Kredibilna fiskalna politika, koja bi bila pozitivno ocenjena od strane MMF, bi doprinela smanjenju troškova zaduživanja Srbije, ali je još važnije što bi ona u kombinaciji sa drugim politikama i reformama, mogla da pokrene opadajuće trendove u privatnim investicijama i privatnoj potrošnji.

Stoga ocenjujemo da su u toku naredne godine neophodne dodatne uštede oko 1% BDP, kako bi se fiskalni deficit bar simbolično smanjio u odnosu na tekuću godinu. Da bi se ostvarili efekti na privredu već u narednoj godini bilo bi dobro da se uštede usvoje što ranije, kao i da se uporedo sa kratkoročnim uštedama usvoje planovi reformi javnog sektora koji bi garantovali da će se i u narednim godinama nastaviti smanjivanje fiskalnog deficita. To bi podrazumevalo da se usvoji temeljena penzijske reforma, planovi za sistematsku racionalizaciju brijia zaposlenih u javnom sektoru, program restrukturiranja Srbijagasa i drugih javnih preduzeća, delotvorne mere za suzbijanje sive ekonomije i dr. Da bi planovi reformi bili kredibilni važno je da Vlada dosledno sprovodi do sada usvojene reforme kao što je slučaj sa programom rešavanja statusa preduzeća u restrukturiranju.

Smanjivanje fiskalnog deficita na 6,1-6,3% u narednoj godini učinilo bi planove fiskalne konsolidacije za 2015-2016. godini realno ostvarivim. U suprotnom, ako bi fiskalni deficit u 2014. godini iznosio 7,1% BDP malo je verovano da bi se fiskalni deficit u 2015. godini mogao smanjiti na 5,2% BDP, a u 2016 na 3,2% BDP. Ako

bi se fiskalni deficit u 2014 smanjio na nešto preko 6% BDP, a u 2015 i 2016. zadržao približno na nivoima koji su planirani u fiskalnoj strategiji, fiskalna konsolidacije u Srbiji bi i dalje bila umerena, ali ne preterano oštra. Sa stanovišta oporavka privrede ocenjujemo da bi postepena fiskalna konsolidacija bila primerenija za Srbiju, s obzirom da se privreda Srbije suočava sa snažnom redukcijom kreditne aktivnosti.

Osim fiskalne konsolidacije i reformi neophodno je da se kombinacijom fiskalne i monetarne politike preduzmu mere za poboljšanje dramatično lošeg stanje likvidnosti privrede. Fokusrane mere za poboljšanje likvidnosti bi pomogle da solventna preduzeća, koja su suočena sa privremenim finansijskim teškoćama prebrode krizu, dok bi efikasne stečajna procedura obezbedila eliminaciju nesolventnih preduzeća sa tržišta. Naravno, oporavak male otvorene privrede, kao što je srpska, značajno će zavisiti od kretanja u njenom okruženju, a u slučaju Srbije to su privredna kretanja EU.

Dodatne uštede države, koje bi dovele do smanjivanje fiskalnog deficita 2014. godini kao i do njegovog pada u narednim godinama su neophodne, ne samo sa stanovišta javnih finansija, nego i sa stanovišta oporavka privrede. U uslovima kad investitori sumnjaju u mogućnost krize javnog duga u Srbiji, rast domaće tražnje koji se generiše kroz fiskalni deficit u potpunosti se neutrališe padom investicija i privatne potrošnje. Kao rezultat toga rast BDP u 2013. godini će iznositi samo 2% uprkos vrlo snažnim "fiskalnim stimulansima" koji se manifestuju kroz fiskalni deficit od 6,5% BDP. Rast privrede od 2% u 2013. godini nije rezultat visokog fiskalnog deficita, niti visoke domaće tražnje, nego faktora na strani ponude - rasta proizvodnje u poljoprivredi, FIAT-u, NIS-u. U narednoj godini očekuje se stagnacija privrede mada će fiskalni deficit iznositi čak 7,1% BDP. Čak i periodu kada je domaća tražnja bila za 20-25% veća od BDP to nije generisalo naročito visok rast privrede Srbije, što je i očekivano o sa obzirom da se radi o maloj otvorenoj privredi. Srbija je u periodu 2001-2012. godina bila u grupi zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE) koje su imale najveći višak domaće tražnje u odnosu na BDP, ali je rast njene privrede bio sporiji od proseka u zemljama CIE.

Prethodni podaci ubedljivo dokazuju da u datim okolnostima Srbije povećanje fiskalnog deficita ne samo da ne deluje na povećanje BDP, nego ga čak i smanjuje. Fiskalni multiplikatori u maloj otvorenoj privredi sa fleksibilnim deviznim kursom su generalno niski, a u periodima visoke zaduženosti postaju i negativni. Nega-

¹ Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

² Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

tivni fiskalni multiplikatori se inače sistematski uočavaju u zemljama koje imaju visok javni dug, u kombinaciji sa niskim kreditnim rejtingom, a to je upravo slučaj sa Srbijom.

Drugi razlog zbog čega su fiskalni stimulansi u Srbiji nedelotvorni je u tome što se osnovna ograničenja za rast privrede Srbije nalaze na strani ponude, a ne na strani tražnje. Prema tome osnovne prepreke za rast privrede nalaze se na strani ponude odnosno u slabostima privrednog sistema koji destimuliše investiranje i preduzetništvo, kao što su finansijska nedisciplina, administrativne barijere, neefikasno sudstvo, loša infrastruktura, rigidno tržište rada i dr. Domaća tražnja u Srbiji, iako u ovoj godini snažno opada, još uvek je znatno veća od BDP, ali to ne pokreće rast privrede.

Mada je nakon rekonstrukcije Vlade najavljivana snažan fiskalna konsolidacija, koja bi dovela do smanjivanja fiskalnog deficita u 2014. godini to se ipak nije dogodilo. Neke od najavljenih mera su znatno ublažene (uštede na platama), druge su odložene (penzijska reforma, Srbijagas, Železara Smederevo), a prilično olako su prihvaćeni neki dodatni rashodi, kao što je finansiranje javnih radio televizijskih servisa. Dodatni rashodi koji su vezani za rešavanje sudbine preduzeća u restrukturiranju (tranzicioni fond) su opravdani, jer se kroz njih rešavaju neki od najvećih strukturnih problema privrede Srbije. Sa stanovišta fiskalne politike povoljno je što se radi o jednokratnim rashodima, koji neće trajno uticati na povećanje fiskalnog deficita. Ipak, ocenjujemo da ni uključivanje dodatnih rashoda, nije opravdanje za povećanje ukupnog fiskalnog deficita.

Ocenjujemo da se glavni razlozi za razvodnjavanje fiskalne konsolidacije u odnosu na prvobitne najave nalaze u strukturi aktuelne Vlade. Aktualna Vlada, slično kao i prethodne, sastoji se od velikog broja stranaka, mogućnost održavanje vanrednih izbora je stalno prisutna, a neka vrsta predizborne kampanje traje praktično bez prekida. U takvim okolnostima stranke u okviru vladajuće koalicije nastoje da teret nepopularnih mera prebace na koalicione partnere, što dovodi do toga da se neke nužne odluke ne donose, druge se odlažu, a usvojene odluke su suboptimalne. Neefikasan način odlučivanja u Vladi (konsenzus) je naročito otežavajuća okolnost u periodu ekonomske krize kada je potrebno hitno reagovanje i donošenje brojnih, često nepopularnih odluka. Široke koalicione vlade kakve u Srbiji postoje već 13 godina pružaju pogodnu poziciju za manje stranke, koje imaju veliki uticaj na donošenje odluka, a malu odgovornost pred biračima za ukupne rezultate vlade.

Analiza pojedinačnih mera fiskalne politike

Kada je reč o strukturi mera fiskalne konsolidacije, procenjuje se da će se približno jedna polovina konsolidacije izvršiti merama na strani prihoda (povećanje donje stope PDV, ukidanje investicionog poreskog kredita, smanjenje sive ekonomije), dok će se druga polovina ostvariti merama na strani rashoda (umanjenje zarada zaposlenih u javnom sektoru, smanjenje subvencija, uštede na rashodima kamata). Iako je ovaj program fiskalne konsolidacije po svojoj strukturi nešto adekvatniji u odnosu na paket mera iz 2012. godine, koji se najvećim delom oslanjao na povećanje prihoda, ocenjuje se da je u sveobuhvatnom programu fiskalne konsolidacije neophodno znatno veći deo konsolidacije sprovesti kroz smanjenje javnih rashoda.

Uporedne analize pokazuju da poresko opterećenje (kao % BDP) u Srbiji nije nisko, već da je na nivou proseka CIE, dok su javni rashodi (kao % BDP) znatno veći u odnosu na prosek zemalja CIE. Prethodno navedeno ukazuje na zaključak da uzrok visokog fiskalnog deficita u Srbiji nisu niski porezi, već visoki javni rashodi, te je stoga neophodno smanjenje deficita izvršiti pre svega kroz umanjevanje javnih rashoda. Posmatrano po ekonomskoj klasifikaciji, uočava se da je najveće odstupanje javnih rashoda u Srbiji (kao % BDP) u odnosu na prosek zemalja CIE kod rashoda na zarade zaposlenih u javnom sektoru i rashoda na penzije, te rashoda na subvencije, dok su ostale vrste rashoda (roba i usluge, socijalna zaštita, kamate i dr.) na nivou proseka zemalja CIE ili ispod tog proseka (javne investicije). Iako se od svih navedenih mera očekuje da daju efekte do 1,5% BDP u 2014. godini, za bitan deo ovih mera efekti su neizvesni (npr. efekti smanjenja sive ekonomije i uštede na rashodima kamata, a u manjoj meri i uštede na rashodima na subvencije), zbog čega je neophodno pripremiti rezervne mere, koje bi se aktivirale u slučaju da neke od primenjenih mera ne daju očekivane rezultate.

Kada je reč o merama na strani prihoda, ocenjuje se da je povećanje niže PDV stope sa 8% na 10% iznuđena mera, čija je glavna prednost to što će se efekti ostvariti već u kratkom roku, a pri tome ne postoji osnova za očekivanje da će ona značajno smanjiti domaću tražnju i BDP. Argumenti protiv povećanja PDV stope, koji se često u javnosti navode, zasnivaju se na tvrdnji da je povećanje PDV stope sa 18% na 20% u 2012. godini dovelo do smanjenja tražnje, te da se slično može očekivati i sada. Ocenjuje se da takve tvrdnje nisu ekonomski utemeljene, jer podaci pokazuju da je pad domaće tražnje značajan, i uzrokovan pre svega smanjenjem spremnosti stranih investitora i kreditora, kao i domaćih banaka da finansiraju privatne investicije i privatnu potrošnju. Da stopa PDV nije povećana fiskalni deficit bi bio još veći,

što bi dodatno smanjilo investicije i privatnu potrošnju. Kada bi se pad tražnje pripisao porastu cena usled povećanja PDV za 2 procentna poena, zaključilo bi se da je cenovna elastičnost tražnje u Srbiji višestruko veća nego u drugim drugim državama, za šta ne bi postojalo realno objašnjenje.

Osim toga, mere na strani prihoda obuhvataju i ukidanje poreskih olakšica (investicionog poreskog kredita) kod poreza na dobit preduzeća. U uslovima umerene poreske stope (stopa poreza na dobit preduzeća u Srbiji od 15% je i dalje niža od prosečne stope poreza na dobit u zemljama CIE – 15,2%), poreske olakšice ne predstavljaju efikasan mehanizam podsticanja investiranja, već pre svega predstavljaju poreski rashodi, koji u Srbiji iznosi 22 mlrd. dinara godišnje. Shodno tome, ukidanje ove poreske olakšice se ocenjuje kao ekonomski opravdano i u skladu sa dobrom poreskom praksom, kako razvijenih tako i tranzicionih zemalja. Ipak, ukidanje ove olakšice svega nekoliko meseci pre početka poreskog perioda na koji će se to odnositi, negativno utiče na predvidljivost uslova poslovanja, tako da je potrebno kredibilno obavezivanje države da će u budućnosti bitne promene poreskog sistema biti unapred objavljene i postepeno vršene, kako bi se preduzeća mogla prilagoditi.

Osim toga, programom fiskalne konsolidacije predviđeno je aktiviranje mera na suzbijanju sive ekonomije, pri čemu je procenjeno da će dodatni prihodi po tom osnovu u 2014. iznositi 0,25% BDP, i još dodatnih 0,1-0,15% BDP po osnovu suzbijanja ilegalnog prometa akciznih proizvoda. Smanjenje sive ekonomije do 0,3% BDP godišnje predstavlja realističan cilj, pod pretpostavkom da se već od početka godine krene sa neselektivnom primenom širokog skupa mera, dok se efekti veći od navedenih u ocenjuju kao nerealni. Ipak, s obzirom da je za neke od tih mera potrebno značajno vreme (reorganizacija Poreske uprave, u cilju povećanja stepena kontrole), a da oko nekih bitnih mera ne postoji saglasnost (npr. zabrana prometa novih industrijskih proizvoda na zelenim i buvljim pijacama), ocenjuje se da su planirani prihodi po ovom osnovu u 2014. neizvesni. S obzirom da je planirano da borba protiv sive ekonomije ima značajne efekte na povećanje javnih prihoda u 2014. godini, preporučuje se utvrđivanje intermedijarnih ciljeva, tj. iznosa prihoda koje bi Poreska uprava trebalo da naplati do kraja svakog kvartala 2014. godine, tako da se stepen ispunjenosti tog cilja iskoristi kao bitan kriterijum za ocenu rada zaposlenih i rukovodstva Poreske uprave.

Glavna mera fiskalne konsolidacije na strani rashoda, predložena od strane Vlade, je solidarni porez, tj. umanjnjenje neto primanja u javnom sektoru. Visoki rashodi na zaposlene predstavljaju jedan od osnovnih uzroka fiskalnog deficita u Srbiji, te je stoga opredeljenje da se

smanjenje rashoda vrši kroz umanjnjenje ove vrste izdataka ocenjuje kao ispravno. Visoki rashodi na zaposlene u javnom sektoru u Srbiji posledica su velikog broja zaposlenih (procenjuje se da je broj zaposlenih u javnom sektoru u Srbiji za oko 15% veći od realnih potreba), kao i relativno visokih zarada u odnosu na BDP i zarade u privatnom sektoru. Shodno tome, najavljenno smanjenje zarada u javnom sektoru, se ocenjuje kao neophodno, ali je način na koji će se ta mera operacionalizovati izrazito neadekvatan. Prvo, neophodno bi bilo da ova mera obuhvati i one zaposlene sa srednjim nivoom zarada (od oko 40.000 dinara mesečno), s obzirom da se procenjuje da je produktivnost rada najniža na tim radnim mestima (zaposleni u administraciji i sl.).

Osim toga, rashodi na penzije predstavljaju značajniji uzrok fiskalnog deficita od rashoda na zarade, te je stoga neopravdano potpuno izostavljanje penzija iz ove mere, tim pre jer postojeći iznosi penzija predstavljaju rezultat i vanrednih diskrecionih povećanja u 2008. godini, koja nisu povezana sa godinama radnog staža i sl. Širi obuhvat ovom merom, koji bi podrazumevao umanjnjenje i plata i penzija većih od 40.000 dinara, omogućio bi da se uz nižu stopu (od 7-8%) ostvari isti fiskalni efekat (0,3% BDP). Alternativno, takođe bi bilo opravdano da je ova mera obuhvatila sve zarade u javnom sektoru veće od minimalnih (oko 23.000 dinara mesečno), kao i sve penzije veće od prosečnih (23.000 dinara mesečno). Njihovim umanjnjenjem za 3-4% ostvario bi se isti bilansni efekat.

Okvir 1. Zbog čega je usvojeni model "solidarnog poreza" neadekvatan?

U ekonomskoj literaturi je afirmisan stav da je iz perspektive efikasnosti, bolje oporezovati širu osnovicu nižom stopom, nego užu osnovicu višom stopom, jer je u ovom drugom slučaju distorzivno delovanje poreza znatno niže. Shodno tome, odabrano rešenje prema kojem se umanjuju samo zarade i druga primanja zaposlenih veća od 60.000 dinara i to za 20%, tj. 25% (preko 100.000 dinara), će imati izrazite negativne efekte na efikasnost javnog sektora, pri čemu će fiskalni efekti biti ograničeni (na ovaj način se fiskalni deficit smanjuje za jednu dvadesetinu). S obzirom da je osnovnim dizajnom ove mere obuhvat sužen, u daljoj razradi mere se na ostatku obuhvaćenih lica težilo što širem obuhvatu, što će u pojedinim segmentima izrazito negativno delovati na efikasnost rada u javnom sektoru. Tako će ovim solidarnim porezom, biti umanjnena sva primanja (ne samo zarade) zaposlenih u javnom sektoru veća od 60.000 dinara mesečno, što u velikoj meri dovodi u neravnotežan položaj institucije u okviru javnog sektora koje deo prihoda ostvaruju u uslovima tržišne konkurencije

sa privatnim preduzećima – npr. sada će autorski honorar isplaćen autorima za izdavanje knjiga od strane Službenog glasnika biti manji za 20-25% od honorara koji bi bio isplaćen za izdavanje iste knjige od strane privatnog izdavačkog preduzeća. Na ovaj način se institucije u okviru javnog sektora, koje prihode ostvaruju u uslovima izražene konkurencije, kažnjavaju zbog svoje konkurentnosti i dovode u neravnotežan položaj, što će dovesti do seljenja dela poslovnih aktivnosti u privatni sektor (npr. osnivanje privatnih preduzeća preko kojih će se vršiti konkurisanje na istraživačko-razvojnim projektima, prebacivanje autorskih prava za izdavanje knjiga na privatne izdavačke kuće i sl.), utičući negativno na kvalitet rada i efikasnost ovih javnih institucija. Osim toga, na ovaj način se isto tretiraju institucije koje sopstvene prihode ostvaruju u uslovima tržišne konkurencije (npr. bolnice – za istraživačko-razvojne projekte za koje konkurišu na međunarodnim tenderima) i one javne institucije koje sopstvene prihode ostvaruju po osnovu poverenog monopola (npr. javne agencije i sl.). Takođe se kao neadekvatno ocenjuje pristup prema kojem bi

kontrolu naplate solidarnog poreza vršila Poreska uprava, koja sa datim kapacitetima ne uspeva efikasno da naplati ni postojeće poreze, o čemu govori i negativan trend u kretanju javnih prihoda i smanjenju efikasnosti naplate PDV (Fiskalni savet, 2013). Uvođenje dodatnih nadležnosti Poreskoj upravi, sa postojećim kapacitetima, dovešće do smanjenja resursa raspoloživih za kontrolu privatnih obveznika, što bi moglo negativno da utiče na nivo sive ekonomije. Ocenjuje se da se pitanje relativno visokih zarada u javnom sektoru (u odnosu na privatni) može rešiti sveobuhvatnom reformom sistema zarada, koja bi dovela do toga da lica na istim ili sličnim poslovima u svim delovima javnog sektora primaju sličnu zaradu. Ipak da bi takva mera imala efekat na smanjenje rashoda, neophodno je da ona implicitno u proseku dovede do smanjenja iznosa primanja zaposlenih. Takođe, u okviru ove reforme bi trebalo značajno ograničiti iznose primanja u javnim agencijama koje zarade isplaćuju delom iz sopstvenih prihoda, koje ostvaruju po osnovu monopolskih nadležnosti koje su im poverene zakonom.

Pored solidarnog poreza, naknadno je predložena i mera privremenog obustavljanja zapošljavanja na mestima koja ostanu upražnjena (usled penzionisanja, otkaza od strane zaposlenog i sl.) do kraja 2015. godine. Procenjuje se da će u periodu od dve godine oko 5-6% zaposlenih u javnom sektoru napustiti radno mesto prirodnim putem, penzionisanjem. Na nekima od tih mesta će biti neophodno da se dozvoli zamena, ali ukoliko se npr. 1/2 tih radnih mesta zadrže nepopunjenim, to će dovesti do značajnog smanjenja broja zaposlenih, za oko 10.000 u periodu od dve godine. Iako procenat viška zaposlenih varira po institucijama, procenjuje se da većina institucija u okviru javnog sektora imaju više od 5% viška zaposlenih, tako da je s te strane, ova mera kao privremena, opravdana i ispravna.

Zamrzavanje zapošljavanje predstavlja suboptimalnu privremenu meru, koju bi trebalo primenjivati samo dok se ne naprave detaljne procene viškova zaposlenih u svim segmentima javnog sektora (administracija, obrazovanje, zdravstvo, kultura, i dr.) i na osnovu toga napravi plan racionalizacije broja zaposlenih, koji bi do kraja 2016. godine doveo do toga da broj zaposlenih u javnom sektoru Srbije (na 1.000 stanovnika) bude približan proseku zemalja CIE. Samo na osnovu ovakvih analiza bilo bi moguće da posao u javnom sektoru izgube radnici za čijim radom ne postoji potreba.

Predloženim izmenama Zakona o budžetskom sistemu, predviđeno je dodatno smanjenje indeksacije plata i penzija u 2015. i 2016. godini (po 0,5% u aprilu i oktobru u obe godine). Ova mera se ocenjuje kao neophodna, ali njeni efekti na smanjenje relativne visine javnih rashoda

i fiskalnog deficita će u velikoj meri zavisiti i od kretanja inflacije. U slučaju značajnog usporavanja inflacije efekti ove mere na fiskalnu konsolidaciju će biti znatno manji od predviđenih, što bi dovelo do potrebe razmatranja mera koje bi podrazumevale i njihovo potpuno zamrzavanje ili nominalno smanjenje.

U okviru ovog programa mera planiraju se i uštede na rashodima na subvencije, u iznosu od oko 0,3% BDP, što se ocenjuje kao neophodno, jer su rashodi na direktne i indirektne subvencije u Srbiji među najvišima u Evropi. Ipak, procenjuje se da postoji rizik da ove uštede budu manje, tj. da efekti na fiskalni deficit budu veći, ukoliko lokalni nivo države ne bude smanjio subvencije lokalnim komunalnim preduzećima. Ocenjuje se da je neophodno već u kratkom roku značajno smanjiti subvencije i centralnim i lokalnim javnim preduzećima i obezbediti odgovarajući institucionalni okvir za njihovo samoodrživo poslovanje.

Najavljeno značajno smanjenje subvencija za investicije i zapošljavanje je konceptualno ispravno, jer su ove subvencije predstavljale cenu koju je država plaćala investitorima za neuređenost poslovnog okruženja. Ipak, njihovo potpuno ukidanje u uslovima kada najznačajnije reforme poslovnog okruženja još uvek nisu sprovedene (Zakon o radu, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o stečaju i sl.) može uticati na pad investicija, tako da se procenjuje da bi njihovo postepeno smanjivanje, koje bi se odvijalo paralelno sa reformom poslovnog okruženja predstavljalo adekvatno rešenje. Kod određenih programa subvencija (za Železnice, poljoprivredu i sl.) potrebno je izvršiti promenu mehanizama dodele, kako bi se efektivnost programa subvencija unapredila.

I pored smanjenja direktnih subvencija, ukupni izdaci na ove namene ostaju visoki, zbog izrazito velikog iznosa indirektnih subvencija (koje se prema domaćoj metodologiji ne iskazuju kao rashod na subvencije već kao transakcija „ispod crte“, dok se prema međunarodnoj metodologiji smatraju rashodima na subvencije). Reč je pre svega o plaćanjima iz budžeta po osnovu aktiviranih garancija na ranija zaduživanja javnih i državnih preduzeća (Srbijagas, Železara), kao i o intervencijama iz budžeta za sanaciju bankarskog sektora. Tako će u 2014. godini rashodi „ispod crte“, po osnovu ranije preuzetih obaveza iznositi oko 1,7% BDP (približno 500 miliona evra), što je za oko 0,8% BDP (240 miliona evra) više nego u 2013. godini, što je bitan razlog zbog kojeg će fiskalni deficit u 2014. i pored mera fiskalne konsolidacije biti veći nego 2013. godine. Osim toga, postoji rizik da ovi rashodi budu i veći od planiranih, ako država bude intervenisala u još nekoj od državnih banaka, koje se sada nalaze u ozbiljnim problemima. Stoga, bez značajnijeg ograničavanja ovih izdataka, sve ostale mere fiskalne konsolidacije neće imati značajniji efekat na smanjenje fiskalnog deficita.

U Fiskalnoj strategiji za period 2014-2016. godina prepoznat je značaj zaustavljanja rasta garantovanog duga i navedeno je da se planira da do polovine 2014. godine bude završeno restrukturiranje javnih preduzeća koja su najveći korisnici garancija, što je na odgovarajući način iskazano i u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2014. godinu, gde je navedeno da se planira izdavanje garancija potrebnih za pokriće polugodišnjih potreba ovih korisnika. Restrukturiranje ovih javnih preduzeća (pre svega Srbijagasa) je relativno složen proces koji se ne može obaviti u roku od nekoliko nedelja. Ipak, ocenjuje se da je dovršetak tog procesa do sredine 2014. godine krajnji rok do kojeg bi bilo potrebno dovršiti taj proces, jer u suprotnom postoji značajan rizik ugrožavanja održivosti javnog duga i pored predloženih mera fiskalne konsolidacije. Tako bi, u slučaju da proces restrukturiranja Srbijagasa ne bude izvršen, prirast javnog duga u 2014. po osnovu izdatih garancija mogao gotovo u potpunosti da poništi efekte usvojenih mera fiskalne konsolidacije. Osim toga, neophodno je značajno unaprediti proces upravljanja u bankama u državnom vlasništvu, te unaprediti sistem supervizije privatnih banaka, kako u narednom periodu ne bi došlo do značajnih fiskalnih rizika po osnovu potrebe za intervencijom države u ovom domenu.

Najavljene mere fiskalne konsolidacije u znatnoj meri će se odnositi i na lokalni nivo države, pre svega kroz najavljeno usmeravanje lokalnog nivoa države (kroz sistem transfera), na smanjenje subvencija, ali i kroz reformu sistema zarada i zapošljavanja. Osim toga, najavljena je i mogućnost da se visina transfera lokalnom nivou

države delimično uslovi i stepenom iskorišćenosti prihodnih potencijala poreza na imovinu, što se ocenjuje kao ispravno. Ipak, kroz česte, *ad hoc* izmene sistem transfera lokalnim zajednicama u Srbiji je učinjen manje pravičnim, efikasnim i transparentnim nego što je to bio slučaj nakon početka primene Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, 2007. godine. Stoga se ocenjuje da je reforma sistema transfera lokalnim zajednicama u Srbiji neophodna. Kao osnov za koncipiranje tog sistema mogao bi da posluži sistem transfera iz 2007. godine, koji bi bio unapređen u skladu sa promenama koje su se u međuvremenu dogodile u javnim finansijama Srbije i potrebom da se lokalne zajednice u većoj meri oslone na finansiranje iz izvornih i ustupljenih javnih prihoda.

Pad kreditne aktivnosti banaka, rast procenta loših kredita i izrazito slaba likvidnost privrede ozbiljno ugrožavaju oporavak privrede Srbije. Stoga je primena ograničenih i fokusiranih podsticaja za rast kreditne aktivnosti opravdana i važna, kako u periodu fiskalne konsolidacije ne bi došlo da pada BDP. Prethodnih godina Vlada Republike Srbije je koristila subvencionisanje kredita kao način da se smanje troškovi kamata i podstakne kreditna aktivnost. Ovaj mehanizam podsticaja kreditne aktivnosti se pokazao kao prilično delotvoran, jer su subvencije u iznosu od 4-5 milijardi dinara podsticala odobravanje kredita u iznosu od preko 80 milijardi dinara. Vlada je donela odluku da se program subvencionisanih kredita od naredne godine zameni programom odobravanja garancija za bankarske kredite, i za ovu namenu je planirano 12 mlrd. dinara. Ocenjujemo da planirane mere za stimulisanje kreditne aktivnosti predstavljaju korak unazad, kako sa stanovišta uticaja na kreditnu aktivnost, tako i sa stanovišta troškova države. Kreditne garancije podstiču moralni hazard, što znači da će banke od država tražiti garancije za kredite koji imaju iznad prosečan rizik. Dodatni problem je što sredstva garantnog fonda nisu evidentirana kao deo rashoda budžeta, što znači da će stvarni rashodi, a time i deficit biti veći za od planiranih za iznos povučeni garancija.

Ocena nekih alternativnih predloga fiskalne konsolidacije

Uporedno sa predloženim programom fiskalne konsolidacije u javnosti su izneti stavovi da država ne treba da štedi na platama i penzijama niti da povećava poreze, nego da treba da povećava fiskalni deficit kako bi podstakla privedu. Ovakve stavove, ocenjujemo kao krajnje neadekvatne i populističke. Možda su navedeni predlozi, u okviru kojih se tvrdi da nije neophodna štednja na platama, penzijama i subvencijama, politički unosni, ali njihovo rezultat bi bio još veći pad privatnih investicije, pad privredne aktivnosti i kriza javnog duga.

Osim toga, kao alternativa uštedama na platama, penzijama, subvencijama o povećanju poreza predlaže se smanjenje troškova kamata kroz smanjivanje javnog duga Srbije, prihodima od privatizacije kao i kroz zamenu skupih kredita jeftinijim. Podaci nedvosmisleno pokazuju da ukupne potencijalne uštede na rashodima kamata po osnovu refinansiranja skupih kredita jeftinijima mogu obezbediti smanjenje deficita tek za jednu dvadesetinu (u naredne dve godine). Stoga se procene koje se često iznose u javnosti, prema kojima je umesto štednje na drugim tekućim rashodima (platama, penzijama i sl.) uravnoteženje budžeta moguće izvršiti pre svega kroz refinansiranje skupih kredita jeftinijima, ocenjuju kao proizvoljne i neutemeljene. Takve analize i stavovi dodatno otežavaju proces sprovođenja suštinske konsolidacije javnih finansija, jer zbunjujuće deluju na široku javnost u pogledu potrebe primene mera štednje na platama, penzijama, subvencijama i sl. Kao što je navedeno i u prethodnom broju Kvartalnog monitora, a što potvrđuju i uslovi pod kojima je izvršena nova emisija evroobveznica Srbije, refinansiranje skupih kredita jeftinijima na tržištu nije moguća, već bi to eventualno bilo moguće ostvariti u slučaju priliva znatnijih iznosa sredstava po osnovu privatizacije ili u okviru međudržavnih aranžmana. U tom smislu, eventualno ugovaranje povoljnog zajma od UAE i/ili ostvarivanja značajnih priliva od privatizacije, u ukupnom iznosu od 2-3 mlrd. dolara bi bilo pozitivno, ali se i dalje ocenjuje kao neizvesno. U slučaju da se priliv ovih sredstava ostvari, posebno je bitno da sredstva budu iskorišćena za refinansi-

ranje skupih kredita, ili za finansiranje tekućeg fiskalnog deficita u zavisnosti od toga kakva će biti odnos između tekućih kamatnih stopa kamatnih stopa, i najvećih kamatnih stopa po kojima se zaduživala država u prošlosti.

Dodatnu zabunu oko neophodnosti štednje u okviru programa fiskalne konsolidacije unose i procene prema kojima će dodatni poreski prihodi, po osnovu uvođenja elektronske kontrole izdavanja fiskalnih računa, iznositi do 1 mlrd evra, što je izrazito nerealistično. Kada ovakve izjave dolaze od strane predstavnika državnih organa, one izazivaju konfuziju, ne samo kod donosioca odluka nego i u najširoj javnosti. Mada to verovatno nije namera predstavnika Poreske uprave, oni ovakvim nepromišljenim izjavama šalju poruku da planirane mere štednje na platama, penzijama i subvencijama i dr. nisu ni neophodne, jer se jednostavnim uvođenjem modernijih fiskalnih kasa poreski prihodi mogu povećati za milijardu evra.

Literatura:

1. European Economic Forecast, Autumn 2013 (2013), European Commission, Brussels
2. Fiskalna strategija za 2014. sa projekcijama za 2015. i 2016. godinu, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, 2013.
3. Ocena fiskalne strategije 2014-2016. i predloga budžeta za 2014, Fiskalni savet, Beograd, 2013.

Osvrt 2. Nizak priliv stranih direktnih investicija: regionalni problem ili specifičnost Srbije?

Mirjana Gligorić¹

U ovom radu upoređiće se kretanje stranih direktnih investicija (SDI) u Srbiji i zemljama Centralne i Istočne Evrope (CIE) u periodu 2001-2012. godine. Mada analiza pokriva ceo navedeni period, u fokusu analize je kretanje SDI u periodu krize, a naročito u poslednje dve godine. Noviji period se posebno analizira sa stanovišta uticaja subvencija na priliv SDI.

Tokom 2012. i prvih devet meseci 2013. godine priliv SDI u Srbiju je osetno smanjen u poređenju sa prethodnim nivoima priliva, naročito u pretkriznom periodu. Stoga je u fokusu ovog rada da se ispita u kojoj meri je

ova pojava specifična za Srbiju, a u kojoj meri je karakteristika zemalja regiona i CIE. Na Grafikonu 1 primetno je da su SDI u Srbiji od 2001. godine beležile značajne iznose (u 2006 su čak dostigle 14,4% BDP-a). Takođe, na Grafikonu se može uočiti da su prilivi po ovom osnovu imali opadajući trend od početka globalne krize, kao i da je taj trend već 2011. godine prekinut, čime su u proseku i nakon krize, iako smanjeni, u bitnoj meri održani na solidnom nivou do kraja 2011. godine (prosečna vrednost priliva SDI 2009-2011 iznosi 4,5% BDP-a).

Međutim, izuzetno nizak priliv SDI u Srbiju od 2012. ukazuje na potencijalni problem domaće privrede, kako sa stanovišta pokrivanja tekućeg deficita, tako posebno imajući u vidu uticaj SDI na privredni rast. Stoga, postavlja se pitanje da li će se sadašnji oskudan priliv SDI nastaviti i u narednom periodu, što bi bio posebno zabrinjavajuće imajući u vidu obe navedene perspektive (platinobilansna ravnoteža i privredni rast), šta je do toga dovelo (generalni faktori ili specifične karakteristike

¹ Ekonomski fakultet, Beograd