

POD LUPOM

Da li je Srbiji potrebna fiskalna konsolidacija i na koji način se ona može ostvariti¹

Milojko Arsić*

Fiskalni savet je krajem maja predložio celovit i konzistentan program fiskalne konsolidacije u kome su sadržane mere koje imaju za cilj da se do 2016. godine ostvari uravnotežen budžet. To podrazumeva da se fiskalni deficit već u ovoj godini smanji za 1% BDP, a u narednoj godini za 2% BDP. Najveći deo fiskalne konsolidacije ostvario bi se smanjenjem tekućih rashoda (-5% BDP), a u manjoj meri povećanjem poreza (+1% BDP), dok se predlaže povećanje javnih investicija (+1% BDP). Neposredni ciljevi fiskalne konsolidacije je da se obezbedi makroekonomska stabilnost na taj način što bi se sprečila kriza javnog duga i smanjile spoljne neravnoteže, dok je konačni cilj stvaranje uslova za rast privredne aktivnosti i zaposlenosti. Program Fiskalnog saveta nije jedini mogući, pa su stoga novi predlozi i alternative dobrodošli. Međutim, ocenjuje se da neki od alternativnih predloga koji su se pojavili prvih dana nakon objavljivanja programa Fiskalnog saveta ne doprinose unapređenju programa fiskalne konsolidacije nego direktno ugrožavaju njegove ciljeve. Prvu grupu čine populistički predlozi prema kojima je potrebna samo manja korekcija fiskalne politike, koja bi se ostvarila boljom naplatom poreza, uštedama na javnim nabavkama, ukidanjem nekih subvencija i dr. dok zamrzavanje plata i penzija kao i povećanje poreza nije potrebno. Drugu grupu čine libertarijanski predlozi prema kojima bi se konsolidacija ostvarila ukidanjem svih subvencija, otpuštanjem polovine zaposlenih u javnom sektoru ili smanjivanjem rashoda za robe i usluge za 50%. Dok populistički predlozi u osnovi znače odlaganje ili odustajanje od fiskalne konsolidacije, što bi vodilo ka dužničkoj krizi, libertarijanski predlozi bi obezbedili fiskalnu konsolidaciju, ali bi doveli do urušavanja nekih od osnovnih funkcija države (obrazovanje, zdravstvo, bezbednost i dr.) čime bi se ugrozili konačni ciljevi fiskalne konsolidacije, a to su rast BDP i zaposlenosti.

Uvod

Javni dug Republike Srbije prekoračio je zakonski propisanu granicu od 45% BDP na kraju 2011. godine. Zakon o budžetskom sistemu nalaže da Vlada Srbije prilikom donošenja novog ili rebalansa važećeg budžeta usvoji kredibilan plan srednjoročne konsolidacije javnih finansija koji će omogućiti da se javni dug u narednim godinama vrati u održive, zakonski propisane okvire i da se na taj način izbegne potencijalna dužnička kriza.

U nedavnom izveštaju "Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012-2016 godine" Fiskalni savet Srbije je detaljno analizirao trenutno stanje javnih finansija u Srbiji, kvantifikovao neophodan iznos ušteta u kratkom i srednjem roku i predložio spisak mogućih ušteta u različitim segmentima javnog sektora u Srbiji. Procenjeno je, da bi u izostanku hitnih mera fiskalne konsolidacije, fiskalni deficit u ovoj godini premašio 200 milijardi dinara, što je za preko 50 mlrd dinara iznad iznosa koji je predviđen fiskalnom politikom za 2012. godinu. U cilju izbegavanja dužničke krize i krize likvidnosti u kratkom roku, Fiskalni savet je procenio da je do kraja 2013. godine neophodno ostvariti uštede od oko 1 mlrd evra. Takođe, kako bi se osigurala solventnost javnih finansija i stabilizovao nivo javnog duga, u srednjem roku od 2014. do 2016. godine je neophodno budžetski deficit smanjiti za dodatnih 1,2 mlrd evra – kako bi se u 2016. godini došlo do izbalansiranog budžeta, a javni dug vratio u zakonski propisani okvir.

Pored kvantifikacije problema, Fiskalni savet je analizirao različite delove javnog sektora, kao i moguće uštede u svakom od njih. Pošlo se od "društveno popularnih" mera štednje o kojima je dosta bilo reči u široj javnosti u prethod-

* Ekonomski fakultet u Beogradu i FREN

¹ Zahvaljujem se Nikoli Alatiparmakovu na korisnim primedbama i sugestijama koje je uputio na prvu verziju teksta.

Da li je Srbiji potrebna fiskalna konsolidacija i na koji način se ona može ostvariti

nim mesecima – sistemska borba protiv sive ekonomije i poreskih utaja, unapređenje procesa javnih nabavki, ukidanje agencija i drugih državnih institucija čije je poslove moguće obavljati u okviru ministarstava Vlade, racionalizacije državnih subvencija, poništavanje štetnih efekata tzv. fiskalne decentralizacije iz prošle godine. Međutim, imajući u vidu obim problema i ogromnu neusklađenost budžetskih prihoda i budžetskih rashoda, neophodnu štednju nije moguće ostvariti samo “društveno popularnim merama” i jasno je da predstojeća fiskalna konsolidacija morati da obuhvati i dve najznačajnije stavke na strani budžetskih prihoda i rashoda – plate i penzije na strani rashoda, odnosno PDV na strani prihoda. Ekonomski je skoro uvek optimalno fiskalnu konsolidaciju sprovesti na strani rashoda, bez povećanja poreza. Međutim, to bi zahtevalo jednokratno (nominalno) smanjenje plata i penzija za 5 do 6% i zatim njihovo jednogodišnje zamrzavanje. S obzirom na društvene i političke izazove koji bi pratili nominalno smanjenje plata i penzija, Fiskalni savet je predočio i scenario koji ne podrazumeva smanjenje plata i penzija, već samo njihovo zamrzavanje u toku od 18 meseci. Međutim, ovaj scenario zahteva povećanje obe stope PDV za 1 procentni poen kao i povećanje akciza na duvanske proizvode i alkoholna pića – kako bi se zatvorio jaz između budžetskih prihoda i rashoda².

Program Fiskalnog saveta nije jedini mogući program za ostvarenje fiskalne konsolidacije u Srbiji, ali je za sada jedini celovit i konzistentan program. Nove inicijative i alternativni predlozi, kao i detaljnije razrade predloga sadržanih u programu su svakako dobrodošli. Međutim, neki od alternativnih predloga koji su se pojavili prvih dana nakon objavljivanja programa Fiskalnog saveta ne samo da ne doprinose unapređenju programa Fiskalnog saveta, nego bi praktično značile odustajanje od fiskalne konsolidacije, ili urušavanje osnovnih funkcija države.

Već duže vremena u najširoj javnosti, među političarima ali i među ekonomistima postoje tvrdnje o javnim finansijama u Srbiji koje grubo odstupaju od stvarnosti. To je verovatno jedan od razloga što se pojavljuju krajnje ne argumentovani i ne utemeljeni predlozi za rešenje problema u srpskim javnim finansijama. Ove predloge možemo svrstati u dve osnovne grupe. Prvu grupu čine predlozi čija primena je opravdana, ali se drastično precenjuje njihov bilansni domet i zanemaruje vremenska dinamika koju bi te mere imale na javne finansije – predloge iz ove grupe možemo označiti kao populističke. U ovoj grupi nalaze se predlozi za poboljšanje naplate poreza, suzbijanje sive ekonomije, unapređenje javnih nabavki, ukidanje nepotrebnih državnih tela, smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru i dr. Svi navedeni predlozi su neophodni i nesporni ali je njihov bilansni domet nedovoljan da se javne finansije u Srbiji vrate u održive okvire, a osim toga neophodno je nekoliko godina da bi se primenom navedenih mera ostvarile uštede.

Privlačnost navedenih predloga je se u tome što oni prividno nude rešenje za održivu fiskalnu konsolidaciju, koje neće pogoditi široke slojeve stanovništva (potencijalne glasače), nego samo korumpirane činovnike (javne nabavke), nepoštene biznismene (siva ekonomija) i nekorisne birokrate (ukidanje nepotrebnih državnih organa). Međutim, oslanjanje isključivo na navedene mere neće dovesti do potrebnog smanjenja fiskalnog deficita, što znači da bi njihova primena dovela do odlaganja fiskalna konsolidacije. U kojoj meri su navedeni predlozi nerealni može se zaključiti i na osnovu politika koje se vode u drugim evropskim zemljama, koje imaju manju sivu ekonomiju, efikasnije javne nabavke, produktivniju birokratiju, a ipak je većina njih tokom ove krize bila prinuđena da pristupi oštrim merama štednje (zamrzavanje ili smanjivanje plata), kao i značajnom povećanju poreza.

Drugu grupu čine predlozi, koji uglavnom dolaze iz akademskih (libertarijanskih) krugova, čija bi primena dovela do brze do fiskalne konsolidacije ali bi te mere dovele do drastičnog urušavanja ili ukidanja nekih od osnovnih funkcija savremene države. U ove mere spadaju predlozi da se prepolovi broj zaposlenih u sektoru opšte države, da se ukinu sve subvencije, da se prepolove izdaci za robe i usluge. Podela na ove dve grupe je uslovna jer se predlozi u drugoj grupi često predstavljaju ekstremnu varijantu, inače neophodnih i opravdanih ušteda. U nastavku će se analizirati po nekoliko predloga iz prve i druge grupe, sa ciljem da se ukaže na njihove slabosti.

1. Fiskalna konsolidacija nam uopšte nije potrebna

U delovima javnosti se mogu čuti mišljenja da Srbiji fiskalna konsolidacija uopšte nije potrebna – da je trenutni veliki jaz između budžetskih prihoda i rashoda posledica svetske ekonomske krize i da će se javne finansije same od sebe izbalansirati kada kriza prođe. Međutim, neravnoteža u javnim finansijama Srbije je strukturne prirode i samo ma-

² Fiskalni savet predlaže i poresku reformu, koja je slična predlogu koji je bio iznet pre dve godine, a koji je podržavala tadašnja ministarka Dragutinović. Najvažnije mere u okviru poreske reforme su povećanje fiskalnog opterećenje potrošnje i smanjenje fiskalnog opterećenja rada. Predlog Fiskalnog saveta podrazumeva povećanje standardne stope PDV na 22%, kao i prebacivanje 1/5 proizvoda, posmatrano vrednosno, sa snižene na standardnu stopu PDV, i smanjenje poreskog opterećenja prosečne zarade se 65% na 54%. Osim toga u poreskoj reformi se predlaže povećanje akciza na cigarete i alkoholna pića, ukidanje poreskih olakšica kod poreza na dobit, povećanje obuhvata imovine porezima, kao ukidanje brojnih kvazifiskalnih dažbina ili njihovo spajanje i smanjivanje.

njim delom potiče od svetske ekonomske krize, a najvećim delom je posledica sistemskog nesklada između poreza i politika javnih rashoda. Sistemski neravnoteža u srpskim finansijama javlja se sredinom 2006. godine, kada je završen prethodni aranžman sa MMF-om, a država je ostvarila visoke jednokratne privatizacione prihode (Mobtel, Vojvođanska banka, Robne kuće Beograd i dr.). Privatizacioni prihodi nažalost nisu investirani u infrastrukturu, već su iskorišćeni za neodrživo povećanje javne potrošnje sa jedne strane (plate i penzije su značajno povećavane 2007. i 2008. godina), dok su sa druge strane poreski prihodi smanjivani (u 2007. godini smanjen je porez na zarade, a neki proizvodi su prebačeni sa više na niži stopu PDV). Poslednji veliki sistemski udarac srpske finansije su pretrpele u 2011. godini, kada je u okviru tzv. fiskalne decentralizacije 400 miliona evra poreskih prihoda sa republičkog budžeta prebačeno na lokalne samouprave, bez odgovarajućeg transfera nadležnosti i obaveza. Otuda su problemi javnih finansija Srbije strukturne prirode, a predlog mera Fiskalnog saveta zapravo podrazumeva da se problemi reše na taj način što bi se primenile suprotne mere od onih koje su prouzrokovale probleme, što znači da se: plate i penzije smanje ili bar zamrznu kao odgovor na neodrživa povećanja u 2007. i 2008. godini, ponište štetni efekti tzv. fiskalne decentralizacije iz 2011. godine kao i da se poreske stope (PDV) povećaju kao odgovor na neodrživo jednostrano smanjenje poreza na zarade i prebacivanje na niži stopu PDV u 2007. godini.

2. Situacija u javnim finansijama Srbije nije preterano rizična, pa je stoga potrebna samo relativno umerena korekcija postojeće fiskalne politike

U osnovi ovog stava postoji uverenje da javni dug u Srbiji nije preterano visok u odnosu na dugove razvijenih zemalja, pa stoga nisu neophodne oštre mere za smanjenje fiskalnog deficita. Iz toga se zaključuje da nije neophodno povećanja PDV niti zamrzavanje plata i penzija, nego je za fiskalnu konsolidaciju dovoljno povećanje akciza, kao i uštede u nabavci roba i usluga, suzbijanje sive ekonomije, smanjenje subvencija, kao i postepena racionalizacija u sektorima glavnim potrošačima (obrazovanje, zdravstvo i dr.).

Blaga korekcije fiskalne politike implicira postepeno smanjivanje fiskalnog deficita i nastavak visokog rasta javnog duga u narednim godinama. U osnovi to bi značilo nastavak fiskalne politike iz 2009–2010. godine. Međutim, okolnosti su se bitno promenile u odnosu na navedeni period: javni dug Srbije je dostigao 50% BDP, serija dužničkih kriza u Evropi je povećala sumnje investitora u solventnost država, ekspanzivna politika više nema podršku MMF, a plate i penzije u Srbiji su tada bile zamrznute.

Ocenjujemo da je blaga korekcije fiskalne politike u Srbiji vrlo rizična jer bi značajno povećala mogućnost dužničke krize. Nastavak politike visokog fiskalnog deficita direktno bi uticao na održavanje visokog deficita u tekućem platnom bilansu. U tom slučaju ceo teret vraćanja spoljnog deficita ka održivom nivou ostvarivao bi se preko depresijacije dinara, što bi znatno povećalo troškove servisiranja deviznih dugova države, preduzeća i građana, a sa određenim vremenskim pomakom došlo bi do povećanja inflacije. U meri u kojoj depresijacija dinara ne bi smanjila spoljne neravnoteže NBS bi bila prinuđena da troši devizne rezerve, kao i da pooštava restriktivnost monetarne politike. Eventualni prekid sporazuma sa MMF mogao bi da predstavlja okidač za obustavljanje finansiranja javnog duga i fiskalnog deficita Srbiji od strane komercijalnih investitora. Takođe, ocenjuje se da prihodi od eventualne prodaje nekog javnog preduzeća ili banke ne bi bili dovoljni da zamene komercijalne investitore koji finansiraju fiskalni deficit i javni dug Srbije.

Kada se razmatra da li je Srbiji potrebna snažna fiskalna konsolidacija ili samo blaže korekcije postojeće politike neophodno je podsećanje da su većini evropskih zemalja tokom prethodne dve godine povećane poreske stope i primenjene oštre mere štednje koje su dovele do smanjenja učešća primarnog fiskalnog deficita u BDP u proseku za blizu 3 procentna poena. Zemlje bivše Jugoslavije su kasnile u tom procesu, ali upravo tokom ove godine sprovode programe snažnog fiskalnog prilagođavanja. Slovenija, koja ima slično učešće javnog duga u BDP kao i Srbija, dok je njen fiskalni deficit niži, je usvojila oštre mere štednje koje podrazumevaju i smanjenje nominalnih plata u javnom sektoru. Hrvatska je povećala PDV, najavila relativno blage mere štednje, ali to po svoj prilici neće biti dovoljno pa će biti neophodno da se usvoje dodatne mere štednje. Stoga se postavlja pitanje da li su ekonomisti i političari u evropskim zemljama u zabludi jer precenjuju rizik dužničke krize i zanemaruju potrebu za fiskalnim stimulansima ili su u zabludi neki srpski ekonomisti i političari?

Da li je Srbiji potrebna fiskalna konsolidacija i na koji način se ona može ostvariti

3. Javni dug Srbije nije problem već je granica zaduživanja od 45% BDP postavljena nerealno nisko.

U javnosti se često može čuti mišljenje da je granica javnog duga za Srbiju od 45% BDP postavljena previse nisko, jer zemlje članice EU imaju propisanu granicu javnog duga od 60% BDP. Međutim, radi se o neadekvatnom poređenju jer je izostavljen jedan od najvažnijih faktora koji utiče na održivost javnog duga, a to je kredibilitet/bonitet dužnika. Tako razvijene zemlje koje imaju visoke kreditne rejtinge i uspešnu istoriju vraćanja kredita u prošlosti – mogu sebi da dozvole viši nivo duga nego zemlje u razvoju, poput Srbije, koje su relativno često tokom prethodnih decenija prolazile kroz proces restrukturiranja i otpisivanja javnih dugovanja.

Viši kreditni rejting omogućava razvijenim zemljama da se zadužuju po daleko povoljnijim uslovima od tranzicionih zemalja poput Srbije. Na primer, kamatna stopa na dvadesetogodišnje ili tridesetogodišnje američke ili nemačke obveznice iznosi oko 2%. Sa druge strane, Srbija je prinuđena da se zadužuje petogodišnjim (i kraćim) dinarskim obveznicama po stopi od 15%.³ Dakle jasno je da Srbija sebi nikako ne može da dozvoli nivo javnog duga kao neke druge razvijene zapadne zemlje.

Empirijska istraživanja pokazuju da je u prošlosti polovina zemalja u razvoju ušla u krizu javnog duga pri nivou koji je iznosio 43% BDP ili manje. Upravo zbog ovih razloga tranzicione zemlje u Regionu ciljaju nivo javnog duga koji je znatno niži od 60% BDP koji je propisan za članice EU. Na primer, susedna Bugarska je prošle godine usvojila fiskalna pravila koja propisuju maksimalni iznos javnog duga od 40% BDP. Druge zemlje u Regionu (Slovenija, Rumunija, Slovačka) primenjuju ili pripremaju oštre mere fiskalne konsolidacije pri odnosu javnog duga i BDP koji je sličan ili manji nego u Srbiji.

4. Srbija ima enorman višak zaposlenih u državnom sektoru, pa je stoga moguće otpustiti polovinu zaposlenih na nivou države ili na nivou republičke administracije. Otpuštanjem viška zaposlenih ostvarile bi se značajne uštede, a da se pri tome dostupnost i kvalitet javnih usluga ne bi smanjila.

U državnom sektoru u Srbiji, bez javnih preduzeća, zaposleno je oko 440 hiljada radnika od čega u republičkoj administraciji radi 34 hiljade zaposlenih. Na plate zaposlenih u javnom sektoru se troši oko 12% BDP, dok se na plate zaposlenih u republičkoj administraciji troši oko 0,9 % BDP. Očigledno su troškovi zaposlenih u javnom sektoru dugoročno neodrživi, ali se postavlja pitanje da li su oni dominantno rezultat prekomernog broja zaposlenih ili plata koje su visoke u odnosu na privatni sektor i u odnosu na nivo razvijenosti privrede.

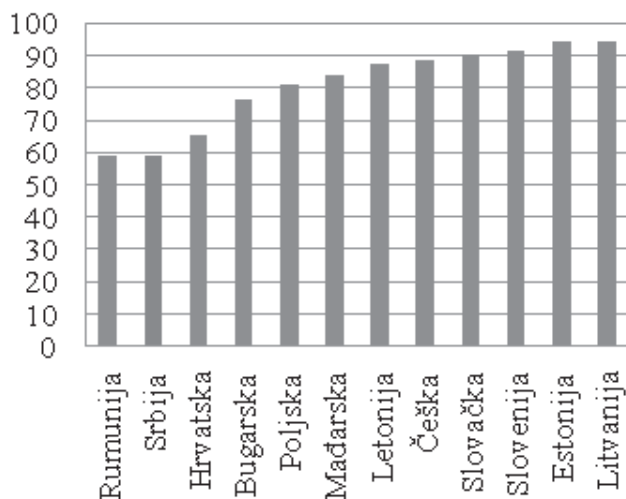
Prvo pitanje na koje treba odgovoriti je da li u državnom sektoru u Srbiji radi enorman broj zaposlenih? Grubi odgovor na ovo pitanje može se dobiti poređenjem broja zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na 1000 stanovnika, u Srbiji i drugim zemljama. Ovo poređenje je prilično relevantno jer broj zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na broj stanovnika proizilazi iz funkcija koje obavljaju države, a većina evropskih država obavlja slične funkcije. Tako npr. sve države obavljaju funkcije kao što su odbrana, unutrašnja bezbednost, pravosudne funkcije i za ove oblasti postoje iskustvene norme koliko je potrebno vojnika, policajaca, sudija dr. u odnosu na broj stanovnika. Evropske zemlje su tokom poslednjih 100-tinak godina preuzele nove funkcije kao što su javno zdravstvo, javno obrazovanje, socijalna zaštita i dr. Ulazak države u ove oblasti posledica je kako neefiksnosti tržišta⁴ tako i civilizacijskog napretaka, koji implicira da neke usluge, kao što su osnovno i srednje obrazovanje, a delimično i visoko, ili zdravstvene usluge treba da budu dostupne svim građanima. Upravo ove funkcije sada zapošljavaju najveći broj radnika koji radi u savremenim državama, pa i u Srbiji.

Uporedni pregled broja zaposlenih u državnom sektoru⁵ u odnosu na hiljadu stanovnika pokazuje da je ukupan broj zaposlenih u Srbiji u odnosu na broj stanovnika među najnižim u grupi posmatranih zemalja. Osim toga uočava se da se broj zaposlenih u državnom sektoru u odnosu na 1000 stanovnika kreće se u relativno uskom intervalu, što je posledica pomenutih normativa koji slede iz funkcija države.

3 Nominalna kamatna stopa od 7,25% koju Srbija plaća na 10-godišnju dolarsku obveznicu izdatu prošle jeseni je samo deo troška servisiranja duga. Povrh ovog iznosa neophodno je uračunati iznos depresijacije dinara prema američkom dolaru, koja je u međuvremenu iznosila preko 20%.

4 Neefiksnost tržišta u navedenim oblastima posledica je asimetričnih informacija i negativne selekcije do kojih bi ona dovela, moralnog hazarda, postojanja eksternih efekata i dr. Državna intervencija se opravdava i time što se smatra da neke usluge, kao što je obrazovanje i zdravstvena zaštita treba da budu dostupne svim građanima, bez obzira na njihovo imovinsko stanje.

5 Pod državnim sektorom se podrazumeva sektor opšte države tj. sve one institucije koje se direktno ili indirektno finansiraju iz fiskalnih ili kvazifiskalnih izvora.

Grafikon L1-1. Zaposlenost u državnom sektoru u odnosu na 1000 stanovnika

Izvor: Svetska banka (2010)

slenosti u lokalnim samoupravama i na osnovu toga je došla do procene da višak zaposlenih na lokalnom nivou iznosi 6-8 hiljada. Takođe, procenjeno je da na nivou republike postoji višak zaposlenih od 4-5 hiljada. Sabirajući sve prethodne brojeve sledi da višak zaposlenih u državnom sektoru u Srbije iznosi oko 5% od ukupnog broja zaposlenih. Na osnovu navedenih procena sledi da bi bilo moguće otpustiti oko 25 hiljada zaposlenih u javnom sektoru, a da se pri tome kvalitet i dostupnost javnih usluga ne pogorša. Naravno primena ovih mera ne bi bila bezbolna i verovatno se zbog toga odlaže već nekoliko godina, iako su postojali konkretni planovi za racionalizaciju mreže škola, zdravstvenih ustanova, smanjenje broja zaposlenih u lokalnoj i republičkoj administraciji.

Tabela 1. Ukupan broj i struktura zaposlenih u sektoru države

| | |
|------------------------------------|---------|
| Administracija na centralnom nivou | 34.313 |
| Administracija na lokanom nivou | 60.810 |
| Vojska | 36.000 |
| Policija | 48.414 |
| Pravosuđe | 21.723 |
| Kultura i socijalna zaštita | 7.798 |
| Obrazovanje | 125.127 |
| Zdravstvo | 104.599 |
| Ukupno | 438.784 |

Izvor: Fiskalni savet

Drugi, češći predlog je da se administracija na nivou republike prepolovi. Pri tome je važno podsetiti da republička administracija obavlja neke od funkcija, bez koje je teško zamisliti i klasičnu, a kamoli modernu državu. Smanjenje broj zaposlenih za 4-5 hiljada je moguće, a da država i dalje obavlja funkcije bar pođednako kvalitetno kao što to sada čini. Preliminarne analize takođe pokazuju da se navedeni višak uglavnom nalazi u zaposlenim u ministarstvima, administraciji fondova socijalnog osiguranja, geodetskom zavodu i dr.

Iz prethodnog se ne može zaključiti da u Srbiji nema viška zaposlenih u državnom sektoru jer je moguće da je broj zaposlenih u državnom sektoru u svim državama sa kojima se Srbija poredi prekomeran, ali ipak se može zaključiti da višak nije enorman, tj. da višak ne iznosi 30% ili 50% od ukupnog broja zaposlenih, kako to tvrde neki eksperti i političari.

Dodatna procena viška zaposlenih u državnom sektoru može se izvršiti mikroekonomskim istraživanjima produktivnosti na nivou pojedinačnih institucija: bolnica, škola, opština, policijskih stanica, sudova, poreske uprave i dr. Svetska banka je 2008. godine sproveda takvo istraživanje, za neke od navedenih oblasti, u okviru koga je procenjeno da višak zaposlenih u obrazovanju iznosi 5-7 hiljada. Slični rezultati su dobijeni i u slučaju zdravstva, gde je identifikovan višak nemedicinskog osoblja od oko 6-8 hiljada. Vlada Republike Srbije je tokom 2009. godine sproveda uporednu analizu zapo-

Da li je Srbiji potrebna fiskalna konsolidacija i na koji način se ona može ostvariti

Tabela 2. Ukupan broj i raspored zaposlenih u administraciji na nivou Republike

| | |
|--|---------------|
| Administracija PIO | 3.264 |
| Administracija RZZO | 2.420 |
| Administracija NZS | 1.992 |
| Republička administracija | 26.637 |
| Uprava carina | 2.842 |
| Poreska uprava | 6.856 |
| Uprava za trezor | 1.245 |
| Geodetski zavod | 2.670 |
| Zaposleni u ministarstvima | 6.672 |
| Ostali zaposleni na republičkom nivou | 6.352 |
| UKUPNO, administracija na nivou Republike | 34.314 |

Izvor: Fiskalni savet

Naravno iz prethodnog ne sledi da nije potrebno ni moguće smanjiti troškove za zaposlene u javnom sektoru, ali to bi se većim delom uradilo smanjivanjem razlike između plata u javnom i privatnom sektoru. Na osnovu uporedne analize po zemljama sledi da je razlika između plata u javnom i privatnom sektoru u Srbiji znatno veća nego u drugim državama. Mada je ta razlika, prikazana na grafikonu verovatno precenjena zbog činjenice da se u privatnom sektoru deo plata isplaćuje na ruke, ona je i dalje velika. Čak i ako se razlike u platama između javnog i privatnog sektora koriguju za razlike u stepenu obrazovanja one su i dalje visoke. Stoga sledi da je sasvim opravdano sa ekonomskog, ali i sa moralnog stanovišta da se plate u javnom sektoru zamrznu kako bi se ove neopravdano visoke razlike smanjile.

Tabela 3. Plate u sektoru države i ostatku privrede, 2008.

| Država | Razlika plata u sektoru države i u ostatku privrede u % |
|----------------|---|
| Srbija | 39,6 |
| Letonija | 31,9 |
| Mađarska | 30,1 |
| Estonija | 24,6 |
| Slovenija | 27,4 |
| Litvanija | 28,0 |
| Poljska | 24,9 |
| Rumunija | 20,3 |
| Bugarska | 27,2 |
| Slovačka | 22,6 |
| Češka | 20,3 |
| EU 10 – prosek | 25,8 |

Izvor: MMF

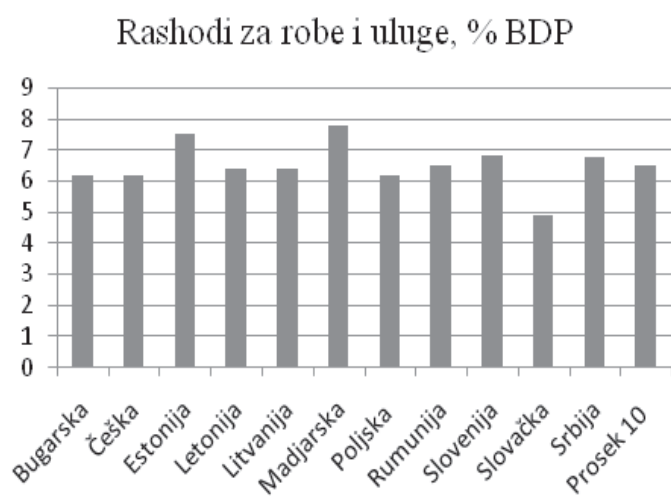
Iz prethodnog se može zaključiti da su uštede na platama u javnom sektoru neophodne i moguće, kao i da bi se najveći deo ušteta ostvario zamrzavanjem plata tokom 2012–2013. godine, a potom njihovim sporijim rastom od rasta BDP, u skladu sa fiskalnim pravilom. Zamrzavanjem, a potom sporijim rastom plata od rasta BDP smanjilo bi se učešće troškova rada zaposlenih u javnom sektoru za 1–1,5% BDP u narednih nekoliko godina, u zavisnosti od visine inflacije i stope rasta BDP. Uštede po osnovu smanjenja broj zaposlenih nisu zanemarive u narednih nekoliko godina mogle da iznose oko 0,5% BDP. Da bi ova mera dovela do trajnih ušteta vrlo je važno da se ona temeljno pripremi kako se na bi otpustili radnici čije angažovanje je potrebno u javnom sektoru. Upravo to se dogodilo u Srbiji 2006. godine kada su uz visoke otpremnine javni sektor napustili oni koji su neophodni za njegovo funkcionisanje (anesteziolozi, profesori matematike, fizike i engleskog i dr.). Stoga je država imala dupli trošak, prvi put po osnovu otpremnina, a drugi put zapošljavanjem novih radnika sa istim kvalifikacijama.

Eventualni pokušaj da se broj zaposlenih u sektoru države ili na nivou Republike prepolovi, doneo bi visoke fiskalne uštede, ali bi zahtevao drastičnu redukciju svih funkcija države ili ukidanje nekih funkcija, a to bi predstavljalo veliki ekonomski, pa i civilizacijski korak unazad.

5. Moguće je značajno smanjiti ili čak prepoloviti izdatke za nabavku robe i usluga u javnom sektoru, jer postoji korupcija u javnim nabavkama.

Rashodi za robe i usluge sadrže vrlo heterogene pozicije među kojima su najvažniji rashodi za kupovinu lekova u zdravstvu, rashodi za grejanje i druge komunalne usluge, rashodi za gorivo i električnu energiju, rashodi za održavanje zgrada i opreme u državnom vlasništvu, rashodi za kancelarijski materijal i dr. Na poziciji rashodi za robe u Srbiji se knjiže i izdaci za finansiranje plata zaposlenih u institutima iz oblasti prirodnih nauka (Institut Vinča, instituti u oblasti bioloških i medicinskih nauka i dr.) u iznosu od oko 10 mlrd dinara (0,3% BDP) - što veštački povećava izdatke za nabavku roba i usluga.

Grafikon L1-2. Rashodi za robe i usluge odabranih evropskih zemalja, % BDP-a



Izvor: Government finance statistics, Eurostat, za Srbiju Bilten javnih finansija

Kada su u pitanju mogući rashodi za robe i usluge neophodno je imati u vidu da su obim i struktura ovih izdataka velikim delom određeni funkcijama savremenih država i tehnologijom iz čega proizilazi relativno mala razlika u učešću izdataka za robe i usluge u BDP po zemljama. Razlike u cenama po kojima države kupuju robe i usluga kreću se u relativno uskom intervalu, naročito kada su u pitanju proizvodi koji su predmet međunarodne trgovine. Cene lekova, goriva, kompjuterske opreme, kancelarijskog materijala, odeće za vojsku i policiju, rezervnih delova za automobile su u Srbiji u proseku, slične cenama u zemljama u okruženju. Cene nekih proizvoda kao što su cene komunalnih usluga, struje, gasa ili cene rada (npr. plate naučnika, informatičara, konsultanata i dr.) u Srbiji su u proseku niže nego u regionu. Zbog navedenih razloga izdaci za robe i usluge u Srbiji, posmatrane kao % BDP, su na nivou proseka novih članice EU.

Prethodne činjenice demantuju procene mnogih ekonomista i političara, koji upravo na rashodima za robe i usluge vide veliki potencijal za uštede. Potencijali za uštede postoje ali su oni daleko od toga da se ovi rashodi mogu prepoloviti ili da se mogu smanjiti za 600 miliona evra.

Stoga se postavlja pitanje zbog čega je masovno rašireno uverenje da se ovi rashodi mogu drastično smanjiti? Odgovor na ovo pitanje je da se verovatno radi o metodološkoj grešci, koja se sastoji u tome da se uočene neracionalnosti na nekom pojedinačnom slučaju ekstrapoliraju na sve nabavke u državnom sektoru⁶. Jednostavnije rečeno to što je uočeno da se neki proizvod ili usluga plaća po ceni većoj za 30% od tržišne ne znači da se svi proizvodi koje država kupuje plaćaju po cenama većim od tržišnih. Štaviše, to nije ni moguće, jer se veliki deo onog što država kupuje odnosi na komunalne usluge, struju, gorivo⁷ i sl. koji se kupuju od javnih preduzeća po cenama koje su čak niže od tržišnih.

Drugi razlog što se potencijalne uštede precenjaju je što se vrlo često zanemaruje činjenice da u mnogim oblastima država ne kupuje dovoljnu količinu roba i usluga. Nedovoljna kupovina roba i usluga od strane države se u nekim slučajevima prevaljuje na građane, iako su oni već platili poreze i doprinose da bi dobili određenu uslugu (npr. u slučaju lekova i drugih medicinskih usluga), dok se u drugim slučajevima jednostavno ne kupuju dovoljne količina roba i usluga za pružanje, obrazovnih, zdravstvenih ili bezbednosnih usluga⁸.

6 Tome doprinosi i nedostatak podataka o iznosu i strukturi javnih nabavki, po vrstama roba i usluga, nivoima države, kao i nedostak podataka o cenama po kojima državni organi kupuju robe i usluge. Navedne podatke bi trebalo da prikupljaju, objavljuju i na osnovu njih vrše analize državni organi koji su zaduženi za javne nabavke i borbu protiv korupcije. Umesto podataka i detaljnih analiza o tome gde postoje neproaktivna trošenja i koliko ona iznose, njihovi predstavnici navode anegdotska zapažanja, koja su dostupna i laicima i na osnovu njih izvode opšte, često pogrešne zaključke.

7 Pri proceni mogućih ušteda često se zanemaruju ovi troškovi, koji su bilansno vrlo značajni, a gde je prostor za uštede vrlo mali.

8 Anegdotski primeri su: nedostatak protivgradnih raketa, nedostatak rezervnih delova za vojne avione, zastarela policijska oprema i dr.

Da li je Srbiji potrebna fiskalna konsolidacija i na koji način se ona može ostvariti

Iz prethodnog se ne može zaključiti da u nabavkama roba i usluga od strane države ne postoje neracionalnosti i korupcija, ali je sasvim sigurno da su oni manji, nego što se to zaključuje na osnovu pojedinačnih slučajeva. Da bi ostvarile uštede po osnovu nabavki roba i usluga neophodno je da se unapredi sistem javnih nabavki i pooštiri borba protiv korupcije. Međutim, veliki deo na ovaj način ostvarenih ušteda trebalo bi da se iskoristi za poboljšanje kvaliteta usluga države, što znači: bolju snabdevenost lekovima, uvođenje lekova novije generacije, bolje snabdevanje vojske, policije, obrazovanja i dr. Konačno, treba imati u vidu da će cene nekih roba i usluga koje značajno učestvuju u rashodima države, kao što su komunalne usluge, struja ili gas skoro sigurno u budućnosti rasti, pa će država za kupovinu iste količinu navedenih proizvoda imati veće rashode. Iz prethodnog se može proceniti da će neto ušteda po osnovu kupovine roba i usluga iznositi oko 0,5% BDP.

Indirektna potvrda procene da se po osnovu kupovine roba i usluga ne mogu ostvariti uštede od nekoliko procentnih poena BDP ili od 600 miliona evra, proizilazi iz toga da Srbija ima približno isti procenat izdataka za robe i usluge, kao i nove članice EU, iako navedene zemlje u proseku imaju bolji sistem javnih nabavki i manji stepen korupcije. Eventualni pokušaj da se navedeni izdaci prepolove, kako to predlažu neki ekonomisti, ugrozio bi obavljanje nekih od osnovnih funkcije države, u okviru kojih se troši najviše sredstva na kupovinu roba u usluga (zdravstvo, policija, vojska, poreska uprava i dr.).

6. Moguće je ukinuti sve subvencije i po tom osnovu uštedeti 3% BDP

Subvencije iz budžeta Republike, lokalnih samouprava i vanbudžetskih fondova iznose oko 3% BDP. U ovoj oblasti su tokom prethodnih nekoliko godina registrovani neki od najdrastičnijih oblika neproduktivnog trošenja sredstva poreskih obveznika. Subvencije su u Srbiji znatno veće nego u drugim zemljama pa Fiskalni savet preporučuje smanjivanje njihovog učešća u BDP na 2% u srednjem roku. Osim toga smanjile bi se ili ukinule i subvencije koje nisu uključene u konsolidovani bilans države, a koje se odobravaju preko Fonda za razvoj i drugih vanbudžetskih fondova.

Međutim, neki ekonomisti predlažu da se subvencije u celini i odmah ukinu i da se na taj način velikim delom reši problem fiskalne konsolidacije u Srbiji. Naravno da bi se ukidanjem subvencija za skoro tri p.p. BDP, značajno pomoglo fiskalnoj konsolidaciji, ali se postavlja pitanje da li je to ekonomski i društveno opravdano. U slučaju primene ove preporuke Srbija bi verovatno postala jedina država na svetu koja ne odobrava nikakve subvencije. Potpuno ukidanje subvencija je neopravdano i sa stanovišta ekonomske teorije, jer bi se tada smanjila količina dobara koja stvaraju pozitivne eksterne efekte.

Osim toga praktične posledice ove mere bile bi drastične: ona bi skoro sigurno dovela do prestanka rada železnice, promptnog pokretanja stečaja za sva preduzeća u restrukturiranju i gubitka oko 100 hiljada radnih mesta. Ukidanjem subvencija poljoprivredi Srbija bi postala jedina zemlja u Evropi koja ne odobrava takve subvencije, što bi negativno uticalo na inače nisku konkurentnost njene poljoprivrede, smanjenje izvoza i dr. Smanjenje subvencija komunalnim preduzećima bi zahtevalo jednokratno povećanje cena komunalnih usluga i cena gradskog prevoza u Beogradu za nekoliko desetina procenata.

Dok bi se trenutno ukidanje subvencija za preduzeća u restrukturiranju i druga preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju moglo razmotriti, ocenjujemo da je ukidanje subvencija za poljoprivredu i železnicu ekonomski i društveno neopravdano. Osim toga smanjenje subvencija lokalnim komunalnim preduzećima treba da ide postepeno, uporedo sa smanjenjem troškova njihovog poslovanja i povećanjem cena njihovih usluga.

7. Nije neophodno povećanje poreza, jer se potrebno povećanje prihoda može ostvariti efikasnijim oporezivanjem sive ekonomije.

U javnosti je često prisutan stav da je dodatne prihode moguće ostvariti efikasnijim oporezivanjem sive ekonomije, a da se pri tome ne povećavaju porezi. Pri tome je pomalo paradoksalno da se daju tako kategorični stavovi, o potencijalnim prihodima po osnovu oporezivanja sive ekonomije, a da već 10-tak godina u Srbiji nije realizovano nijedno ozbiljnije istraživanje na temu sive ekonomije. Umesto toga u javnosti se pojavljuju sasvim ne utemeljene procene sive ekonomije, koje se uglavnom zasnivaju na anegdotskim zapažanjima koja su po pravilu varljiva. Objašnjenja koja se pri tome daju često sadrže krupne metodološke greške⁹, što dodatno pojačava sumnju u validnost takvih procena.

Precizniji odgovor na pitanje koliko se dodatnih sredstva može ostvariti oporezivanjem sive ekonomije zahteva da se ona najpre proceni. Osim toga neophodno je imati u vidu da i u najuređenijim državama postoji siva ekonomija i da nigde nije manja od 10% BDP. Međutim, ni ta procena neće biti dovoljna jer se pri oceni mogućnosti povećanja prihoda mora uzeti u obzir stanje poreske administracije u Srbiji i neophodno vreme da se ono poboljša.

Neke ekonomske aktivnosti mogu da opstanu samo ako se u većoj ili manjoj meri obavljaju u sivoj ekonomiji, a u periodu krize se procenat takvih aktivnosti povećava. Stoga bi energičan pokušaj njihovog oporezivanja doveo do obustavljanja njihovog obavljanja, pa bi prihodi države, bar privremeno opali. Zatvaranjem radnji, ugostiteljskih objekata i preduzeća koji delimično rade na sivo, a delimično legalno, država bi izgubila ne samo poreze koje su do tada plaćali navedeni obveznici, nego i poreze na potrošnju koje su plaćali njihovi zaposleni.

Jedan od argumenata kojim se značajno može osporiti mogućnost ostvarenja znatnih dodatnih prihoda od sive ekonomije je i taj da je učešće poreskih prihoda u BDP Srbije visoko u odnosu na poreske stope. Zaključak se ne bi promenio kada bi se BDP povećao za 15-tak procenata, za koliko je verovatno potcenjen. I dalje bi učešće poreskih prihoda u BDP Srbije bilo visoko, u odnosu na date poreske stope, iz čega sledi da siva ekonomija u Srbiji nije značajno veća od proseka.

Naravno iz prethodnog se ne može zaključiti da u Srbiji ne postoji potencijal za ostvarenjem dodatnih prihoda efikasnijim oporezivanjem, ali je taj potencijal znatno manji nego što je neophodno povećanje prihoda. Procenjuje se da bi se boljom organizacijom poreske uprave u relativno kratkom roku poreski prihodi mogli povećati za oko 0,5% BDP – to bi se ostvarilo unapređenjem tehnologije plaćanja poreza i doprinosa na zarade, boljom organizacijom poreske uprave, suzbijanjem korupcije u poreskoj upravi i dr. Nakon toga, dodatno povećanje prihoda iz sive ekonomije suočilo bi se sa sve većim teškoćama, jer bi striktna primena propisa implicirala zatvaranje radnji, blokade preduzeća, prinudnu naplatu i dr – što bi povratno delovalo na smanjenje prihoda države. Generalno suzbijanje sive ekonomije teško se može ostvariti bez rešavanja opšteg problema finansijske nediscipline, a jezgrog tog problema predstavljaju preduzeća u restrukturiranju.

8. Nije neophodno zamrzavati penzije treba samo naplatiti dugove preduzeća prema penzijskom fondu ili ostvariti uštede na nekim drugim pozicijama.

Stavovi o mogućnosti rešavanja deficita penzijskog fonda naplatom dugova preduzeća prema PIO fondu su često iznošeni u javnost. Sasvim je jasno, da čak i kada bi navedena potraživanja bila naplativa njima nije moguće trajno povećati prihode PIO fonda, nego samo jednokratno. Međutim, najveći deo ovih potraživanja odnosi se na preduzeća u restrukturiranju i druga propala društvena i privatna preduzeća, pa će stoga u najboljem slučaju biti moguća naplata svega nekoliko procenata od iznosa potraživanja – objavljivanjem spiska najvećih poreskih dužnika ovo je postalo jasno i najširoj javnosti.

Izbegavanje zamrzavanja penzija na taj način što bi se na nekim drugim pozicijama rashoda ostvarile dodatne uštede takođe nije moguće jer su te uštede već uračunate u program fiskalne konsolidacije. Naime program konsolidacije sadrži uštede u drugim pozicijama rashoda, osim u slučaju javnih investicija i socijalne pomoći. Međutim, te uštede nisu dovoljne da se javna potrošnja smanji na održiv nivo pa je neophodno i zamrzavanje penzija. Ukoliko se pak ne prihvati zamrzavanje penzija, održiva fiskalna konsolidacija bi zahtevala još veće uštede na ostalim pozicijama, što

⁹ Npr. često se pri proceni sive ekonomije navodi bruto vrednost, a ne dodata vrednost. Osim toga u nekim slučajevima se delimična utaja poreza tretira kao potpuna. Siva ekonomije se meša sa statistički neobuhvaćenim aktivnostima, na koje se plaćaju porezi, a ponekad se kao siva ekonomije tretiraju i neoporezive aktivnosti, kao što je prodaja poljoprivrednih proizvoda na pijaci. Osim toga, siva ekonomija se često meša sa finansijskom nedisciplinom, slučajem kada poreski obveznici uredno prijavljuju obaveze, da bi izbegli krivičnu odgovornost ali ih ne plaćaju, jer su nesolventni – npr. ovo je čest slučaj sa preduzećima u restrukturiranju.

Da li je Srbiji potrebna fiskalna konsolidacija i na koji način se ona može ostvariti

bi moglo da znači: smanjenje nominalnih plata umesto njihovog zamrzavanja, ukidanjem subvencije preduzećima u restrukturiranju i pokretanjem stečajna za sva navedena preduzeća, dodatnim uštedama na robama i uslugama koje bi verovatno vodile nestašica u javnom sektoru i dr.

9. Treba ukinuti budžetske i vanbudžetske agencije, fondove i na taj način ostvariti uštede.

Uštede u ovoj oblasti su moguće i na njih se računa u fiskalnoj konsolidaciji, ali one nisu naročito bilansno značajne. Bez obzira na to neophodno je da se ukinu neproaktivna trošenja u ovoj oblasti, kako bi se pokazalo da nema privilegovanih ni zaštićenih institucija ni pojedinaca. Prostor za uštede nalazi se u ukidanju preklapanja nadležnosti između različitih agencija, kao i između agencija¹⁰ i odgovarajućih ministarstava, kao i u boljoj parlamentarnoj kontroli njihovih troškova, uključujući i troškove plata zaposlenih i troškove nabavke roba i usluga. U nekim slučajevima moguće je ukidanje agencija i fondova, njihovo spajanje ili pripajanje ministarstvima.

Međutim, neke agencije su osnovane sa ciljem da se određene funkcije izmeste iz nadležnosti vlade jer su te funkcije često u suprotnosti sa interesima stranaka članova Vlade (Agencije za zaštitu konkurencije, Agencije za telekomunikacije, Agencija za energetiku, Agencije za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Kancelarija zaštitnika građana dr.). Međunarodno, iskustvo pokazuje da osnivanje ovakvih agencija stvara šansu da se unaprede delatnosti koje su u njihovoj nadležnosti. Osim toga osnivanje ovih agencija je deo procesa evropskih integracija. U ovim slučajevima fokus aktivnosti treba da bude ne samo na efikasnoj kontroli troškova agencija, nego i na unapređenju efikasnosti njihovog rada, što znači da Agencija za zaštitu konkurencije uspešno sprečava zloupotrebu monopolskog položaja, Agencija za borbu protiv korupcije otkriva pojedinačne neregularnosti pri kupovini roba i usluga i dr.

U javnosti postoji dosta zabuna oko troškova Agencija, pa se u agencije svrstavaju neke od najstarijih funkcija države, koje postoje u svakoj državi kao što su BIA, VBA i dr. stoga se ukidanje ovakvih agencija ne može prihvatiti ako želimo da imamo svoju državu. Ako želimo da imamo državu moramo i da je plaćamo, finansiranje države na račun drugih preko zaduživanja moguće je samo u kraćem periodu što pokazuju primeri mnogih zemalja.

10. Ne treba povećavati PDV nego prethodno treba primeniti sve mere štednje i poboljšati naplatu poreza pa tek onda treba eventualno povećati PDV.

Ovakav stav je neposredna posledica precenjivanja mogućih ušteda na pozicijama tekuće potrošnje, a naročito ušteda po osnovu kupovine roba i usluga, smanjenja broja zaposlenih, ukidanja raznih državnih institucija, kao i precenjivanje mogućnosti ostvarenja dodatnih prihoda po osnovu boljeg oporezivanja sive ekonomije. U suštini ovakav stav predstavlja specijalni slučaj tvrdnje broj 2 prema kojoj stanje i tendencije u javnim finansijama Srbije nisu naročito rizične, a pa je stoga potrebna samo umerena i postepena korekcije aktuelne fiskalne politike. Realizacija ovakve politike bi dovela do toga da bi se vrlo brzo suočili sa činjenicom da navedene uštede nisu dovoljne, i da je fiskalni deficit i dalje visok, a ubrzano zaduživanje bi se ubrzano nastavilo.

Drugi nedostatak ovog predloga je u tome što realizacija navedenih ušteda zahteva značajno vreme, a sprečavanje daljeg rasta duga zahteva naglo i značajno smanjivanje fiskalnog deficita. Stoga je jedina realna alternativa za povećanje PDV smanjivanje nominalnog nivoa plata zaposlenih u javnom sektoru i penzija¹¹ - samo na taj način je moguće naglo i značajno smanjivanje fiskalnog deficita, bez povećanje poreza.

11. Povećanje PDV neće dovesti do povećanja prihoda jer će preduzeća preći u sivu ekonomiju ili blaži stav, povećanje prihoda će biti samo privremeno, nakon čega će opasti u odnosu na BDP, pa će biti neophodno ponovno povećanje PDV kroz godinu dve.

Empirijska istraživanja, u kojim se procenjuje izolovani efekat povećanja stope PDV na prihode, pokazuju da povećanje stope PDV u proseku dovodi do značajnog povećanja prihoda države¹². Sličan zaključak se može dobiti i jednostavnim uvidom u kretanje prihoda od PDV u odnosu na BDP u zemljama u kojima su tokom prethodnih godina

10 U javnosti je stvorena zabuna u vezi sa funkcionisanjem agencija, fondova i drugih institucija, kao i o mogućim uštedama u ovoj oblasti. Naime, radi se o vrlo heterogenoj grupi institucija, od kojih neke predstavljaju klasične budžetske institucije kao što su BIA, VBA i sl., dok su druge relativno nove vanbudžetske institucije, koje imaju sopstvene vanbudžetske prihode. Jedino što je zajedničko, navedenim institucijama je to što se nazivaju agencijama.

11 U slučaju penzija nije sigurno da li je njihovo smanjivanje zakonski moguće tj. da li je ustavno.

12 Neobično koliko srpski ekonomisti veruju u Leferovu kriju, iako je njeno važenje empirijski vrlo slabo potkrepljeno.

povećane stope PDV. U svim zemljama koje su u toku poslednje recesije povećale PDV došlo je do povećanje učešća prihoda od PDV u BDP¹³, dok su prihodi od ostalih poreza uglavnom opadali. Ipak, preciznije procene uticaja na povećanja stope PDV na poreske prihode zahteva primenu ekonometrijskih modela, kako bi se kontrolisao uticaj ostalih faktora (promena strukture agregatne tražnje, negativan ciklični uticaj proizvodnog jaza na PDV u periodu recesije i dr.) na prihode od PDV.

Međutim, ono što je nesporno da samo povećanje poreza u slučaju Srbije nije dovoljno za fiskalnu konsolidaciju. Upravo zbog toga Fiskalni savet je predložio program u kome se 4/5 konsolidacije sprovodi smanjenjem tekućih rashoda, a samo 1/5 povećanjem poreza. Stoga ako država samo poveća PDV, a ne primeni mere štednje na strani rashoda, ili ih primeni samo delimično, tada će se država zaista naći pred problemom kroz godinu-dve.

Zaključak

Populistički predlozi za fiskalnu konsolidaciju su delom posledica nepoznavanja činjenica o javnim finansijama u Srbiji, mada to nije jedini razlog. Deo razloga je posledica namere nekih ekonomista i političara da ponude naizgled brza i bezbolna rešenja, koja neće pogoditi većinu građana, **ali takva rešenja jednostavno ne postoje. Ponekad se populistički predlozi formulišu kroz stav da teret fiskalne konsolidacije ne treba da snose građani Srbije, nego država.** Međutim, država nije fizički entitet, pa ne može da snosi troškove fiskalne konsolidacije.

Bilo bi dobro da se ceo teret fiskalne konsolidacije svede na ukidanje društveno i ekonomski neprihvatljiv trošenja, kao što su: ukidanje provizija po osnovu javnih nabavki, smanjivanje visokih plata u agencijama i fondovima, otpuštanje nepotrebnih činovnika i naplata poreza od privilegovanih i nepoštenih biznismena. Na žalost to nije moguće, jer su uštede po osnovu socijalno neprihvatljivih trošenja nedovoljne, pa je neophodno da znatan deo troškova fiskalne konsolidacije podnesu svi građani Srbije. Samo je pitanje kako će se ti troškovi rasporediti: da li će veći deo tereta snositi zaposleni u državnom sektoru (zamrzavanje plata), korisnici primanja od državnog sektora (penzioneri, korisnici subvencija) ili svi građani Srbije (povećanje PDV). Čini se da mnogi predlozi za fiskalnu konsolidaciju sadrže zabludu ili obmanu, koja se sastoji u tome da postoje mere koje neće pogoditi nikoga, osim korumpiranih i nepotrebnih činovnika i privilegovanih i nepoštenih biznismena. Nuđenje lakih, brzih i bezbolnih rešenja od starne nekih ekonomista, ukazuje na odsustvo odgovornosti, ali i kršenje elementarnih profesionalnih standarda.

Na drugom ekstremu, u odnosu na populističke predloge, nalaze se libertarijanski predlozi koji sadrže radikalne mere, kao što su: ukidanje svih subvencija, otpuštanje polovine zaposlenih u javnom sektoru, smanjivanje plata i penzija za 20-30% koji bi u principu obezbedili fiskalnu konsolidaciju, ali bi imali izrazito negativne ekonomske i društvene posledice. Dok populistički predlozi suštinski znače odlaganje ili odustajanje od fiskalne konsolidacije, libertarijanski predlozi bi imali za posledicu urušavanje nekih od osnovnih funkcija savremenih država, kao što su javno zdravstvo ili javno obrazovanje.

Literatura:

1. Arsić (2009) "Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora", *Kvartalni monitor br. 19*. FREN
2. Fiskalni savet (2012) „*Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012–2016 godina*“
3. EU (2012) "*Taxation trends in EU*",
4. Svetska banka (2008) "*Kako sa manje uraditi više*",

13 EU (2012) Taxation trends in EU