

POD LUPOM

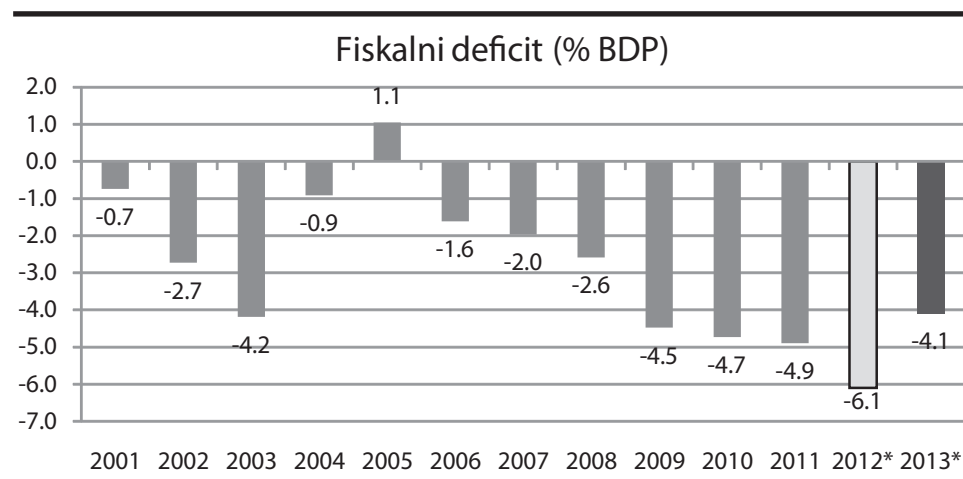
Fiskalna konsolidacija i oporavak privrede Srbije¹

Milojko Arsić*

Predloženim programom fiskalne konsolidacije smanjena je verovatnoća dužničke krize, ali ne i otklonjena. Programom fiskalne konsolidacije za 2013. godinu, koji uključuje povećanje poreza, smanjenje rashoda i rast jednokratnih prihoda realizovana je približno trećina neophodnog smanjivanja fiskalnog deficita. Preostale dve trećine fiskalnog prilagođavanja, u periodu 2014–2015. godine skoro isključivo treba da se realizuju preko smanjenja rashoda, što implicira strukturne reforme u svim sektorima koji se finansiraju iz javnih sredstva. Cilj reformi javnog sektora osim smanjenja rashoda treba da bude i povećanje njegove efikasnosti. U periodu fiskalne konsolidacije državi će biti potrebna znatna sredstva za finansiranje deficita i otplatu dospelih kamata – neophodna sredstva će biti obezbeđena samo ako se očuva poverenje investitora. Efekti fiskalne konsolidacije na rast biće pozitivni u slučaju Srbije, čak i u kratkom roku, jer je relevantna alternativa konsolidaciji dužnička kriza i recesija, a ne privredni oporavak uz visok fiskalni deficit i dodatno zaduživanje. Fiskalna konsolidacija predstavlja prvi urgentan korak ka vraćanju privrede Srbije na održivu putanju rasta. Međutim, za dugoročno održiv oporavak i rast privrede, osim fiskalne konsolidacije neophodne su temeljne reforme privrednog sistema, jer se efektivna ograničenja za rast privrede u slučaju Srbije nalaze na strani ponude, a ne na strani tražnje. Konkurentan kurs dinara i unapređenje privrednog ambijenta mogu da ublaže negativne posledice nepovoljnih privrednih kretanja u okruženju i smanjenja domaće tražnje.

1.1. Dinamika i struktura fiskalne konsolidacije

Predloženi program fiskalne konsolidacije predstavlja značajan zaokret u odnosu na fiskalnu politiku koja je sprovedena od sredine 2011. godine i u toku 2012. godine. Fiskalni deficit u 2013. godini će se verovatno smanjiti za 2–2,5% BDP. Ukoliko se u toku naredne godine ne usvoje dodatne mere štednje fiskalni deficit će verovatno biti veći za oko 0,5% BDP od planiranog nivoa tj. iznosiće oko 4% BDP umesto planiranih 3,6% BDP. Prema tome fiskalni deficit će se smanjiti odnosno za oko 30–40% u odnosu na 2012. godinu, a ne za jednu polovinu kao što se to za sada zvanično



procenjuje. Smanjenje fiskalnog deficita u narednoj godini je značajno u odnosu na vrlo visoki deficit koji je ostvaren u izbornoj 2012. godini. Međutim, deficit u 2013. godini će biti tek nešto manji od ostvarenog deficita u 2009. i 2010. godini. Stoga se fiskalna politika za 2013. godinu može interpretirati kao vraćanje na održivu putanju od koje se odstupilo počev od sredine 2011. godine.

* Ekonomski fakultet i FREN

¹ U domaćoj javnosti se pod pojmom kvazifiskalne dažbine najčešće podrazumeva čitav skup neporeskih dažbina koje uvodi država na svim nivoima, kada je iznos dažbine veći od vrednosti protivnakanade ili protivusluge. Međutim, problem u sistemu javnih prihoda u Srbiji ne čine samo kvazifiskalne, već i brojne fiskalne dažbine, neporeskog karaktera (njihov preveliki broj, neadekvatna parametrizacija i sl.). S obzirom da je fokus ovog rada na reformi čitavog skupa neporeskih prihoda, a ne samo kvazifiskalnih dažbina, ispravno bi bilo koristiti naziv neporeske dažbine, ali zbog odomaćenosti ovog termina u javnosti, ipak će se koristiti termin kvazifiskalne dažbine.

Smanjenjem fiskalnog deficita u narednoj godini realizovaće se **približno trećina fiskalne konsolidacije koja je neophodna** da bi se zaustavio rast javnog duga u odnosu na BDP, a potom i započelo njegovo obaranje. Pri tome je nešto manje od polovine smanjenja fiskalnog deficita u 2013. godini posledica neto povećanja poreza, dok je preostali deo uglavnom rezultat realnog smanjenja penzija i plata, kao i povećanja jednokratnih prihoda u iznosu od 0,5% BDP. Povećanje poreza (PDV, akciza, poreza na dobit i dr.), doneće dodatne prihode od oko 1,5% BDP, ali će se ukidanjem kvazifiskalnih dažbina i smanjenjem carina izgubiti prihodi od oko 0,5% BDP. U hipotetičkom slučaju, da porezi nisu povećani fiskalni deficit u narednoj godini bi iznosio preko 5% BDP što je na nivou 2011. godine, ali iznad ostvarenog fiskalnog deficita u 2009-2010. godini.

Važno pitanje za ekonomsku politiku je priroda fiskalnog deficita tj. u kojoj meri je fiskalni deficit rezultat cikličnih i privremenih faktora, a u kojoj meri je rezultat sistemske neusklađenosti između poreske politike i politike rashoda, kao i dugoročnih makroekonomskih i demografskih trendova. Ukoliko je fiskalni deficit posledica cikličnih faktora onda će on spontano biti eliminisan sa oporavkom privrede. Suprotno, ako je fiskalni deficit rezultat strukturnih faktora tada je za njegovo eliminisanje neophodno smanjenje rashoda i/ili povećanje poreza u odnosu na BDP. Primenom odgovarajućih statističkih procedura moguće je približno proceniti u kojoj meri je ostvareni deficit rezultat cikličnih i privremenih, a u kojoj meri sistemskih faktora.

Strukturni, odnosno sistemski fiskalni deficit u Srbiji je u 2012. godini je bio približno jednak stvarnom fiskalnom deficitu jer su efekti recesije (pad BDP), neutralisani rastom domaće tražnje, odnosno apsorpcionim jazom². U Srbiji proizvodni i apsorpcioni jaz utiču podjednako na poreske prihode i na fiskalni deficit³, a njihovo odstupanje od ravnotežnog nivoa je takodje bilo podjednako ali u suprotnom smeru. Dok će u 2012. godini nepoljoprivredni BDP biti za 4 p.p. ispod ravnotežnog nivoa, deficit tekućeg platnog bilansa biće za oko 4 p.p. veći od dugoročno održivog nivoa. Iz prethodnog se može zaključiti da je fiskalni deficit u Srbiji u celini strukturne prirode, što znači da se on neće otkloniti oporavkom privrede – ono što će se dobiti većim porezima zbog rasta BDP izgubiće se manjim porezima zbog smanjenja tražnje i njenog restrukturiranja ka manje oporezovanim oblicima (investicijama i izvozu).

Povećanje poreza kao način za smanjenje fiskalnog deficita tokom 2012. godine je bilo neophodno, ali u budućnosti ne bi bilo opravdano znatnije povećanje poreskog opterećenja. Značajniji rast poreskog opterećenja bi ugrozio poresku konkurentnost Srbije, što bi destimulativno uticalo na zaposlenost i investicije, a time i na rast BDP. U narednim godinama je poželjna prihodno neutralna poreska reforma kojom bi se promenila struktura poreskog sistema u pravcu stvaranja povoljnijih uslova za investiranje i zapošljavanje.

S obzirom da će poreske reforme u budućnosti biti uglavnom prihodno neutralne prestalo smanjivanje fiskalnog deficita sa nivoa od preko 4% u 2013. godini do nivoa od 1% u 2015. godini u celini treba da se ostvari smanjenjem učešća javne potrošnje u BDP. To znači da je npr. u 2014. godini neophodno smanjivanje učešća javne potrošnje u BDP za 2-2,5 p.p. što je duplo više od smanjenja rashoda koje će se ostvariti tokom 2013. godine. Ako ni BDP u 2014. Godini rastao po stopi od npr 4% u 2014. godini to bi bi olakšao smanjenje učešća javne potrošnje u BDP, ali će ono i dalje biti vrlo teško i zahtevaće znatne uštede u skoro svim segmentima javne potrošnje isključujući javne investicije i socijalnu zaštitu. Sa stanovišta fiskalne konsolidacije relevantno je da će zbog restrukturiranja privreda ka izvozu i investicijama u budućnosti poreski prihodi sporije rasti od rasta BDP.

Za sada ne postoji jasan plan Vlade kako će se navedeno smanjenje javne potrošnje ostvariti. Stoga je za kredibilnost programa fiskalne konsolidacije neophodno da se već do kraja prvog kvartala naredne godine načelna opredeljenja za smanjenje javne potrošnje pretvore u konkretne čijom primenom će se **načelna opredeljenja ostvariti. Umesto uopštenih stavova o neophodnosti reformi, kredibilna fiskalna konsolidacija zahteva, da Vlada precizno usvoji šta će i kada preduzeti da bi se rashodi smanjili za planirani iznos.**

Oporavak privrede Srbije i uspeh programa fiskalne konsolidacije i oporavak privrede Srbije značajno zavise od poverenja investitora u ekonomsku politiku Vlade. Prve reakcije investitora na objavljeni program fiskalne konsolidacije u Srbiji bile su povoljne, što se ispoljilo kroz niske kamatne stope po kojim se Srbija zadužila na međunarodnom finansijskom tržištu u periodu septembar – novembar tekuće godine. Ipak niske kamatne stope nisu samo posledica rasta poverenje investitora u ekonomsku politiku Vlade Srbije, nego i povećane likvidnosti na međunarodnom finansijskom tržištu usled snažne monetarne ekspanzije FED-a i ECB. U kojoj meri je ovaj faktor važan može se uočiti iz toga da su se druge zemlje iz Centralne i Istočne Evrope zaduživale po niskim kamatnim stopama u periodu septembar-oktobar 2012. godine: Poljska 3,75% , Češka 3,87%, Rumunija 4,5% Bugarska 4,25%, dok je Srbija u istom

² Negativan proizvodni jaz je uticao na pad prihoda od direktnih poreza, a pozitivan aprosopcioni jaz je uticao na veće prihode od indirektnih poreza.

³ Videti Arsić i dr (2012)

periodu plaćala kamatne stope 5,25-6,5%⁴. Slični zaključci se dobijaju i poređenjem stope prinosa koja se ostvaruje pri trgovini državnim obveznicama na sekundarnom tržištu (videti poglavlje 6).

Uprkos, povoljnim uslovima zaduživanja na međunarodnom finansijskom tržištu poverenje investitora u ekonomsku politiku Vlade i perspektive privrede Srbije je i dalje nisko. Premija na rizik za Srbiju je među većim u zemljama Centralne i Istočne Evrope (videti poglavlje 6). Za uspešan oporavak privrede Srbije nije dovoljno da poverenje održi na postojećem niskom nivou. Trajnije povećanje poverenja investitora u ekonomsku politiku i perspektive privrede Srbije bi se potvrdilo samo ukoliko se poveća kreditni rejting zemlje. Međutim, za sada još nema naznaka da se tako nešto može očekivati. Štaviše, postoje rizici i da se postojeći skroman nivo poverenja izgubi, bilo zbog značajnijeg odstupanja od programa fiskalne konsolidacije, bilo zbog nekih nepredviđenih šokova (npr. nastavak recesije u EU i Srbiji) ili zbog značajnijeg odstupanja od programa fiskalne konsolidacije.

Stoga je za Srbiju od izuzetne važnosti da se početkom naredne godine potpiše novi aranžman sa MMF, kako bi se učvrstila kredibilitnost ekonomske politike Srbije. Oslanjanje isključivo na poverenje privatnih investitora je suviše rizična strategija, jer ono može da se izgubi relativno brzo, a u tom slučaju posledice za Srbiju bi bile krajnje nepovoljne.

1.2. Fiskalna konsolidacija i privredni rast

Fiskalna konsolidacija, po pravilu, ima različite efekte na privredni rast u kratkom i srednjem roku. Kratkoročni efekti fiskalne konsolidacije na privredni rast zavise od toga šta je relevantna alternativa fiskalnoj konsolidaciji: nastavak politike visokog fiskalnog deficita i zaduživanja ili kriza javnog duga. Ako je relevantna alternativa nastavak politike visokog fiskalnog deficita i zaduživanje, tada fiskalna konsolidacija utiče na usporavanje rasta privrede. Smanjenje potrošnje (državne i dela privatne potrošnje koju finansira država) i povećanje poreza, pod ostalim nepromenjenim uslovima, uticaće na smanjenje domaće tražnje, a time i na usporavanje rasta BDP. Kvantitativni uticaj smanjenja državne potrošnje na rast BDP zavisi od visine fiskalnih multiplikatora, što su multiplikatori manji to će uticaj fiskalne konsolidacije na usporavanje privrednog oporavaka biti manji. Prethodna alternativa je relevantna za zemlje koje imaju visok kreditni rejting i relativno nizak odnos javnog duga prema BDP. Međutim, ako je relevantna alternativa fiskalnoj konsolidaciji kriza javnog duga, tada fiskalna konsolidacija i u kratkom roku pozitivno utiče na privredni rast.

Sa obzirom da će javni dug u Srbiji krajem 2012. godini dostići 60% BDP, a da je kreditni rejting Srbije vrlo nizak, ocenjujemo da bi u slučaju Srbije relevantna alternativa fiskalnoj konsolidaciji kriza javnog duga. Stoga će fiskalna konsolidacija u Srbiji i u kratkom roku pozitivno uticati na privredni rast u odnosu na relevantnu alternativu – dužničku krizu. Kriza javnog duga bi imala za rezultat pad BDP i zaposlenosti za 5-10%, što je znatno više od negativnog uticaja fiskalne konsolidacije na privredni rast.

Međutim, sa analitičkog stanovišta interesantno je koliko iznosi negativan efekat fiskalne konsolidacije na privredni rast u odnosu na hipotetički (ali neodrživ) nastavak ekspanzivne fiskalne politike sa godišnjim deficitom od oko 6% BDP. Negativan uticaj fiskalne konsolidacije na privredni rast u ovom hipotetičkom slučaju jednak je proizvodu fiskalnih multiplikatora i visine fiskalnog prilagođavanja tj. iznosa smanjenja strukturnog fiskalnog deficita u odnosu na BDP.

Na osnovu komparativnih analiza koje su rađene za slične zemlje može se oceniti da fiskalni multiplikatori u Srbiji iznose 0,2-0,3. Indirektna potvrda niske vrednosti fiskalnih multiplikatora u Srbiji dobija i na osnovu skromnih efekata enormne fiskalne ekspanzije na rast BDP u 2012. godini. Uprkos fiskalnom deficitu od oko 6% BDP, nepoljoprivredni BDP je u ovoj godini ostvario nulti rast. Iz prethodnog sledi da bi smanjene fiskalnog deficita u 2013. godini, za 2-2,5% BDP, pod ostalim nepromenjenim uslovima uticalo na usporavanje rasta privrede za oko 0,6% BDP. Slično tome ukupna fiskalna konsolidacije u periodu 2013-2015. godina, kojom se smanjuje strukturni fiskalni deficit za oko 5% BDP uticala bi na smanjenje rasta BDP za oko 1,25% u odnosu na hipotetički rast koji bi se ostvario uz nastavak ekspanzivne fiskalne politike. Negativni efekti fiskalne konsolidacije na rast bi mogao da bude i manji pod uslovom da fiskalna konsolidacija bude kredibilna, jer bi u tom slučaju rast privatnih investicija i potrošnje građana delimično neutralisali negativne efekte fiskalne konsolidacije. Na osnovu prethodnog ocenjuje se da bi negativan uticaj fiskalne konsolidacije na usporavanje privrednog rasta bio mali, čak i u odnosu na hipotetički rast BDP koji bi se ostvario uz nastavak ekspanzivne fiskalne politike.

⁴ Da bi poređenja kamatnih stopa bila adekvatne neophodno je da se odnose na isti vremenski period jer se uslovi na svetskom finansijskom tržištu relativno brzo menjaju. Takođe neophodno je voditi računa i o razlikama u ročnosti emitovanih obveznica.

Visina fiskalnih multiplikatora u Srbiji

Procene fiskalnih multiplikatora kreću se u širokom intervalu od 0-1,5. U slučaju Srbije fiskalni multiplikatori su skoro sigurno na donjoj granici navedenog intervala jer velika većina faktora koji utiču na visinu multiplikatora u slučaju Srbije deluje u smeri njihovog smanjenja. U Srbiji kao maloj otvorenoj privredi veći deo fiskalnih stimulansa odliva se na uvoz, a ne na pokretanje domaće proizvodnje. Dvovalutni sistem koji postoji u Srbiji ima za posledicu izrazitu varijabilnost kursa dinara koji reaguje na najmanje promene monetarne i fiskalne politike, a potom i na rast cena, čime se smanjuje visina fiskalnih multiplikatora. Visoka inflacija, koja u Srbiji postoji tokom cele recesije onemogućava primenu ekspanzivne monetarne politike kao što je to slučaj sa drugim zemljama. Restriktivna monetarna politika, koja se u Srbiji iznuđeno sprovodi, umesto uobičajene akomodirajuće monetarne politike, smanjuje visinu fiskalnih multiplikatora. I drugi faktori koji utiču na visinu fiskalnih multiplikatora, kao što je visina javnih investicija, poverenje investitora i građana utiču na to da su fiskalni multiplikatori u Srbiji niski.

Posmatrano po vrstama fiskalnih podsticaja koji su u Srbiji primenjivani tokom aktuelne recesije ocenjuje se da je većina njih bila relativno malo delotvorna. Jedan od retkih stimulansa koji se pokazao delotvornim su subvencije za bankarske kredite. Efikasnost ove mere manifestuje se time što se sa relativno skromnim sredstvima države podstiče odobravanje višestruko veće sume kredita privredi. Subvencije za kredite predstavljaju neku vrstu iznuđene mere kojom se nadoknađuje nedelotvornost monetarne politike u dvovalutnom sistemu. U dvovalutnom sistemu standardni mehanizmi monetarnih podsticaja, kao što je smanjene referentne kamatne stope ili smanjenje obaveznih rezervi se prelivaju na tražnju za devizama, umesto da se povećana likvidnost iskoristi za rast kredita privredi i građanima. Stoga, čak i malo popuštanje u monetarnoj politici dovodi do značajne deprecijacije dinara i rasta inflacije, umesto do rasta kredita i privredne aktivnosti.

Očekuje se da će efekti fiskalne konsolidacije na rast privrede u srednjem i dugom roku, biti pozitivni i to po više osnova. Međutim, koliki će biti pozitivni efekti zavisi od toga na koji način će se sprovesti fiskalna konsolidacija, kao i od toga u kojoj meri će ona biti praćena reformama javnog sektora i privrednog sistema. Predloženi program fiskalne konsolidacije dominantno se oslanja na smanjenje rashoda, što je u skladu sa praksom uspešnih programa. Planirano ukupno smanjenje strukturnog fiskalnog deficita u periodu 2013-2015. godine iznosi 5 p.p. BDP, od čega se samo 1 p.p. ostvaruje kroz povećanje poreza, a preostalih 4 p.p. BDP kroz rashode. Fiskalnom konsolidacijom će se smanjiti učešće javnih rashoda na oko 40% BDP što je primereno za zemlju na nivou razvijenosti Srbije i što je u skladu sa ciljnim dugoročnim rastom privrede Srbije od 4-5% prosečno godišnje. Javna potrošnja od oko 40% BDP, fiskalni deficit između 0- 1% BDP, i opadanje odnosa javnog duga prema BDP pozitivno će uticati na kreditni i investicioni rejting Srbije, što bi doprinelo smanjenju kamatnih stopa i povećanju investicija.

Uticaj fiskalne politike na rast ne zavisi samo od visine ukupnog poreskog opterećenja i visine javnih rashoda, nego i od strukture poreskog sistema i javnih rashoda, kao i od efikasnosti javnog sektora. Sa stanovišta privrednog rasta povoljnije je da porezi na potrošnju i imovinu budu viši, a porezi na faktore proizvodnje niži. Visoki porezi na faktore proizvodnje povećavaju njihovu cenu, što u dugom roku dovodi do smanjivanja brzine akumulacije kapitala i sporijeg rasta zaposlenosti, a time i do sporijeg rasta privrede. Povećanje učešća javnih investicija i smanjenje učešća tekuće javne potrošnje pozitivno bi uticalo na privredni rast. Za dugoročno održiv rast privrede od presudne važnosti je efikasan javni sektor, koji treba da obezbedi povoljne uslove za privredni razvoj, a to znači da obezbedi jednostavne zakone, kvalitetnu saobraćajnu, energetska i telekomunikacionu infrastrukturu, obrazovanu radnu snagu i dr.

1.3. Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora

Međutim, smanjenje rashoda nije jedini cilj reforme javnog sektora. Strukturne reforme treba da budu realizovane tako da se ostvare uštede u navedenim sektorima, a da se pri tome sačuva dostupnost usluga države i poboljša njihov kvalitet. U principu fiskalna konsolidacija se može ostvariti i smanjivanjem javnih investicija, ali bi to bilo krajnje pogubno po dugoročno održivi rast privrede Srbije. Slično, reforme obrazovanja ili zdravstva kojima bi se ograničila dostupnost navedenih usluga stanovništvu Srbije ili smanjio njihov kvalitet, ne bi se mogle smatrati uspešnim čak i ako bi se njihovom primenom ostvarile uštede koje su neophodne za fiskalnu konsolidaciju. Takve reforme bi obezbedile makroekonomsku stabilnost, ali ne bi doprinele dugoročno održivom rastu privrede Srbije.

Fiskalna strategija sadrži načelno opredeljenje za realizaciju strukturnih reformi, ali ne i konkretne mere i rokove u kojima bi se reforme sprovele. Tako npr. kao važan prioritet se navodi penzijska reforma, ali ne kako i kada će se ona ostvariti: da li će se uvesti aktuarski penali za prevremeno penzionisanje i nagrade za kasnije penzionisanje, kojom

dinamikom će se povećavati minimalna starosna granica za penzionisanje, kojom dinamikom će se povećavati standardna starosna granica za žene i dr. Slično u Fiskalnoj strategiji se planira reforma obrazovanja, ali ne i mere kojima će se ona ostvariti, da li će se ići na racionalizaciju mreže osnovnih i srednjih škola, kako će se podstaći ukрупnjavanje odeljenja, da li se planira i kada uvođenje obaveznog srednjeg obrazovanja, kojim merama će se podstaći poboljšanje kvaliteta obrazovanja na svim nivoima od osnovnog obrazovanja do doktorskih studija, da li će se nastaviti finansiranje nekvalitetnih državnih univerziteta i fakulteta, pod kojim uslovima bi se studiranje na privatnim fakultetima finansiralo od strane države i dr.?

Slično, kada su u pitanju subvencije, jedna od rashodnih pozicija na kojoj su u budućnosti neophodne značajne uštede, ne postoji plan redukcije i ukidanje nekih više nego spornih subvencija kao što su subvencije za radna mesta, investitore i dr. Štaviše, ni politika subvencija za poljoprivredu nije konzistentna jer istovremeno postoje subvencije po hektaru kojima se podstiče smanjenje proizvodnje i subvencije po količini proizvodnih proizvoda kojima se podstiče povećanje proizvodnje.

Višak zaposlenih u javnom sektoru, koji su predstavnici aktuelne Vlade (pre izbora i odmah nakon izbora) procenivali na stotine hiljada – što je bilo ekstremno preterivanje, sada se se u potpunosti ignoriše. Štaviše, postoje izjave da krize nije vreme za otpuštanje, što je apsurdno jer je otpuštanje suvišnih radnika način na koji se rešava kriza.

Sa stanovišta kredibiliteta Vlade neophodno je da sektorske reforme koje se donese na određenu oblast (obrazovanje, zdravstvene zaštite, poljoprivredu, subvencije, kulturu, nauku) budu bilansno konzistentne sa Fiskalnom strategijom vlade. Umesto toga u većini sektorskih strategija planira se povećanje učešće rashoda za te sektore u BDP – ako bi se to dogodilo tada bi se povećalo učešće ukupne javne potrošnje u BDP, umesto da se smanji. U većini strategija u prvom planu su povećanje trošenja sredstva, dok je efikasnost trošenja (moguće uštede, kvalitet usluga i dr.) u drugom planu. Neusklađenost sektorskih strategija i Fiskalne strategije odražava odsustvo koordinacije u okviru aktuelne Vlade, što je bio slučaj i sa prethodnim vladama. Jedna od posledica toga je i da sektorske strategije, koje nisu fiskalno održive ostaju mrtvo slovo na papiru ili što je još gore dovode do povećanja neproaktivnih trošenja.

Otklanjanje vertikalne neravnoteže prihoda i rashoda između različitih nivoa država je važno kako sa stanovišta fiskalne konsolidacije, tako i sa stanovišta povećanja efikasnosti države. Navedenu neravnotežu je u principu moguće otkloniti na različite načine: povećanjem učešća Republike u porezu na zarade, prenošenjem nekih funkcija sa Republike na lokalne samouprave ili smanjenjem transfera lokalnim samoupravama. Sa makroekonomskog stanovišta najbolje bi bilo prvo rešenje, ali zbog stavova predstavnika aktuelne Vlade čini se da je ono isključeno i da je moguće prenošenje određenih nadležnosti na lokalni nivo. Ukoliko se određene funkcije budu prenosile na lokalni nivo, sa stanovišta fiskalne konsolidacije, važno je da prenos bude bilansno značajan, što znači da se prenesu obaveze u vrednosti od bar 20 mlrd dinara. Sa stanovišta ekonomske efikasnosti važno da se prenete funkcije na lokalnom nivou obavljaju bar podjednako efikasno kao i na republičkom. Unapred se mogu predvideti teškoće sa prenošenjem dodatnih funkcija na lokalni nivo, zbog izrazite regresivnosti fiskalne decentralizacije – siromašnije opštine neće biti sposobne da preuzmu dodatne funkcije. Međutim, i bogatije opštine će ispoljiti veliki otpor prema preuzimanju dodatnih funkcija – može se očekivati za će za dodatne funkcije tražiti dodatni novac.

U okviru reforme javnog sektora neophodno je u da se pre realizacije javnih investicija, ali i drugih programa Vlade, kao što su subvencije, uvede obavezujuća primena analize troškova i koristi. **Pri tome je sa zbog verodostojnosti navedenih analiza važno da opravdanost ocenjuje organ koji nije zavisao od predlagača – ministarstva ili Vlade.** Primena analize troškova i koristi bi sprečila realizaciju društveno nerentabilnih projekata, kao i određivanje prioriteta među opravdanim projektima. Postavlja se pitanje da li je rađena studija opravdanosti izgradnje pruge Valjevo-Loznica ili kanala Dunav-Morava-Vardar-Egejsko more? Ministarstvo finansija ne bi trebalo da ignoriše ovakve predloge jer bi njihovo eventualno finansiranje koštalo nekoliko milijardi evra, a njihova isplativost je više nego sporna. Takođe, i u slučaju opravdanih projekata neophodno je da se uvedu prioriteta kako bi se izbeglo preterano zaduživanje države ili započinjanje velikog broja projekata od kojih se ni jedan ne završava. Neophodno je da se, pre odobravanja programa subvencija, ali i tokom njihove realizacije uvede zakonski obavezujuća analiza njihove ekonomske opravdanosti. Obavezujuća primena ocene opravdanosti projekata bi se postepeno širila i na druga programe države kao sto su programi u obrazovanju, zdravstvu, unapređenju kapaciteta državne uprave⁵ i dr.

⁵ Tokom prethodne decenije realizovan je veliki broj programa koji je imao za cilj unapređenje kapaciteta republičke lokalne administracije – takve programe su uglavnom finansirali EU i pojedinačne države. Međutim stiče se utisak da većine realizovanih programa dala realtivno skromne rezultate.

1.4. Reforme privrednog sistema i privredni rast

U maloj, otvorenoj i evroiziranoj privredi kao što je srpska podsticaji na strani tražnje nemaju značajan uticaj na oporavak privrede ni u kratkom roku. U takvoj privredi fiskalna i monetarna politika imaju vrlo ograničen antirecesioni domet pa svaki pokušaj da se njima pokrene privrede više utiču na rast inflacije i spoljnog deficita nego što podstiče privredu aktivnost. Stoga ciljeve fiskalne politike treba ograničiti na održanje makroekonomske stabilnosti (niska inflacije, mala verovatnoće krize javnog i spoljnog duga i dr.), dok uslove za dugoročno održiv privredni rast treba stvarati kroz reforme javnog sektora i reforme privrednog sistema. Realizacija strukturnih reformi kojim bi se smanjili troškovi i rizici poslovanja u Srbiji omogućila bi da se ukinu skupe i neefikasne mere, kao što su razne vrste subvencija, čime bi se direktno doprinelo realizaciji fiskalne konsolidacije. Navedenim subvencijama osim toga, što u okviru postojećeg privrednog sistema ne mogu da podstaknu visok i održiv rast privrede zaposlenosti, grubo narušavaju ravnopravnost učesnika na tržištu i stvaraju pogodno tlo za korupciju i prevare.

Zagovornici politike izdašnih i neselektivnih subvencija, kao argument u prilog njihove primene navode to da bi privredna aktivnost i zaposlenost bez njih bila još manja. Navedeno objašnjenje bi bilo tačno samo pod uslovom da se postojeći privredni sistem tretira kao dat i nepromenljiv. S obzirom na to da su reforme privrednog sistema moguće, neke čak i u kratkom roku prethodno objašnjenje je neubedljivo. Stoga bi se razlozi za odlaganje reformi i oslanjanje na subvencija pre moglo naći u političkoj ekonomiji. Reforme na različite načine pogađaju uticajne interesne grupe (poslodavce, birokrate, političare), ali i glasače (radnike, penzionere) pa se zbog kratkoročnih političkih interesa kontinuirano odlažu. Na drugoj strani subvencije daju veliku diskrecionu moć što stvara prostor za različite rente, a u nekim slučajevima privremeno povećava političku popularnost onih koji ih odobravaju.

Strukturne reforme kojima bi se smanjili troškovi i rizici poslovanja u Srbiji i stvorio povoljniji ambijent za investiranje i poslovanje su brojne i raznovrsne i njihovo nabranje i obrazlaganje prevazilazi domen ovog rada⁶. Stoga ćemo se u ovom radu ograničiti na nekoliko najvažnijih strukturnih reformi čija realizacija je neophodna da bi se u Srbiji uspostavila funkcionalna tržišna privreda i stvorili povoljni uslovi za rast i investiranje⁷.

Uspostavljanje finansijske discipline odnosno uvođenje čvrstog budžetskog ograničenja predstavlja verovatno najvažniju reformu za unapređenje privrednog ambijenta. Kao pojavni oblik odsustva finansijske discipline javlja su problem nelikvidnosti, ali detaljnija analiza ukazuje da se iza njega krije nesolventnost velikog broja učesnika na tržištu. Kada bi problem bio samo u likvidnosti, ali ne u solventnosti, on bi se relativno lako rešio povećanjem ekspanzivnosti monetarne politike. Postojanje nesolventnih preduzeća generiše krupne rizike i troškove jer učesnici na tržištu nisu sigurni da li će, kada i u kom procentu naplatiti svoja potraživanja. Postojanje velikog broja nesolventnih učesnika na tržištu kreira gubitke solventnim preduzećima i bankama koji deo svojih potraživanja ne mogu da naplate. Navedeni rizici se odražavaju kroz smanjenje broja transakcija, visoke kamatne stope, ali i visoke cene proizvoda i usluga kojima se od solventnih subjekata naplaćuju gubici koji su nastali u poslovanju sa nesolventnim preduzećima.

Mada je uspostavljanje čvrstog budžetskog ograničenja navođeno kao jedan od najvažnijih ciljeva tranzicije, još pre više od dve decenije u ovoj oblasti u Srbije, još uvek nije ostvaren značajan napredak, jer su uvek postojali razlozi/izgovori za odlaganje njegove realizacije (sankcije, pokušaj **restrukturiranja, svetska ekonomska kriza i dr.**). Nesolventnost u Srbiji nije samo karakteristike bivših društvenih preduzeća nego i mnogih privatnih. Vlasnici i rukovodioci nesolventnih preduzeća, bez obzira da li se radi o državnim ili privatnim preduzećima, kontinuirano pokušavaju da troškove njihove sanacije prebace na državu, preciznije na sve građane – poreske obveznike. Masovna nesolventnost privatnih preduzeća, osim objektivnih nepovoljnih okolnosti za poslovanje (zastarela tehnologija, svetska kriza, visoke kamatne stope), dobrim delom je posledica činjenice da je postojeća preduzetnička klasa u Srbiji izrasla na preraspodeli bogatstva i privilegijama i da nije sposobna da opstane u ravnopravnoj tržišnoj utakmici.

Aktuelna Vlada je izašla sa nekoliko mera koje su važne za uspostavljanje finansijske discipline, kao što je ograničavanje rokova plaćanja, najpre za državu, a potom i za preduzeća i preduzetnike. Navedene mere su potrebne za uspostavljanje finansijske discipline, ali nisu najvažnije. Najvažnija mera za uspostavljanje finansijske discipline je efikasna primena stečajne procedure kojom bi nesolventna preduzeća promenila vlasnika ili bila likvidirana. Mada je u ovoj oblasti ostvaren određeni napredak, i dalje postoje krupni problemi: preduzeća u restrukturiranju su zakonom

6 Dobar vodič za neophodne strukturne reforme u Srbije mogli bi da budu izveštaji Svetskog ekonomskog foruma o konkurentnosti i izveštaj Svetske banke o uslovima poslovanja. Mada navedeni izveštaji imaju određene slabosti, naročito kada su u pitanju indikatori koji nisu merljivi, nego su rezultata percepcije (videti Ristić i Tanasković, Kvartalni monitor broj 25-26) loš plasman Srbije u određenoj oblasti na navedenim rang listama ukazuje na to koje su reforme prioritete.

7 Predlozi navedenih reformi uglavnom su sadržani u studiji „Postkrizni model ekonomskog rast i razvoja Srbije 2011-2020“, u poglavlju Arsić, M. „Reforme javnog sektora“. Predlozi sadržani u navedenoj studiji su aktuelni jer većina od njih do sada nije realizovana.

zaštićena od pokretanja stečaja, mnoga nesolventna privatna preduzeća na različite načine izbegavaju stečaj. Najave predstavnika Vlade da će se oročiti restrukturiranje preduzeća do sredine 2014. godine su ohrabrujuće, ali će pun efekt biti ostvaren samo ako se nakon toga i na navedene preduzeća efikasno primene stečajne procedure u slučaju njihove nesolventnosti. Za rešavanje problema nesolventnosti važno je i da se cene usluga infrastrukturnih preduzeća povećaju u skladu sa ekonomskim principima. Sve dok postoje preduzeća koja svoje proizvode prodaju ispod cene koštanja problem finansijske nediscipline će biti teško rešiv.

Osim neselektivnog eliminisanja nesolventnih preduzeća sa tržišta neophodno je da se usvojiti odgovarajuće zakonodavstvo kojim bi se drastično povećala krivična odgovornost za biznismene-prevarante koji serijski formiraju preduzeća, gomilaju obaveze u njima, a potom u situaciji kada obaveze višestruko prevazilaze imovinu preduzeća pokreću stečaj i osnivaju nova preduzeća.

Sastavni deo mera za uspostavljanje finansijske discipline je sistematska i neselektivna borba za suzbijanje sive ekonomije. Široko rasprostranjena siva ekonomija grubo narušava ravnopravnost uslova poslovanje privrednih subjekata, ali i ravnopravnost građana. Dok neki privredni subjekti i građani plaćaju uredno sve poreze, drugi delimično posluju u sivoj zoni, dok treći (skoro) u celini izbegavaju plaćanje poreza. Neselektivna naplata poreza bi doprinela da se na tržištu napravi jasne razlike između solventnih i nesolventnih preduzeća

Važna prepreka za poslovanje u Srbije su duge i netransparentne procedure za dobijanje različitih dozvola, što takođe ima za posledicu povećanja troškova i rizika poslovanja u Srbiji. Najnegativnije posledice na rast privrede Srbije imaju spore u netransparentne procedure za izdavanje građevinskih dozvola, koje direktno utiču na smanjenje obima investicije, a time i na zapošljavanje i rast. Iako je ovaj problem identifikovan pre skoro jedne decenije do sada nije postignuto zadovoljavajuće rešenje na nivou Republike, mada postoje neke lokalne zajednice koje su ostvarile značajan napredak. Stoga je neophodno doneti zakon u kome bi se striktno propisale procedure, njihovo trajanje, troškovi usluga, sankcije za one koje se na pridržavaju procedure i dr. kako bi se ovaj problem efikasno rešio⁸.

Poreske reforme u narednom periodu imaju kao najvažniji cilj unapređenje ambijenta za investicije i zapošljavanje. Najvažnija poreska reforma je povećanje opšte stope PDV i smanjenje fiskalnog opterećenja rada, preko smanjenja doprinosa. Smanjenje fiskalnog opterećenja rada i povećanje poreza na potrošnju predstavlja tzv. fiskalnu devalvaciju, kojom se unapređuje međunarodna cenovna konkurentnost privrede Srbije. Mada je ovakva reforma predložena u Srbiji pre nešto više od dve godine, u tadašnjoj Vladi nije postignuta saglasnost o njenom sprovođenju. Međutim, ocenjuje se da je primena navedene reforme i dalje opravdana, što potvrđuju primeri većeg broja zemalja koje su takvu reforme sprovele tokom prethodne dve godine ili se pripremaju da to urade. Druga važna poreska reforma odnosi se na porez na imovinu, gde je neophodno realizovati već broj značajnijih promena kao što su: integracija naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u porez na imovinu, usklađivanje poreske osnovica sa tržišnom vrednošću imovine, povećanje obuhvata imovine koja se oporezuje i dr.

Ukidanje nekih olakšica i oslobađanja treba prvenstveno da spreči pad prihoda zbog restrukturiranja privrede, a ne da poveća učešće poreza u BDP. U slučaju PDV opravdano je da se u narednim godinama određeni proizvodi prebace sa niže na višu stopu kako bi se u dužem periodu prešlo na jedinstvenu stopu PDV. Osim toga, opravdano je ukidanje poreskih olakšica i oslobađanja kod poreza na dobit s obzirom da će i nova stopa poreza biti konkurentna. Sa stanovišta smanjenja troškova i rizika poslovanja važno je da se smanje troškovi primene poreza, što podrazumeva pojednostavljenje poreskih procedura.

Osim navedenih strukturnih reformi neophodno je da se izrade sektorske strategije kojima bi se podstakao rast produktivnosti u sektorima za koje se procenjuje da imaju relativno sigurnu tražnju u budućnosti - kao što je to slučaj sa poljoprivredom. Pri tome je važno da različiti elementi podsticanje poljoprivrede (rešavanje pitanja vlasničkih odnosa, subvencije, poreska politika, podsticanje zadrugarstva, javne investicije) budu međusobno usklađena, sa ciljem da se u budućnosti dobije produktivnija poljoprivredna proizvodnja u Srbiji

⁸ Pogodan metodološki okvir za zakonsko definisanje procedura mogao bi da bude mrežni dijagram na kome bi se predstavile sve procedure koje se sada zahtevaju za dobijanje građevinske dozvole. Na osnovu toga bi se identifikovale procedure koje su nepotrebne ili koje se mogu objediniti ili pojednostaviti, procedure koje se mogu paralelno obavljati, a koje se moraju sukcesivno obavljati (što je rađeno da bi se izbegla cirkularnost- da bi dobili dozvolu A traži se dozvola B, a da bi dobili dozvolu B traži se dozvole A). Za svaku proceduru bi se odredilo maksimalno vreme trajanja, tako da bi se identifikovao kritičan put čije trajanje bi moralo da bude manje ili jednako u odnosu na čekanje građevinskih dozvola u referentnim zemljama - npr. zemljama srednje Evrope.

1.5. Trendovi u svetskoj privredi i oporavak privrede Srbije

Privredna kretanja u Srbije kao malo otvorenoj privredi snažno zavise od kretanja u njenom okruženju, a prvenstveno od kretanja u EU i zemljama članicama CEFTA. Najveći deo trgovinskih i kapitalnih tokova Srbija ostvaruje sa navedenim zemljama. Aktuelna recesija i najavljena stagnacija u narednoj godini, kao i krajnje neizvesne dugoročne perspektive evrozone i same EU negativno utiču na oporavak privrede Srbije. Recesija i stagnacija u evropskim privredama ima za posledicu smanjenje tražnje za proizvodima iz Srbije, kao i smanjenje investicija iz EU u Srbiju. Stoga se postavlja pitanje šta Srbija može da učini da minimizuje negativne efekte stagnacije/krize u EU na privredu Srbije?

U kratkom i srednjem roku cenovna konkurentnost privrede, koja se meri realnim deviznim kursom, predstavlja ključni instrument za poboljšanje spoljnotrgovinskih tokova Srbije. Stoga je realna deprecijacija dinara neophodna da bi se poboljšala konkurentnost domaćih proizvoda kako na svetskom tako i na domaćem tržištu. Realna deprecijacija dinara, uporedo sa smanjivanjem domaće tražnje preko fiskalne konsolidacije podstakla bi rast izvoza i smanjenje uvoza i poboljšanje spoljnotrgovinskog bilansa Srbije. Delotvornost takve politike pokazana je i u periodu 2010–2011. godini kada je izvoz iz Srbije rastao po stopi od oko 20% iako je svetska privreda bila u recesiji. Realna deprecijacija dinara delimično kompenzira pad realnog dohotka u zemljama koje uvoze proizvode iz Srbije. Za poboljšanje dugoročne konkurentnosti važne su strukturne reforme, ali pre nego što te reforme daju pune efekte Srbija može da se suoči sa platnobilansnom krizom. Osim toga, ako bi se u narednoj godini ostvarila realna aprecijacija dinara time bi se u velikoj meri neutralisali pozitivni efekti fiskalne konsolidacije na spoljni deficit.

Bez obzora na smanjenje fiskalnog deficita i realnu deprecijaciju dinara Srbija će u narednim godinama i dalje ostvarivati relativno visoke deficite u tekućem platnom bilansu. S obzirom na to da je spoljni dug Srbije iznosi preko 80% BDP važno je da se u budućnosti njegov prirast bude što manji, što znači da se veći deo deficita tekućeg platnog bilansa finansira direktnim stranim investicijama. Tokom narednih nekoliko godina neophodno da strane direktne investicije iznose 1,5–2 mlrd evra godišnje kako bi se, smanjio rizik od platnobilansne krize. U periodu investicionog buma, navedene investicije su bile relativno lako ostvarivane, ali u periodu stagnacije u zemljama iz kojih dolaze investicije u Srbiju, to neće biti jednostavno. Ako Srbija ne uspe da obezbedi navedeni priliv investicija suočava se sa rastućim rizikom platnobilansne krize, čije posledice bi bile krajnje nepovoljne: pad inače niskog BDP i rast nezaposlenosti. Negativni efekti platnobilansne krize bi se dodatno pojačali zbog spontane visoke realne deprecijacije dinara, koja bi rezultirala visokim gubicima preduzeća i evroiziranoj privredi kao što je srpska, a nemogućnost vraćanje evroiziranih kredita pogodila bi bankarski sistem.

U uslovima kada se strane direktne investicije u svetu smanjuju, borba za njihovo privlačenje postaje sve oštrija. Srbija se do sada u toj borbi velikim delom oslanjala na politiku izdašnih subvencije, što predstavlja najskuplji, ali i nedovoljno delotvoran način za privlačenje stranih investicija. Stoga je neophodno da Srbija preduzme radikalne korake kojima bi unapredila privredni ambijent, kako ne bi morala da stranim investitorima plaća dolazak u Srbiju. Značajno poboljšanje plasmana Srbije na međunarodnim rang listama konkurentnosti i pogodnosti za poslovanje ili povećanje kreditnog rejtinga bili bi jasni signali da je Vlada u tome uspela.

Literatura:

- Arsić, M. (2010) „Reforma javnog sektora“ u studiji *Postkrizni model ekonomskog rast i razvoja Srbije 2011–2020*. Urednik Bajec, J. USAID, FREN i Ekonomski institut
- Barrell, R., D. Holland i I. Hurst (2012) “Fiscal consolidation: Part 2. Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidation”, OECD *Working Papers* No. 933,
- European Commission (2012) “Forecast errors and multiplier uncertainty” str. 41–45., publikacija *European Economic Forecast Autumn 2012*,
- Fiskalni savet (2012) “Ocena fiskalne strategije za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu”
- IMF (2012) “Are we underestimating short-run fiscal multipliers?”, *World Economic Outlook*, October 2012.
- Ministarstvo finansija i privrede (2012) “Fiskalna strategija za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu”
- Ristić, B. i S. Tanasković (2011) “Konkurentnost Srbije: merenje konkurentnosti i rangiranje zemalja prema Izveštaju svetskog ekonomskog foruma”, *Kvartalni monitor* 25–26, str. 68–80.