

OSVRTI

Osvrt 1. Rešavanje problema ili odlaganje i razvodnjavanje

Milojko Arsić¹

1. Ključni problemi i izazovi

Pred novom Vladom nalaze se krupni izazovi u oblasti ekonomije: a) fiskalni deficit je u Srbiji već dve godine najveći među zemljama Centralne i Istočne Evrope², a to će verovatno biti slučaj i u ovoj godini, b) javni sektor je predimenzioniran i neefikasan c) nije uspostavljen funkcionalan sistem tržišne ekonomije. Privreda Srbije se krajem 2013. godine i na početku 2014. godine suočava sa usporavanjem rasta i visokom nezaposlenošću pa je neophodno da se uporedo sa fiskalnom konsolidacijom i reformama primene i određeni antirecesioni stimulansi. Većina problema koji se nalaze pred novom Vladom su prilično stari, ali su tokom prethodnih godine uvećani, pa je prostor za odlaganje njihovog rešavanje iscrpljen³.

Razlozi za odlaganje rešavanje ekonomskih problema su brojni, ali je verovatno najvažnija prepreka postojanje heterogenih vlada koje nisu bila sposobne da postignu dogovor o neophodnim reformama. Mere o kojima su članice vladajućih koalicija postizale dogovor nisu bile dovoljne za rešavanje problema, pa su problemi vremenom narastali. U slučaju fiskalne konsolidacije neke stranke su blokirale uštede na platama i penzijama, druge na subvencijama privredi, a to je značilo da nema dovoljnih ušteda na pozicijama koje su najviše predimenzionirane u odnosu na mogućnosti zemlje. Problem heterogenosti najverovatnije neće postojati u novoj Vladi, pa će realizacije reformi ključno zavisiti od odlučnosti i sposobnosti dominantne stranke (SNS) da ih sprovede. Da li će SNS realizovati odlučne reforme, kao što najavljuje, ili će se opredeliti za strategiju odugovlačenja i razvodnjavanja biće jasno već nakon nekoliko meseci od formiranja nove Vlade.

Fiskalni deficit u Srbiji je u 2012 i 2013⁴ godini bio preko 6% BDP što je ujedno i najveći fiskalni deficit u zemljama Centralne i Istočne Evrope, dok se za 2014 godinu planira deficit od 7,1% BDP uz mogućnost da bude još veći (videti detalje u Poglavlju 6). Direktna posledica visokog fiskalnog deficita je rast javnog duga u prethodne dve godine za 5,6 milijardi evra, odnosno povećanje njegovog učešća u BDP sa 46,9% krajem 2011. godine na 63,5% krajem 2013. godine. Ukoliko bi se u ovoj godini ostvario fiskalni deficit od oko 7,5% BDP javni dug bi krajem 2014. godine dostigao 23-24 milijarde evra, odnosno bio bi blizu 70% BDP. Kao posledica rasta javnog duga, ali i rasta kamatnih stopa, rashodi za kamate su povećani sa 0,8% BDP u pretkriznoj 2008. godini na 2,5% BDP u 2013. godini, da bi u ovoj godini dostigli 3% BDP. Očigledno je da ovakve tendencije nisu održive i da bi njihov nastavak u kratkom roku mogao da dovede do toga da rast javnog duga postane samogenerišući, odnosno da se država u sve većoj meri zadužuje da bi plaćala kamate. U takvim okolnostima kriza javnog duga je vrlo moguća, a njeno odlaganje bilateralnim kreditima, koji su motivisani netržišnim (verovatno međunarodno-političkim) razlozima, ima ograničeno trajanje. Stoga je oštra fiskalna konsolidacija kojom bi se fiskalni deficit u naredne tri godine smanjio na 2,5 do 3% BDP urgentan zadatak nove Vlade.

Drugi prioritet Vlade Srbije, koji je važan kako za uspešnu fiskalnu konsolidaciju tako i za stvaranje dobrog privrednog ambijenta, treba da bude unapređenje efikasnosti rada javnog sektora. Efikasnost rada javnog sektora u Srbiji je generalno niska, ali su problemi naročito koncentrisani u radu pravosuđa, katastra i urbanizma, tj. u državnim institucijama koje su nadležne za rešavanje svojinskih i ugovornih odnosa u privredi. Kvalitet usluga državne administracije je nizak, što se manifestuje u niskim kapacitetima za kreiranje i sprovođenje ekonomske i drugih državnih politika. Negativna selekcija, partijsko zapošljavanje i nepotizam su postali široko rasprostranjena praksa. Veliki prostor za unapređenje rade države postoji i u oblasti obrazovanja, gde se država javlja u svojstvu regulatora, finansijera i proizvođača. Dugoročni privredni i društveni napredak Srbije nije ostvariv bez podizanja kvaliteta obrazovanja na svim nivoima od osnovnih škole do doktorskih studija. U oblasti zdravstvene zaštite Srbija je tokom prethodne

¹ Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

² Slovenija je u 2013. godini imala veće učešće fiskalnog deficita u BDP nego Srbija, ali se radi o jednokratnom povećanju deficita koji je posledica visoke intervencije u bankarskom sektoru. Inače fiskalni deficit Slovenije u 2012. i planirani za 2014. godinu je znatno manji od fiskalnog deficita u Srbiji.

³ Detaljnije videti u Kvartalnom monitoru broj 28, koji je objavljen neposredno nakon izbora 2012. godine, a pre formiranja Vlade.

⁴ Prema zvaničnim podacima fiskalni deficit u 2013. godine je iznosio 5,7% BDP, ali su formirane docnje u izmirenju obaveza države od oko 0,5% BDP, zbog čega je neophodno korigovati fiskalni deficit na 6,2% BDP. Ova korekcija je opravdana mada se budžetsko računovodstvo u Srbiji vodi na principu novčanog toka jer je u uređenoj tržišnoj privredi nezamislivo da država kasni u izmirenju svojih obaveza

decenije ostvarila određeni napredak, ali je neophodno da se u narednom periodu poboljša dostupnost i kvalitet zdravstvenih usluga, sa postojećim relativno skromnim sredstvima. Visok stepen neefikasnosti postoji u radu nekih javnih preduzeća, što se ispoljava preko visokih troškova i niskog kvaliteta usluga.

Treći prioritet Vlade Srbije je reforma privrednog sistema, odnosno unapređenje **privrednog ambijenta**. Privredni sistem Srbije u mnogim elementima značajno odstupa od karakteristika dobro uređene tržišne privrede, što povećava troškove i rizike poslovanja u Srbiji. Neka od važnijih odstupanja su: finansijska nedisciplinacija, predatorska regulativa i korupcija (građevinske dozvole, neki elementi zakona o radu, visoka tolerancija prema sivoj ekonomiji), preterana i distorzivna državna intervencija u privredi, česte i nepredvidive promene propisa, nerazvijena zaštita konkurencije i dr. Posledice neadekvatnog privrednog sistema su niske investicije, visoka nezaposlenost, ali i rashodi države za pokrivanje gubitaka u preduzećima i bankama, visoki poreski dugovi i siva ekonomija.

Nepostojanje finansijske discipline, odnosno čvrstog budžetskog ograničenja verovatno predstavlja najkрупnije odstupanje od principa tržišne privrede. Finansijska nedisciplinacija znači da u Srbiji postoje brojni učesnici na tržištu (preduzeća, državne institucije i dr.) koji svoje obaveze ne izmiruju u ugovorenim i zakonskim rokovima. U odsustvu finansijske discipline mehanizmi tržišne selekcije ne deluju, pa je tako moguće da na tržištu opstaju subjekti koji su godinama, a neki i decenijama nesolventni. Gubici koji nastaju u nesolventnim subjektima se kroz tržišne transakcije prevaljuju na druge učesnike na tržištu: banke, druga preduzeća, državu i zaposlene, a to dovodi do širenja nelikvidnosti i nesolventnosti, a potom i do smanjenja privredne aktivnosti¹.

2. Fiskalna konsolidacija: neophodnost, dinamika, sadržaj

Mada većina ekonomista u Srbiji ocenjuje da je fiskalna konsolidacija nužna, ipak postoje ekonomisti koji tvrde da ona nije neophodna, ili da je od sekundarnog značaja u odnosu na druge politike i reforme. Zastupnici ideje da fiskalna konsolidacija nije nužna često se pozivaju na praksu razvijenih zemlja Evrope i SAD, koji su navodno odustali od fiskalne konsolidacije. Međutim, podaci o kretanju fiskalnog deficita u Srbiji, evropskim zemljama i SAD ukazuju na to da je stvarnost bila sasvim drugačija². Razvijene članice EU i SAD smanjile su fiskalni deficit od 2009. do 2013. godine, u proseku, sa 6,8% BDP na 4,1% BDP, a u 2014. godini planiraju smanjenje fiskalnog deficita na 3,1% BDP. Slično, i ze-

mlje Centralne i Istočne Evrope su smanjile fiskalni deficit sa 6,8% BDP u 2009. godini na 3,8% BDP u 2013. godini. Čak su i SAD, zemlja koja se obično navodi kao primer ekspanzivne fiskalne politike u aktuelnoj krizi smanjile fiskalni deficit sa 11,5% BDP u 2009. godini na 6,2% u 2013. godini.

Suprotno kretanjima u EU i SAD fiskalni deficit u Srbiji u periodu krize, posmatran kao procenat BDP je rastao. U prve dve godine krize fiskalni deficit u Srbiji iznosio oko 4,5% BDP da bi u 2012 i 2013 godini iznosio je preko 6% BDP. Sve zemlje koje su imale visoke fiskalne deficite u 2013. godinu, uključujući Grčku, SAD i Britaniju planiraju njegovo smanjenje u 2014. godini. Jedini izuzetak je Srbija koja je planirala povećanje fiskalnog deficita u 2014. godini, pa je tako planirani fiskalni deficit Srbije u 2014. godini najveći od svih posmatranih 29 zemalja. Iz prethodnog sledi nedvosmislen zaključak da stav prema kome: Srbija vodi politiku štednje dok druge zemlje, odustaju od štednje, podstiču potrošnju i povećavaju fiskalne deficite jednostavno nije tačan.

Drugi kritičari sprovođenja **fiskalne konsolidacije u Srbiji** navode teorijske argumente, prema kojima smanjenje potrošnje dovodi do još većeg pada BDP, pa tako poreski prihodi još brže opadaju, fiskalni deficit se povećava, a odnos javnog duga prema BDP raste. Na osnovu teorijskih i empirijskih istraživanja sledi da je ovakav razvoj događaja moguć, ali da je malo verovatno da će on duže potrajati (Berti i dr., 2013). Smanjenje državne potrošnje će dovesti do rasta fiskalnog deficita u odnosu na BDP samo ako su fiskalni multiplikatori vrlo visoki i/ili ako investitori ne veruju u istrajnost određene Vlade u sprovođenju fiskalne konsolidacije. Kritična vrednost multiplikatora, nakon koje bi državna štednja uticala na rast deficita u Srbiji iznosi oko 1, dok empirijska istraživanja ukazuju na to da su multiplikatori potrošnje u zemljama kao što je Srbija znatno manji (Petrović i dr., 2014).

Drugi razlog zbog koga bi državna štednja mogla da utiče na povećanje fiskalnog deficita i rast odnosa javnog duga prema BDP je nepoverenje investitora u istrajnost vlade u sprovođenju **fiskalne konsolidacije**. U tom slučaju državna štednja može da utiče na smanjenje privatnih investicija, jer investitori veruju da će vlada ubrzo odustati od štednje, a da će potom zemlja ući u dužničku krizu. Empirijska istraživanja **pokazuju da čak i ako investitori inicijalno ne veruju nekoj vladi da je dovoljno da prođe jedna do dve godine dosledne fiskalne konsolidacije da se stekne poverenje**. U tom periodu dok se poverenje ne stekne BDP može da opada, fiskalni deficit i javni dug da rastu, ali to je nužna cena koja mora da se plati za prethodnu istoriju nedoslednosti u sprovođenju fiskalne politike. Prema tome iako je moguće da mere

¹ Udovički, K. (2014)

² Podaci o kretanju fiskalnog deficita u zemljama EU i SAD mogu se naći na sajtu Eurostata.

štednje dovedu do privremenog pada BDP i pogrošanja fiskalne pozicije zemlje, njihova primena je nužna jer bi izostanak štednje doveo do nastavka ubrzanog rasta javnog duga, a to bi bio siguran put u dužničku krizu.

Mada je fiskalna konsolidacija u okolnostima u kojim se nalazi Srbija (fiskalni deficit 7,5% BDP, javni dug oko 65% BDP) nužna, postavljaju se pitanja kojom dinamikom i na koji način ona treba da se realizuje? S obzirom na visinu fiskalnog deficita i javnog duga, kao i na dosadašnje neuspehe u njihovom smanjenju ocenjujemo da je za kredibilitet fiskalne konsolidacije važno da se u prvom koraku preduzmu mere kojima bi se fiskalni deficit u 2014. godini smanjio za najmanje 1% BDP³. Pošto će se dodatne mere fiskalne konsolidacije najverovatnije primenjivati u periodu od pola godine, navedene uštede su ekvivalentne godišnjim uštedama od 2% BDP, što znači da se radi o vrlo snažnim merama fiskalne konsolidacije. Važno je da usvojene mere budu trajne, a ne jednokratne, jer bi to omogućilo da se njihovi efekti prenesu i na naredne godine.

Uporedo sa navedenim uštedama neophodno je da se u obliku zakona usvoje planovi koje bi tokom 2015-2017. godine obezbedili dodatne trajne uštede od oko 1% BDP, godišnje. Kao rezultat tih ušteda fiskalni deficit bi opao sa nivoa od oko 7,5% u 2014. na oko 3% u 2017. godini. Mada ovo predstavlja vrlo značajno smanjenje fiskalnog deficita, ono obezbeđuje da se Srbija 2017. godine nađe u fiskalnoj poziciji u kojoj se u 2014. godini, u proseku, nalaze zemlje CIE.

Važno pitanje u vezi sa fiskalnom konsolidacijom je na koji način je moguće smanjiti fiskalni deficit? Smanjenje fiskalnog deficita moguće je realizovati smanjenjem rashoda (štednjom), povećanjem poreza ili kombinacijom ovih mera. Sa obzirom na to da javna potrošnja iznosi oko 45% BDP, što je visoko za zemlju na nivou razvijenosti Srbije, neophodno je da se najveći deo fiskalne konsolidacije ostvari smanjenjem rashoda, odnosno štednjom. Smanjenje rashoda za oko 5 procentnih poena BDP u naredne tri godine, moguće je samo ako se ostvare značajne uštede na najkrupnijim pozicijama rashoda, a to su plate i penzije. Ove dve pozicije rashoda su inače predimenzionirane u odnosu na ekonomske mogućnosti zemlje - Srbija za penzije troši preko 13% BDP, dok druge zemlje na sličnom nivou razvijenosti troše oko 10% BDP. Slično, i u slučaju zarada Srbija troši za oko 2% BDP više od zemalja na sličnom nivou razvijenosti.

Uštede na platama i penzijama verovatno će morati da se realizuju u dva koraka. U prvom koraku biće neop-

hodno nominalno smanjenje plata i penzija tokom 2014. godine koje neće moći da bude manje od 10%. Smanjenje plata i penzija za 10% donelo bi uštede od nešto ispod 2% BDP na godišnjem nivou, što predstavlja 40% od potrebnih ušteda na ove dve pozicije. Ukoliko je smanjenje penzija nezakonito, ili ako je politički neprihvatljivo tada bi se moglo pristupiti alternativnoj meri, koja se često primenjuje u svetu, a to je oporezivanje penzija. Ako bi se penzije oporezovale na isti način kao i zarade zaposlenih to bi državi donelo dodatne prihode/smanjilo rashode od oko 0,6% BDP. Ukoliko se pak ne primeni smanjenje ni oporezivanje penzija to bi zahtevalo da se plate u javnom sektoru smanje za oko 25%. Ocenjuje se da toliko smanjenje plata ne bi bilo socijalno prihvatljivo, kao i da bi bilo destimulativno za funkcionisanje javnog sektora - dovelo bi do dodatnog pogoršanja stručnosti zaposlenih, smanjenje zalaganja, podstaklo bi situaciju korupciju i dr.

Drugi korak u uštedama na platama i penzijama počeo bi usvajanjem zakonskih promena tokom 2014. godine, i nastavio bi se njihovom primenom u narednim godinama. U slučaju penzije zakonske promene bi obuhvatile uvođenje aktuarskih penala za svaku godinu penzionisanja pre standardne starosne granice, povećanje starosne granice za penzionisanje žena i povećanje minimalne starosne granice za penzionisanje muškaraca i žena. Ove reforme ne bi donele velike uštede u prvim godinama primene, ali bi njihov efekat postepeno kumulirao, tako da bi one dale značajne efekte u periodu od 10-tak godina. Dodatne uštede na troškovima rada u državnom sektoru mogu se ostvariti racionalizacijom broja zaposlenih. U nekoliko narednih godina broj zaposlenih u delu javnog sektora, koji se finansira fiskalnim prihodima, bi mogao da se smanji za 5-10%, a da se pri tome ne ugrozi kvalitet i dostupnost usluga države (zdravstvenih, obrazovnih, pravosudnih, bezbednosnih i dr.). Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru treba da bude sistematsko, što znači da se manjim delom ostvaruje kroz prirodni odliv (penzionisanje, napuštanje javnog sektora), a većim delom otpuštanjem radnika koji rade na neproduktivnim radnim mestima. Uštede na platama i penzijama nisu dovoljne da bi se rashodi države sveli u održive okvire i stvorio dodatni prostor za rast investicija u okviru smanjenih rashoda.

Dodatne uštede koje mogu da se ostvare u kratkom roku odnose se na smanjenje troškova po osnovu pokrivanja gubitaka preduzeća i banaka i smanjenje subvencija za investicije i zapošljavanje. Osim toga određene uštede mogu se ostvariti reformama državne administracije na centralnom i lokalnom nivou kao i reformom javnih službi (zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita i dr.), o čemu se piše u poglavlju 3.

³ Smanjenje u odnosu na prethodnu godinu je teško s obzirom da je kroz docnje deo rashoda prenet iz prošle u ovu godinu (videti poglavlje o Fiskalnoj politici).

Tokom prethodne dve godine država je imala visoke rashode za pokrivanje gubitaka preduzeća, pre svega Srbijagasa, kao i rashoda za dokapitalizaciju banaka koje su kasnije otišle u stečaj i isplatu osiguranih (ali i drugih) depozita banaka u stečaju. Iza gubitaka Srbijagasa⁴, najvećim delom se nalaze: a) dugogodišnja prodaja gasa po ceni koja je bila niža od nabavne, b) prodaja gasa nesolventnim preduzećima, kao što su Petrohemija, Azotara, Železara Smederevo, preduzeća u restrukturiranju i dr., c) tolerisanje neplaćanje gasa od strane državnih institucija i građana i dr. Iza stečaja nekoliko domaćih banaka, nalazi se problem lošeg upravljanja, koja uključuje **partijsko uplitanje u rukovođenja bankama**, ali i problem rastuće nelikvidnosti, a verovatno i ne solventnosti u velikim privatnim preduzećima. Prema tome, smanjenje rashoda države po osnovu pokrivanje gubitaka u preduzećima i bankama, može se rešiti samo reformama privrednog sistema, što je predmet analize u tački 3.

Do sredine 2013. godine Srbija je odobravala vrlo ekstenzivne programe direktnih i indirektnih subvencije za podsticanja investicija i zapošljavanja, da bi u drugoj polovini 2013. godine u potpunosti obustavila odobravanje novih subvencija za ove namene. **Međutim u predizbornoj kampanji predstavnici najveće stranke (SNS) najavili su ekstenzivne subvencije za investicije i zapošljavanje koje bi se odobravale u vremenski ograničenom periodu od dve godine.** Ocenjujemo da bi umesto vraćanje na ekstenzivne subvencije bilo adekvatnije da se već u 2014. godini ove subvencije smanje u odnosu na iznose koji su odobravani do sredine 2013. godine, kao i da se zakonski odredi putanja njihovog dodatnog smanjivanja sa ciljem da se potpuno ukinu do kraja 2015. godine.

Subvencije bi se dodatno smanjile time što bi se ograničile namene za koje se odobravaju ovakve vrste subvencija – one bi se mogle dobiti samo za investicije velike vrednosti, koje imaju pozitivne efekte za privredu nekog regiona ili cele zemlje. Osim budžetskih subvencija, neophodno je da se smanje i poreska oslobađanja i **olakšice**, koje se odobravaju kod poreza na dobit jer je porez na dobit i dalje nizak u odnosu na druge zemlje.

Okvir 1. Kako su evropske zemlje smanjile fiskalni deficit u periodu krize – pouke za Srbiju

Sa obzirom da je većina evropskih zemalja, kako razvijenih tako i zemalja u razvoju, uspeła da u periodu krize, značajno smanji fiskalni deficit, pri koncipiranju programa fiskalne konsolidacije za Srbiju korisno je da se ima u vidu na koji način su smanjeni deficiti u drugim zemljama. U studiji Kichert u dr (2013) dat je pregled mera koje su primenjene i u 13 evropskih zemlja u cilju smanjenja fiskalnog deficita. Skoro sve analizirane zemlje su preduzele značajne mere na smanjenju troškova rada, mada su troškovi rada u njima, u odnosu na BDP bili manji nego u Srbiji. U čak 11 zemalja zamrznuto je zapošljavanje i preduzete su mere za smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru. Plate su smanjene u šest zemalja, dok su u 11 zemalja zamrznute. Skoro sve zemlje su realizovale reforme javnog sektora (zdravstva, obrazovanja, penzijskog sistema, administracije) sa ciljem da smanje državni rashodi. U čak 11 zemalja povećane su akcize, PDV je povećan u 9 zemalja, porez na dohodak građana u 9 zemalja, a porez na dobiti u pet zemalja. Smanjenja poreza bila su retka i primenjivana su u razvijenim zemljama koje imaju dobru fiskalnu poziciju, a u kojima su poreske stope vrlo visoke (Belgija, Danska).

Iskustvo evropskih zemalja u smanjenju fiskalnog deficita je naročito važno u slučaju Srbije, jer se kod nas javljaju vrlo neobični i nerealni predlozi za smanjenje fiskalnog deficita, koji po pravilu ne zahtevaju odricanje. Prema nekim od tih predloga ključna mera za smanjenje fiskalnog deficita je smanjenje troškova kamata po osnovu zamene skupih kredita jeftinim. U prethodnom broju QM smo pisali o tome kako se na ovaj način mogu ostvariti relativno skromne uštede, čak i u hipotetičkom slučaju kada bi dobili povoljni kredite od tri milijarde evra od UAE. U sadašnjim okolnostima kada je potpisan ugovor o kreditu od milijardu evra, praktično ne postoji mogućnost da se ostvare uštede prevremenim vraćanjem dela skupih kredita. Ako bi država, ovaj kredit iskoristila da vrati deo skupih kredita, ne bi se ostvarila nikakve uštede jer bi se kroz nekoliko meseci ponovo zaduživala po kamatnim stopama od 6-7%.

Alternativni predlog podrazumeva da se fiskalni deficit smanji u odnosu na BDP bez štednje, odnosno da je kroz ekspanzivnu politiku rashoda ili kroz smanjenje poreza na rad podstakne snažan rast BDP, koji bi doveo do rasta poreskih prihoda, a to bi rezultiralo u smanjenju fiskalnog deficita u odnosu na BDP. Ovakva dinamika fiskalnih i makroekonomskih varijabli je generalno malo verovatna, a u okolnostima u kojima se nalazi Srbija ona je praktično nemoguća. Štaviše moglo bi se tvrditi da je Srbija u poslednje dve i po godine i sprovođila umerenu varijantu ovakve politike, a njen rezultat je bio rast fiskalnog deficita i stagnacija privrede.

⁴ Mada, su postojale neracionalnosti u poslovanju Srbijagasa, one su bilansno od drugorazrednog značaja u odnosu na navedene uzroke gubitaka.

Iz prethodnog sledi da će uspešna fiskalna konsolidacija u Srbiji, kao i u drugim zemljama, morati da se oslanja na vrlo konkretne mere štednje: poput smanjenja rashoda za plate i penzije, reformu državnih preduzeća, reformu zdravstva, obrazovanja i dr. Štaviše, zbog kašnjenja u primeni mera štednje Srbija će morati da sprovodi oštrije mera nego većina drugih evropskih zemalja.

Fiskalni deficit moguće je manjim delom smanjiti poboljšanjem naplate poreza, što podrazumeva suzbijanje sive ekonomije, ali i poboljšanje poreske discipline smanjenjem poreskih dugova. Pri tome je važno, da dodatni poreski prihodi ne predstavljaju zamenu, prethodno opisanim merama štednje, nego njihovu dopunu. Prema detaljnom istraživanju⁵, siva ekonomije u Srbije je u 2012. godini iznosili oko 30% BDP, i bila je uz Bugarsku i Rumuniju najveća u Evropi. Postoje brojne indicije, da je obim sive ekonomije tokom 2013. godine dodatno povećan. Uporedo sa rastom sive ekonomije tokom 2013 godine intenzivno rastu poreski dugovi, koji se pojavljuju u situacijama, kada poreski obveznici prijavu obaveze ali nisu u stanju da ih plate. Rast poreskih dugova, uz rast procenta nenaplativih kredita predstavlja pokazatelj snažnog pogoršanja finansijskih performansi u velikom broju preduzeća u Srbiji, uključujući i neka velika privatna preduzeća.

Za suzbijanje sive ekonomije ključno je smanjenje tolerancije države prema njoj, dok je za smanjenje poreskih dugova neophodno uspostavljanje finansijske discipline. Ocenjuje se da bi Srbija u roku od 2-3 godine mogla da smanji sivu ekonomiju na nivo zemalja Centralne Evrope, što bi joj obezbedilo povećanje poreskih prihoda za oko 1% BDP. Kada je u pitanju naplata poreskih dugova prilično je neizvesno u kojoj meri su naplativi poreski dugovi nastali u veliki privatnim preduzećima tokom poslednjih nekoliko godina, ali se ocenjuje da će naplata biti manja ako se rešavanje problema u njim oduži. Mogućnost naplate starih poreskih dugova, koji se odnose velikim delom na preduzeća u restrukturiranju je praktično zanemariva.

3. Reforme javnog sektora i unapređenje privrednog ambijenta

Osnovni cilj reforme javnog sektora je poboljšanja njegove efikasnosti, a to se može ostvariti smanjenjem troškova i/ili povećanjem kvaliteta i obima usluga. Smanjenje troškova javnog sektora je važno za uspeh fiskalne konsolidacije, a ono osim prethodno pomenutih mera (smanjenje plata i penzija, smanjenje broja zaposlenih i parametarske penzijske reforme) treba da obuhvati

i reforme kojima bi se smanjili troškovi roba i usluga u sektorima glavnim potrošačima (lokalnoj i republičkoj administraciji, pravosuđu, zdravstvu, obrazovanju, socijalnim službama i dr.). U slučaju nekih delatnosti poboljšanje troškovne efikasnosti može se ostvariti promenom načina finansiranja - u slučaju osnovnih i srednjih škola finansiranje zarada bi se zasnivalo na broju učenika u opštini, a ne na broj zaposlenih. Smanjenje troškova javnog sektora može se ostvariti i rigoroznom prioritizacijom investicionih projekata, kojom bi se neki projekti odložili, a drugi trajno odbacili. Prioritizacija bi na primer podrazumevala da se izgradnja moravskog koridora, autoputa Novi Sad-Šabac ili autoputa prema rumunskoj granici odloži dok se na završe Koridori 10 i 11. Osim toga, neophodno je da se uspostave mehanizmi za kontrolu troškovne efikasnosti investicionih projekata.

Poboljšanje kvaliteta usluga javnog sektora je podjednako važno kao i smanjenje njegovih troškova. Reforma javnog sektora je ključna za unapređenje privrednog ambijenta, jer bez efikasnih pravosudnih i administrativnih organa, kvalitetnog obrazovanja i dr. nije moguć privredni, ni društveni napredak. Stoga je važno da se za sve važnije oblasti (administraciju, pravosuđe, obrazovanje, zdravstvo, lokalne zajednice i dr.) definišu kriterijumi za merenje kvaliteta usluga, ciljna dinamika poboljšanja kvaliteta, odgovornost nadležnih organa i pojedinaca za ostvarenja postavljenih ciljeva. Poboljšanje kvaliteta usluga zahteva **uvođenje sistema finansijskih nagrada i kazni za državne institucije u zavisnosti od rezultata rada (osnovne i srednje škole)**. U slučaju univerziteta bilo bi opravdano da državno finansiranje zavisi od kvaliteta univerziteta, koji bi se merio na osnovu standardnih međunarodnih kriterijuma. U segmentu doktorskih studija skromni resursi, kojima raspolaže država, bi se mogli koncentrisati tako da se iz svake oblasti doktorske studije organizuje na jednom univerzitetu u Srbiji, ali da te studiju budu na vrhunskom svetskom nivou (videti Osvrt br 2.). U ovom slučaju poboljšane efikasnosti bilo bi dvostruko jer bi društvo sa manje novca dobilo kvalitetnije obrazovanje.

Smanjenje javnih rashoda po osnovu pokrivanja gubitaka i plaćanje kredita javnih preduzeća zahteva primenu brojnih mera počev od unapređenja upravljanja tim preduzećima, smanjenja nepotrebnih troškova koji su posledica viška zaposlenih, eliminisanje sumnjivih aranžmana sa privatnim preduzećima koja se nalaze u vlasništvu ljudi bliskih vladajućim strankama, oslobađanje javnih preduzeća od kvazi fiskalnih obaveza kao što su razna sponzorstva i dr. Da bi se poboljšali prihodi javnih preduzeća neophodno je da se javna preduzeća oslobode socijalne funkcije, a to podrazumeva: da se cene njihovih proizvoda odrede u skladu sa

⁵ Krstić i dr. (2013)

tržišnim principima, da se kupcima koji ne plaćaju redovno usluge onemoguću njihovo korišćenje bez obzira da li se radi o preduzećima, državnim ustanovama ili građanima. **Primer NIS-a, nakon privatizacije, predstavlja potvrdu koliko se može unaprediti poslovanje preduzeća ukidanjem nepotrebnih troškova i poboljšanjem naplate prihoda**⁶.

Osnovni cilj reforme privrednog sistema je stvaranje povoljnijih uslova za investiranje i zapošljavanje u Srbiji, a način da se to ostvari je smanjenje troškova i rizika poslovanja u Srbiji. Reforma privrede je važna i za fiskalnu konsolidaciju jer bi neposredno uticala na smanjenje rashoda, kao što su rashodi po osnovu pokrivanja gubitaka u državnim preduzećima i bankama, i rashodi za subvencije kojima se kompenzuju slabosti privrednog sistema. Reforme privrede bi povoljno uticale i na javne prihode jer bi se povećao poreski kapacitet privrede kroz rast zaposlenosti, potrošnje i dr., a poboljšala bi se i naplata poreza (smanjenje sive ekonomije i poreskih dugova).

Uspostavljanje finansijske discipline, odnosno čvrstog budžetskog ograničenja predstavlja najvažniju reformu, kako bi se privredni sistem Srbije uskladio sa principima tržišnih privreda. Ključnu ulogu u tome ima donošenje adekvatnog zakona o stečaju koji bi podstakao poverioce i vlasnike preduzeća na pravovremeno preduzimanje mera za rešavanje finansijskih problema u preduzećima, uključujući i pokretanja stečaja. Adekvatno stečajno zakonodavstvo, trebalo bi u budućnosti da zaustavi gomilanje finansijskih problema u preduzećima, koji se potom prenose na banke i državu. Za uspostavljanje finansijske discipline važno je da se u razumnom roku, koji ne bi mogao da bude duži od godinu dana definitivno reši status svih preduzeća u restrukturiranju bilo kroz njihovu privatizaciju ili stečaj. Uspostavljanje finansijske discipline zahteva izmeštanje socijalne funkcije iz javnih preduzeća, o čemu je prethodno već bilo reči. Za uspostavljanje finansijske discipline ključno je da država redovno izmiruje svoje zakonske i ugovorne obaveze, kao i da drastično smanji toleranciju prema sivoj ekonomiji i gomilanju poreskih dugova.

Poboljšanje privrednog ambijenta osim uspostavljanja finansijske discipline zahteva i realizaciju brojnih drugih reformi, kao što je ukidanje nepotrebnih i pojednostavljenje ostalih propisa, reforma tržišta rada, okončanje procesa privatizacije, unapređenje **politike konkurencije**, suzbijanje sive ekonomije i dr. Preterano komplikovani, nejasni i međusobno nekonzistentni propisi uvode rizike, povećavaju troškove poslovanja i predstavljaju

snažan izvor korupcije. Stoga je neophodno da se ponovo pokrene giljotina propisa, od koje se nakon početnog zamaha brzo odustalo. Giljotina propisa bi trebao da bude stalni proces jer je sklonost države ka donošenju nepotrebnih i komplikovanih propisa prilično postojana. Među **brojnim propisima koji ometaju poslovanje privrede**, već godinama se izdvajaju komplikovane, skupe i dugotrajne procedure za izgradnju građevinskih objekata. Stoga zakonsko pojednostavljenje navedenih procedura i uvođenje mehanizama za njihovo efikasno sprovođenje treba da predstavlja jedan od prioriteta nove Vlade.

Reforma poreskog sistema kojom bi se smanjilo fiskalno opterećenje rada (pre svega doprinosi), a povećalo fiskalno opterećenje potrošnje bila bi podsticajna za investicije i zapošljavanje, a indirektno bi poboljšala međunarodnu konkurentnost privrede Srbije. Međutim, ocenjuje se da bi primenu poreske reforme trebalo odložiti sve dok se ne reše najvažniji problemi u javnim finansijama Srbije, a to su visok fiskalni deficit i rastući javni dug.

Osim rešavanja nagomilanih fiskalnih i strukturnih problema, postoje snažni razlozi da se ponovo ispita da li je postojeći režim monetarne politike optimalan za Srbiju (Šoškić, 2014). S obzirom na to da već duže vremena nije izvesno da li su u Srbiji veće prednosti ili troškovi od postojanja nezavisne centralne banke, uvođenja deviznog veća je sasvim legitimna alternativa koju bi trebalo ozbiljno razmotriti. U tom smislu bilo bi poželjno da Vlada obavi konsultacije sa MMF, ECB i vodećim svetskim ekonomistima za ovu oblast.

4. Antirecesioni stimulansi i sektorske politike

Dok je realizacija fiskalne konsolidacije i reformi nužna, opravdanost primene anti-recesionih stimulansa nije sasvim izvesna, naročito imajući u vidu da u Srbiji nije moguće primeniti standardne podsticaje koji se primenjuju u tržišnim privredama. Mada je moguće izneti dosta argumenata protiv anti-recesionih stimulansa ocenjuje se da ipak preovlađuju argumenti u prilog njihove primene.

Standardni podsticaji podrazumevaju snižavanje kamatnih stopa centralnih banaka koje potom postiže snižavanje kamatnih stopa poslovnih banaka, a to utiče na rast kreditne aktivnosti, a potom i na rast investicija, lične potrošnje i privredne aktivnosti. U Srbiji ne može da se sprovodi takva politika jer zbog visoke evroizacije snižavanje kamatnih stopa NBS, ne utiče značajno na kamatne stope poslovnih banaka, a time ni na njihovu kreditnu aktivnost. Umesto toga kamatne stope više utiču na kretanje kursa i tražnju za devizama, pa njihovo smanjenje podstiče tražnju za devizama i deprecijaciju dinara. Stoga je NBS prinuđena da i u uslovima pada

⁶ Poboljšanje poslovanja NIS je rezultat i relativno visokih investicija koje je Gazprom realizovao nakon preuzimanja preduzeća, a ne samo eliminisanje nepotrebnih troškova i bolje naplate.

kreditne aktivnosti, recesije i niske inflacije sprovodi politiku visokih kamatnih stopa.

Međutim, problem znatnog pada realnog nivoa kreditne aktivnosti banaka, rast procenta loših kredita i pad privredne aktivnosti do koga on dovodi ne mogu da se ignorišu. Stoga je opravdano da se kreditna aktivnost banaka podstiče na drugačiji način, ako to već nije moguće snižavanjem kamatne stope NBS. Jedan od relativno efikasnih načina podsticanja kreditne aktivnosti banaka u periodu krize u Srbiji je bio program subvencionih kamatnih stopa na bankarske kredite. Primenom ovog programa država je sa relativno malo sredstava (4-5 mlrd dinara) podsticala povećanje kreditne aktivnosti banaka za nekoliko desetina milijardi dinara. Stoga se ocenjuje da bi bilo opravdano da Vlada u 2014. i narednoj godini nastavi sa programom odobravanje subvencionisanih kredita. Uporedo sa nastavkom programa subvencionisanih kredita država bi sprovodila reforme kojima bi se na sistemski način rešavao problem nelikvidnosti i nesolventnosti preduzeća (zakon o stečaju i dr.), što bi povećalo broj kreditno sposobnih preduzeća.

U delu o fiskalnoj konsolidaciji su navedeni argumenti protiv potpunog obustavljanja subvencija za investicije i zapošljavanje, ali i protiv nastavka izdašnih subvencija u naredne dve godine. Umesto toga predlaže se odobravanje smanjenih subvencija, koje bi se postepeno smanjivale sa ciljem da se do kraja 2015. godine potpuno obustave.

Osim opštih podsticaja koji bi se odnosili na sve privredne delatnosti ocenjujemo da su nekim delatnostima opravdani posebni sektorski podsticaji. Ovde obrazlažemo moguće podsticaje za građevinarstvo i poljoprivredu, mada su mogući sektorski podsticaji i za neke druge delatnosti.

Osnovni cilj podsticaja u građevinarstvu je da se ublaži dramatičan pad aktivnosti u ovoj delatnosti (videti deo o privrednoj aktivnosti) i delatnostima koje su vezane za njega. Drugi cilj je da se omogući rešavanje stambenog pitanja za pripadnike srednje klase, na taj način što bi se podstakla izgradnja stanova po cenama koje su dostupne domaćinstvima sa prosečnim primanjima, a to su primanja članova porodice u intervalu od 80-100 hiljada dinara mesečno. Program bi se realizovao na taj način što bi lokalne zajednice obezbedile besplatno zemljište za stambenu izgradnju, pa bi se cena stanova sastojala iz dve komponente troškova gradnje stanova i minimalnih troškova uređenja građevinskog zemljišta. Stanovi izgrađeni pod tim uslovima bi koštali 500-600 evra po m² u unutrašnjosti Srbije, odnosno 600-800 evro po m² u Beogradu. Sredstva za finansiranje gradnje bi obezbedile banke, koje bi kreditirale kupce, a krediti bi bili osigurani od strane Agencije za osiguranje stambenih kredita.

Troškovi države za realizaciju ovog projekta sastojali bi se iz dve komponente: vrednosti ustupljenog građevinskog zemljišta i troškova osiguranja stambenih kredita. Ustupljeno građevinsko zemljište predstavlja kapitalni transfer, koji bi snosile lokalne zajednice na čijoj teritoriji bi se gradili stanovi, dok bi troškove osiguranja stambenih kredita snosila Republika. Ekonomska motivacija lokalnih zajednica za ulazak u ovaj projekat je rast zaposlenosti, dohodaka i potrošnje na njihovoj teritoriji u periodu gradnje stanova i ostvarenje budućih poreskih prihoda po osnovu oporezivanja stanova. Projekat bi se pokrenuo u Beogradu i nekoliko većih gradova u Srbiji koji su tokom prethodne decenije ostvarili određeni ekonomski napredak tako da u njima ima dovoljno domaćinstava koja bi mogla da kupe stanove pod navedenim uslovima. S obzirom da bi ceo projekat imao i socijalnu komponentu, postavila bi se određena ograničenja kojima bi se prednost pri kupovini stanova dala porodicama koje nemaju rešeno stambeno pitanje. Za razliku od građevinarstva, gde su podsticaji antirecesioni, podsticaji za poljoprivredu bi bili sistemski, a imali bi za cilj povećanje produktivnosti poljoprivredne proizvodnje, rast izvoza poljoprivrednih proizvoda dr. Podsticaji bi jednim delom bili usmereni ka individualnim poljoprivrednim domaćinstvima i odnosili bi se na edukaciju proizvođača, odobravanje sufinansirajućih subvencija za kupovinu poljoprivredne mehanizacije, nabavku produktivnijih sorti biljaka i rasa životinja, antigradnu zaštitu, navodnjavanje i dr. U svim slučajevima država bi obezbeđivala manji deo sredstava dok bi veći deo sredstava obezbedili poljoprivrednici.

Druga vrsta državnih subvencije bi se odnosila na podržavanje modernog zadrugarstva kakvo postoji u evropskim zemljama. Država bi i u ovom slučaju kroz subvencije učestvovala sa određenim procentom u izgradnje zadružnih objekata kao što su hladnjače, skladišta, moderna mehanizacija i dr.

Osim subvencije država bi primenjivala i druge mere za unapređenje produktivnosti poljoprivredne proizvodnje, od kojih su naročito važni podsticaji za ukрупnjavanje poljoprivrednih poseda. Uvođenje poreza na poljoprivredno zemljišta u 2014. godini je jedna od takvih mera, koja treba da poveća cenu nekorišćena poljoprivrednog zemljišta, i da na taj način podstakne prodaju manjih poseda koji se ne koriste ili se neproduktivno koriste. Za ukрупnjavanje poljoprivrednih poseda, naročito južno od Save i Dunava neophodno je da se reše neregulirani vlasnički odnosi koji sada onemogućavaju kupoprodajne transakcije.

Osim fundamentalnih pitanja koja se pojavljuju uvek kada se primenjuju podsticaji i odobravaju subvencije, a to su pitanja koja se odnose na ekonomsku opravdanost i

pravičnost, važno je i pitanje kako bi se obezbedila sredstva za antirecesione i sektorske podsticaje u uslovima kada je potrebno da se rashodi države značajno smanjuju? Pri tome je relevantno da ukupni rashodi države za sve oblike navedenih podsticaja (subvencionisanje kamata na kredite, subvencionisanje stambenih kredita, subvencije za novo zapošljavanje, subvencije za poljoprivredu) ne bi mogli da budu veći od 0,5% BDP, što znači da bi iznosili između 15 i 20 milijardi dinara godišnje. Za 2014 godinu, podsticajna sredstva bi se obezbedila preusmeravanjem sredstava namenjenih garantnom fondu i joint venture fondu. S obzirom na to da je izvesno da će se proces otpuštanja radnika u preduzećima u restrukturiranju produžiti i na narednu godinu deo sredstava koja su namenjena za otpremnine u ovoj godini bi se preusmerio na stimulativne mere.

Da bi se obezbedila fiskalna održivost ukupna podsticajna sredstva za navedena namene ni u budućnosti ne bi prelazila 0,5% BDP, ali bi se njihova struktura tokom vremena značajno menjala. Dok bi subvencije za kamata bio jedan od najvećih podsticaja u ovoj i narednoj godini, ova vrsta podsticaja bi se u potpunosti ukinula kroz 2-3 godine. Takođe subvencije za otvaranje radnih mesta bi se smanjivale tako da se do kraja 2015 godine sasvim ukinu. Subvencije za odobravanje stambenih kredita bi u 2014, godini bilo vrlo niske ali bi verovatno rasle u naredne 2-3 godine da bi nakon toga opadala. Subvencije za unapređenje poljoprivredna proizvodnje bi postepeno rasle i one bi se primenjivale u dužem vremenskom periodu. Sa gašenjem antirecionih mera stvorio bi se prostor za pokretanje subvencija za aktivnosti koje stvaraju pozitivne eksterne efekte kao što su razvijanje i uvođenje inovacija i slično.

Literatura:

Berti, K, F. de Castro i M.Salto (2013) "Effect fiscal consolidation envisaged in the 2013 Stability and Convergence Programmes on Public debt dynamic in EU Member states", Economics Papers 504, European Commission

Kichert, W., T. Randma-Liiv i R. Savi (2013) Fiscal Consolidation in Europe: A Comparative Analysis, European Commission

Krstić, G., F. Schnieder, M. Arandarenko, M. Arsić, B. Radulović, S. Ranjdelović i I. Janković (2013) „Siva ekonomija u Srbiji: novi nalazi i preporuke za reforme“, USAID, FREN

Petrović, P., M. Arsić i A. Nojković (2014) "Fiscal Multipliers in Emerging Europe", Working Paper Fiskalni savet

Udovički, K. (2014) "Ograničenja na strani ponude i neophodnost ekonomskih reformi za ubrzanj privrednog rasta", Ekonomska politika Srbije u 2014: mogućnost privrednog rasta u uslovima reformi i fiskalne konsolidacije, NDES, AEN i Ekonomski fakultet u Beogradu

Šoškić, D. (2014) "Monetarne politika u Srbiji: rezultati i alternative" Ekonomska politika Srbije u 2014: mogućnost privrednog rasta u uslovima reformi i fiskalne konsolidacije, NDES, AEN i Ekonomski fakultet u Beogradu