

# OSVRTI

## Osvrt 1: Rezultati i problemi u realizaciji fiskalne konsolidacije i reformi<sup>1</sup>

Milojko Arsić<sup>2</sup>

Kretanja u oblasti javnih finansija u Srbiji u prva četiri meseca ove godine su krajnje nepovoljna, zbog čega je krajem maja usvojen paket poreskih zakona i najavljen program štednje. Najvažnije promene u poreskom sistemu su: a) smanjenje poreza na zarade i povećanje doprinosa za penzije i b) ukidanje naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i reforme poreza na imovinu. Osim toga, usvojene su odluke o proširenju oslobođanja kod poreza na dobit, povećan je cenzus za paušalno oporezivanje preduzetnika. Ocenjujemo da je dobro što je Vlada u toku javne rasprave odustala od selektivnog smanjenja doprinosa za preduzeća u IT sektoru, jer se radi o krajnje nepravednoj i distorzivnoj meri, koja bi uz to stvorila dodatni prostor za sivu ekonomiju i podstakla borbu preduzeća i privrednih delatnosti za privilegovani poreski tretman. S druge strane, ocenjujemo da je povećanje limita za paušalno oporezivanje, uz zadržavanje paušalnog oporezivanja grupa kao što su advokati u lekari neopravdano, kako iz perspektive pravičnosti, tako i iz perspektive suzbijanja sive ekonomije.

Uporedo sa promenama u poreskom sistemu najavljene su mere štednje koje bi prema proceni Vlade trebalo da obezbede smanjenje državne potrošnje do kraja godine u iznosu od oko 15 mlrd dinara.

Mere na strani poreza i rashoda bi prema proceni vlade trebalo da do kraja ove godine obezbede smanjenje fiskalnog deficita za oko 30 milijardi dinara. Ipak efekti na konsolidovani budžet će biti za nekoliko milijardi dinara manji, jer će nenajavljeno smanjenje prihoda lokalnih zajednica u sredini budžetske godine uticati na rast njihovog deficita. Usvajanjem navedenih mera demantovane su doskorašnje procene predstavnika Vlade prema kojima su kretanja u budžetu Republike i konsolidovanom sektoru države dobra, pa čak i bolja od plana. Usvojene mere se mogu analizirati sa stanovišta njihovog uticaja na fiskalnu konsolidaciju, raspodelu prihoda između pojedinih nivoa države kao i sa stanovišta njihovog uticaja na privredu.

Mere koje su usvojene krajem maja najverovatnije neće biti dovoljne da se fiskalni deficit u 2013. godine vrati u održive okvire, što znači da je neophodno da se usvoje

dotatne mere štednje u toku ove godine u visini od oko 0,5% BDP. Međutim, za uspeh programa konsolidacije, odnosno za sprečavanje krize javnog duga, ključno je da se već tokom ove godine usvoje kredibilne mere kojima bi se fiskalni deficit u narednoj godini smanjio za 2 procentna poena BDP.

### 1. Trendovi u periodu januar-april 2013. godina

Kretanja u javnim finansijama Srbije u periodu januar - april su izrazito nepovoljna. Bez preduzimanja mera na strani poreza i rashoda, fiskalni deficit u 2013. godini, definisan prema zakonu o budžetu bi iznosio oko 5,5% BDP. Ako se u rashode uključe sve pozicije prema međunarodnim računovodstvenim standardima fiskalni deficit bi dostigao čak 7% BDP. Pri tome je za ostvarenje navedenih projekcija neophodno poboljšanje naplate prihoda u narednom delu godine. Bolja naplata poreza u drugoj polovini godine se očekuje zbog najavljenog jačanja poreske discipline (odustajanje od marketinškog pristupa naplati poreza), širenja oporavka privrede na agroindustrijski sektor, kao i punog efektuiranja povećanje poreza krajem prethodne godine.

Kada je u pitanju visina fiskalnog deficita postavlja se pitanje kako je moguće da se umesto planiranog deficita od 3,6% ide ka deficitu od oko 7% ili čak prema 8% kako procenjuje MMF? Razlika između plana i ostvarenja je jednim delom posledica lošeg planiranja prihoda od strane Ministarstva finansija i privrede – prihodi su inicijalno bili značajno precenjeni, što znači da je deficit bio potcenjen, za preko 1% BDP. Prihodi od poreza na dobit su precenjeni za oko 0,6% BDP, dok su neporeski prihodi precenjeni za oko 0,4% BDP. Drugi razlog za pad prihoda je snažno realno jačanje dinara – budžet je planiran sa prosečnim kursom od 119 dinara za evro, dok je prosečan kurs u prva četiri meseca iznosio oko 111,5 dinara za evro. Posledica toga su manji prihodi od PDV, carina i akciza za oko 0,7% BDP. Uzimajući u obzir da će i neki drugi prihodi biti manji od plana dolazi se do procene da će ukupni prihodi biti za oko 2% BDP manji od plana, a to znači da će fiskalni deficit samo zbog manjih prihoda iznositi oko 5,5% BDP. Rezimirajući prethodno sledi da su najvažniji razlozi podbačaja prihoda u odnosu na plan: loše planiranje (porez na dobit), loša koordinacije fiskalne i monetarne politike (PDV i akcize) i nepoznavanje procedure stečaja banaka (neporeski prihodi). Dodatni razlozi manjih prihoda su veliki broj selektivnih olakšica u poreskom sistemu, ali i lutanja i improvizacije u radu Poreske uprave nakon formiranja nove vlade.

<sup>1</sup> Zahvaljujem se Saši Randeloviću na korisnim komentarima i sugestijama na radnu verziju Osvrta.

<sup>2</sup> Ekonomski fakultet u Beogradu

Druga grupa faktora zbog kojih će deficit biti znatno veći od plana je što u rashode, prema Zakonu o budžetu, nisu uključeni neki izdaci, iako bi to trebalo prema međunarodnim računovodstvenim standardima. To su pre svega rashodi po osnovu plaćanja glavnice garantovanih kredita (Srbijagas, Železnica i dr.), rashodi po osnovu otplate kredita za sanaciju banaka (Agrobanka, Razvojna banka i PBB) i krediti Fonda za razvoj Železari Smederevo, koji se zbog stanja u Železari mogu tretirati kao subvencija. Zbirno posmatrano, navedeni i neki drugi rashodi, iznose oko 1,5% BDP, a to znači da bi fiskalni deficit pod uslovom da se ništa na preduzme iznosio oko 7% BDP.

### Okvir 1. Razlozi slabije naplate poreza u periodu januar-april 2012.

Manja naplata javnih prihoda od plana je posledica: a) inicijalne precenjenosti prihoda, odnosno grešaka u planiranju budžeta, b) odstupanja od plana makroekonomskih varijabli koje utiču na prihode države c) povećane tolerancije prema neplaćanju poreza. Najveća inicijalna precenjenost prihoda bila je kod poreza na dobit (oko 20 mlrd dinara), neporeskih prihoda (oko 15-20 mlrd dinara) i kod akciza (5 mlrd dinara). Zbog precenjenosti prihoda već u periodu usvajanja budžeta za 2013. godinu bilo je prilično izvesno da će fiskalni deficit biti za najmanje 40 mlrd odnosno za oko 1,2% BDP veći od planiranog. Stoga se postavlja pitanje šta je razlog ovako krupnih grešaka u planiranju prihoda države i da li one mogle da budu izbegnute?

Precenjenost prihoda od poreza na dobit je bila prilično očigledna<sup>1</sup>, jer je recesija u prošloj godini bila duboka (pad BDP za 1,9%), a snažna deprecijacija dinara u prvih sedam meseci je takodje uticala na smanjenje dobiti. Planirani neporeski prihodi su bili prilično "sumnjivi", ali su oni od strane predstavnika Ministarstva finansija i privrede opravdavani očekivanim visokim prihodima od banaka u stečaju, prihodima od dobiti javnih preduzeća i dr. Sada se ispostavlja da će prihodi od banaka u stečaju verovatno izostati, dok su dividende od dobiti javnih preduzeća mogući samo po cenu njihovog finansijskog iscrpljivanja. Vlada je računala na prihode od banaka u stečaju od oko 12 mlrd dinara u 2013. godini, a moguće je da ne dobije ništa. Prihodi od banaka u stečaju planirani i u budžetu za 2012. godinu, ali su i tada izostali. S obzirom da se već drugu godinu planiraju prihodi od banaka u stečaju, a da oni izostaju, postavlja se pitanje da li je to posledica nepoznavanje stečajne procedure od strane Ministarstva finansija i privrede ili lošeg rada stečajnih sudova?

Najvažniji makroekonomski faktori koji su uticali na slabiju naplatu prihoda od planiranih su snažna realna

<sup>1</sup> Videti prethodna dva broja Kvartalnog monitora.

aprecijacija dinara, kao i pogoršanje finansijske pozicije privrede usled nastavka krize u većem delu privrede. Pri izradi budžeta planirano je da prosečan kurs dinara prema evru u 2013. godini iznosi 119, dok je stvarni kurs dinara u prva četiri meseca iznosio 111,5 dinara za evro. Realna aprecijacija dinara će direktno uticati na manje prihode od PDV, akciza i carina za oko 20-25 mlrd dinara (oko 0,7% BDP) na nivou cele 2013. godine. Na drugoj strani, uštede zbog realne aprecijacije dinara uglavnom se svode na manje troškove kamata, ali su te uštede za red veličina manje od izgubljenih poreza zbog jačanje dinara. Realna aprecijacija dinara na koju se nije računalo pri izradi budžeta ukazuje na neophodnost bolje koordinacije fiskalne i monetarne politike.

Snažan rast nenaplativih kredita privrede (videti Osvrt 4), predstavlja pokazatelj značajnog pogoršanja finansijske pozicije privrede, zbog čega ona teže izmiruje sve obaveze uključujući i obaveze prema državi. Rast nenaplativih kredita, a verovatno i poreskih dugova, predstavlja još jedan dokaz u kojoj meri je neophodno da se što pre uspostavi finansijska disciplina kojom bi se nesolventni subjekti isključili sa tržišta, dok bi se nelikvidnim preduzećima pomoglo merama monetarne i fiskalne politike. Sve dok u privredi postoji veliki broj nesolventnih preduzeća, monetarne i fiskalne mere su neefikasne, jer bi znatan deo povećane likvidnosti otišao u propala preduzeća.

Postoje indicije da je slabija naplata poreza jednim delom posledica slabljenja pritiska Poreske uprave prema poreskim obveznicima – porezi se nigde ne plaćaju dobrovoljno, a to sigurno nije slučaj sa Srbijom gde je poreski moral nizak, a kriza u privredi duboka. Slabljenje pritiska za naplatu poreza uticalo je da preduzeća daju prednost izmirenju drugih obaveza u odnosu na poreske. Iz prethodnog se procenjuje da su u Poreskoj upravi, tokom prethodnih meseci postojala povremena lutanja i improvizacije kada je u pitanju naplata poreza.

### 2. Uticaj usvojenih mera na fiskalnu konsolidaciju

S obzirom na to da je fiskalni deficit u prvim mesecima 2013. godine znatno premašio planirani nivo, preuzimanje korektivnih mera od strane Vlade je bilo urgentno, pri čemu je skoro izvesno da do sada usvojene mere neće biti dovoljne. Sa stanovišta fiskalne konsolidacije najvažnija promena u okviru poreskog sistema je prenošenje dela fiskalnih prihoda od zarada, sa lokalnih budžeta u PIO fond, odnosno prenošenje dela poreskih prihoda sa lokalnog na republički nivo. Prenošnje poreza sa lokalnog na republički nivo je ostvareno smanjenjem poreza na zarade sa 12 na 10% i povećanjem neoporezivog dela zarada (koje su dominantno lokalni porez), povećanje doprinosa na penzijsko osiguranja sa 22 na 24% (koji su prihod Republike). Kao rezultat navedenih

promena strukture poreskog opterećenja zarada Vlada očekuje smanjenje deficita na nivou Republike u iznosu od oko 15 mlrd. dinara. Ipak detaljnija analiza ukazuje da će, zbog povećanje neoprezivog dela zarada, smanjenje konsolidovanog deficita biti manje i da će iznositi 13 mlrd. dinara – razlika od oko 2 mlrd. predstavlja rastećenje privrede. Prethodna procena podrazumeva da će navedene realokacije poreza uticati samo na smanjenje deficita na nivou Republike, ali da neće uticati na rast deficita na nivou lokalnih zajednica. Međutim, gotovo je izvesno da će zbog nenajavljenog smanjenje prihoda lokalnih zajednica, u sredini budžetske godine, i inercije u izvršenju rashoda, deficit lokalnih zajednica porasti tako da će smanjenje konsolidovanog budžeta biti manje i procenjujemo da će iznositi 8-9 mlrd. dinara. Mada će efekti preraspodele poreza na konsolidovani budžet biti verovatno manji od očekivanih, oni će ipak značajno doprineti smanjenju fiskalnog deficita i usporavanju rasta javnog duga.

Predložena promena fiskalnog opterećenja zarada poboljšava raspodelu poreza između Republike i lokalnih zajednica, posmatranih kao celina. Na ovaj način su jednim delom poništavaju negativni efekti fiskalne decentralizacije, koja je sprovedena krajem 2011. godine. Gubitak prihoda pojedinačnih lokalnih zajednice će biti značajno različit – najnepovoljnije će proći Beograd, ali će i on biti na dobitku u odnosu na stanje pre 2011. godine.

Sa stanovišta optimalne raspodele prihoda i rashoda između republike i lokalnih zajednica najbolje rešenje bi bilo da se vrati zakon o finansiranju lokalnih zajednica iz 2007. godine, dakle da se uspostavi stanje koje je postojalo pre smanjenja transfera lokalnim zajednicama 2010. godine i pre tzv. fiskalne decentralizacije iz 2011. godine. Navedeni zakon sadrži **dobru osnovu za održivu** fiskalnu decentralizaciju, unapređenje sistema transfera i dr. Vraćanje na stanje iz 2007. godine omogućilo bi da porez na dohodak građana ponovo postane porez centralnog nivoa države (republike), kao što je to slučaj sa skoro svim državama u svetu.

Druga važna promena u okviru paketa poreskih reformi je ukidanje naknade na gradsko građevinsko zemljište i njeno integrisanje u redovni godišnji porez na imovinu od početke naredne godine. Ukidanjem naknade za gradsko građevinsko zemljište, koja je predstavljala neku vrstu drugog poreza na imovinu, ukoliko se ništa ne preduzme, prihodi lokalnih zajednica će se smanjiti za oko 17 mlrd. dinara. Ukoliko se ne povećaju drugi prihodi ili ne smanje rashodi to bi direktno uticalo na povećanje deficita lokalnih zajednica, ali i konsolidovanog sektora države za oko 0,6% BDP. Stoga je sa stanovišta fiskalne održivosti važno da se preduzmu mere kojima bi se sprečilo pogoršanje stanja u lokalnim finansijama i ukupnoj državi.

Nadoknada izgubljenih prihoda od naknade najvećim delom je moguća povećanjem bilansne izdašnosti redovnog godišnjeg poreza na imovinu. Povećanje prihoda od poreza na imovinu je moguće ostvariti na više načina, kao što su: povećanjem poreske osnovice do nivoa tržišne vrednosti imovine, efikasnijim oporezivanjem imovine koja se već sada oporezuje<sup>3</sup> i oporezivanjem imovine koja do sada nije bila oporezovana. Ukoliko navedene mere ne obezbede dovoljne prihode, moguće je razmotriti uvođenje lokalnog poreza na dobit (tzv. porez na biznis, koji postoji u Nemačkoj i dr.), kojim bi se nadoknadili gubici od naknade, ali i stvorila mogućnost za ukidanje nekih lokanih naknada i taksi ili njihovo smanjivanje.

Sa stanovišta prihoda lokalnih zajednica, ali i sa stanovišta pravičnosti neopravdano je odustajanje od obavezujuće primene tržišne vrednosti imovine pri oporezivanju, kao i odustajanje od oporezivanja okućnice ispod 10 ari. Takođe je neopravdano procenu vršiti na osnovu prosečne tržišne vrednosti u određenom delu grada/opštine, već bi trebalo na osnovu podataka koje lokalne UJP već poseduju o svakoj nekretnini, kao i na osnovu uporedivih cena ostvarenih kod prometa sličnih nekretnina u sličnom području, proceniti tržišnu vrednost svake nekretnine posebno. Time bi amortizacija u potpunosti izgubila smisao. Ovako se amortizacija opravdava time da je reč o prosečnoj tržišnoj vrednosti nekretnina, pa su stare kuće/stanovi "preceñeni". Mogućnost da opštine i dalje oporezuju imovini po amortizovanoj tržišnoj vrednosti je apsurdna, ali treba sačekati da bi se videlo u kojoj meri će biti korišćena od strane opština. Umesto što je i dalje moguće primenjivati amortizovanu tržišnu vrednost imovine, bolje rešenje bi bilo da je primena tržišne vrednosti obavezujuća, uz dodatno ograničenje da ukupne obaveze po osnovu oporezivanja imovine (porez + naknada) u toku jedne godine ne mogu da budu povećane za više od određenog procenta. Drugo najbolje rešenje, u uslovima kada su ove izmene već usvojene, bilo bi da se u funkciju transfera uključe parametri povezani sa stepenom iskorišćenosti poreza na imovinu, kao izvora lokalnih javnih prihoda, što bi obuhvatalo i % amortizacije koju opština odobrava. Odustajanje od oporezivanja okućnice je nepravično jer se time od oporezivanja izuzima deo imovine velike vrednosti na ekskluzivnim lokacijama. Strah da bi se ovim porezom značajno povećale obaveze velikog broja obveznika je neopravdan jer okućnica u najvećem broju slučajeva ima malu vrednost, pa bi i porezi u tom slučaju bili mali.

Istovremeno sa poreskim promenama Vlada je usvojila program smanjenja rashoda, prema kome će rashodi

<sup>3</sup> Povećanje efikasnosti oporezivanja imovine ima dve komponente: prva je da se utvrdi poreska obaveza za svu imovinu koja bi po zakonu trebalo da se oporezuje (15-20% kuća, stanova i poslovnog prostora nije oporezovan), a druga da se u što većem procentu naplati porez prema rešenjima Poreske uprave. Videti detaljnije u Arsić i dr (2012).

budžeta Republike do kraja 2013. godine biti smanjeni za oko 16 mlrd dinara. Mada program ušteda nije detaljno razrađen **ocjenjuje se da Vlada raspolaže instrumentima za ostvarenje planiranih ušteda**. Sličan program ušteda mogle bi da primene i lokalne zajednice, kako bi se smanjenje prihoda u toku budžetske godine što manje odrazilo na povećanje njihovog deficita.

Procenjuje se da će usvojene mere na strani poreza i rashoda imati manje efekte za 4–6 mlrd. dinara od onih koje Vlada planira, što znači da će ukupno smanjivanje deficita iznositi oko 25 mlrd. dinara umesto 30 mlrd. dinara. Ipak sa bilansnog stanovišta radi se o značajnom smanjenju deficita, sa obzirom da se mere primenjuju tokom perioda od 7 meseci. Za uspeh fiskalne konsolidacije važno je da se uštede planirane u 2013. godini pretvore u trajne uštede, kao i da se uskoro usvoje dodatne mere štednje koje će obezbediti smanjenje fiskalnog deficita u 2014. godini za dodatna 2 procentna poena BDP.

### 3. Uticaj usvojenih mera na privredu

Predložene promene u poreskom sistemu, kao i uštede u budžetskim rashodima, mogu se analizirati sa stanovišta njihovog uticaja na privrednu aktivnost u kratkom i dugom roku. Najvažnija predložena mera na strani poreza - smanjenje poreza na zaradu i povećanje doprinosa - neće značajnije uticati na privrednu aktivnost i zaposlenost ni u kratkom ni u dugom roku, jer će poreski obveznici plaćati približno isti zbirni nivo poreza i doprinosa, kao i pre promene poreza. Značajniji uticaj na privredu mogla bi da ima temeljna poreska reforma u okviru koje bi se smanjilo poresko opterećenje rada<sup>4</sup> (sa sadašnjih 65% na npr. 50%).

Integracija poreza na imovinu i naknade na korišćenje gradskog građevinskog zemljišta za privredu kao celinu će **verovatno doneti određeno rasterećenje, ali će to rasterećenje biti različito za različite obveznike**. Najveće rasterećenje će imati preduzeća koja su do sada plaćala neprimereno visoki iznos naknada na građevinsko zemljište, a to su po pravilu uspešna preduzeća. Dok će sektor preduzeća najverovatnije plaćati manje obaveze po osnovu oporezivanja imovine (porezom i naknadom), obaveze građana po osnovu oporezivanja će verovano porasti. Mada nije izvesno koliko će obaveze građana porasti, zbog mogućnosti da lokalne zajednice i dalje koriste amortizaciju, procenjuje se da će nakon najnovijih promena poreska osnovica ipak biti bliža tržišnoj vrednosti imovine.

Uticaj integracije poreza na imovinu na privredni ambijent u srednjem roku biće pozitivan, jer se na ovaj

način pojednostavljaju poreski propisi i smanjuju troškovi primene poreza. Osim toga iznos poreske obaveze po osnovu poreza na imovinu biće snažnije povezan sa vrednošću imovine kojom preduzeća raspolaže nego što je to sada slučaj. Čvršće veza poreza na imovinu sa vrednošću imovine smanjiće arbitrarnost koja je postojala pri određivanju naknade za gradsko građevinsko zemljište.

Ostale promene u oporezivanju, kao što je **uvođenje novih olakšica kod poreza na dobit ili povećane paušalnog iznosa za oporezivanje preduzetnika** nemaju veći bilansni značaj, ali se njihovom primenom udaljava od principa alokativne neutralnosti poreske politike, podstiče utaja poreza, kao i borba preduzeća i interesnih grupa za privilegovan poreski tretman. Ocenjujemo da bi poreska politika u narednom periodu trebala da ide u suprotnom smeru tj. da se ukinu olakšice kod poreza na dobit, kao i da se ograničava primena paušalnog oporezivanja.

Drugo pitanje je kako će smanjene državnih rashoda, u okviru najavljenog programa štednje, uticati na oporavak privrede tokom krize, a kakvi će efekti biti u dužem periodu? Generalno ocenjuje se da navedeni efekat neće biti visok, ni u kratkom i srednjem roku. Od ukupno planiranih ušteda od 15 mlrd. dinara, na nabavke se odnosi 6–7 mlrd. dinara, dok se ostale uštede odnose na smanjivanje subvencija, transfera između nivoa države i dr. Pri tome bi se verovatno bar polovina nabavki odnosila na kupovinu uvoznih materijala i opreme i ne bi uticala na privrednu aktivnost u Srbiji. Iznos ušteda u odnosu na BDP je skroman, pa ni uticaj ne privredu ne može da bude veliki, bez obzira na visinu fiskalnih multiplikatora. Ako se pri tome uzme u obzir da su u Srbiji fiskalni multiplikatori niski, tada se ocenjuje da planirane uštede neće imati znatniji negativan uticaj na privredu ni u kratkom roku. Dugoročni efekti ušteda su sigurno pozitivni, jer oni impliciraju manji budžetski deficit, manje zaduživanje države, a time i manje poreze u budućnosti.

### 4. Pravci, dometi i ograničenja fiskalne konsolidacije i reformi

Programa fiskalne konsolidacije u Srbiji nalazi se u kritičnoj fazi, u kojoj bi eventualno odustajanje ili usporavanje moglo da ugrozi i dosadašnje rezultate. Stoga je neophodno da se osim mera koje su krajem maja usvojene u Skupštini, usvoje dodatne mere štednje, sa ciljem da konsolidovani deficit države, u koji su uključeni svi rashodi, u toku ove godine bude u intervalu od 5–5,5% BDP. Kredibilnost programa<sup>5</sup> konsolidacije u uslovima

4 Predlog takve reforme videti u Arsic i dr (2010).

5 U kojoj meri je važna kredibilnost programa pokazuje nagli skok premije na rizik za Srbiju, kao i smanjenje procenta prodaje trezorskih zapisa u drugoj polovini maja, nakon objavljivanja nepovoljne ocene stanje u javnim finansijama od strane MMF i Fiskalnog saveta.

visokog javnog duga i rizika od dužničke krize zahteva da se već ove godine usvoje dodatne mere koje bi stupile na snagu od početka naredne godine, a koje bi obezbudile da se fiskalni deficit u narednoj godini smanji na oko 3% BDP, a u nekoliko narednih godina da se svede na nivo od oko 1% BDP.

Sa obzirom na to da fiskalni deficit u narednim godinama treba smanjiti za oko 4-5 procentnih poena BDP postavlja se pitanje kako je to moguće ostvariti? Da bi Srbija u budućnosti očuvala međunarodnu poresku konkurentnost, ne postoji značajan prostor za dodatnim povećanjem poreza. Moguće je samo manje povećanje poreza i to poreza na potrošnju, čije povećanje ne pogoršava međunarodnu konkurentnost zemlje. Nezavisno od fiskalne konsolidacije poželjna je poreska reforma, kojom bi se značajno smanjilo fiskalno opterećenje rada, a povećao PDV, jer bi se njom unapredili uslovi poslovanja u Srbiji. S obzirom da nije opravdano značajnije povećanje poreza, sledi da će se fiskalni deficit najvećim delom smanjivati kroz uštede na državnim rashodima. Pri tome je sasvim jasno da uštede moraju da bude velike, ali one bi trebalo da zadovolje još dva dodatna kriterijuma. Prvi kriterijum je da uštede ne bi trebalo da ugroze budući ekonomski razvoj, a drugi da uštede treba da budu pravično raspoređene po socijalnim grupama i između različitih generacija<sup>6</sup>.

Velike uštede od 4-5% BDP nisu moguće, a da se pri tome zaobiđu najkrupniji rashodi država. Više od polovine javnih rashoda sada je namenjeno za plate i penzije, pa nije moguće značajnije smanjenje ukupne javne potrošnje, a da se pri tome ne štedi na ovim pozicijama<sup>7</sup>. Prema procentu BDP koji se sada izdvaja za penzije Srbija nalazi na drugom mestu u Evropi, odmah nakon Italije. Stoga ja jedna od najvažnijih mera štednje zamrzavanje penzija ili njihov spor rast od npr 1% godišnje. Takodje, izdvajanje za zaposlene u javnom sektoru u Srbiji, posmatrana kao procenat BDP, su među najvećim u Evropi. Uštede po osnovu rashoda za zaposlene u javnom sektoru treba da se ostvaruju kako po osnovu privremenog zamrzavanja ili sporog rasta plata, tako i po osnovu smanjenje broja zaposlenih. Pri tome smanjenje broja zaposlenih treba da bude sistematsko, kako se ne bi ugrozila dostupnost i kvalitet usluga javnog sektora. Rešenje koje se pominje – privremeni porez na plate u javnom sektoru, bi doprineo smanjenju rashoda u toku primene tog poreza, ali bi se rashodi povećali nakon njegovog ukidanja, što znači da ne bi imalo značajan efekat na smanjenje strukturnog fiskalnog deficita.

6 Mogući programi ušteda sadržani su u Programu fiskalne konsolidacije i drugim dokumentima Fiskalnog saveta, Fiskalnoj strategiji Vlade i dokumentima MMF i Svetska banke. O tome je pisano i u prethodnim brojevima *Kvartalnog monitora*.

7 U *Kvartalnom monitoru* br. 28 su analizirane najčešće zablude o tome kako je moguće ostvariti velike uštede na relativno bezbolan način.

Stoga je ispravnije ići na sistematsko i trajno obaranje ovih rashoda, bilo kroz jednokratno smanjenje rashoda na plate ili kroz nešto duže zamrzavanje.

Uštede na penzijama i platama su opravdane i sa stanoivišta pravičnosti, jer su zaposleni u javnom sektoru, ali i penzioneri ipak, u boljem ekonomskom položaju od nezaposlenih – koji čine veliki deo našeg društva. Razmere nezaposlenosti, naročito među mladom generacijom, postaju alarmantne i ugrožavaju ne samo ekonomski nego i socijalni napredak društva.

Treća pozicija na kojoj su moguće značajne uštede su subvencije. Subvencije i poreske olakšice su suviše skup, ali i nedelotvoran način da se privuku investicije i smanji nezaposlenost u Srbiji. Osim što su neefikasne pri rešavanju problema nezaposlenosti i privlačenju investicija subvencijama se stvara neravnopravnost između privrednih učesnika i podstiče borba preduzeća za subvencije, umesto da nastoje da tehnološkim i tržišnim inovacijama poprave svoju poziciju. Reforme privrednog sistema, kojim bi se smanjili rizici i troškovi poslovanja u Srbiji, bile bi dovoljne da pokrenu investicije i zapošljavanje, uz mnogo manji iznos subvencija. Podsticaji su opravdani samo u slučaju vrlo krupnih investicija, koje stvaraju pozitivne eksterne efekte kao što je FIAT, ali i u tom slučaju, u mnogo skromnijoj meri, nego što je to urađeno u Srbiji.

Osim na platama, penzijama i subvencijama neophodne su dodatne uštede pri nabavci roba i usluga, racionalizaciji državnih institucija, plaćanju garancija i dr. Ipak detaljnija analiza ukazuje da na ovim pozicijama nisu moguće veće uštede, a da se pri tome ne ugrozi obim i kvalitet javnih usluga. Uštede na javnim nabavkama koje bi dovele do nestašice lekova ili medicinskog materijala, ili do nedostatka opreme i goriva za policiju i vojsku nisu društveno opravdane, bez obzira što bi smanjile fiskalni deficit.

Postoje i pozicije na kojima ne bi trebalo smanjivati rashode kao procenat BDP bilo zbog toga što bi to ugrozilo ekonomski napredak ili bi to bilo nepravično. Sa stanoivišta ekonomskog napretka važno je da se ne smanjuju javne investicije, kao i ulaganja u obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, dok je sa stanoivišta ekonomske pravičnosti važno da se ne smanjuju izdaci za socijalnu zaštitu. Naravno kada su u pitanju javne investicije, obrazovanje i zdravstvo, ključni cilj reformi je unapređenje efikasnosti navedenih aktivnosti i funkcija države.

Iako će u budućnosti najveći deo mera za otklanjanje visokog fiskalnog deficita biti na strani rashoda, ocenjuje se da su opravdane i određene mere za povećanje poreskih prihoda. Dodatni poreski prihodi mogli bi se ostvariti ukidanjem olakšica kod poreza na dobit jer je poreska stopa u Srbiji i dalje vrlo niska. Ukidanje poreskih olakšica u skladu je sa pristupom prema kome se

investicije i zapošljavanje podstiču smanjenjem rizika i troškova poslovanja, a ne direktnim subvencijama i izdašnim poreskim olakšicama. Jedno do mogućih rešenje da se trajno povećaju prihodi države je povećanje niže stope PDV je, ali je verovatno bolje rešenje da se neki neegzistencijalni proizvodi prebace sa niže na višu stopu.

Osim toga moguće je relativno značajno ostvarenje dodatnih poreskih prihoda smanjenjem tolerancije države prema sivoj ekonomiji, što bi podrazumevalo: intenziviranje prinudne naplate, zabranu prodaje novih industrijskih proizvoda na zelenim i buvljim pijacama, suzbijanjem sive ekonomije preko Interneta, suzbijanjem rada na crno i dr. Smanjenje sive ekonomije nije samo važno zbog povećanja prihoda države nego i zbog ravnopravnosti učesnika na tržištu. Utakmica u kojoj neki učesnici plaćaju sve poreze, drugi deo poreza, a treći u celini rade na crno nije ravnopravna. Neravnopravnost učesnika na tržištu koja proizilazi po osnovu razlika u njihovom učešću u sivoj ekonomiji je podjednako štetna kao i neravnopravnost koja nastaje po osnovu direktnih subvencija, poreskih olakšica ili monopolske pozicije. Potencijalni fiskalni efekti intenziviranja aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije nisu ni blizu iznosa za koliko je potrebno smanjiti deficit da su potencijalni dodatni prihodi znatno manji, ali ne i zanemarljivi, i da bi zbog toga, kao i zbog stvaranja uslova za ravnopravnu tržišnu utakmicu, bilo neophodno što pre krenuti u pravcu sistematskog sprovođenja širokog skupa mera u ovom domenu. U javnosti se javljaju procene da se oporezivanjem sive ekonomije mogli ostvariti dodatni prihodi 1,5 mlrd evra – to je potpuno nerealna procena jer ona podrazumeva da bi siva ekonomija u Srbiji bila u celini eliminisana, a to nije ostvareno ni u jednoj zemlji u svetu. Osim toga zanemaruje se da porezi nikada nisu u potpunosti naplativi, jer se deo sive ekonomije obavlja u nesolventnim preduzećima.

Smanjenje fiskalnog deficita je nužan uslov da bi se sprečio krah privrede Srbije, kao posledica krize javnog duga. Međutim, sasvim je izvesno da mere fiskalne konsolidacije, kojima bi se smanjio fiskalni deficit i povećala efikasnost javnog sektora nisu dovoljne da bi se rešili nagomilani problemi privrede Srbije i stvorili zdravi temelji za njen rast u budućnosti. Druga opasnost koja, u kratkom roku, pretila da ugrozi oporavak privrede, ali i da povratno pogorša stanje u javnim finansijama je rast loših kredita banaka (detaljnije u Osvrtu 4). Konkretno, privredni sistem u Srbiji još uvek ne zadovoljava neke od osnovnih principa tržišne privrede: finansijska nedisciplinovanost je široko rasprostranjena, učešće države u privrednim tokovima je preterano (veliki broj preduzeća je u državnom vlasništvu, subvencije su visoke, politika konkurencije neefikasna i dr.), administrativne barijere

za poslovanje i investicije su visoke i dr. Stoga zaustavljanje privredne krize i stvaranje uslova za rast na zdravim osnovama, osim fiskalne konsolidacije i sa njom povezane reforme javnog sektora, zahteva istovremenu primenu mera za zaustavljanje daljeg rasta loših kredita, kao i reformu privrednog sistema. Dakle, iz činjenice da štednje i fiskalna konsolidacije nisu dovoljne za zaustavljanje krize, ne sledi zaključak da treba odustati od njih nego da treba realizovati i druge mere, koje imaju podsticajan karakter za privredu. Matematički rečeno, fiskalna konsolidacija je nužan, ali ne i dovoljan uslov za zaustavljanje krize i oporavak privrede Srbije.

Predlozi reformi koje bi se mogle primeniti sa ciljem da se smanji javna potrošnja i unapredi efikasnost javnog sektora detaljno su izlagane tokom prethodnih godina u dokumentima Fiskalnog saveta, međunarodnih finansijskih institucija, Vlade Republike Srbije, istraživanjima Kvartalnog monitora i dr. Međutim, takve reforme, čak i kada nisu administrativno komplikovane niti pogodaju čak i kratkoročne interese većine građana, nisu realizovane. Odlaganje reformi javnog sektora u Srbiji je velikim delom posledica fragmentirane političke strukture, u okviru koje svaka stranka u Vladi može da blokira reforme koje su nepopularne kod njenih glasača. Jedna stranka je protiv penzijske reforme, druga protiv zamrzavanja plata, treća protiv smanjenja subvencija itd. pa kao rezultata tog izostaju reforme, za koje već godinama postoje pripremljeni planovi i strategije. U Vladi sa velikim brojem stranaka, male stranke imaju znatno veći uticaj na odluke, nego što je njihova odgovornost na izborima. U takvim okolnostima male stranke opstaju u svim Vladama, iako su rezultati njihovog rada u prošlosti bili vrlo loši. Iz prethodnog sledi da u slučaju Vlade sa velikim brojem stranaka izbori nisu dovoljno efikasni mehanizam kažnjavanja za pogrešnu politiku. Stoga je potreban, ali ne i dovoljan uslov za radikalne reforme privrede i društva, promene izbornog sistema, koji bi za rezultat imao da se Vlada, po pravilu formira od jedne ili najviše dve stranke. Jak lider stožerne stranke samo privremeno može da ublaži probleme koji nastaju zbog fragmentirane strukture Vlade. Ako bi se vladajuća većina postala manja, tada bi male stranke mogle da ucegnu u stožernu stranku, bez obzira na snagu i popularnost njenog lidera<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Istorijski je poučan primer De Gola, koji je nesporno bio jak lider, ali je uspeo da uvede red u javne finansije Francuske tek nakon što je proporcionalni izborni sistem zamenjen predsedničkim (videti Roubini i Sachs, 1989). Naravno to ne znači da u Srbiji treba da se uvede predsednički sistem, ali bi neke kombinacije proporcionalnog i većinskog sistema, koja bi smanjila broj stranaka u parlamentu i Vladi dobrodošla.

## Zaključak

Usvojeni paket poreskih zakona i mere štednje utiće na smanjenje fiskalnog deficita i usporavanje zaduživanja države. Mada će ukupan efekat najverovatnije biti za nekoliko milijardi manji od plana, on je i dalje bilansno značajan. Zbog visoke neizvesnosti, dobro je što je Vlada najavila mogućnost dodatnih ušteda tokom godine. Međutim, za uspeh fiskalne konsolidacije presudno je da se već sada pripreme mere koje će obezbediti smanjenje fiskalnog deficita u narednoj godini za najmanje 2 procentna poena BDP. Smanjenja fiskalnog deficita u ovoj i narednim godinama, najvećim delom treba da se ostvari smanjenjem državne potrošnje. Detaljna analiza javne potrošnje u Srbiji upućuje na to da su najveće uštede neophodne na rashodima za plate, penzije i državne subvencije. Uštede na javnim nabavkama, državnim garancijama kao i ukidanje nekih državnih institucija ili njihovo smanjenje treba da pomognu fiskalnu konsolidaciju, ali ne mogu da budu zamene za uštede na platama, penzijama i subvencijama. Reforme javnog sektora (obrazovanja, zdravstva, državne uprava i dr.) su neophodne ne samo da bi se obezbedile uštede nego i da bi se poboljšala njegova efikasnost.

Predložene promene u poreskom sistemu kao i program ušteda neće značajnije uticati na funkcionisanje privrede. Ključne reforme privrednog sistema kojima bi se unapredio privredni ambijent su: uspostavljanje finansijske discipline, smanjenje administrativnih procedura, smanjenje obima državne intervencije u privredi i poboljšanje njenog kvaliteta i dr. Reforme privrednog sistema treba da se nađu u prvom planu aktivnosti Vlade – privlačenje pojedinačnih investitora i rešavanje probleme pojedinih preduzeća je opravdano, ali je nižeg reda važnosti u odnosu na opšte privredne reforme. Za poboljšanje poslovanja privrede neophodna je i temeljna poreska reforma u okviru koje bi se značajno smanjilo ukupno fiskalno opterećenje rada, uz povećanje poreza na potrošnju.

Na osnovu iskustva iz prethodnih 13 godine, ali i na osnovu sličnih iskustava iz drugih zemalja, ocenjujemo da postojeći izborni sistem stvara usitnjenu strukturu parlamenta i Vlade, koja predstavlja važnu prepreku za realizaciju suštinskih reformi i donošenje konzistentnih odluka. Osim toga fragmentirane Vlade daju prednost kratkoročnim rezultatima, dok se o dugoročnim implikacijama vladinih politika malo vodi računa. Stoga promena izbornog sistema treba da doprinese poboljšanju političke stabilnosti, koja predstavlja nužan uslov za realizaciju reformi javnog sektora i privrednog sistema.

Osim fiskalne konsolidacije i strukturnih reformi, neophodno je da Vlada i NBS preduzmu kratkoročne mere za poboljšanje likvidnosti privrede, kako bi se zaustavio

dalji rast loših kredita i pogoršanje finansijske pozicije privrede. Nastavak postojećih trendova može da dovede do kraha većeg broja banaka i preduzeća što bi povratno uticalo na rast javnih rashoda i javnog duga.

## Literatura:

Alesina, A., R. Perotti i J. Tavares (1998) "The Political Economy Fiscal Adjustments", *Brooking Papers on Economics Activity*, No 1. str. 197-266.

Arsić, M, N. Altiparmakov, S. Randelović, A. Bučić, D.Vasiljević i T. Levitas (2010), "Poreska reforma u Srbiji-pogled unapred", USAID I FREN, Beograd

Arsić, M., S. Randelović, D. Vasiljević i A. Bučić (2012) "Reforme poreza na imovinu u Srbiji: rezultati i perspektive", FREN i GIZ

Arvate P.R., G. Avelino i J. Tavares (2009) "Fiscal conservatism in new democracy: "Sophisticated" versus "naïve" voters", *Economics Letters* 102, str 125-127.

Fiskalni savet (2012) „Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012-2016. godina“

Fiskalni savet (2013) "Ostvarenje budžeta, ocena mera Vlade i predlog Fiskalnog saveta za stabilizaciju javnih finansija"

Kumar, M. S., D. Leigh i A. Plekhanov (2007) "Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic consequences", *IMF Working Paper* 07/178

Roubini, N. i J. Sachs (1989) "Political and Economic Determinants of Budget Deficit in Industrial Democracies", *European Economic Review* 33, str. 903-938.