

# OSVRTI

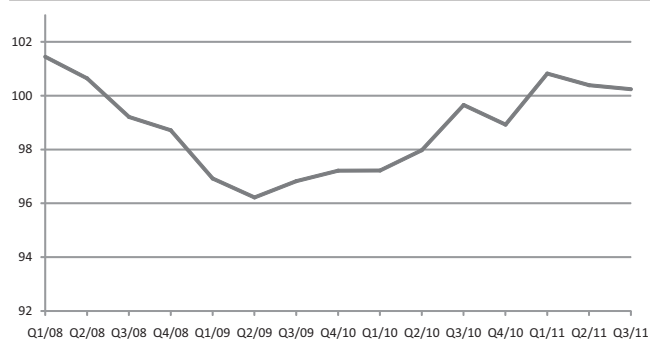
## Osvrt 1. Procena kretanja privredne aktivnosti u 2012. godini

Danko Brčerević\*

Ministarstvo finansija i Međunarodni monetarni fond (MMF) smanjili su projekciju rasta BDP-a u 2012. godini sa 3% na 1,5%, zbog produžene stagnacije domaće i evropske ekonomije. Analiza *QM*-a pokazuje da je smanjenje procene rasta u 2012. godini opravdano, ali da postoje značajni rizici da privredni rast u 2012. bude niži od procenjenog. Dalja eskalacija krize u evrozoni bi privredu Srbije gotovo izvesno uvela u novu recesiju. Cilj ovog Osvrta jeste da ukaže na različite scenarije kretanja privredne aktivnosti u 2012. kako bi za njih već sada bila razmotrena odgovarajuća ekonomska politika. Nismo razmatrali mogućnosti otpočinjanja dublje ekonomske krize, koju, iako ne isključujemo, još uvek smatramo manje verovatnom.

Trend kretanja privredne aktivnosti u 2011. godini se najbolje vidi na desezoniranim indeksima rasta BDP-a koji su prikazani u Grafikonu 1. Uočavamo da je nakon visokog rasta BDP-a u Q1 počelo blago smanjivanje privredne aktivnosti. Intenzitet poslednjeg usporavanja privrede nije toliko snažan kao u prvom talasu krize, ali najnoviji nagoveštaji iz evrozona, s kojom je domaća ekonomija usko povezana, upućuju na oprez.

**Grafikon 1. Desezonirani indeks rasta BDP-a, (2008=100)**

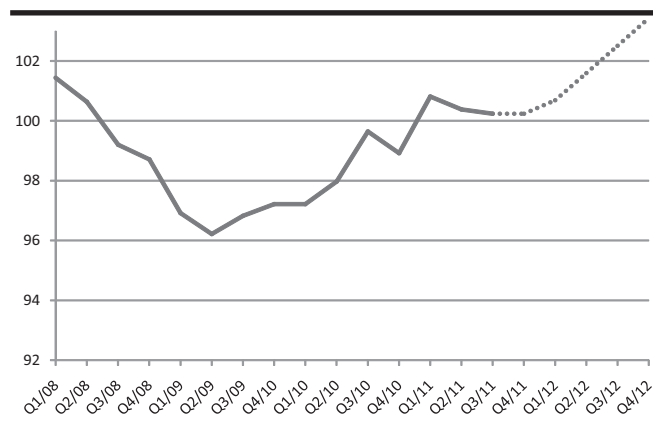


Putanja kojom se kretao BDP u 2011. godini (Grafikon 1) ima i drugi nepovoljni efekat – zbog postepenog smanjivanja proizvodnje, oporavak će 2012. započeti iz negativne zone u odnosu na prosek 2011. godine. Ukupni privredni rast u 2012. godini će zbog prenesenog pada iz 2011, čak i u slučaju solidnog oporavka proizvodnje, ostati nizak. Procenjena stopa rasta BDP-a od 1,5%, iako deluje skromno, zapravo podrazumeva mnogo snažniji oporavak privrede u narednoj godini nego što bi to bilo intuitivno očekivano.

\* *Kvartalni monitor*, FREN

Da bismo ilustrovali koliko brz oporavak privrede je potreban da bi rast BDP-a u 2012. godini iznosio 1,5% i ujedno ukazali na potencijalne rizike da se taj rast ne ostvari, u Grafikonu 2 smo projektovali odgovarajuće kretanje desezoniranog BDP-a u 2012. godini. Uočavamo (Grafikon 2) da će međugodišnji rast BDP-a u Q1 2012, upravo zbog prenetog pada s kraja 2011, biti približno nula i pored započetog oporavka. Međugodišnji rast BDP-a će potom da pređe u pozitivnu zonu i da se povećava do približno 3,7% u Q4. Ukupan rast BDP-a u 2012. godini će biti približno jednak međugodišnjem rastu sva četiri kvartala, odnosno iznosiće oko 1,5%.

**Grafikon 2. Projekcija rasta BDP-a u 2012. godini (rast od 1,5%)**

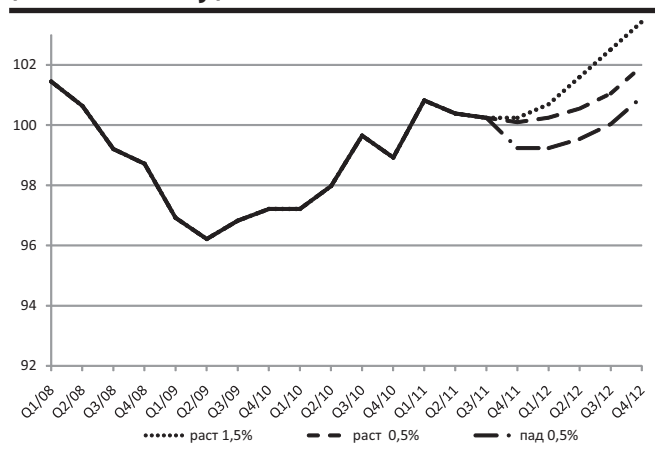


Posmatrajući Grafikon 2 uočavamo koji su uslovi neophodni za rast BDP-a od 1,5% u narednoj godini. To su: (1) da u poslednjem kvartalu 2011, za koji još uvek ne postoje zvanični podaci, ne dođe do pada proizvodnje, odnosno da u Q4 desezonirani BDP ostane na nepromenjenom nivou kao u Q3; (2) da u Q1 2012. godine započne oporavak proizvodnje i (3) da već u drugom kvartalu 2012. bude dostignuta prirodna stopa rasta BDP-a<sup>1</sup> od 4% godišnje (0,9% kvartalni rast). Analiza *QM*-a ukazuje na to da sve tri pretpostavke jesu optimistične, ali i moguće, te da postoje značajni rizici da rast privrede u 2012. godini bude niži od planiranog. Ista analiza nam ukazuje da s velikom verovatnoćom možemo da isključimo mogućnost većeg rasta BDP-a od 1,5% u 2012. godini, budući da će i realni rast od 1,5% biti teško dostižan.

<sup>1</sup> Prirodna (potencijalna) stopa rasta od 4% je i zakonski definisana (Zakon o budžetskom sistemu). Smatramo da pomenuta stopa dobro oslikava potencijalni rast privredne aktivnosti u Srbiji. Nešto viši prosečni pretkrizni rast privrede Srbije od oko 5% bio je ostvaren uz narastajuće spoljne i unutrašnje neravnoteže.

Uzimajući u obzir da će procena rasta BDP-a od 1,5% u 2012. godini zavisiti od više optimističnih pretpostavki, u QM-u smo analizirali i neke malo konzervativnije scenarije. U Grafikonu 3 smo varirali različite pretpostavke kretanja privredne aktivnosti u narednom periodu. Prvo smo pretpostavili da će potencijalna stopa rasta BDP-a biti sporije dostignuta. Na ovakva kretanja nas upućuje putanja oporavka privrede u prvim kvartalima nakon krize 2009. godine, koju smo približno preslikali na 2012. godinu. Navedeni scenario će imati za posledicu rast BDP-a u 2012. godini od oko 0,5% (Grafikon 3). Sledeći scenario pretpostavlja da će u poslednjem kvartalu 2011. doći do pada proizvodnje, sličnom kao u ekonomskoj krizi 2008. godine. Na ovaj scenario nas upućuju i najnoviji indikatori iz evrozona (narudžbine industrijskih proizvoda, koje prethode kretanju industrijske proizvodnje, u septembru su pale više nego u prethodnom talasu krize). Oporavak bi i u ovom scenariju počeo u prvom kvartalu 2012. samo s nižeg nivoa privredne aktivnosti, odnosno preneti pad iz 2011. bi bio veći (Grafikon 3). Navedeni scenario bi rezultirao ukupnim padom BDP-a u 2012. godini od 0,5%, a zbog pada u Q4 2011. smanjila bi se i stopa rasta BDP-a u 2011. godini na 1,7%. Mogućnost otpočinjanja duboke recesije u 2012. godini, odnosno krize s duplim dnom u obliku slova W, za sada nismo razmatrali – smatrajući je još uvek malo verovatnom – mada se ni takav scenario ne može sa sigurnošću isključiti.

**Grafikon 3. Projekcija rasta BDP-a u 2012. godini (različiti scenariji)**



Dodatan uvid u kretanje privredne aktivnosti u 2012. godini daje nam analiza *upotrebe* BDP-a. Budući da RZS, nažalost, ne prati na kvartalnom nivou upotrebu BDP-a,<sup>2</sup> naša analiza se zasniva na posrednim indikatorima (kretanje mase zarada, penzija, građevinske aktivnosti, uvoza kapitalnih dobara i sl.). Analiza kretanja

2 I na ovom mestu naglašavamo neophodnost što hitnijeg uvođenja zvanične kvartalne procene BDP-a po upotrebi, što je praksa u većini evropskih zemalja. Pogled na BDP iz još jednog ugla bi razrešio brojne dileme u pogledu kretanja privredne aktivnosti u Srbiji.

tih indikatora u 2011. godini ukazuje da je privredni rast ostvaren zahvaljujući porastu investicija. Privatna i javna potrošnja su imale realni pad, dok je doprinosi neto izvoza rastu BDP-a bio skroman.<sup>3,4</sup>

Investicije će u 2012. godini verovatno ostati na istom nivou iz prethodne godine. Visok realni rast investicija koji je u 2011. iznosio oko 10% najverovatnije neće moći da se nastavi u 2012. godini. Tim više što se završavaju velike investicije iz 2011. godine (FIAT, NIS), a zaduživanje za nove investicije je krajem 2011. otežano usled značajnog rasta premije rizika i posledično kamatne stope na investicione kredite. Država je okvirom budžeta za narednu godinu najavila relativno visok realni rast javnih investicija od oko 10%, ali zbog realativno niskog učešća javnih u ukupnim investicijama to neće presudno uticati na ukupna kretanja. Treba imati u vidu da je već nekoliko godina izvršenje javnih investicija bilo manje od planiranog na početku godine, ali i da je moguće da zbog izbora u 2012. godini i čekanja na formiranje nove Vlade, dođe do privremenog zastoja u realizaciji pojedinih kapitalnih projekata.

Pretpostavke od kojih u ovoj analizi polazimo ukazuju da će *privatna potrošnja* imati realni rast u 2012. godini od oko 1%. Privatna potrošnja se najvećim delom finansira iz plata i penzija. Masa penzija će realno da poraste u 2012. godini za oko 3%. Realno povećanje mase penzija u 2012. je posledica usklađivanja penzija sa inflacijom i polovinom rasta BDP-a iz 2011. godine.<sup>5</sup> Projektovanom realnom rastu mase penzija doprinosi i očekivani rast broja penzionera. Masa plata u javnom sektoru će po prvim projekcijama imati sličan realni rast kao i masa penzija i on će iznositi nešto preko 2,5%. Veći deo ukupne mase zarada u Srbiji se, međutim, odnosi na privatni sektor, u kom, zbog smanjivanja broja zaposlenih,<sup>6</sup> u optimističnom slučaju, očekujemo realno nepromenjen nivo mase zarada u odnosu na 2011. godinu. Zbog toga procenjujemo da će ukupan realni rast mase zarada u 2012. u koji uključujemo i privatni i javni sektor – biti između 0,5% i 1%. Od ostalih, bitnijih izvora privatne potrošnje: (iskustvo iz prethodne krize nam ukazuje) doznake verovatno neće bitnije da se promene, dok je moguć nešto sporiji rast potrošačkih i

3 Za više detalja v. odeljak 2 „Privredna aktivnost“ ovog izdanja QM-a.

4 Interesantno je primetiti da ovakva struktura rasta privredne aktivnosti ima značajne implikacije na fiskalnu politiku, budući da se smanjuje poreski izdašna potrošnja, a rastu komponente BDP-a sa znatnim poreskim oslobođenjima (izvoz, investicije). Zbog toga je i pored rasta BDP-a u 2011. godini došlo do realnog pada javnih prihoda. Učešće javnih prihoda u BDP-u se u 2011. godini smanjilo za čak dva procentna poena u odnosu na 2010. godinu – sa 41% BDP-a na 39,1% BDP-a.

5 Prilikom usporavanja inflacije, indeksiranje penzija i plata sprethodnom inflacijom koja je viša od buduće – dovodi do njihovog realnog međugodišnjeg rasta. U slučaju ubrzanja inflacije, plate i penzije se obezvređuju brže od indeksacije, te dolazi do njihovog većeg realnog pada.

6 Za više detalja v. odeljak 3 „Zaposlenost i zarade“ ovog izdanja QM-a.

gotovinskih kredita nego u 2011. godini – kada su imali realni rast od oko 5%. Uzimajući sve navedeno u obzir, očekujemo realni rast privatne potrošnje u 2012. godini od oko 1%.

*Javna potrošnja* će u 2012. godini imati realni rast od oko 1%, dakle sličan rastu privatne potrošnje. Premda je javna potrošnja komponenta BDP-a koja se najpouzdanije može proceniti za narednu godinu, u ovom trenutku to još uvek nije moguće. Između ostalog i zato što je plan javnih izdvajanja za robu i usluge u narednoj godini veoma restriktivan, pa je moguće da se neke uštede ne ostvare i da rast javne potrošnje ipak bude veći od planiranog.<sup>7</sup> S druge strane, ukoliko podbaci privredni rast i ne ostvare se planirani poreski prihodi, na šta upozorava i analiza iz ovog Osvrta (Grafikon 3), doći će do posledičnog prilagođavanja javnih rashoda, pa će javna potrošnja biti manja od planirane.

Uzimajući obe navedene mogućnosti u obzir: (1) da realni rast javne potrošnje bude veći od plana i (2) da realni rast javnih investicija bude manji od plana – zaključujemo da je mnogo veća verovatnoća da realni rast javne potrošnje u 2012. godini bude manji od 1%. Jer, veći javni rashodi od planiranih bi se teško finansirali, budući da se javni dug približio zakonskoj granici od 45% BDP-a.<sup>8</sup> Eventualni rast rashoda za robu i usluge *iznad* plana stoga može biti ostvaren samo u okvirima predviđenog budžeta – najverovatnije smanjenjem javnih investicija. Ovakva preraspodela bi na kratak rok imala neutralan uticaj na BDP, ali bi na duži rok, zbog većeg multiplikacionog efekta javnih investicija, preusmeravanje javnih rashoda sa investicija ka potrošnji imalo negativan uticaj na privredni rast.

Da bi se u 2012. godini ostvario rast BDP-a od 1,5%, potreban je, dakle, značajan pozitivan doprinos neto izvoza rastu privredne aktivnosti. Do ovog zaključka dolazimo tako što prethodna analiza svih ostalih komponenti BDP-a u 2012. godini ukazuje da će one imati manji realni rast od procenjenog rasta BDP-a (1,5%). Pitanje na koje je u ovom trenutku veoma teško dati pouzdan odgovor jeste: da li će neto izvoz u narednoj godini moći da da dovoljan doprinos zahvaljujući kom bi rast privredne aktivnosti dostigao 1,5%?

Da bi neto izvoz ostvario potrebni realni rast u sledećoj godini potrebno je da, zbog malog učešća izvoza u BDP-u, budu zadovoljena dva uslova: 1) da izvoz raste najmanje dva puta brže od uvoza i 2) da stopa rasta izvoza bude velika (najmanje 10%) kako bi dovoljno doprinesla ukupnom rastu privrede.

Podaci iz prethodnih godina nam ukazuju da je to bilo moguće. Nakon prvog talasa krize, oporavak proizvodnje u Srbiji u 2010. vodio je rast izvoza. U 2012. godini, međutim, nismo toliko uvereni da će se sličan scenario ponoviti. Pre svega, u 2010. godini je, sa oporavkom svetske ekonomije, rasla tražnja na najznačajnijim izvoznim tržištima. Sada će produblivanje krize u evrozoni imati negativan uticaj na rast izvoza – tim pre što su krizom posebno pogođene zemlje poput Italije koje spadaju u najznačajnije trgovinske partnere Srbije. Drugo, u 2010. je domaća ekonomija ušla sa značajnim povećanjem svoje cenovne konkurentnosti usled realne depresijacije dinara. Sada brzom rastu izvoza ne pogoduje snažna realna apresijacija dinara u 2011. godini kojom je značajno smanjena cenovna konkurentnost domaćih proizvoda.

U uslovima moguće eskalacije krize u evrozoni, teško je pouzdano proceniti kretanja privredne aktivnosti u 2012. godini. Nepouzdanosti procene dodatno doprinosi praksa RZS-a da često vrši revizije procena BDP-a nekoliko kvartala, pa čak i godina, unazad.<sup>9</sup> Tako bi, recimo, ukoliko dođe do korekcije objavljenog podatka o visokom rastu BDP-a u Q1 2011. godine naniže – došlo ne samo do smanjivanja procene za čitavu 2011. – već bi se automatski smanjila i osnovica za poređenje rezultata privrede u 2012. godini, pa bi rast u 2012. bio veći. Naša namera nije da u *QM*-u dajemo alternativnu procenu rasta BDP-a, jer za to niti imamo dovoljno dostupnih podataka, razvijenu detaljnu metodologiju, niti dovoljno stručnih kapaciteta poput institucija kao što su RZS, Ministarstvo finansija ili NBS. Naš je cilj da započnemo stručnu diskusiju i ukažemo na to da *indikator kretanja privredne aktivnosti*, s trenutno važećim podacima, vrlo grubo ukazuju da će rast BDP-a od 1,5% u 2012. godini i bez dodatnog pogoršanja ekonomske situacije biti teško dostignut.

7 Za više detalja v. Osvrt 2: "Fiskalna politika u Srbiji u uslovima novog talasa krize i produžene recesije" ovog izdanja *QM*-a.

8 Za više detalja v. odeljak 6 „Fiskalni tokovi i politika” ovog izdanja *QM*-a.

9 Za više detalja v. Osvrt: „Pouzdanost zvaničnih podataka o bruto domaćem proizvodu u Srbiji”, *QM* 24.

## Osvrt 2. Fiskalna politika u Srbiji u uslovima novog talasa krize i produžene recesije

Milojko Arsić\*

U ovom Osvrtu analiziraju se osnovni elementi fiskalne politike u 2012. godini koji su dogovoreni u Sporazumu Vlade Srbije i Međunarodnog monetarnog fonda (MMF). Detaljnija analiza, nije moguća jer predlozi budžeta i drugih dokumenata kojima se definiše fiskalna politika za narednu godinu u trenutku pisanja Osvrta nisu bili dostupni javnosti. U drugom delu Osvrta analizira se uticaj novog talasa krize i eventualne produžene recesije u Evropi na fiskalnu poziciju Srbije, kao i mogući odgovori fiskalne politike.

### 1. Osnovni elementi fiskalne politike u Srbiji u 2012. godini

Dogovorom Vlade sa MMF-om definisani su osnovni parametri fiskalne politike za 2012. godinu. Iznos konsolidovanih prihoda i rashoda u 2012. godini, kao i njihova detaljna struktura po nivoima države i prihodnim i rashodnim pozicijama još uvek nisu objavljeni, stoga ćemo se u analizi fokusirati na one elemente koji proizilaze iz dogovora sa MMF-om, zakonskih propisa i izjava predstavnika Vlade. U skladu s pomenutim dogovorom – konsolidovani deficit države u narednoj godini iznosiće 4,25% BDP-a. Za razliku od ove godine kada je fiskalni deficit, nakon smanjivanja procenjene stope rasta BDP-a, povećan u punom iznosu koji odgovara fiskalnom pravilu o antirecesionoj politici, sada je povećanje fiskalnog deficita manje za 0,25 p.p. u odnosu na nivo koji sledi iz fiskalnih pravila. Osnovni razlog za manji rast fiskalnog deficita jeste u tome što je javni dug skoro dostigao maksimalni zakonski odnos od 45% BDP-a, kao i procena da će usled značajnog usporavanja rasta BDP-a taj odnos u narednoj godini biti prekoračen.

Zakonska granica odnosa javnog duga i BDP-a će tokom naredne godine biti prekoračena jer se umesto očekivanog oporavka privreda Srbije, slično kao i privrede evropskih zemalja, suočava s novim talasom krize, a možda i s produženom recesijom. Kao posledica novog talasa krize u 2011. godini umesto planiranog rasta od 3% – ostvariće se rast od najviše<sup>1</sup> 2%, dok je planirani rast od 4% u 2012. godini najpre smanjen na 3%, a potom i na 1,5%, a u 2013. godini može se očekivati rast od oko 3% umesto ranije projektovanih 5%. Smanjivanje fiskalnog deficita za 0,25 p.p BDP-a u 2012. godini u odnosu na pravilo o anticikličnoj politici predstavlja

jedan u nizu koraka ka održivosti javnih finansija. Iako je smanjivanje fiskalnog deficita za 0,25 p.p u odnosu na maksimum određen fiskalnim pravilima relativno skromno, ono predstavlja važan signal investitorima i dr. da se u Srbiji preduzimaju mere za smanjivanje deficita i usporavanje rasta javnog duga.

Mada još uvek nisu poznati budžeti za 2012. godinu procenjuje se da će učešće konsolidovane potrošnje u BDP-u narednoj porasti za 0,3–0,4 procentna poena u odnosu na tekuću godinu. Pri tome će učešće rashoda centralne države (budžet Republike i fondovi socijalnog osiguranja) u BDP-u opasti za 0,2–0,4 procentna poena, dok će učešće rashoda lokalnih zajednica u BDP-u porasti za blizu jedan procentni poen BDP-a. Na nivou centralne države očekuje se povećanje rashoda za penzije, plate i kamate u odnosu na BDP, dok će rashodi za subvencije, neto pozajmice i kupovinu robe i usluga opasti u odnosu na BDP. Na nivou lokalnih zajednica će porasti učešće u BDP-u gotovo svih komponenti rashoda.

Prema tome, posmatrano po nivoima države fiskalno prilagođavanje u 2012. godini u celini će se ostvariti na nivou Republike, dok će prihodi i rashodi lokalnog nivoa vlasti značajno rasti. Ovakva raspodela tereta fiskalnog prilagođavanja posledica je Zakona o fiskalnoj decentralizaciji prema kome je 35–40 milijardi dinara preraspodeljeno od Republike ka lokalnim zajednicama.

Rashodi za plate i penzije učestvuju sa preko 50% u konsolidovanim rashodima države. Kretanje rashoda za plate na svim nivoima države i penzija određeno je fiskalnim pravilima, prema kojima rast plata i penzija zavisi od kretanja inflacije i realnog BDP-a, ali i egzogenim faktorima, kao što je rast broja penzionera. Zbog prenetog visokog nivoa iz 2011. godine<sup>2</sup>, očekivanog sporog rasta BDP-a u 2012. godini, autonomnog povećanja broja penzionera<sup>3</sup> očekuje se da će izdaci za plate i penzije u odnosu na BDP biti povećani. Osim toga, očekuje se povećanje učešća rashoda za kamate u BDP-u, kako zbog povećanja javnog duga tako i zbog zaduživanja države po sve većim kamatnim stopama. Najkrupnije uštede na nivou Republike planiraju se na pozicijama subvencija, državnih pozajmica, rashoda za kupovinu robe i usluga. Planirane uštede u budžetu Republike predstavljaju pozitivan korak u fiskalnoj konsolidaciji, jer su smanjeni rashodi koji su na osnovu komparativnih analiza bili preterano visoki, a u okviru njih je verovatno bilo prisutno neracionalno trošenje javnih sredstva.

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i FREN

1 Na osnovu indikatora koji odražavaju kretanje rashodne strane BDP-a (lične potrošnje, državne potrošnje, investicija i neto izvoza) sledi da se rast u 2011. godini verovatno nalazi u intervalu od 0–1%.

2 Realni nivo plata i penzija na kraju godine veći je od proseka za celu 2011. godinu.

3 Tokom prethodnih godina broj penzionera je rastao za oko 1,5% godišnje, a to se očekuje i u narednim godinama.

Navedene uštede u budžetu Republike nisu bile dovoljne da se konsolidovani bilans svede u okvir od 4,25% BDP-a pa je planirano značajno jednokratno povećanje prihoda Republike. Jednokratni prihodi planirani su po osnovu prihoda od stečaja, uplate dividendi javnih preduzeća, kao i akumulisanja sopstvenih sredstava budžetskih korisnika. Osim toga, prenete su obaveze po osnovu održavanja lokalnih puteva sa Republike na lokalne zajednice. Tehnički, preraspodela je ostvarena povećanjem učešća budžeta Republike u akcizama za naftne derivate i smanjenjem učešća Puteva Srbije. Planirano je da se smanjeni prihodi Puteva Srbije od akciza kompenzuju dodatnim prihodima po osnovu naplate usluga održavanja lokalnih puteva od lokalnih zajednica. Da bi ova preraspodela bila trajno održiva neophodno je da lokalne zajednice preuzmu troškove održavanja lokalnih puteva u iznosu od oko 10 milijardi dinara<sup>4</sup>. Dodatna preraspodela između Republike i lokalnih zajednica ostvariće se povlačenjem Republike iz finansiranja lokalnih projekata, koje je počelo već u drugoj polovini 2011. godine, čija je godišnja vrednost iznosila 6–7 milijardi dinara. Ove preraspodele računovodstveno ne utiču na konsolidovani bilans, ali su suštinski važne sa stanovišta smanjivanja konsolidovanog deficita, jer se njima uskladjuju prihodi i rashodi različitih nivoa vlasti.

Na osnovu zakona o decentralizaciji lokalne zajednice će dobiti dodatna sredstva od 35–40 milijardi dinara, kao neto razliku između povećanja prihoda od poreza na zarade i smanjenja transfera od Republike. Procenjuje se da će lokalne zajednice preuzimanjem finansiranja održavanja lokalnih puteva i lokalnih projekata preuzeti dodatne obaveze od oko 16–17 milijardi dinara – za isti iznos će se rasteretiti budžet Republike. Prema tome lokalne zajednice će nakon preuzimanja finansiranja dodatnih funkcija – imati na raspolaganju više sredstava u odnosu na ovu godinu u iznosu od oko 20 milijardi dinara, po osnovu kojih neće imati dodatne zakonske obaveze. S obzirom da je i na lokalnom nivou rast plata ograničen<sup>5</sup> procenjuje se da će dodatna sredstva biti upotrebljena za diskrecione rashode kao što su javne investicije, izmirenje docnji, kupovina robe i usluga, subvencije.

Sa stanovišta funkcionisanja privrede, najpoželjnije bi bilo da prioritet pri trošenju dodatnih sredstava lokalnih zajednica ima izmirenje docnji prema privredi i građanima. Izmirenje docnji bi imalo određeni antirecesioni efekat, što je naročito važno u situaciji kada je prostor

za antirecesionu politiku na nivou Republike gotovo iscrpljen. Opravdano je da se deo dodatnih sredstava upotrebi za unapređenje lokalne infrastrukture, uz povećanje primene ekonomskih metoda za ocenu oporavanosti realizacije projekata, kao i unapređenje efikasnosti realizacije projekata. U slučaju povećanja rashoda za kupovinu robe i usluga i subvencije, postoji rizik od neracionalanog trošenja i rasipanja sredstva na lokalnom nivou. Stoga se čini opravdanim da Republika obaveže lokalne zajednice da izmirenje docnji i lokalne investicije imaju prioritet pri trošenju dodatnih sredstva do kraja 2011. i u toku 2012. godine. Takođe, imalo bi smisla da se ograniči rast subvencija i rashoda za robu i usluge na lokalnom nivou<sup>6</sup>, kako bi se preventivno sprečilo naracionalno trošenje sredstava, ali i da se lokalne zajednice podstaknu da poboljšaju sopstvene bilanse. Međutim, dugoročno uskladjivanje prihoda i rashoda za svaki nivo države, predstavlja važan element fiskalne konsolidacije, stoga je opravdano da se lokalne zajednice, nakon što smanje docnje, uključe u finansiranje neke dodatne funkcije države – npr. da preuzmu obaveze sa nivoa Republike u iznosu od oko 10 milijardi dinara u oblasti socijalne zaštite.

Smanjenje konsolidovanog fiskalnog deficita korišćenjem jednokratnih prihoda u budžetu Republike u 2012. godini predstavlja privremeno, donekle iznuđeno rešenje, ali ono nije dugoročno održivo – prihodi od stečaja su jednokratni, a uzimanje dividendi od javnih preduzeća usporava njihov razvoj, kao i razvoj u delatnosti u kojima oni posluju. Slično, dugoročno korišćenje sopstvenih prihoda budžetskih korisnika je ekonomski neopravdano jer se uglavnom radi o različitim korisničkim naknadama (kao što je naknada za vode), koje ili treba koristiti za predviđene namene ili ih treba smanjiti ukoliko stvaraju trajni višak. Stoga se smanjivanje fiskalnog deficita u narednim godinama mora zasnivati na sistemskim merama. Sistematsko smanjivanje fiskalnog deficita u narednim godinama zahtevaće značajne reforme u sektorima glavnim potrošačima javnih prihoda: penzijskom sistemu, zdravstvu, obrazovanju, državnoj administraciji, kao i unapređenju sistema javnih nabavki i prenošenje nekih nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo. Strategije reformi navedenih sektora su rađene više puta tokom prethodne decenije, mnoge reforme su sprovedene, ali je ostalo još mnogo toga da se uradi (racionalizacija mreže škola, uskladjivanje ljudskih i fizičkih resursa u zdravstvenim ustanovama sa promenama u teritorijalnom rasporedu stanovništva, unapređenje efikasnosti javnih investicija i dr.). Navedene reforme imaju za cilj ne smo da obezbede uštede u okviru javnog sektora nego i da poboljšaju kvalitet nje-

4 Još uvek nije izvesno da li će sve neophodne pripreme za preuzimanje obaveza lokalnih zajednica za finansiranje lokalnih puteva biti okončane do početka naredne godine.

5 Postoji rizik da se na lokalnom nivou poveća broj zaposlenih i po tom osnovu povećaju ukupni izdaci za zaposlene.

6 Iz ograničenja bi se isključili dodatni rashodi za održavanje lokalnih puteva.

govih usluga (obrazovnih, zdravstvenih, administrativnih i dr.) – što predstavlja važan preduslov za uspješan privredni i društveni razvoj.

## 2. Uticaj novog talasa krize na fiskalnu poziciju Srbije i mogući odgovori fiskalne politike

Fiskalna politika Srbije definisana je na osnovu projekcije da će rast BDP-a u 2012. godini iznositi 1,5%, a da će nakon toga otpočeti postepeno ubrzanje rasta. Projekcije rasta BDP-a Srbije su uslovne i njihovo ostvarenje u velikoj meri zavisi od privrednih kretanja u evropskim zemljama – najvažnijim ekonomskim partnerima Srbije. Prethodne projekcije zasnovane su na pretpostavci da će aktuelna kriza u evropskim zemljama biti kratkotrajna i da će oporavak njihovih privreda početi već tokom 2012. godine.

Međutim, privredna kretanje u zemljama EU tokom druge polovine 2011. godine čine perspektivu njihovog oporavka krajanje neizvesnom. Eskalacija krize javnog duga u većem broju članica evrozona tokom druge polovine 2011. godine, prekinula je započeti blagi oporavak evropskih privreda, dok su neke od njih na pragu nove recesije. Nesposobnost EU da reši problem javnog duga zemalja članica, kao i druge ekonomske probleme (visoka nezaposlenost, slabljenje konkurentnosti u odnosu na druge delove sveta i dr.) dovodi do preispitivanja temelja na kojima je zasnovana evrozona i sama EU. Stoga je neizvesno u kom pravcu će se u narednim godinama kretati EU i privrede njenih članica. Nije izvesno da li će se usvojiti novi institucionalni aranžmani koji će unaprediti efikasnost odlučivanja u okviru evrozona i EU ili će doći do određenog pregrupisanja zemalja, s različitim stepenom integracije. Neki od scenarija sadrže mogućnost duboke i dugotrajne recesije u EU ili u nekim njenim članicama, važnim ekonomskim partnerima Srbije. Neki ekonomisti predviđaju da se Evropa, a možda i svet suočavaju s produženom recesijom, kakvih je bilo u ekonomskoj istoriji, uključujući i noviju, a koja podrazumeva naizmenične periode pada BDP-a, stagnacije i sporog oporavka u trajanju od jedne decenije ili čak i duže. Naravno, još uvek postoji mogućnost da će novi talas krize biti kratkotrajan i da će se odnositi na 2011. i 2012. godinu, a da će potom uslediti oporavak svetske i evropske privrede umesto dugotrajne recesije.

U slučaju da u EU nastupi dublja i dugotrajnija kriza privreda Srbije bi u narednim godinama ostvarivala znatno niže stope rasta, od planiranih. Sporiji rast privrede Srbije od planiranog imao bi važne fiskalne implikacije – smanjivanje stope rasta BDP-a za 1 procentni poen izaziva pad javnih prihoda za oko 0,4 procentna poena BDP-a. Ako se ne preduzmu mere za dodatno smanjenje javnih rashoda, fiskalni deficit i javni dug se

povećavaju za isti iznos. Tako, npr. ako bi u 2012. godini umesto očekivanog rasta BDP-a od 1,5%, nastupila stagnacija (nulti rast), tada bi u slučaju izostanka dodatnog smanjenja rashoda iznosio 4,85% BDP-a, umesto planiranih 4,25% BDP-a, dok bi učešće javnog duga u odnosu na BDP dodatno poraslo za oko 0,6 procentnih poena.

Stoga se pred kreatorima ekonomske politike u Srbiji, slično kao i u svetu, postavlja izbor – kakvu fiskalnu politiku treba voditi tokom novog talasa krize ili tokom produžene recesije. *Jedna opcija* podrazumeva – smanjenje fiskalnog deficita u odnosu na zakonski maksimum kako bi se javni dug kroz dve-tri godine vratio ispod zakonski propisane granice, dok *druga opcija* direktno ili indirektno podrazumeva – povećanje fiskalnog deficita i podizanje zakonske granice za javni dug na 60%. Vlada se u dogovoru sa MMF-om za 2012. godinu opredelila za prvu opciju, koja podrazumeva da pravilo o dugu ima prioritet, a da fiskalni deficit bude manji od zakonskog maksimuma, kako bi se javni dug postepeno vratio u zakonske okvire.

Izbor *prve opcije* znači da fiskalni deficit u osnovnom scenariju bude manji od zakonski dozvoljenog, a da se u slučaju pogoršanja ekonomske situacije u Evropi i Srbiji preduzmu dodatne mere štednje, kako bi fiskalni deficit u odnosu na BDP u narednim godinama opadao, čime bi se usporio rast javnog duga. Politika smanjivanja fiskalnog deficita u odnosu na BDP u narednim godinama, suštinski predstavlja jedinu održivu opciju za Srbiju. Javni dug će 2012. godini preći zakonsku granicu od 45%, a ukoliko bi se vodila politika povećanja fiskalnog deficita zbog koje bi odnos javnog duga prema BDP-u u narednim godinama rastao – verovatnoća krize javnog duga u Srbiji bi ubrzano rasla. Rezultati brojnih empirijskih istraživanja, ali i neki aktuelni primeri pokazuju da je kritična granica nakon koje zemlja upada u dužničku krizu različita za različite zemlje. Dok zemlje s visokim kreditnim rejtingom (npr. Japan) imaju javni dug i preko 100% BDP-a, a da se pri tome i dalje zadužuju na finansijskom tržištu pod povoljnim uslovima, zemlje sa niskim kreditnim rejtingom, kao što je Srbija, često ulaze u dužničku krizu pri nivou javnog duga od 50% BDP-a ili čak i nižem<sup>7</sup>.

U skladu s niskim kreditnim rejtingom, Srbija je pri emisiji evroobveznica, pre početka novog talasa krize platila visoku kamatnu stopu od 7,25% godišnje. Navedena kamatna stopa bi sada (početkom decembra 2011. godine) zbog pogoršanih uslova na međunarodnom finansijskom tržištu sigurno bila viša, a s rastom odnosa javnog duga prema BDP-u Srbije, ona bi se dodatno povećavala. Rast javnog duga i kamata po kojima bi se on

7 Vidi npr. u: Reinhart, C. i V. Reinhart (2009).

servisirao imao bi za posledicu da se sve veći deo javnih rashoda koristi za plaćanje kamata, što bi autonomno vršilo pritisak na povećanje javnog duga. Međutim, najveći rizik je da investitori u jednom trenutku, koji nije egzaktno predvidiv, procene da je Srbija nesolventna, a da potom odbiju da finansiraju fiskalni deficit i otplatu dospelih dugova – što bi značilo ulazak u dužničku krizu. Aktuelni talas krize javnog duga u Evropi učinio je investitore nepoverljivijim i opreznijim, pa oni sada reaguju odbijanjem da finansiraju javni dug neke zemlje pri znatno nižem nivou duga u odnosu na BDP nego što je to ranije bio slučaj. Postojanje kratkoročnog javnog duga u iznosu od oko dve milijarde evra čini Srbiju vrlo ranjivom u slučaju eventualnog gubitka poverenja investitora. Prema tome, ako Vlada na organizovan način (smanjenjem fiskalnog deficita) ne ograniči rast javnog duga prema BDP-u, to će umesto nje uraditi tržište koje će u jednom trenutku odbiti da finansira javni dug Srbije.

Dok su u Evropi i svetu napori vlada usmereni da se smanji fiskalni deficit, čime bi se najpre usporio rast, a potom bi počeo da opada javni dug u odnosu na BDP, u Srbiji postoje zahtevi različitih interesnih grupa (udruženja poslodavaca, sindikata), političkih partija – koji bi za posledicu imali povećanje fiskalnog deficita i ubrzanje rasta javnog duga. Predlozi za povećanjem fiskalnog deficita najčešće su indirektni i formulisani su u formi predloga za značajnim smanjenjem poreza, ili povećanjem rashoda u cilju stimulisanja privrede. Predlagači najčešće ne pominju povećanje deficita i javnog duga iznad granice koja je određena fiskalnim pravilima do čega bi došlo usled primene njihovih predloga, jer je to politički nepopularno. Predlozi za smanjenjem poreza najčešće se odnose na smanjenje fiskalnog opterećenja zarada, koje je nesporno visoko, i koje ima negativan uticaj na zapošljavanje, privredni rast i izvoz. Međutim izolovana primena ove mere imala bi za posledicu povećanje fiskalnog deficita i ubrzanje rasta javnog duga, što bi skoro izvesno zemlju dovelo u dužničku krizu, a tada bi umesto ubrzanja privrednog rasta imali pad privredne aktivnosti i zaposlenosti. Smanjenje poreskih stopa dovelo bi do pada poreskih prihoda i ne bi bilo moguće da se nadoknadi povećanjem zaposlenosti, boljom naplatom poreza – a to se nije događalo ni ranije. Npr. nakon smanjenja poreskog opterećenja rada u 2007. godini, učešće prihoda od poreza na dohodak u BDP-u je trajno smanjeno za 1 procentni poen (tj. sa 6% na 5% BDP-a), što znači da je pod ostalim nepromenjenim uslovima za toliko povećan strukturni fiskalni deficit u Srbiji.

Generalno, empirijska istraživanja sprovedena širom sveta ukazuju na to da smanjenje poreskih stopa po pravilu dovodi do pada poreskih prihoda u odnosu na BDP, tj. smanjenje poreskih stopa ne dovodi do tolikog rasta

poreske osnovice (npr. zaposlenosti i zarada) i poboljšanja naplate poreza, da bi se nadoknadio gubitak prihoda koji je nastao usled smanjenja poreskih stopa. Smanjenje poreskih stopa uglavnom nije samofinansirajuće<sup>8</sup>, jer su poreske stope po pravilu manje od maksimalnog nivoa na Laferovoj krivoj. To istovremeno znači da smanjenje poreskih stopa po pravilu dovodi do povećanja fiskalnog deficita. Stoga su predlozi za selektivnu primenu poreskih reformi, preko smanjenja poreskih stopa, fiskalno neodgovorni jer bi dodatno povećali fiskalni deficit, ubrzali rast javnog duga – čime bi se povećala verovatnoća dužničke krize. Neodgovornost ovih predloga je dodatno pojačana time što poreski prihodi u uslovima krize inače opadaju zbog pada poreskih osnovica – dohodaka, zaposlenosti i potrošnje. Smanjenje poreskih stopa u periodu krize bilo bi sasvim suprotno onome što se preduzima u evropskim zemljama, gde se poreske stope ili povećavaju ili ostaju nepromenjene.

Umesto selektivnog smanjenja poreskih stopa u Srbiji je poželjno sprovođenje sveobuhvatne poreske reforme s ciljem da se stvore povoljni uslovi za dugoročni rast privrede<sup>9</sup>, a da se pri tome ne ugrozi makroekonomska stabilnost. Ispunjenje drugog uslova znači da poreske reforme treba da budu prihodno neutralne, bar u srednjem roku. Glavni pravac poreskih reformi je promena strukture poreskog sistema preko smanjenja fiskalnog opterećenja rada i povećanje fiskalnog opterećenja potrošnje. Realizacijom navedenih reformi stvorili bi se povoljniji uslovi za zapošljavanje, investicije i izvoz, dok bi potrošnja i uvoz poskupeli<sup>10</sup>. Osim toga, u okviru poreskih reformi neophodno je preispitati i verovatno ukinuti brojne olakšice i oslobađanja kod poreza na dobit, čija opravdanost je više nego sporna s obzirom na vrlo nisku poresku stopu od 10%. Takođe, poreskim reformama na lokalnom nivou trebalo bi povećati bilansni značaj poreza na imovinu, a značajno smanjiti lokalne takse i naknade kojima se „guše“ preduzetnici i mikro preduzeća – koji su najviše pogođeni ekonomskom krizom i u kojima zaposlenost značajno opada. Poreske reforme na lokalnom nivou kojima bi se proširila poreska osnovica, a smanjile poreske stope doprinele bi unapređenju efikasnosti i ovog segmenta poreskog sistema. Stoga je smanjenje fiskalnog opterećenja rada, koje je inače poželjno, održivo samo u sklopu šire poreske reforme, koja bi bila

8 Smanjenje poreskih stopa može da dovede do porasta fiskalnih prihoda samo u specifičnim situacijama. Jednu od takvih situacijapredstavlja smanjenje poreskih stopana prihode od kapitala jer se radi o izrazito mobilnom faktoru proizvodnje, pa niskeporeske stope, mogu da privuku kapital iz sveta – ovaj efekat se dogodio u Srbiji tokom prethodne decenije. Druga situacija je kada se smanje akcize na proizvode kojima se relativno lako švercuje, a koje su prethodeno bile na znatno višem nivou nego u zemljama u okruženju.

9 Predlog moguće poreske reforme u okviru koje se preporučuje smanjenje fiskalnog opterećenja rada i povećanejfiskalnog opterećenja potrošnje dat je u Arsić i dr. (2010)

10 Videti npr. u European Commission (2008) i OECD (2010)

prihodno neutralna i u okviru koje bi se uz smanjenje fiskalnog opterećenja rada istovremeno povećali i porezi na potrošnju.

Predlozi za povećanje fiskalnog deficita zanemaruju ubedljive teorijske argumente, ali i brojna empirijska istraživanja prema kojima su antirecesioni dometi fiskalnih podsticaja u zemlji kao što je Srbija, vrlo skromni<sup>11</sup>. Srbija je mala otvorena privreda, sa fleksibilnim deviznim kursom pa je vrednost agregatnog fiskalnog multiplikatora značajno manja od 1. Izuzetak su javne investicije, čiji multiplikator je veći od 1, a osim pozitivnih srednjoročnih antirecesionih efekata javne investicije u infrastrukturu imaju pozitivan dugoročni uticaj na privredni rast. Predlozi da se zakonska granica za javni dug poveća na 60% takođe su usmereni da se stvori dodatni prostor za povećanje fiskalnog deficita u narednim godinama.

Uvažavajući relevantne karakteristike Srbije, kao što su mala otvorena privreda, sa fleksibilnim deviznim kursom i niskim kreditnim rejtingom, ocenjuje se da je za Srbiju u uslovima novog talasa krize i moguće produžene recesije, jedini fiskalno odgovoran izbor – smanjivanje fiskalnog deficita, kako bi prekoračenje postojeće zakonom definisane granice za javni dug bilo što manje i što kratkotrajnije. Da bi prekoračenje zakonske granice za javni dug bilo kratkotrajno i minimalno, neophodno je da se što pre donese kredibilan plan kojim bi se obezbedilo smanjenje odnosa duga prema BDP-u ispod zakonskog nivoa. Smanjivanje visokog fiskalnog deficita i unapređenje efikasnosti državnog sektora su neophodni uslovi za dugoročno održiv privredni rast Srbije, nezavisno od aktuelne svetske ekonomske krize i moguće dugotrajne recesije. Novi talas ekonomske krize samo pojačava intenzitet neophodnih ušteda. Štaviše u slučaju produžene recesije biće neophodno primeniti i radikalnije mere kako na strani rashoda tako i na strani prihoda.

## Literatura

Arsić, M., Altiparmakov, N., Randelović, S., Bučić, A., Vasiljević, D. & Levitas, T. (2010). *Poreska politika u Srbiji – pogled unapred*. Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd.

Auerbach, A. i J. Gorodnichenko „Measurement the Output Responses to Fiscal policu”, NBER TAPES conference of Fiscal Policy, June 14–16. 2010.

Barro, R.J., i C.J. Redlick (2009) „Macroeconomic Effect from government Purchases and Taxes“, NBER, Working Paper 15369

Cogan, J. F., T. Cwik, J.B. Taylor i V. Wieland (2009) „New Keynesian versus old Keynesian government spending Multipliers”, NBER, Working Papers 14782

European Commission – Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2008). *Public Finance in EMU – 2008*, Brussels

Ilzetzki, E., E.G. Mendoza i Carlos Vegh (2009) „How big are fiscal multipliers?” CEPR, Policy insight No. 39.

Kopits, G. i S. Symansky (1998), „Fiscal Policy Rules”, IMF Occasional Paper No. 162. Washington, IMF

Kopits, G. (2001) „Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament“, Working Paper 145, IMF

OECD (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies #20

Reinhart, C. i V. Reinhart (2009) „Fiscal stimulus for debt intolerant countries”, MPRA, No. 16937

Spilimbergo, A., S. Symansky i M. Schindler (2009) „iscal Multipliers“, IMF Staff position note

## Osvrt 3. Približavanje Briselu: formalno i/ili suštinsko

*Jelena Žarković Rakić\**

Srbija je krajem 2009. godine podnela zahtev za članstvo u Evropskoj uniji (EU), a godinu dana nakon toga napravila značajne korake u formalnom pristupanju Uniji: ukinut je vizni režim i doneta je odluka o početku ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Najzad, Srbiji je prošle godine uručen i Upitnik koji je poslužio kao osnova za izradu Mišljenja Evropske komisije o zahtevu naše države za članstvo u EU.

Iako su za vrlo kratko vreme učinjeni značajni koraci ka formalnom približavanju Srbije i Unije, postavlja se pitanje koliko je naša zemlja danas suštinski udaljena od Brisela, imajući pre svega u vidu rezultate političkih i ekonomskih reformi sprovedenih tokom prethodne decenije. Mišljenje Evropske komisije o ovom pitanju je nedavno objavljeno, a predmet ovog dokumenta je ocena sposobnosti Srbije da ispunji kriterijume utvrđene na Evropskom savetu u Kopenhagenu 1993. godine i uslove iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. U Mišljenju se takođe identifikuju i ključne oblasti politike na koje će se obratiti posebna pažnja u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i FREN

<sup>11</sup> Videti npr. Ilzetzki, E., E.G. Mendoza i Carlos Vegh (2009) ili Spilimbergo, A., S. Symansky i M. Schindler (2009)



U ovom Osvrtu se pre svega fokusiramo na Analitički izveštaj koji prati Mišljenje Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. Prvi deo Izveštaja ocenjuje ispunjenost političkih uslova koje je utvrdio Evropski savet a koji se odnose na stanje demokratije, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava, s posebnim naglaskom na zaštitu manjina. Takođe, analiziraju se regionalna pitanja i ispunjenost međunarodnih obaveza Srbije. U drugom delu Izveštaja, ocenjuje se ispunjenost ekonomskih uslova, i to pre svega postojanje funkcionalne tržišne privrede kao i sposobnost Srbije da se izbori s pritiskom konkurencije iz Evropske unije.

Prema mišljenju Komisije, Srbija je nakon 2000. godine sprovela niz značajnih strukturnih reformi koje su dovele do zadovoljavajućeg stepena makroekonomske stabilnosti i stvorile predvidivu poslovnu klimu za sve ekonomske činioce. Mere ekonomske politike tokom prethodne decenije podržavale su relativno visoke stope ekonomskog rasta, postepeno smanjenje inflacije i poboljšanje ekonomskog standarda građana.

Komisija ističe i da su reforme posle 2000. godine bile posebno usmerene na uspostavljanje transparentnog i odgovornog sistema upravljanja javnim finansijama. Uveden je niz novih poreskih zakona kako bi se modernizovala poreska uprava i poboljšala naplata poreza. Uvođenje poreza na dodatu vrednost 2005. godine doprinelo je rastu poreskih prihoda države, a od iste godine, zahvaljujući dodatno i povoljnim uslovima za privređivanje, budžetski deficit prelazi u suficit.

Komisija posebno pozdravlja nedavna nastojanja vlasti u Srbiji da se ojača zakonski okvir javnih finansija strogom implementacijom novih odredbi u pogledu fiskalne odgovornosti. Naime, prošlogodišnje izmene Zakona o budžetskom sistemu ustanovile su numerički iskazana fiskalna pravila i procedure sa ciljem postavljanja ograničenja pred fiskalnu politiku, kako bi se, pre svega, ojačala budžetska disciplina. Dodatno, osnovan je Fiskalni savet kojem je poverena ocena kredibiliteta fiskalne politike sa aspekta poštovanja utvrđenih fiskalnih pravila.

Reforma penzijskog sistema iz 2010. godine će, prema mišljenju Komisije, takođe pomoći u dugoročnom ograničavanju javne potrošnje. Novi zakon koji će se postepeno uvoditi u periodu od 2011. do 2022. godine produžava radni staž i godine života za sticanje prava na penziju, pooštrava pravila za pre vremenu penziju i koriguje mehanizam indeksacije.

Strukturne reforme bankarskog sistema dovele su do zatvaranja četiri najveće državne banke, a dalja konsolidacija i privatizacija ovog sektora privukle su banke u stranom vlasništvu sa svežim kapitalom koje danas imaju dominantno učešće na domaćem tržištu. Zahvaljujući

konzervativnoj kreditnoj politici i adekvatnom nadzoru Narodne banke Srbije, bankarski sektor je uspevaio da održi stabilnost i u situaciji kada je svetska kriza uzrdmala srpsku privredu. Komisija generalno ocenjuje da je bankarski sektor u dobrom stanju, iako je potrebno održati budnost, imajući u vidu da bilanse banaka odlikuje visoka evroizacija – što povećava njihovu izloženost deviznom riziku.

### Uska grla sprske privrede

Iako je tokom poslednjih deset godina Srbija sprovela značajne tržišno orijentisane reforme, u Izveštaju se naglašava da i dalje postoji veliki broj strukturnih slabosti na koje će morati da se obrati posebna pažnja u prosecu pristupanja Srbije Uniji.

Naime, prema mišljenju Komisije, uticaj države u privredi je i dalje visok i to pre svega zbog sporog napretka privatizacije koja je, posebno sa dolaskom krize, potpuno igubila zamajac, a otišlo se i korak unazad putem poništavanja niza kupoprodajnih ugovora. Određeni sektori privrede, kao što su energetske, telekomunikacione i poštanske usluge, i dalje ostaju zaštićeni od konkurencije. Iako je Vlada Srbije u više navrata najavljivala strategiju privatizacije velikih društvenih i državnih preduzeća, prodaje nisu ostvarene, s obzirom da tenderi nisu privukli očekivanu pažnju investitora, tako da u narednom periodu privatizacija ovih, ali i lokalnih komunalnih preduzeća ostaje značajan izazov.

Postojanje funkcionalne tržišne privrede zavisi od slobodnog formiranja cena, a Komisija smatra da se proces njihove liberalizacije u Srbiji tokom poslednje decenije odvijao sporo, pa čak i išao u obrnutom smeru. U Srbiji, država i dalje kontroliše cene usluga javnih komunalnih preduzeća, a povremeno je i zamrzavala cene usled nestašice osnovnih životnih namirnica.

Reforme u domenu smanjenja administrativnih troškova ulaska na tržište doprinele su da se skрати vreme potrebno za registrovanje novog preduzeća, u proseku, sa 23 na pet dana, što predstavlja značajan napredak. Postupak registracije preduzeća je posebno unapređen uvođenjem jedinstvenog šaltera koji obezbeđuje istovremenu registraciju kod poreskih vlasti, fonda za socijalno i zdravstveno osiguranje i službe za zapošljavanje. Uvođenje sveobuhvatne reforme propisa imalo je za cilj dalje otklanjanje prepreka za vođenje poslovanja i do sada je Narodna skupština usvojila oko dve trećine od ukupno 304 preporuke. Prema mišljenju Komisije, međutim, potrebni su dodatni naponi ka uklanjanju preteranih birokratskih procedura. Novi Zakon o stečajnom postupku, s druge strane, značajno je unapredio proces izlaska preduzeća sa tržišta, a veća efikasnost sudova u budućnosti doprinela bi dodatnom ubrzanju ovog procesa.

Iako su učinjeni naponi ka uspostavljanju pravnog sistema, sistem svojinskih prava ostaje nedovoljno uređen i siguran. Proces uvođenja digitalnog katastra nepokretnosti i registracije trebalo bi da se okonča do kraja ove godine i doprinese većoj sigurnosti svojinskih prava nad zemljištem. Dodatno, ovogodišnje izmene Zakona o planiranju i izgradnji omogućile su jednostavniju i jeftiniju legalizaciju bespravne gradnje. Međutim, usled sporog i nekonzistentnog sprovođenja zakona i dalje su prisutna kašnjenja u pribavljanju građevinskih dozvola

U Izveštaju se pozdravlja donošenje novog Zakona o restituciji, s obzirom da bi njegova adekvatna primena trebalo da obezbedi veću pravnu sigurnost za investitore u daljem procesu privatizacije. Poverenje u pravni sistem, međutim, i dalje podriva posebno dugo trajanje izvršnih postupaka kada je reč o sudskim odlukama.

Iako nije predmet analize Izveštaja, u kontekstu izgradnje svojinskog okvira važno je napomenuti da je ove godine donet i Zakon o javnoj svojini. Na taj način učinjen je još jedan važan korak ka potpunom uređenju svojinskih odnosa u Srbiji. Zakon bi trebalo da omogući definisanje obima javnog sektora i efikasnije upravljanje tom imovinom. Donošenjem Zakona opštine i gradovi postaju vlasnici imovine na njihovoj teritoriji, ali i javna preduzeća čiji je osnivač Republika, pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, a koja su do sada bila korisnici imovine u svojini Republike Srbije. Zakon o javnoj svojini je posebno važan kao preduslov za sprovođenje Zakona o planiranju i izgradnji i to u domenu načina privatizacije građevinskog zemljišta. Naime, gradsko zemljište koje nije izgrađeno može da se proda ili izda u zakup, po tržišnim uslovima, dakle javnim nadmetanjem. Na taj način je utvrđeno kako se dolazi do kupca, a donošenjem Zakona o javnoj svojini konačno se zna i ko će da bude prodavac određene parcele gradskog zemljišta u javnoj svojini: jedinica lokalne samouprave, Autonomna pokrajina ili Republika. Pa iako predstavlja pravi zaokret u svojinsko-pravnom ambijentu, od usvajanja Zakona nisu učinjeni konkretni koraci ka njegovom sprovođenju, te za sada ostaje samo slovo na papiru.

Najzad, uprkos merama koje su preduzete u cilju borbe protiv korupcije, zaobilaženje pravnog sistema je i dalje veoma rasprostranjeno u ambijentu rastuće neformalne ekonomije. Da bi se izgradilo poverenje u pravni sistem i stvorili jednaki uslovi privređivanja za sve, a pri tom i privukle nove investicije, neophodno je povesti odlučnu borbu protiv korupcije a sivu ekonomiju prevesti u legalne okvire.

U Izveštaju se u više navrata upozorava na kontinuirano pogoršavanje osnovnih indikatora na tržištu rada, uprkos relativno visokim stopama ekonomskog rasta u toku prethodne decenije. Komisija skreće pažnju na stalno

smanjenje stope zaposlenosti i stope aktivnosti radne populacije, kao i visoku stopu nezaposlenosti koja se popela na rekordnih 20% nakon izbijanja krize.

Postojanje privrednog rasta uz smanjenje zaposlenosti je pojava sa kojom su se suočile i druge zemlje u tranziciji, ali se uglavnom radilo o kraćim prelaznim periodima (najviše nekoliko godina) tokom srednje faze tranzicije. U Srbiji, s druge strane, od 2001. godine beleži se neprekinuti trend opadanja zaposlenosti, sa simboličnim izuzetkom jedino u 2007. godini. Upravo je stopa zaposlenosti, indikator tržišta rada po kome se Srbija najviše razlikuje od Evropske unije. Ta razlika trenutno iznosi skoro 18 procentnih poena i predstavlja najveću suštinsku prepreku u ispunjavanju kopenhaskih kriterijuma prilikom priključivanja Srbije Evropskoj uniji.

Iako je nakon krize dodatno povećana stopa nezaposlenosti, u Izveštaju Evropske komisije se podseća da nezaposlenost predstavlja dugoročan fenomen u Srbiji i da je posebno visoka među mladima. Prema mišljenju Komisije, tome posebno doprinose dva činioca: regresivan poreski sistem i zakonska regulativa u vezi sa prevremenim odlaskom u penziju. U vezi sa sistemom oporezivanja rada, potrebno je istaći da je nakon izmena režima oporezivanja dohotka građana 2007. godine, ranije regresivan sistem postao blago progresivan. Međutim, u odnosu na privredu u okruženju, i zemlje EU, u Srbiji je prisutno visoko poresko opterećenje za niskokvalifikovane i niže plaćene radnike, a prosečno poresko opterećenje za visoko plaćen rad.

U Izveštaju se, u pogledu kvaliteta ljudskog kapitala, ističe da privredi nedostaje kvalifikovana radna snaga. Visoko učešće nepopunjenih radnih mesta i stalna strukturalna nezaposlenost lica sa srednjim ili višim nivoima obrazovanja ukazuju na veliko neslaganje između kvalifikacija i znanja. Usvajanje Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, u kombinaciji sa programima stručnog osposobljavanja i usavršavanja Nacionalne službe za zapošljavanje, trebalo bi da doprinese boljem usklađivanju ponude i tražnje za kvalifikovanim radnom snagom u budućnosti. Takođe, za unapređenje ljudskog kapitala važna su i ulaganja u nauku a ona su u Srbiji i dalje vrlo skromna (svega 0,3% BDP-a).

Pored analiziranja ljudskog kapitala, Komisija je komentarisala i stanje fizičkog kapitala u Srbiji. Neadekvatan kapital, malog kvaliteta koči proizvodnu sposobnost privrede. Dodatno, saobraćajna infrastruktura se razvija sporim tempom a železnička mreža je zastarela zbog nedostatka značajnih investicija proteklih decenija. Iako je telekomunikaciona infrastruktura dobro razvijena, pristup širokopojasnoj mreži i internetu u poslovne svrhe je i dalje na niskom nivou.

Osvrćući se posebno na uticaj svetske ekonomske krize na srpsku privredu, u Izveštaju se naglašava da je upravo kriza doprinela bržem suočavanju Srbije sa slabostima došadašnjeg modela privrednog rasta. Dosadašnji model se dominantno oslanjao na domaću tražnju finansiranu zaduživanjem u inostranstvu, tako da je, nakon snažnih potresa na globalnom tržištu kapitala, 2009. godine zaustavljen trend rasta srpske privrede. Stručna javnost je, međutim, ukazivala da bi do iscrpljivanja postojećeg modela najverovatnije došlo i da se nije desila svetska ekonomska kriza<sup>12</sup>. Naime, usled iscrpljivanja resursa za privatizaciju putem prodaje preduzeća a nepostojanja insitucionalnih uslova da se taj priliv kapitala zameni *greenfield* investicijama, izvesno je da bi u narednih nekoliko godina, i bez krize, došlo do oskudice kapitala potrebnog za pokriće rastućeg spoljnotrgovinskog deficita i rasta potrošnje bržeg od rasta bruto domaćeg proizvoda. Stoga, neophodno je da se Srbija u narednoj deceniji okrene bitno drugačijem modelu rasta koji bi bio proinvesticiono i izvozno orijentisan. Komisija, međutim, upozorava da održiv rast vođen izvozom zahteva otklanjanje gorepomenutih strukturnih nedostataka srpske privrede.

Iako su reforme u domenu javnih finansija generalno pozitivno ocenjene, u Izveštaju se izražava zabrinutost u pogledu fiskalnog položaja Srbije koji se pogoršao sa dolaskom ekonomske krize. Uz pad BDP-a, depresijacija dinara i uz značajno povećanje cene zaduživanja, nakon 2008. došlo je do povećanja fiskalnog deficita i do ubrzanog rasta javnog duga. S tim u vezi, podržava se pomenuto usvajanje fiskalnih pravila - u vidu smanjenje fiskalnog deficita sa oko 4,5% na 1% BDP-a do 2015. godine i ograničavanje rasta javnog duga do nivoa od 45% BDP-a- kao načina za rešavanje pogoršane fiskalne situacije.

### Evropa 2020. : cilj i sredstvo

Približavanje Srbije Evropskoj uniji u narednom periodu zavisice svakako od napretka u oblastima koje su u Izveštaju Evropske komisije identifikovane kao „uska grla“ srpske ekonomije. Na proces pristupanja će istovremeno uticati i ciljevi koji su postavljeni u novoj strategiji ekonomskog rasta Unije pod nazivom *Evropa 2020*. Naime, kao krajnje ciljeve ove strategije Evropa ističe *rast zaposlenosti i smanjenje nejednakosti*. Iako neće predstavljati dodatne kriterijume za članstvo u Uniji, ciljevi strategije *Evropa 2020* neminovno će se odraziti na politike EU prema zemljama u procesu evropskih integracija. Za Srbiju – koja je u protekloj deceniji beležila divergentne trendove, s jedne strane rasta BDP-a, a s druge strane

pada zaposlenosti i povećanja nejednakosti – težnja ka usvajanju i sprovođenju ovih ciljeva trebalo bi da predstavlja prioritet.

I izgleda da su kreatori politike u Srbiji to već uvideli kada su pristupili izradi strateškog dokumenta *Srbija 2020: Koncept razvoja Republike Srbije do 2020*, iza kojeg je stao predsednik Srbije. Ova strategija je napravljena po uzoru na dokument *Evropa 2020*, a postavlja ciljeve u pet ključnih oblasti: povećanje zaposlenosti, unapređenje ljudskog kapitala, investiranje u znanje i tehnologiju, novi model ekonomskog rasta zasnovan na izvozu i racionalnom korišćenju tehnologije, kao i socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.

Prelazak na novi model rasta koji bi bio proinvesticiono i izvozno orijentisan trebalo bi da doprinese ostvarivanju konvergencije sa Evropskom unijom, a pre svega kroz značajno smanjenje zaostajanja u stopi zaposlenosti. Održivost predloženog novog modela, međutim, zavisi od niza pretpostavki. Na neke od njih – vreme i tempo oporavka svetske privrede od koga zavisi projektovani rast izvoza – Srbija ne može da utiče. No, ono što jeste u njenim rukama je otklanjanje strukturnih nedostataka privrede, na koje se ukazuje u Izveštaju, a koje se mogu jednostavno podvesti pod jedan naziv – reforma javnog sektora. I najzad, dublje integracije sa EU predstavljaju jedino dugoročno rešenje za Srbiju ne samo u domenu sprovođenja ekonomskih, već i suštinskih političkih reformi.

### Literatura

— Evropska komisija. (2011). Analitički izveštaj koji prati Mišljenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu o zahtevu Srbije za članstvom u Evropskoj uniji.

— FREN, Ekonomski institut-MAT i USAID. (2010). *Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije 2011–2020*.

— *Srbija 2020: Koncept razvoja Republike Srbije do 2020*. [www.predsednik.rs](http://www.predsednik.rs)

<sup>12</sup> Videti šire: *Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije 2011–2020*, FREN, Ekonomski institut-MAT, USAID, 2010.