

20
godina

B()Š

Beogradska
otvorena
škola

 **PolitiKAS**



Konrad
Adenauer
Stiftung

VI

dr Saša Randelović
Fiskalna politika



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 ušteda u kratkom i srednjem roku i predložio spisak mogućih ušteda 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 Alatićparmakovu 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 ne 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 poreze, 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 fiskalne 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 opterećenja 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. Sistemska 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, Vojvodanska 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 prouzrokovalе 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 pooštrava restriktivnost monetarne politike. Eventualni prekid sporazuma sa MMF mogao bi da predstavlja okidač za obustavljanje finansiranja javnog duga i fiskalnog deficita Srbije 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.

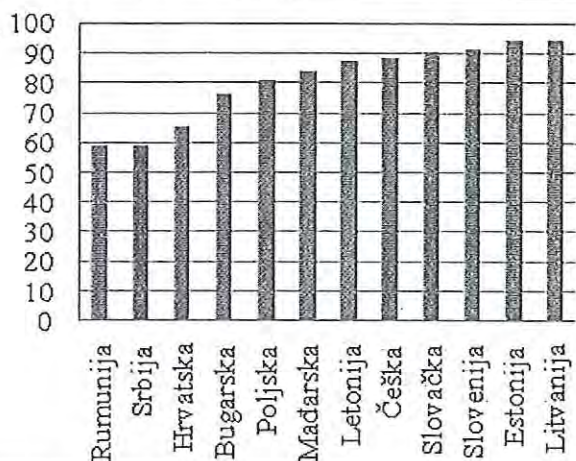
Prvo pitanje na koje treba odgovoriti je da li u državnom sektoru u Srbiji radi enorman broj zaposlenih? Grubi odgovor na ovo pitanje može se dobiti poređenjem broja zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na 1000 stanovnika, u Srbiji i drugim zemljama. Ovo poređenje je prilično relevantno jer broj zaposlenih 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 neefikasnosti 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 normativna 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 poednako 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.

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

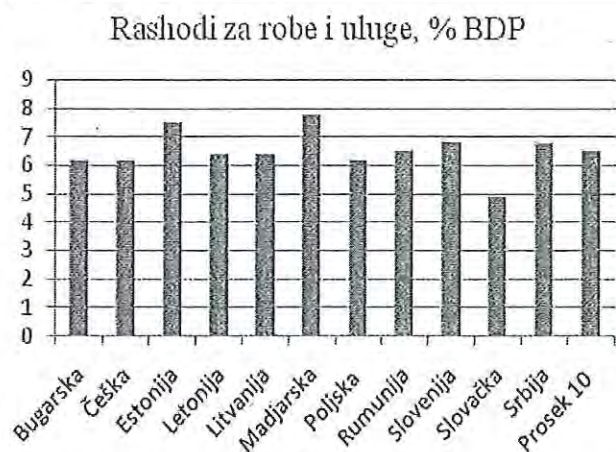
Iz prethodnog se može zaključiti da su uštede na platama u javnom sektoru neophodne i moguće, kao i da bi se najveći deo ušteta ostvario zamrzavanjem plata tokom 2012-2013. godine, a potom njihovim sporijim rastom od rasta BDP, u skladu sa fiskalnim pravilom. Zamrzavanjem, a potom sporijem rastom plata 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 precenjuju 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 prevlađuje 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 količine 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 neproduktivna 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 pooštri 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 neproaktivnog 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 jezgro 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 stečaja 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 neproduktivna 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 vanudžetske 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



Reforme državnih i društvenih preduzeća¹

Milojko Arsić *

Nakon deset godina tranzicije, u Srbiji i dalje postoji oko 1.300 preduzeća pod državnom kontrolom (državna i društvena preduzeća koja su još uvek u procesu privatizacije, velika javna preduzeća i lokalna javna preduzeća). Visoko učešće ovih preduzeća u BDP-u, društvenom bogatstvu i zaposlenosti negativno utiče na ekonomsku efikasnost, podstiče finansijsku nedisciplinu, korupciju i dr. Sa fiskalnog stanovišta, preduzeća pod državnom kontrolom dobijaju znatne direktne budžetske subvencije i na taj način doprinose povećanju javne potrošnje i fiskalnog deficita. Osim toga, ova preduzeća dobijaju različite oblike indirektnih subvencija kao što su državne garancije za kredite, tolerisanje neplaćanja poreza, „povezivanje radnog staža“, koji imaju za posledicu povećanje sadašnjih i budućih javnih rashoda i smanjenje javnih prihoda. Ozbiljan program reformi vezan za ova preduzeća doveo bi do fiskalnih ušteda, ali i ukupnog povećanja efikasnosti domaće privrede. Prioriteti bi trebalo da budu sledeći: za preduzeća koja su još uvek u nadležnosti Agencije za privatizaciju – završiti proces privatizacije u naredne dve godine, pre svega problematičnih preduzeća koja su u statusu restrukturiranja; za velika javna i državna preduzeća – unaprediti efikasnost i odgovornost u upravljanju, što će dovesti do smanjivanja direktnih i indirektnih subvencija, kao i privatizovati neka od velikih državnih preduzeća koja posluju u konkurentskim uslovima; za lokalna javna preduzeća – povećati unaprediti poslovanje čime bi se smanjila potreba za značajnim direktnim subvencijama koja ova preduzeća dobijaju od lokalnih samouprava.

1. Uvod

Nakon više od decenije od početka procesa tranzicije, u ekonomiji Srbije je i dalje veoma veliko učešće preduzeća državnom i društvenom vlasništvu. Procenjuje se da trenutno posluje oko 1.300 preduzeća² koja su pod državnom kontrolom, bilo po osnovu većinskog državnog vlasništva ili po osnovu efektivne upravljačke kontrole (preduzeća u restrukturiranju), sa oko 280 hiljada zaposlenih, tj. preko 15% od ukupnog broja formalno zaposlenih u Srbiji. Ova preduzeća možemo podeliti u tri široke grupe:

- 1) Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju. U ovu grupu ulazi oko 600 preduzeća sa oko 100 hiljada zaposlenih.
- 2) Velika javna i državna preduzeća. Ova grupa se dalje može podeliti na dve podgrupe:
 - a) Javna preduzeća koja obavljaju usluge od opšteg značaja i posluju u okviru regulisanih tržišta pod (pretežno) monopolskim uslovima (npr. EPS, Železnice Srbije, Putevi Srbije, Srbijagas, PTT Srbija). U ovoj grupi nalazi se desetak preduzeća sa oko 80 hiljada zaposlenih.
 - b) Velika državna preduzeća koja posluju u konkurentskim industrijama (npr. Telekom, Galenika, Jat, Sartid, Skijališta Srbije) i dr. U ovoj grupi je oko 40 preduzeća sa oko 33 hiljade zaposlenih.
- 3) Lokalna javna preduzeća. U ovoj grupi je oko 650 preduzeća sa oko 70 hiljada zaposlenih. Najbitnija u ovoj grupi su lokalna komunalna preduzeća.

Iako je tokom prethodne decenije ostvaren znatan napredak u privatizaciji društvenih i restrukturiranju javnih preduzeća, stanje u ovoj oblasti je nezadovoljavajuće. I dalje postoji veliki broj neprivatizovanih društvenih preduzeća, dok je proces restrukturiranja javnih i drugih državnih preduzeća nedovršen. Ne ulazeći u ekonomske i pravne razlike između državnih (javnih i drugih) i društvenih preduzeća, njihova zajednička osobina je da se direktno ili indirektno nalaze pod kontrolom države. Učešće preduzeća pod državnom kontrolom u BDP-u Srbije je vrlo visoko, što negativno utiče na ekonomsku efikasnost, podstiče finansijsku nedisciplinu, korupciju i dr. U 2010. godini, ukupni

* Ekonomski fakultet i FREN

1 Zahvaljujem se Dušku Vasiljeviću na pomoći pri izradi ove Lupe. Najveći deo podataka koji se koriste u ovoj Lupi preuzeti su iz neobjavljene studije Svetske banke, koja se odnosi na unapređanje upravljanja preduzećima pod državnom kontrolom.

2 Treba istaći da ne postoji jedinstveni registar svih preduzeća koja su u vlasništvu države. To dodatno otežava nadzor i poboljšanje upravljanja ovim preduzećima.

gubici svih državnih, društvenih i javnih preduzeća iznosili su oko milijardu evra (oko 3,5% BDP-a).

Sa fiskalnog stanovišta, relevantno je da preduzeća pod državnom kontrolom dobijaju značajne direktne budžetske subvencije i na taj način doprinose povećanju javne potrošnje i fiskalnog deficita. Osim toga, ova preduzeća dobijaju različite oblike indirektnih subvencija kao što su državne garancije za kredite, tolerisanje neplaćanja poreza, „povezivanje radnog staža“, koji imaju za posledicu povećanje sadašnjih i budućih javnih rashoda i smanjenje javnih prihoda. Ukupni novčani izdaci države za podršku ovim preduzećima – koji uključuju direktne subvencije iz republičkog Budžeta i budžeta lokalnih samouprava, transfere za povezivanje radnog staža i izdatke za servisiranje garantovanog duga – u 2010. godini bili su oko 2,7% BDP-a, a u 2011. godini oko 2,3% BDP-a. Stoga su restrukturiranje i privatizacija preduzeća pod državnom kontrolom od suštinskog značaja, ne samo za unapređenje ekonomske efikasnosti privrede nego i za uspešnu fiskalnu konsolidaciju. Dodatno, sa fiskalnog stanovišta, relevantno je da privatizacija preduzeća pod državnom kontrolom predstavlja mogućnost za direktno ili indirektno smanjenje javnog duga, ali i za rast poreskih prihoda u budućnosti.

U narednom poglavlju dajemo prikaz trenutnog stanja i glavnih problema za svaku od velikih grupa državnih i društvenih preduzeća. Zatim, u četvrtom poglavlju dajemo procenu ukupne podrške koju ova preduzeća dobijaju od države. U poslednjem poglavlju iznosimo predloge mera kojima bi se stanje u ovoj oblasti moglo popraviti.

2. Pregled stanja

2.1 Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju

Od početka tranzicije u Srbiji, kroz Agenciju za privatizaciju je privatizovano skoro 2.500 preduzeća, a naplaćeno je približno 2,6 mlrd evra. Iako su, posebno u početku, ostvareni značajni rezultati, tempo privatizacije se bitno usporio u poslednjih nekoliko godina. Od 2002. do 2008. godine prosečno je privatizovano 320 preduzeća godišnje, dok je od 2009. do 2011. privatizovano u proseku svega 47 preduzeća godišnje. Ovo usporavanje je, pre svega, posledica dva faktora: prvo, preostala društvena preduzeća su relativno problematična, i drugo, došlo je do pada interesovanja investitora zbog ekonomske krize. Osim usporavanja privatizacije, u poslednjih nekoliko godina prisutan je i proces podržavljenja neuspešno privatizovanih preduzeća.

U nadležnosti Agencije za privatizaciju trenutno se nalazi oko 600 preduzeća različite veličine, koja zapošljavaju oko 100.000 radnika. Portfelj Agencije je heterogen: uključuje dvadesetak veoma velikih preduzeća (sa više od 1.000 zaposlenih), oko 60 preduzeća sa između 250 i 1.000 zaposlenih, ali i oko 90 preduzeća bez zaposlenih (većina ovih preduzeća je u procesu likvidacije), kao i više od 130 preduzeća sa 1–10 zaposlenih. Ova preduzeća imaju i vrlo različitu istoriju: neka od njih su u procesu restrukturiranja tokom prethodnih desetak godina, i najčešće su prošla kroz nekoliko neuspešnih pokušaja privatizacije, dok su druga vraćena u nadležnost Agencije nakon raskidanja ugovora o privatizaciji, treća su relativno mala društvena preduzeća koja su takođe prošla kroz niz neuspešnih pokušaja privatizacije. U portfelju Agencije nalazi se i određen broj preduzeća za koja je konačno rešavanje statusa otežano pravnim problemima (npr. preduzeća povezana sa bivšim jugoslovenskim republikama ili s Kosovom), ili nejasnom podelom nadležnosti među različitim nivoima vlasti (npr. preduzeća poput lokalnih medija).

Preduzeća u nadležnosti AP ostvaruju velike gubitke (ukupni gubici dostižu oko 1,5% BDP-a godišnje) i akumuliraju znatne docnje. U 2010. godini³ više od 500 preduzeća iz portfelja AP ostvarilo je gubitak. U prethodne tri godine, prosečni gubici celog portfelja kretali su se oko čak 400 miliona evra godišnje. Velika većina ovih firmi opstaje samo zahvaljujući podršci države putem direktnih i indirektnih subvencija.

Preduzeća iz portfelja AP opstaju pre svega zahvaljujući „indirektnim subvencijama“ države, ali i pomoć posredstvom direktnih subvencija je značajna. „Indirektne subvencije“ uključuju tolerisanje neplaćanja poreza i doprinosa (npr. samo u 2011. godini dugovi preduzeća iz portfelja AP za neplaćene poreze i doprinose porasli su za oko 15 milijardi dinara), kao i neplaćanje obaveza drugim javnim i državnim preduzećima. Kao rezultat toga, preduzeća iz portfelja AP akumulirala su znatne dugove za neplaćene obaveze državi i javnim preduzećima. Netipična, a veoma bitna subvencija za ova preduzeća je i takozvano povezivanje radnog staža (videti okvir).

Poseban problem predstavlja status „restrukturiranja“, koji se koristi da se trajno zaštite od stečaja neka od najproblematičnijih preduzeća. Oko 170 preduzeća iz portfelja Agencije nalazi se u vremenski neograničenom statusu

³ Poslednja godina za koju postoje kompletni podaci; kompletni podaci za 2011. godinu bi trebalo da budu dostupni do početka jula.

„restrukturiranja“, kako bi se izbegao politički problematičan proces rešavanja sudbine ovih preduzeća, odnosno rešavanje sudbina radnika „zaposlenih“ u njima. Većina velikih preduzeća u nadležnosti Agencije u svom trenutnom stanju ne bi mogla da opstanu na tržištu, i zahtevala bi intenzivnu restrukturiranje, ili pak rešavanje putem stečaja ili likvidacije. Međutim, rešavanje statusa ovih preduzeća zahteva političku odlučnost, jer bi bilo povezano sa gubitkom radnih mesta, ali i sa otporima menadžmenta i nekih političara.

Okvir 1. Povezivanje radnog staža

Povezivanje radnog staža predstavlja netipičnu indirektnu subvenciju čiji su korisnici najvećim delom radnici zaposleni u preduzećima u nadležnosti Agencije za privatizaciju. Ukupno u 2010. i 2011. godini iznos ove subvencije bio je oko 360 miliona evra. U godini kada se uplati navedena subvencija, ne utiče se na povećanje javnih rashoda ili fiskalnog deficita, jer se jednostavno deo transfera penzijskom fondu, koji su namenjeni za isplatu tekućih penzija, proglašava kao uplata budžeta Republike za povezivanje radnog staža radnika kojima preduzeća nisu uplaćivala penzijske doprinose u prošlosti. Površno posmatrano, izgleda kao da povezivanje radnog staža predstavlja računovodstvenu operaciju koja ništa ne košta. Međutim, uplaćivanjem radnog staža povećavaju se implicitne obaveze države po osnovu budućih penzija. Broj godina radnog staža direktno je proporcionalan početnom iznosu penzija, pa se uplatom radnog staža povećavaju obaveze države prema radnicima – budućim penzionerima. Stoga fraza „povezivanje radnog staža“ predstavlja eufemizam za povećanje implicitnog duga države prema budućim penzionerima.

Pored toga što su ovi transferi su finansijski značajni, problematično je i to što, zahvaljujući ovim transferima, zaposleni u preduzećima u nadležnosti Agencije dobijaju privilegovani tretman u odnosu na zaposlene u privatnim preduzećima koja imaju finansijskih teškoća (ukoliko poslodavci zaposlenih u privatnim preduzećima ne uplaćuju doprinose Fondu PIO, zaposleni ne mogu da ostvare pravo na penziju, niti mogu da računaju na povezivanje staža od strane države). Dodatno, ovim transferima se odlaže i komplikuje rešavanje statusa neprivatizovanih preduzeća, jer zahvaljujući njima, zaposleni imaju jak motiv da ne napuštaju ova preduzeća, kako bi nastavili da ostvaruju pravo na penziju.

Preduzeća iz portfelja AP takođe akumuliraju i znatne duguje prema privatnim dobavljačima, pa su često generatori nelikvidnosti u celom lancu preduzeća. Na osnovu nepotpunih podataka, procenjuje se da ukupan iznos dugova prema privatnim dobavljačima krajem 2011. godine dostiže blizu pola milijarde evra.

Preduzeća iz portfelja AP kontrolišu značajna sredstva i time sprečavaju njihovu realokaciju za produktivniju upotrebu. Knjigovodstvena vrednost aktive preduzeća iz portfelja AP iznosi preko 5 mlrd evra⁴. Iako je pouzdanost ovog podatka pod znakom pitanja, činjenica je da pojedina preduzeća kontrolišu veoma vredna sredstva, posebno zemljište i objekte. Rešavanje sudbine ovih preduzeća omogućilo bi da navedena sredstva budu stavljena u mnogo produktivniju upotrebu.

Iako primaju priličnu pomoć od države i zapošljavaju veliki broj radnika, doprinos preduzeća iz portfelja AP ukupnoj privredi Srbije – vrlo je skroman. Ove kompanije zapošljavaju oko 5% od ukupnog broja formalno zaposlenih u Srbiji. Međutim, bruto dodata vrednost ovih preduzeća je manja od 1,5% BDP-a Srbije. Produktivnost rada⁵ je veoma niska, i procenjuje se na oko 4 hiljade evra po radniku, što je manje od trećine prosečne produktivnosti rada u sektoru preduzeća u Srbiji.

2.2 Republička javna preduzeća i druga državna preduzeća

Uporedo sa privatizacijom društvenih preduzeća, pokrenute su brojne mere u cilju prestrukturiranja javnih preduzeća. Među ovim merama važnije su: usklađivanje cena sa troškovima, smanjenje viška zaposlenih, izdvajanje sporednih delatnosti, podela vertikalno integrisanih monopola (podela EPS-a na EPS i EMS). U većini javnih preduzeća realizovane su značajne investicije u opremu i infrastrukturu (važni izuzeci su Železnice Srbije i JAT), što je doprinelo poboljšanju kvaliteta i pouzdanosti njihovih usluga. U nekim delatnostima u kojima posluju javna preduzeća

⁴ Moguće je da je knjigovodstvena vrednost opreme ovih preduzeća precenjena i da tržišna vrednost većeg dela njihove opreme nije veća od starog gvožđa.

⁵ Definisana kao bruto dodata vrednost po radniku.

izvršena je efektivna liberalizacija (telekomunikacije, avionski saobraćaj, veći deo poštanskih usluga, proizvodnja i distribucija nafte, distribucija gasa i dr.), dok je u drugim oblastima (proizvodnja struje) liberalizacija za sada samo formalna.

Privatizacija javnih preduzeća je na samom početku (NIS je najznačajniji slučaj) i ocenjuje se da je u pretkriznom periodu propuštena šansa da se po relativno povoljnim cenama privatizuju javna preduzeća koja mogu da posluju u konkurentskim uslovima. Štaviše, kao posledica ekonomske krize i neadekvatnog upravljanja, država je direktno preuzela vlasničku kontrolu nad nekim industrijskim preduzećima (Železara Smederevo, Galenika) ili indirektno, preko Srbijagasa. Preuzimanje navedenih preduzeća uglavnom je iznuđeno, kako bi se sprečio njihov stečaj, koji bi se verovatno završio likvidacijom. Iako nije makroekonomski značajna, ocenjuje se da je politika osnivanja novih javnih preduzeća u komercijalnim delatnostima (Skijališta Srbije) ekonomski neopravdana.

Portfelj republičkih javnih preduzeća i drugih preduzeća u kojima država ima većinski udeo sada se sastoji od oko 50 preduzeća; neka od njih su među najvećim preduzećima u Srbiji i igraju značajnu ulogu u ukupnoj privredi.⁶ Ovaj portfelj, koji se sastoji od otprilike 50 preduzeća, može se podeliti u dve široke podgrupe: 1) preduzeća koja posluju u sektorima sa komercijalnom konkurencijom (npr. farmaceutska industrija, turizam, saobraćaj i dr.) i 2) velika javna preduzeća koja posluju u regulisanim sektorima, često u uslovima monopola, ili preduzeća koja pružaju usluge javne infrastrukture (npr. prenos električne energije, železnička infrastruktura⁷).

Najveća javna preduzeća su posebno značajna za konkurentnost cele srpske privrede, jer ona pružaju ključne inpute za sva ostala preduzeća u zemlji. Izazov za Vladu sastoji se u ispravnom uravnotežavanju brojnih i često međusobno suprotstavljenih ciljeva pri upravljanju ovim preduzećima. Kao vlasnik, Vlada treba da osigura da ova preduzeća posluju efikasno, kao i da vodi politiku investicija koja će osigurati njihovu dugoročnu održivost. Kao regulator, treba da osigura da su tarife kompatibilne sa efikasnim dugoročnim poslovanjem, ali i da zaštiti potrošače od eventualne zloupotrebe monopolskog položaja.

Velika javna preduzeća ostvaruju loše operativne rezultate, nemaju dovoljne podsticaje za povećavanje efikasnosti i suočena su sa pritiscima da cene usluga drže na socijalno prihvatljivom nivou; kao rezultat, nivo investicija je nizak i ugrožava dugoročnu održivost poslovanja nekih od ovih preduzeća. Merenje operativnih rezultata podrazumeva razvijanje adekvatnih indikatora. Na primer, po nedavnom izveštaju Svetske banke⁸, produktivnost rada u Železnici Srbije je samo 29% proseka EU (naspram 58% proseka EU u Hrvatskoj i 69% u Poljskoj), a samo 54% teretnih vagona i 28% putničkih vagona je bilo operativno u 2008. godini. Dobar primer preduzeća u kome uticaj ostvarivanja socijalnih ciljeva (kako u pogledu tarifa, tako i u pogledu zaposlenosti) dovodi do nedovoljnog nivoa investicija jeste EPS. Prema izveštaju Svetske banke⁹, ovo preduzeće ima velikih problema zbog nedovoljnih investicija, a Srbija je suočena sa mogućom krizom u snabdevanju električnom energijom. Više od pola (53%) proizvodnih postrojenja EPS-a starije je od 30 godina; manje od četvrtine transmisionih linija i podstanica je u dobrom stanju; gubici u distribuciji (zbog izraubovane distribucione mreže, neispravnih brojila i krađe) sada dostižu 15,8% bruto potrošnje električne energije (naspram 5,6% u Češkoj i 5,2% u Slovačkoj).

Sedam od dvanaest najvećih javnih i državnih preduzeća zabeležila su gubitke od 343 miliona evra u 2010. godini. Da bi se ublažili efekti lošeg poslovanja, javna i državna preduzeća dobijaju znatnu pomoć od države. Direktno subvencije su ograničene na dva preduzeća, Železnice Srbije i PEU Resavica. Međutim, u poslednjih nekoliko godina vrlo markantan vid podrške javnim preduzećima predstavlja izdavanje državnih garancija za njihovo zaduživanje. Pored toga, podrška države uključuje i servisiranje dugova za neka preduzeća, kao i tolerisanje docnji u plaćanju pojedinih obaveza prema državi i drugim javnim preduzećima.

Razlozi slabih ekonomskih i finansijskih performansi javnih preduzeća su brojni: niske cene, višak zaposlenih, zapuštena i izraubovana oprema i infrastruktura, kao i slabo upravljanje javnim preduzećima. Ovde se posebno usredsređujemo na analizu najvažnijih indikatora slabog upravljanja javnim preduzećima, jer je reč o važnom faktoru neefikasnosti, koji do sada nije detaljnije analiziran.

Većina mera za unapređenje upravljanja javnim preduzećima ne zahteva velika sredstva kao što je to slučaj sa modernizacijom i izgradnjom infrastrukture, niti visoke socijalne troškove kao što je to slučaj sa otpuštanjem viška

6 Država takođe ima i manjinski udeo u više preduzeća; najveća preduzeća ovog tipa su NIS i FIAT automobili Srbije.

7 Železnica Srbije još uvek posluje kao vertikalno integrisani monopol, što znači da nisu formirana posebna preduzeća infrastrukturu, saobraćaj, održavanje vozova i dr.

8 *Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track?*, Svetska banka (2011).

9 *Republic of Serbia Country Economic Memorandum*, Svetska banka (2011).

Reforme državnih i društvenih preduzeća

zaposlenih ili povećanjem cena. Međutim, unapređenje upravljanja javnim preduzećima dovelo bi do gubitka ličnih i partijskih renti, smanjivanja neregularnog zapošljavanja (partijsko, rođačko i dr.). Da bi se uspešno unapredilo upravljanje javnim preduzećima, neophodne je preduzeti mere da se navedeni nelegitimni interesi osujete. Neki od najvažnijih pokazatelja neefikasnog upravljanja javnim preduzećima su¹⁰:

- Transparentnost u objavljivanju rezultata poslovanja je ograničena, posebno kada je reč o operativnim indikatorima, planovima i rezultatima. Izveštavanje o operativnim indikatorima poslovanja je skoro u potpunosti ograničeno na godišnje planove poslovanja, koji nisu javno dostupni. Iako planovi poslovanja sadrže obilje detaljnih informacija, one se pre svega odnose na kratkoročne finansijske planove (tj. planove samo za sledeću godinu), a veoma malo pažnje se posvećuje evaluaciji ostvarenih rezultata. Primetno je da nedostaje fokusiran i koherentan okvir za evaluaciju rezultata, koji bi se npr. sastojao od manjeg broja pažljivo odabranih indikatora finansijskog i operativnog poslovanja (koji bi takođe trebalo da budu međunarodno uporedivi) koji bi se aktivno koristili za praćenje poslovanja preduzeća od strane vlasnika (države) i bili javno dostupni.
- Iako Ministarstvo finansija nadzire planove poslovanja i finansijske izveštaje javnih preduzeća, ovaj nadzor se uglavnom okreće poštovanju finansijskih smernica, a ne kvalitetu strateškog planiranja i tekućeg upravljanja.
- Iako se javna i državna preduzeća razlikuju po svom pravnom statusu (npr. neka su organizovana kao javna preduzeća koja potpadaju pod *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, a neka su korporativizovana i potpadaju pod *Zakon o privrednim društvima*) i strukturi tržišta, sva ova preduzeća pate od slabosti u korporativnom i finansijskom upravljanju.
- Proces imenovanja menadžmenta javnih i državnih preduzeća veoma je politizovan. Nominalno, Vlada imenuje članove odbora i direktore ovih preduzeća, ali u praksi, ovo u najvećoj meri zavisi od međusobnih dogovora političkih partija.
- Politizacija je povezana sa procesom donošenja odluka u kom su prioritet politički ciljevi (npr. maksimizacija broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa kao „socijalne“ kategorije).
- Ocenjuje se da za neka od velikih državnih preduzeća u komercijalnim sektorima postoje dobri izgledi za privatizaciju. Kompanije poput Telekoma, Galenike, Skijališta Srbije i dr., mogle bi biti dobri kandidati za privatizaciju. Za preduzeća u kojima država odluči da zadrži većinski udeo na srednji rok, prioritet treba da bude povećavanje efikasnosti, uz adekvatnu regulatornu politiku.

Osim neefikasnog upravljanja i troškovne neefikasnosti (višak zaposlenih, relativno visoke plate, neefikasne javne nabavke i dr.), važan uzrok gubitaka nekih javnih preduzeća na nivou Republike jesu niske cene njihovih usluga. Ovo je naročito važno u slučaju EPS-a i Srbijagasa, čiji se proizvodi prodaju po cenama nižim od troškova. Niske cene struje i gasa, pored toga što utiču na gubitke navedenih preduzeća, povećavaju verovatnoću da ona u budućnosti neće biti sposobna da vraćaju dugove za koje je država izdala garancije.

Javna preduzeća na nivou Republike, ali i lokalna javna preduzeća, suočavaju se sa problemima prilikom naplate svojih usluga od drugih preduzeća i građana. Naročito velike obaveze prema javnim preduzećima, čija je naplata malo verovatna, imaju preduzeća u restrukturiranju koja se nalaze u nadležnosti Agencije za privatizaciju.

Zakonske ili neformalne prepreke za ulaganje u sektore u kojima posluju javna preduzeća, kao i nepovoljan opšti privredni ambijent, onemogućavaju ili otežavaju ulazak privatnog kapitala u delatnosti kojima se bave javna preduzeća. U slučaju proizvodnje električne energije, niska cena odbija komercijalne investitore da uđu u izgradnju privatnih termo i hidro elektrana.

2.3 Lokalna javna preduzeća

Lokalna javna preduzeća predstavljaju heterogenu grupu koja se međusobno razlikuje po veličini i tržišnim uslovima u kojima posluju. Neka od njih posluju u delatnostima koje predstavljaju prirodne monopole, dok druga rade u delatnostima u kojima postoji mogućnost konkurencije. Trenutno posluje oko 645 lokalnih preduzeća čiji su osnivač opštine ili gradovi, i ona zapošljavaju oko 70.000 zaposlenih. Većina od njih (348) jesu lokalna komunalna preduzeća, od kojih neka pružaju svoje usluge kao prirodni monopoli, uključujući preduzeća za vodovod i kanalizaciju. Postoji, takođe, i dosta lokalnih preduzeća koja pružaju komercijalne usluge, npr. parking servisi, preduzeća za održavanje pijaca, preduzeća za održavanje groblja itd. Na kraju, tu je i grupa preduzeća koja pružaju nekomercijalne usluge,

¹⁰ Većina preporuka za unapređenje operativnog upravljanja javnim preduzećima preuzeta je iz neobjavljene studije Stetske banke.

poput preduzeća za parkove, čišćenje ulica, izdavanje licenci itd. Ipak, najbitnija grupa su lokalna komunalna preduzeća, koja zapošljavaju oko 80% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih u lokalnim preduzećima.

Problemi u funkcionisanju lokalnih javnih preduzeća su slični onima koji su smetnja i u radu javnih preduzeća na nivou Republike:

- njihova efikasnost, koja je u proseku niska, znatno varira od jedne do druge lokalne samouprave;
- proces imenovanja menadžmenta je često ispolitizovan. Kao i slučaju javnih preduzeća na nivou Republike, i u lokalnim javnim preduzećima prioritet uglavnom nije ekonomska efikasnost, već socijalni i politički ciljevi (kao što je ranije navedeno, ovo uključuje maksimizaciju broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa kao „socijalne“ kategorije)
- niske cene nekih komunalnih usluga (grejanje u mnogim lokalnim zajednicama, gradski prevoz u Beogradu i dr.) direktno utiču na pojavu gubitaka komunalnih preduzeća i rast budžetskih subvencija;
- lokalna preduzeća u zbiru ostvaruju visoke gubitke i primaju znatne subvencije.

3. Direktne i indirektne subvencije državnim i društvenim preduzećima

Znatan broj preduzeća u državnom i društvenom vlasništvu neefikasno posluje, i u zbiru ona ostvaruju velike gubitke. Mnoga od njih opstaju zahvaljujući obilnoj podršci države putem direktnih i indirektnih subvencija. Ukupni novčani izdaci države za podršku ovim preduzećima – koji uključuju direktne subvencije iz republičkog Budžeta i budžeta lokalnih samouprava, transfere za povezivanje radnog staža i izdatke za servisiranje garantovanog duga – u 2010. godini bili su oko 2,7% BDP-a, a u 2011. godini oko 2,3% BDP-a (Tabela 1). Pored toga što su ovi izdaci znatni, oni su često netransparentni i nisu zasnovani na *cost-benefit* analizi efekata. Osim ovih direktnih izdataka, preduzeća dobijaju veoma veliku podršku i u vidu indirektnih subvencija: tolerisanje akumuliranja duga za neplaćene poreze i doprinose, neplaćene obaveze prema javnim preduzećima, kao i izdavanje državnih garancija za dug. Ukupno, akumulirani dug za neplaćene poreze i doprinose, dug prema javnim preduzećima i izdate državne garancije dostigli su krajem 2011. godine preko 12% BDP-a (Tabela 1).

Tabela 1a. Subvencije preduzećima kontrolisanim od strane države (% BDP-a)

„Novčani“ izdaci (prosek 2010 i 2011)				
	Direktne subvencije	Izdaci za servisiranje garantovanog duga	Transferi za povezivanje radnog staža	Ukupno
Portfelj Agencije za privatizaciju	0,3*	0,0	0,5	0,7
Javna i velika državna preduzeća	0,5	0,3	0,1	0,8
Lokalna preduzeća	0,8	0,0	..	0,8
Ukupno	1,6	0,3	0,6	2,5
„Meka“ budžetska podrška (stanje na kraju decembra 2011)				
	Stanje izdatih državnih garancija	Akumuliran dug prema državi (porezi, doprinosi, Fond za razvoj i sl.)	Akumuliran dug prema javnim preduzećima	Ukupno
Portfelj Agencije za privatizaciju	0,2	3,6	1,5	5,3
Javna i velika državna preduzeća	5,7	0,9	0,3	7,0
Lokalna preduzeća	0,0	..	..	..
Ukupno	5,9	4,6	1,7	12,2

Reforme državnih i društvenih preduzeća

Tabela 1b. Subvencije preduzećima kontrolisanim od strane države (milioni evra)

„Novčani“ izdaci (prosek 2010 i 2011)				
	Direktne subvencije	Izdaci za servisiranje garantovanog duga	Transferi za povezivanje radnog staža	Ukupno
Portfelj Agencije za privatizaciju	94*	0	172	266
Javna i velika državna preduzeća	160	76	12	248
Lokalna preduzeća	223	0	..	223
Ukupno	477	76	184	737
„Meka“ budžetska podrška (stanje na kraju decembra 2011)				
	Stanje izdatih državnih garancija	Akumuliran dug prema državi (porezi, doprinosi, Fond za razvoj i sl.)	Akumuliran dug prema javnim preduzećima	Ukupno
Portfelj Agencije za privatizaciju	74	1.100	441	1.616
Javna i velika državna preduzeća	1.742	288	84	2.113
Lokalna preduzeća	0	..	..	..
Ukupno	1.816	1.388	525	3.729

Izvori: Ministarstvo finansija, Agencija za privatizaciju, Fond za razvoj, procene autora

* Uključuje subvencije iz republičkog Budžeta koja preduzeća dobijaju preko Fonda za razvoj, sredstva, kredita za posebne namene* koja se plasiraju sa razdela ministarstava preko Fonda za razvoj i subvencije iz sredstava replasmana Fonda za razvoj.

Napomene: Podaci o direktnim subvencijama, transferima za povezivanje radnog staža i stanju državnih garancija su izvorni podaci Ministarstva finansija i Fonda za razvoj. Podaci o akumuliranom dugu prema državi i prema javnim preduzećima predstavljaju procene bazirane na nepotpunim podacima dobijenim od Ministarstva finansija i Agencije za privatizaciju.

3.1 Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju

Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju značajnu podršku dobijaju kroz „indirektne“ subvencije, pre svega tolerisanje neplaćanja obaveza prema državi i javnim preduzećima. Većina preduzeća u nadležnosti Agencije ostvaruju gubitke: gubici od 2008. do 2010. godine iznosili su oko 350 do 400 miliona evra prosečno godišnje. Da bi opstala uprkos ovim gubicima, preduzećima u nadležnosti Agencije država toleriše neplaćanje obaveza za poreze i doprinose, kao i obaveza prema javnim preduzećima. Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju akumulirala su oko 1,1 milijardu evra duga prema državi, i nešto preko 400 miliona evra duga prema javnim preduzećima. Dugovanja prema državi uključuju dugovanja za neplaćene poreze i doprinose, kao i dugovanja prema Fondu za razvoj.

Samo tokom 2011. dugovanja za neplaćene poreze i doprinose su povećana u bruto iznosu za oko 15 milijardi dinara¹¹, tj. oko 150 miliona evra. Najveći deo (više od 80%) akumuliranih dugova prema državi odnosi se na preduzeća u statusu restrukturiranja.

Pored toga, ova preduzeća dobijaju i izdašne direktne subvencije u iznosu od oko 95 miliona evra godišnje (u ovo su uključeni i „meki“ krediti koji se uglavnom ne otplaćuju, pa ih takođe tretiramo kao subvenciju). Ova sredstva uglavnom su plasirana preko Fonda za razvoj. Ona uključuju subvencije iz republičkog Budžeta (oko 35 miliona evra godišnje) koja preduzeća dobijaju preko Fonda za razvoj, „kredite za posebne namene“ koji se uglavnom ne vraćaju i predstavljaju rashod za Budžet (plasiraju se takođe preko Fonda za razvoj, preko 50 miliona evra godišnje), kao i subvencije iz sopstvenih sredstava replasmana Fonda za razvoj.

3.2 Republička javna preduzeća i druga državna preduzeća

Za javna i velika državna preduzeća glavni vid podrške su direktne subvencije (iako se one odnose samo na dva preduzeća) i u poslednjih nekoliko godina izdavanje državnih garancija za zaduživanje. Kao što je ranije već napomenuto, Železnice Srbije i PEU Resavica dobijaju direktne subvencije od države: od 2009. do 2011. direktne subvencije ukupno su iznosile 378 miliona evra za Železnicu, odnosno 57 miliona evra za PEU Resavica.

¹¹ Bruto povećanje podrazumeva da smo sabrali samo ona preduzeća koja su iskazala povećanje obaveza. Pojedina preduzeća smanjila su svoja dugovanja za doprinose (tokom 2011. godine za oko 2 milijarde dinara), ali uglavnom ne iz svojih prihoda, nego pre svega zahvaljujući transferu za povezivanje radnog staža (videti Okvir 1). Ovo smanjivanje obaveza nismo „netirali“ sa porastom dugovanja ostalih preduzeća.

U poslednjih nekoliko godina došlo je do rapidne ekspanzije izdavanja državnih garancija. Ukupno izdate garancije javnim preduzećima dostigle su krajem 2011. godine preko 1,7 milijardi evra. Poseban problem predstavlja što se u prethodne tri godine znatno menja i namena za koju se izdaju garancije. Do 2009. godine, garancije su uglavnom izdavane za infrastrukturne projekte, dok se u poslednje vreme sve više izdaju i garancije za ekonomski neopravdane namene – održavanje tekuće likvidnosti, refinansiranje postojećih obaveza, nabavku robe i usluga.

Pored navedenog, podrška države uključuje i servisiranje dugova za neka preduzeća. Za ove svrhe država je u 2010. i 2011. godini ukupno izdvojila nešto više od 150 miliona evra. Na kraju, podrška države ogleda se i u tolerisanju docnji u plaćanju nekih obaveza prema državi i drugim javnim preduzećima. Na kraju 2011. godine, akumuliran dug javnih preduzeća za neplaćene obaveze prema državi i drugim javnim preduzećima procenjuje se na oko 360 miliona evra, tj. više od 1,2% BDP-a¹² (većina ovog akumuliranog duga odnosi se na obaveze Železnica Srbije).

3.3 Lokalna javna preduzeća

U 2010. godini lokalna preduzeća su primila oko 225 miliona evra (oko 0,8% BDP-a) direktnih subvencija od lokalnih vlasti¹³, a sličan iznos procenjuje se i za 2011. godinu. Primetno je da su subvencije koncentrisane u velikim gradovima. Više od dve trećine ukupnog iznosa direktnih subvencija lokalnih vlasti odnosi se na subvencije tri najveća grada. Najveći pojedinačni korisnik lokalnih direktnih subvencija je GSP Beograd. U 2010. iz budžeta grada Beograda je za subvencije GSP Beograd bilo potrošeno oko 34 miliona evra, a u 2011. godini oko 47 miliona evra. Posebno je problematično što se svega desetak posto od ovog iznosa odnosi na subvenciju za kapitalne rashode, dok se ostatak subvencije koristi za finansiranje tekućeg poslovanja.

4. Reforma preduzeća pod državnom kontrolom

4.1 Reforma preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju

Osnovni cilj reformi preduzeća u ovom sektoru jeste završetak procesa privatizacije tokom naredne dve godine. Nakon više od decenije od početka tranzicije ne postoje više valjani razlozi za odlaganje privatizacije preduzeća koja su ostala u nadležnosti Agencije. Da bi se ostvario ovaj cilj moguće je primeniti sledeće mere:

- Odrediti rok za privatizaciju preduzeća, a ukoliko to nije moguće, pokrenuti njihov stečaj. Da bi se povećale šanse za privatizaciju, moguće je otpisivanje starih dugova preduzeća uz uvođenje čvrstog budžetskog ograničenja nakon toga. Ukoliko bi preduzeća ponovo akumulirala dugove, pokrenula bi se stečajna procedura i pre isteka roka za privatizaciju.
- Izmeniti uredbu o restrukturiranju¹⁴ kako bi se vremenski ograničio postupak restrukturiranja preduzeća (npr. na ne više od 18 meseci). U toku ovog perioda, preduzeća bi se privatizovala, a ako to nije moguće, pokrenuo bi se njihov stečaj.
- U slučaju preduzeća u restrukturiranju, preduzele bi se mere za unapređenje njihovog upravljanja, slično merama predloženim kod javnih preduzeća, kako bi se povećale šanse za njihovu privatizaciju.
- Kako bi se sačuvala socijalna stabilnost, neophodno je da se obezbede dodatna sredstva za socijalnu zaštitu zaposlenih koji će izgubiti posao u procesu privatizacije. Procenjuje se da neophodna sredstva iznose nekoliko stotina miliona evra (verovatno između 300 i 500 miliona), što je uporedivo sa iznosom transferisanim za povezivanje radnog staža i direktnih budžetskih subvencija koje ova preduzeća primaju u toku dve godine. Troškovi bi mogli biti i manji ako bi se odmah primenile odlučne reforme kojima bi se unapredio privredni ambijent i privukle investicije, koje bi bar delimično apsorbovale višak radnika u preduzećima u nadležnosti Agencije. Ova sredstva trebalo bi da budu dostupna u ograničenom vremenskom periodu, kako bi radnici koji oklevaju da napuste preduzeća imali jasan motiv da se odluče za taj korak.

¹² S druge strane, javna preduzeća imaju još znatno veća nenaplaćena potraživanja, od oko 1,9 milijardi evra. Otprilike polovina ovih potraživanja odnosi se na druga društvena i državna preduzeća, otprilike četvrtina na privatne kompanije i otprilike četvrtina na građane.

¹³ U ovo su uključene i direktne subvencije javnim preduzećima pokrajinske vlade Vojvodine, koje su u 2010. godini iznosile oko 18 miliona evra.

¹⁴ Uredba o postupku i načinu restrukturiranja subjekata privatizacije, Vlada Republike Srbije

4.2 Reforma republičkih javnih preduzeća

Sa stanovišta javnih finansija, osnovni cilj reforme javnih preduzeća jeste smanjivanje direktnih i indirektnih subvencija javnim preduzećima. Direktna subvencija javnim preduzećima na nivou Republike verovatno se ne bi znatno smanjile, ali bi se sa istim nivoom subvencija obezbedila veća efikasnost u pružanju usluga.¹⁵ Međutim, indirektna subvencija (garancije, povezivanje staža, neplaćanje poreza i dr.) mogle bi prilično da se smanje. Osim toga, privatizacija nekih javnih preduzeća mogla bi da obezbedi znatna sredstva za direktno (vraćanje postojećih dugova) ili indirektno smanjenje javnog duga (finansiranje smanjenog budućeg fiskalnog deficita prihodima od privatizacije). Sa stanovišta javnih finansija korisnika državnih subvenija, poželjna je privatizacija javnih preduzeća, čak i ako ne donosi značajne budžetske prilive – primer za ovakvu privatizaciju mogla bi da bude JP Resavica.

Sa ekonomskog stanovišta, cilj prestrukturiranja je da se unapredi efikasnost javnih preduzeća, a to bi se postiglo primenom sledećih mera:

- Popravljanjem korporativnog upravljanja; Vlada bi trebalo da kompletira korporatizaciju preostalih velikih javnih preduzeća.
- Da bi očekivane prednosti korporatizacije bile ostvarene, neophodno je uspostavljanje i implementacija transparentnog i profesionalnog okvira za imenovanje direktora i članova upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća.
- Za velika javna preduzeća potrebno je osnažiti ulogu države kao vlasnika, uključujući i način na koji ona upravlja javnim preduzećima i nadzire njihovo poslovanje. Jedan mogući pristup je jasna delegacija ovlašćenja i odgovornosti specijalizovanom odeljenju unutar Ministarstva finansija, što bi moglo pomoći u smanjivanju nepovoljnih političkih uticaja i omogućiti da jačanje kapaciteta bude usredsređeno i efikasnije.
- Važan element u reformi javnih preduzeća treba da bude razvijanje sistema integrisanog upravljanja performansama, koji bi uključivao razvijanje „ključnih indikatora poslovanja“. Ostvareni rezultati bili bi javno objavljeni. Potrebno je uvesti i čvrsto budžetsko ograničenje (tj. sprečiti akumuliranje neplaćenih obaveza i neopravdanog izdavanja garancija).
- Jasnije razdvojiti ulogu javnih preduzeća u obavljanju usluga od javnog interesa i njihovog komercijalnog poslovanja. Jedan mogući model su ugovori oko obavljanja usluga od javnog interesa. Javna preduzeća bi se obavezala na određeni nivo i kvalitet usluga od javnog interesa koje nisu komercijalno isplative, a za ovo bi dobijala direktnu kompenzaciju od države. Ova kompenzacija postepeno treba da zameni sve druge vidove podrške (npr. subvencije za tekuće poslovanje i garancije za zaduživanje).
- Pored reforme sistema subvencija i izdavanja garancija, postepeno reformisati i sistem određivanja tarifa, kao i imenovanja uprave, tako da oni budu zasnovani na ostvarenim operativnim rezultatima preduzeća, merenim kako finansijskim tako i „ključnim indikatorima poslovanja“.
- Trenutni sistem državne pomoći je fragmentiran; potrebno je razviti jedinstvenu i sveobuhvatnu bazu podataka za sve oblike državne podrške, koja bi uključivala javna i velika državna preduzeća, preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju i lokalna javna preduzeća.

Unapređenje upravljanja javnim i industrijskim preduzećima (Galenika i dr.) koja su u direktnom ili indirektnom vlasništvu države povećalo bi šanse za njihovu privatizaciju. Sa stanovišta ekonomske efikasnosti, opravdana je privatizacija preduzeća koja posluju u konkurentskim uslovima, kao što su Telekom, Galenika, Železara Smederevo, preduzeća u vlasništvu Srbijagasa, Skijališta Srbije i dr. Takođe, opravdano je da se razmotri i privatizacija nekih delova EPS-a. Liberalizacija delatnosti u kojima posluju javna preduzeća na različite bi načine uticala na poboljšanje njihovih performansi: cene njihovih proizvoda uskladile bi se sa troškovima, smanjenje neproductivnih troškova bilo bi neophodno da bi preduzeća opstala na tržištu, razni direktni i indirektni oblici državne pomoći postali bi nelegitimni jer bi se njima narušavala konkurencija. Osim toga, efektivna liberalizacija proizvodnje električne energije i prevoza u železničkom saobraćaju smanjila bi potrebu za zaduživanjem EPS-a i Železnica Srbije, a time bi ograničila i rast indirektnog duga Srbije.

Javna preduzeća, kao i drugi učesnici na tržištu, imaju velike probleme sa naplatom potraživanja. Najveće dugove prema javnim preduzećima imaju preduzeća u restrukturiranju i lokalne zajednice. Poboljšanje naplate potraživanja javnih preduzeća moguće je u sklopu sistematskih mera za unapređenje ukupne finansijske discipline u Srbiji. Pro-

¹⁵ Najveći deo direktnih subvencija sada je namenjen železnici, što se može očekivati i u budućnosti. Međutim, restrukturiranje železnice bi trebalo da obezbedi da subvencije idu za održavanje i modernizaciju infrastrukture, a ne za plate zaposlenih.

Okvir 2. Finansijska nedisciplina: problemi i moguća rešenja

Problemi s naplatom potraživanja koje imaju javna preduzeća deo su opšteg problema finansijske nediscipline, koji ima dugu tradiciju u Srbiji. Veliki broj učesnika na tržištu ne izmiruju svoje obaveze u ugovorenim i zakonskim rokovima. Osim toga, preduzeća koja imaju dominantnu poziciju na tržištu nameću neodrživo duge ugovorene rokove za izmirenje svojih obaveza. Sa stanovišta fiskalne konsolidacije, neplaćanje poreza predstavlja jedan od važnih oblika finansijske nediscipline. Na osnovu spiskova najvećih poreskih dužnika, prilično je izvesno da najveći deo potraživanja po tom osnovu neće biti naplaćen ili će biti naplaćen u minimalnom procentu u odnosu na vrednost potraživanja. Slično je i sa javnim preduzećima, koja imaju relativno velika potraživanja od privrednih subjekata koji se nalaze pod kontrolom države.

Osnovni uzrok finansijske nediscipline je trajan opstanak na tržištu nesolventnih preduzeća. Neka od tih preduzeća, kao što su preduzeća u prestrukturiranju, zakonom su zaštićena od prinudne naplate i pokretanja stečajne procedure. Dugovi nesolventnih preduzeća lančano se prenose kroz privredu tako da stvaraju lance nelikvidnosti. Gomilanju dospelih a nenaplaćenih potraživanja doprinosi i relativno skupa i dugotrajna stečajna procedura. Neadekvatna zakonska rešenja kojima bi se sprečavale sistematske prevare od strane preduzetnika koji formiraju preduzeća, gomilaju obaveze, a potom likvidiraju preduzeća – takođe utiču na rast nenaplaćenih potraživanja. Aktuelna svetska ekonomska kriza dodatno je pojačala odranije prisutne sistematske uzroke finansijske nediscipline.

Uspostavljanje finansijske discipline važan je uslov za unapređenje sigurnosti poslovanja i ukupnog privrednog ambijenta u Srbiji. Osnovni preduslov za rešavanje problema finansijske nediscipline jeste postojanje efikasne stečajne procedure kojom bi se brzo i uz male troškove nesolventna preduzeća isključila sa tržišta. Efikasna stečajna procedura zahteva kako odgovarajuću zakonsku regulativu, tako i obučenost svih učesnika u navedenom postupku. Jedan od preduslova za efikasnu i neselektivnu primenu stečajne procedure jeste relativno brzo rešavanje statusa preduzeća u prestrukturiranju. Druga mera koja bi mogla da doprinese unapređenju finansijske discipline je zakonsko ograničavanje rokova za izmirenje obaveza. Moguće je da se već sada usvoji zakonsko rešenje po kome bi se rokovi odmah skratili na 60 dana, da bi se tokom nekoliko narednih godina skratili na 30 dana. Skraćivanje perioda za izmirenje obaveza učinilo bi izlišnim krajnje problematične predloge da se produže rokovi za plaćanje PDV-a ili da se uvede naplata PDV-a po naplaćenju realizaciji. Neophodno je reformama uspostaviti finansijsku disciplinu, umesto da se poreski sistem prilagođava finansijskoj nedisciplini kao datom i nepromenljivom stanju.

blemi dugova građana prema javnim preduzećima mogu se rešiti kombinovanom primenom mera socijalne politike (u slučaju siromašnih građana) i prinudnom naplatom od ostalih građana.¹⁶

Iako bi unapređenje upravljanja i poboljšanje troškovne efikasnosti doprinelo poboljšanju finansijskih performansi javnih preduzeća, u nekim slučajevima je neophodno i povećanje cene njihovih usluga. To se prvenstveno odnosi na povećanje cena električne energije i gasa, koje su sada znatno ispod tržišnih cena. Povećanje cena navedenih usluga važno je i sa stanovišta fiskalne konsolidacije. Mada EPS i Srbijagas ne dobijaju direktne budžetske subvencije, država je izdala relativno visoke garancije za njihove dugove. Ukoliko bi cene njihovih usluga trajno ostale ispod nivoa troškova, to bi moglo da dovede do aktiviranja državnih garancija za dugove spomenutih preduzeća. Povećanje cena usluga navedenih preduzeća treba da bude postepeno, ne samo zbog zaštite standarda građana nego i zbog rizika da se više cene iskoriste za učvršćenje troškovnih neefikasnosti.

4.3 Reforma lokalnih javnih preduzeća

Prestrukturiranjem lokalnih preduzeća moguće je ostvariti relativno veliko smanjenje direktnih subvencija koje lokalne samouprave odobravaju komunalnim preduzećima. Unapređenje poslovanja lokalnih javnih preduzeća sadrži četiri grupe aktivnosti:

- Kompletiranje, unapređenje i primena zakonodavnog okvira za obavljanje komunalnih delatnosti (novi zakon o komunalnim delatnostima, korišćenje javno-privatnog partnerstva i davanje koncesija, primena zakona o javnoj svojini i dr.);
- Unapređenje upravljanja lokalnim javnim preduzećima (korporatizacija i druge mere, kao i na nivou Republike);

¹⁶ U slučaju električne energije nije zanemarljiva ni krađa struje, koja je naročito raširena u divljim nehiģijenskim naseljima.

Reforme državnih i društvenih preduzeća

- Podizanje cena na nivo dugoročnih troškova;
- Unapređenje troškovne efikasnosti lokalnih preduzeća (smanjenje viška zaposlenih, efikasnije javne nabavke i dr.; videti poglavlje o fiskalnoj decentralizaciji).

U slučaju lokalnih usluga koje ne predstavljaju prirodne monopole moguća je privatizacija komunalnih preduzeća ili njihovih delova, kao i liberalizacija nekih delatnosti (gradski prevoz). U slučaju javno-privatnog partnerstva neophodna je krajnja opreznost, zbog potencijalno velike mogućnosti za korupciju.

Literatura:

- Arsić M. i D. Vasiljević (2007) „Restrukturiranje i privatizacije javnih preduzeća u Srbiji“, *Kvartalni monitor* br.9., FREN
- Svetska banka (2011) *Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track?*,
- Svetska banka (2011) *Republic of Serbia Country Economic Memorandum*,



CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

33

KVARTALNI monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji / glavni i odgovorni urednik Milojko Arsić. - 2011, br. 1 (januar/jul) - . - Beograd (Kamenička 6) : Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005 - (Beograd : Alta Nova). - 30 cm

Tromesečno. - Ima izdanje na drugom jeziku: Quarterly monitor of economic trends and policies in Serbia = ISSN 1452-2810

ISSN 1452-2624 = Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji COBISS.SR-ID 126547212

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000

Pod lupom 1. Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora

Milojko Arsić*

Visoki troškovi i nizak kvalitet usluga karakterišu javni sektor u Srbiji u relativno dugom periodu. Tokom poslednje tri godine, javni sektor ostvaruje relativno visok fiskalni deficit koji se, nakon okončanja privatizacije, finansira zaduživanjem i tako implicira relativno brz rast javnog duga u odnosu na BDP. Osim toga, struktura javnih rashoda odlikuje se visokim tekućim rashodima i niskim javnim investicijama, što je u suprotnosti s razvojnim ambicijama zemlje. Stoga se reforma javnog sektora i njegova fiskalna konsolidacija nameću kao nužni uslovi za unapređenje efikasnosti države i sprečavanje dužničke krize. U radu se analiziraju različiti modaliteti fiskalne konsolidacije kao što su: (a) fiskalna konsolidacija koja se isključivo sprovodi putem smanjenja tekućih javnih rashoda i (b) fiskalna konsolidacija koja, osim smanjenja tekućih javnih rashoda, uključuje i povećanje poreskih stopa.

Uvod

Postoje dva ključna razloga za reformu javnog sektora u Srbiji. Prvi razlog jeste niska efikasnost javnog sektora, odnosno relativno visok nivo troškova u odnosu na kvalitet i obim usluga koje taj sektor pruža. Stoga je prioritetan cilj reformi da se smanje troškovi javnog sektora, a da se kvalitet javnih usluga unapredi ili da bar ostane na sadašnjem nivou. Drugi ključni razlog za reformu, koji je tesno povezan sa prvim, jeste da se obezbedi dugoročna održivost javnih finansija. Ukoliko se zadrži postojeći poreski sistem i postojeći nivo javne potrošnje to će za posledicu imati visok nivo fiskalnog deficita i ubrzani rast javnog duga. Kako bi se sprečio ovakav negativni scenario neophodna je fiskalna (finansijska) konsolidacija javnog sektora.

Naredna analiza se uglavnom bavi pitanjima vezanim za fiskalnu konsolidaciju javnog sektora, dok se samo uzgred skreće pažnja na probleme njegove efikasnosti. U vezi sa fiskalnom konsolidacijom posebno su aktuelna sledeća pitanja:

- da li fiskalni kapacitet poreskog sistema u Srbiji opada i, ako je to tačno, na kom nivou će se stabilizovati?;
- koliki je fiskalni deficit moguć u narednim godinama a da se ne dogodi preterana ekspanzija javnog duga?;
- koliko iznose javni rashodi koji odgovaraju fiskalnom kapacitetu i održivom nivou fiskalnog deficita, kakva je njihova struktura i kako se oni mogu dostići?;
- da li je ekonomski optimalno da se fiskalna konsolidacija ostvari isključivo smanjenjem javnih rashoda ili je opravdano da se deo prilagođavanja ostvari putem povećanja poreza.

* Ekonomski fakultet u Beogradu i FREN.

Fiskalni kapacitet

Tokom 2005–2006. godine Srbija je ostvarivala konsolidovane javne prihode od oko 43,5% BDP-a. Postavlja se pitanje da li se i u narednim godinama može očekivati realizacija sličnog nivoa javnih prihoda? Odgovor je negativan zbog toga što su u proteklom periodu smanjene neke važne poreske stope, dok je smanjenje carinskih stopa prema EU u toku. Dodatno, smanjenje potrošnje u odnosu na BDP imaće za posledicu trajan pad prihoda od PDV u odnosu na BDP. U nastavku teksta daje se pregled najvažnijih promena u poreskoj politici, kao i promena u privredi Srbije, koje su uticale na smanjenje fiskalnog kapaciteta:

- smanjenjem stope poreza na zarade, i uvođenjem neoporezivog dela zarada, početkom 2007. godine, trajno su smanjeni javni prihodi u iznosu od oko 1% BDP-a;
- smanjenjem ostalih poreza (smanjenje poreza na prenos apsolutnih prava sa 5% na 2,5%, prebacivanje nekih proizvoda sa više na nižu stopu PDV, oslobađanja od PDV pri kupovini prvog stana i dr.) sredinom 2007. godine – trajni gubici su povećani za dodatnih 0,7% BDP-a;
- smanjenjem carina na uvoz iz EU – prihodi od carina su u 2009. godini opali za oko 0,4% BDP-a, a potpuno ukidanje carina na uvoz proizvoda iz EU imaće za posledicu kumulativno smanjenje carinskih prihoda za najmanje 1,5% BDP-a. Zbog ukidanja carina na proizvode iz EU – prihodi od PDV će dodatno opasti za oko 0,3% BDP-a;
- smanjenje domaće tražnje u odnosu na BDP, neposredno će uticati na smanjenje prihoda od PDV za oko 1% BDP-a. Ocenjuje se da će domaća tražnja u narednim godinama biti veća od BDP-a za 10 do 15%, umesto za 20 do 25%;
- postoji rizik da se, zbog smanjenja zaposlenosti, prihodi od poreza na zarade i doprinosa za socijalno osiguranje u nekoliko narednih godina smanje za oko 0,5% BDP-a;
- povećanje akciza na cigarete moglo bi da donese dodatne prihode od oko 0,5% BDP-a;

Sumirajući trajne efekte prethodnih mera – procenjuje se da bi uz važeće poreske stope, planirano smanjenje carina na uvoz proizvoda iz EU i očekivano smanjenje domaće tražnje u odnosu na BDP, srednjoročni nivo javnih prihoda u Srbiji mogao da iznosi oko 39% BDP-a.

Naravno pooštavanje fiskalne discipline moglo bi da donese dodatne prihode, ali od toga ne treba očekivati spektakularne rezultate. Poređenjem poreskih stopa i drugih elemenata poreza (poreskih osnovica, oslobađanja od poreza i dr.) sa prihodima izraženim u procentima BDP-a u Srbiji i zemljama u okruženju, procenjuje se da postoji prostor za povećanje naplate poreza, ali da je on umeren.

Tabela L1-1. Srbija: javni prihodi - ostvarenje i projekcije (% BDP-a)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013- 2018
Javni prihodi	42,9	43,8	42,4	41,1	38,8	38,0	38,5	38,8	38,8
Porez na dohodak	5,6	6,0	4,9	4,9	4,9	4,7	4,8	4,9	4,9
Porez na dobit	0,6	0,9	1,3	1,4	1,0	1	1,2	1,4	1,5
PDV	12,8	11,4	11,2	10,8	9,9	9,8	9,7	9,6	9,5
Akcize	4,2	4,4	4,2	3,9	4,3	4,4	4,6	4,8	5
Carine	2,3	2,3	2,4	2,3	1,5	1,3	1,1	0,9	0,7
Ostali porezi	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Doprinosi	10,8	11,7	11,4	11,2	11,2	11	11,1	11,2	11,2
Neporeski i ostali	4,9	5,5	5,3	5,2	4,6	4,6	4,8	4,8	4,8

Izvor: Ministarstvo finansija za period 2005-2008, a za period 2009-2018 procene i projekcije autora.

Procene održivog fiskalnog deficita i javne potrošnje pri datim porezima

Polazeći od datih poreskih prihoda postavlja se pitanje koji nivo fiskalnog deficita je održiv u narednih desetak godina, a da pri tome njegovo finansiranje ne dovede do prezaduženosti države. Odgovor na prethodno pitanje zavisi od većeg broj faktora kao što su: stopa rasta BDP-a, visina realnih kamatnih stopa, kretanje realnog kursa dinara i dr., kao i od toga koji nivo zaduženosti države je dugoročno održiv.

Prilikom procene održivog nivoa fiskalnog deficita optimistički je pretpostavljeno da će BDP u 2010. godini rasti po stopi od 3%, a da će nakon toga rasti po prosečnoj stopi od 5%. Zbog pretpostavke da će priliv strane štednje u narednom periodu biti niži nego u prethodnim godinama, projektovana stopa rasta BDP-a za naredni period je nešto niža od ostvarene stope u periodu 2001–2008. godine.

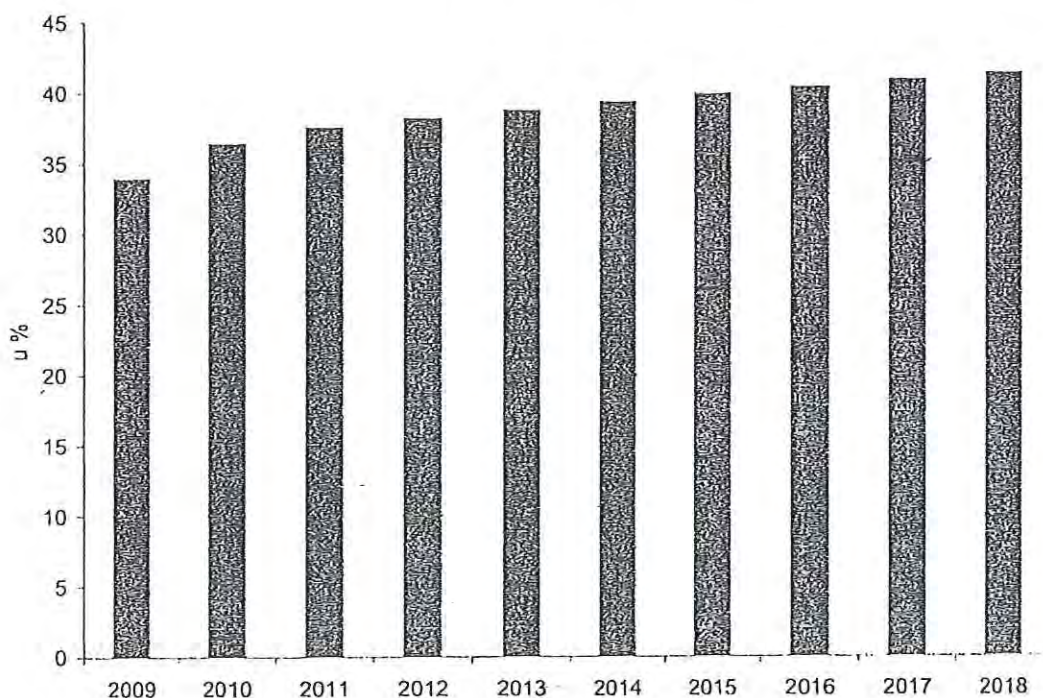
Pretpostavljeno je da će realna kamatna stopa na javni dug u 2010. godini iznositi 3,5%, u 2011. – 4%, 2012. – 4,5%, a da će nakon toga iznositi 5% godišnje – što je jednako stopi rasta BDP-a. Rast realnih kamatnih stopa na državni dug rezultat je većeg broja faktora među kojima su naročito značajni: smanjenje učešća devizne štednje u javnom dugu – kamatne stope na štednju obarale su opšti prosek kamatnih stopa, završetak perioda u kome je Srbija plaćala dugove međunarodnim organizacijama po vrlo niskim kamatnim stopama, rast učešća novog duga – koji se karakteriše relativno visokim kamatnim stopama – u ukupnom javnom dugu.

Zbog jednostavnosti, pretpostavljeno je da će realni kurs dinara ostati nepromenjen – njegova eventualna deprecijacija bi povećala nivo zaduženosti i teret servisiranja duga, dok bi eventualna aprecijacija smanjila zaduženost i teret servisiranja duga.

Takođe, procenjeno je da se održiv nivo javnog duga¹ u Srbiji kreće u intervalu od 40 do 45% BDP-a. Održivi² nivo javnog duga je izračunat na osnovu procene da troškovi kamata po osnovu javnog duga ne bi trebalo da budu značajno veći od 2% BDP-a.

Na osnovu prethodnih pretpostavki procenjeno je da bi se konsolidovani deficit sa ovogodišnjeg nivoa od 4,5% BDP-a, nakon nekoliko godina stabilizovao na nivou od 2,5% BDP-a, dok bi primarni deficit (ukupan deficit umanjen za troškove kamata) – opao sa 3,6% BDP-a u 2009. na 2,3% u sledećoj godini, a od 2012. se stabilizovao na oko 0,5% BDP-a. Prethodni rezultat znači da se u narednim godinama, zbog rasta javnog duga i kamatnih stopa, očekuje da će rashodi za kamatu biti neznatno manji od fiskalnog deficita.

Grafikon L1-2. Učešće javnog duga u BDP-u Srbije (procena)



¹ Pretpostavljeno je da se javni dug menja isključivo usled postojanja fiskalnog deficita. Međutim, moguće je da javni dug Srbije poraste i iznad tog nivoa, npr. usled preuzimanja finansijskih obaveza države po osnovu denacionalizacije. U ovoj analizi je ta mogućnost zanemarena, kao što su na drugoj strani zanemareni potencijalni prihodi od privatizacije javnih preduzeća.

² Kretanje učešća javnog duga u BDP-u modelirano je sledećom formulom:

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} = (r - g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{(G_t - T_t)}{Y_t}$$
 gde je B_t nivo javnog duga, Y_t je bruto domaći proizvod, r realna kamatna stopa, g stopa rasta BDP, G_t javni rashodi bez kamata i T_t javni prihodi. V. Blanchard (2003).

Na osnovu datog nivoa javnih prihoda i fiskalnog deficita sledi da održiv konsolidovani nivo javnih rashoda u narednim godinama iznosi oko 41,5% BDP-a. Navedeno učešće javnih rashoda je za 2,5 procentna poena niže nego u periodu 2006–2009. godine.

Prva mogućnost jeste da se fiskalna konsolidacija u celini realizuje putem smanjenja javne potrošnje do nivoa koji je određen postojećim poreskim sistemom i održivim fiskalnim deficitom. Druga mogućnost jeste da se fiskalna konsolidacija najvećim delom ostvari kroz smanjenja javnih rashoda, ali da se istovremeno poveća i fiskalni kapacitet povećanjem nekih poreskih stopa. Primena druge opcije omogućila bi umerenije smanjenje javne potrošnje u odnosu na BDP, dok bi fiskalni deficit i javni dug ostali na održivom nivou.

Fiskalna konsolidacija kroz smanjenje tekuće javne potrošnje

Ukoliko se fiskalna konsolidacija u celini ostvaruje putem smanjenja javnih rashoda – to bi značilo da se konsolidovani javni rashodi smanjuju za 2,5 procentnih poena BDP-a, u odnosu na period 2006–2009. godine. Sa ekonomskog stanovišta naročito je bitno kako bi se kretalo učešće pojedinih komponenti javnih rashoda u BDP-u: tekući rashodi bez kamata (u nastavku tekući rashodi), rashodi za kamate i javne investicije.

Tekući rashodi bez rashoda za kamate u periodu 2006–2008. godine iznosili su oko 39% BDP-a, rashodi za kamate oko 1% BDP-a, dok su javne investicije iznosile oko 4% BDP-a. Procenjuje se da će u 2009. rashodi za kamate dostići 1% BDP-a, dok će učešće javnih investicija opasti na 3,5% BDP-a. Struktura javne potrošnje u narednim godinama može se proceniti na osnovu toga što će se rashodi za kamate i rashodi za javne investicije tretirati kao dati, dok će se tekući rashodi izračunati kao razlika ukupnih rashoda i dve navedene pozicije.

Na osnovu prethodno navedenih pretpostavki o kretanju BDP-a, fiskalnog deficita, javnog duga i kamatnih stopa – sledi da bi u nekoliko narednih godina učešće izdataka za kamate kontinuirano raslo, tako da bi već u 2011. godini iznosilo 1,5% BDP-a, a da bi se ubrzo potom stabilizovalo na oko 2% BDP-a. Takođe, realizacija krupnih infrastrukturnih projekata³ zahteva povećanje javnih investicija na nivo od 5 do 6% BDP-a⁴. Procenjujući da Vlada zaista namerava da realizuje navedene projekte

³ Navešćemo samo nekoliko važnijih infrastrukturnih projekata čija realizacija je započeta ili najavljena: završetak izgradnje autoputa i modernizacija železnice na Koridoru 10, izgradnja regionalnih puteva (autoputa Batočina–Kragujevac i obilaznica oko Kragujevca, autoput prema Rumuniji i dr.), početak izgradnje autoputa prema južnom Jadranu, izgradnja nekoliko mostova u Beogradu i okolini, rekonstrukcija Koridora 7, modernizacija kliničkih centara, i dr.

⁴ Ukoliko se značajno redukuju sitnije investicije, realizacija krupnih infrastrukturnih projekata bila bi moguća i pri ukupnim investicijama od 5% BDP-a. U suprotnom, ako se ne redukuje realizacija malih projekata – a infrastrukturni projekti se budu realizovali u skladu sa postojećim planovima – ukupne javne investicije bi iznosile oko 6% BDP-a.

najavljenom dinamikom, sledi da je neophodno da učešće javnih investicija iznosi oko 5,5% BDP-a. Na osnovu prethodno procenjenih rashoda za kamate i javne investicije sledi da preostala raspoloživa sredstva za tekuću javnu potrošnju iznose 34% BDP-a

Prema tome, realizacija opisanog održivog fiskalnog okvira podrazumeva redukciju tekućih javnih rashoda u nekoliko narednih godina za oko 5 procentnih poena BDP-a u odnosu na period 2006–2008. godina (slično je i u odnosu na 2009). Opadanje učešća tekuće javne potrošnje u BDP-u može se izraziti kao: zbir pada učešća ukupne javne potrošnje za 2,5 procenta poena BDP-a, povećanja rashoda za kamate za 1 procentni poen BDP-a i povećanje rashoda za javne investicije za 1,5 procentnih poena BDP-a. Pri oceni mogućnosti smanjenja tekuće javne potrošnje za pet procentnih poena, neophodno je podsetiti da je upravo ova komponenta javne potrošnje tokom prethodnih godina ispoljavala visoku rigidnost. Varijacije ukupne javne potrošnje većim delom su se ostvarivale putem javnih investicija.

Visoka rigidnost tekuće javne potrošnje može se bolje razumeti ukoliko se ima u vidu njena struktura. Tekući javni rashodi obuhvataju heterogene pozicije od kojih su najvažnije:

- rashodi za zarade oko 460 hiljada zaposlenih u javnom sektoru (struktura zaposlenih u javnom sektoru je data u Tabeli 2);
- isplate penzija za oko 1,6 miliona penzionera;
- kupovina roba i usluga za državni sektor (komunalne, telekomunikacione i slične usluge za škole, bolnice, državne ustanove i dr, kancelarijski materijal, lekovi za državne bolnice, gorivo za vojsku, policiju i dr., tekući materijali i sl.);
- subvencije za poljoprivredu, železnicu, turizam i dr., kao i razni programi za podsticaj privrede;
- socijalna pomoć za siromašne, nezaposlene, porodilje i dr.

Tabela L1-2: Struktura zaposlenih u javnom sektoru

	Zaposleni u hiljadama	Struktura u %
Obrazovanje	126,5	28,8
Zdravstvo	107,7	24,5
Opštine i gradovi	60,8	13,8
Policija i BIA	46,9	10,7
Obrana	36,0	8,2
Republički organi	29,0	6,6
Pravosuđe	13,0	3,0
Kultura i sport	9,0	2,0
Ostali državni organi	11,1	2,5
Ukupno	440	100

Izvor: Ministarstvo finansija.

Očigledno je da značajno smanjenje tekućih javnih rashoda ne može da zaobiđe ni jednu od navedenih krupnih pozicija u okviru tekuće javne potrošnje. Npr. zamrzavanje plata i penzija na nominalnom nivou u toku 2010. godine uz inflaciju od, na primer, 7% i rast BDP-a od 3%, donelo bi uštede od oko 2% BDP-a. Ova mera s fiskalnog stanovišta predstavlja značajnu i nužnu uštedu, ali je neophodno imati u vidu da bi zamrzavanje plata i penzija u toku 2009–2010. godine smanjilo njihovu realnu vrednost za preko 15%, što će rezultirati u rastu pritisaka (štrajkovi i sl.) da se plate povećaju s prvim znacima oporavka privrede i sa rastom plata u privatnom sektoru. Zamrzavanjem plata i penzija u toku dve godine ostvarilo bi se oko 40% od neophodnog smanjenja tekuće javne potrošnje, pa su stoga neophodne mere za njeno dodatno smanjenje.

Hipotetičko smanjenje⁵ broja zaposlenih u javnom sektoru za oko 50.000, donelo bi trajne neto uštede od oko 1 % BDP-a. Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru za 50.000, moralo bi da obuhvati sve nivoe države (Republičke organe, AP Vojvodinu, opštine) i sve sektore (državnu upravu, obrazovanje, školstvo). Međutim, ovakvo, relativno naglo, smanjenje broja zaposlenih moglo bi da utiče na smanjenje kvaliteta i dostupnosti usluga državnog sektora.

Značajno smanjenje broja zaposlenih moglo bi da generiše i dodatne uštede kroz smanjenje tekućih troškova funkcionisanja države. Ovaj efekat bio bi naročito snažan ako bi smanjenje broja zaposlenih bilo praćeno i redukcijom mreže državnih ustanova (škola, bolnica, upravnih zgrada, ukidanje nekih agencija i dr.). Prema tome zamrzavanje plata i penzija u toku naredne godine uz smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru za 50.000 donelo bi direktne uštede od preko tri procentna poena BDP-a, što iznosi 60% od potrebnog smanjenja tekućih javnih rashoda.

Navedeno prilagođavanje ne bi bilo dovoljno pa bi bilo neophodno dodatno smanjenje drugih pozicija tekućih rashoda, kao što su razni oblici državne intervencije u privredi. Sada se državne intervencije u privredi Srbije ostvaruju uglavnom kroz subvencije i razne vrste podsticajnih mera (državni krediti, zajedničko ulaganje sa Fijatom i dr.). Razni oblici državne intervencije koji sada iznose nešto preko 2% BDP-a verovatno bi morali da se prepolove. Dok redukcija nekih pozicija ne bi imala negativne društvene i ekonomske posledice (npr. smanjenje subvencija železnici nakon zatvaranja nerentabilnih pruga ili ukidanje subvencija podzemnim rudnicima uglja nakon njihove privatizacije ili značajna redukcije podsticajnih kredita), smanjenje subvencija za poljoprivredu bilo bi vrlo problematično.

Konačno svođenje tekuće javne potrošnje u navedene okvire ne bi moglo da zaobiđe ni program socijalne zaštite. U ovom slučaju smanjenje bi se verovatno ostvarilo

⁵ Sa stanovišta konjunktura važno je da bi otpuštanje 50.000 zaposlenih u javnom sektoru dovelo do smanjenja domaće tražnje, što bi uticalo na usporavanje privrednog oporavka. Takođe otpuštanje 50.000 ljudi koji imaju realno male šanse da nađu novi posao dodatno bi povećalo socijalno nezadovoljstvo. Eventualno masovnije korišćenje prevremenog penzionisanja, kao načina za smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, uticalo bi na smanjenje javne potrošnje samo u meri u kojoj bi njihove penzije bile niže od njihovih plata.

nominalnim zamrzavanjem prinadležnosti i pooštavanjem uslova za dobijanje prava za socijalnu zaštitu (tj. smanjenjem dostupnosti socijalne zaštite).

Tabela L1-3. Konsolidovani prihodi, rashodi i deficit (% BDP-a)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-2018
Javni prihodi	42,9	43,8	42,4	41,1	38,8	38,0	38,5	38,8	38,8
Javni rashodi	41,9	45,4	44,3	43,5	43,3	41,5	41,5	41,3	41,3
- tekući rashodi bez kamata	38,1	39,8	38,8	39,1	39,0	35,8	34,5	34,1	34,0
- rashodi za kamate	1,0	1,5	0,8	0,6	1,0	1,2	1,5	1,7	2,0
- javne investicije	2,7	4,1	4,7	3,8	3,4	4,5	5,5	5,5	5,3
Deficit/suficit	1,0	-1,6	-1,9	-2,5	-4,5	-3,5	-3,0	-2,5	-2,5
Primarni deficit	2,1	-0,1	-1,1	-1,8	-3,6	-2,3	-1,5	-0,8	-0,5

Izvor: Ministarstvo finansija za period 2005-2008, a za period 2009-2018 procene i projekcije autora.

Ekonomске i socijalne posledice značajnog smanjenja tekuće javne potrošnje

Sa obzirom da je na osnovu prethodne analize zaključeno da prilagođavanje javne potrošnje postojećem fiskalnom kapacitetu i datom nivou fiskalnog deficita zahteva smanjenje učešća tekuće javne potrošnje u BDP-u za oko pet procentnih poena, postavlja se pitanje – da li je navedeno smanjenje javne potrošnje ekonomski optimalno⁶? Površan odgovor na ovo pitanje mogao bi da glasi: svako smanjenje javne potrošnje je optimalno. Naravno, u opštem slučaju taj odgovor je pogrešan, jer zanemaruje koristi koje javni sektor pruža građanima i privredi. Javni sektor pruža važne usluge bez kojih se ne može zamisliti ni jedno razvijeno demokratsko društvo. Usluge koje javni sektor pruža u Srbiji su raznovrsne, počev od klasičnih funkcija države kao što su uspostavljanje pravnog poretka, očuvanje unutrašnje i spoljne bezbednosti, do novijih usluga kao što su javno obrazovanje, javna zdravstvena zaštita, zaštita starih lica unutar penzionog sistema, zaštita siromašnih, subvencionisanje poljoprivrede, izgradnja infrastrukture, podsticanje naučnih istraživanja i brojne druge aktivnosti.

Sasvim je jasno da smanjenje javne potrošnje može da dovede do smanjenja kvaliteta usluga koje pruža javni sektor ili do njihovog smanjenje ispod optimalnog nivoa. S obzirom da se u javnim i stručnim raspravama o reformi javnog sektora ova tema gotovo u potpunosti ignoriše, navešćemo neke slučajeve u kojima bi smanjenje javnih rashoda moglo da ima za posledicu, veće društvene štete od društvenih koristi:

⁶ Slično kao i u privatnom sektoru i u javnom sektoru je optimalno da se javni rashodi smanjuju sve dok se ne izjednače granični troškovi i granične koristi od pružanja neke javne usluge. Međutim, u praksi se uzimaju u obzir socijalni, civilizacijski, bezbednosni i drugi faktori koji mogu da utiču da se neki oblici javne potrošnje zadrže čak i kada to nije ekonomski optimalno.

- smanjenje broja zaposlenih u Poreskoj upravi ili značajno smanjenje realne vrednosti njihovih plata može da dovede do manjeg njihovog zalaganja i rasta sive ekonomije;
- smanjenje broja zaposlenih i realnog nivoa plata u javnom zdravstvu može da dovede do odliva najsposobnijih kadrova u privatni sektor, a time i do smanjenja kvaliteta usluga, kao i do prevladavanja dela troškova na korisnike zdravstvenih usluga;
- smanjenje kvaliteta usluga u javnom obrazovanju koje može da nastane zbog nedovoljnog broja nastavnika, nedovoljnog ulaganja u njihovo usavršavanje i u modernu opremu, a što bi trajno smanjilo konkurentsku sposobnost zemlje;
- smanjenje subvencija za poljoprivredu može da ima za posledicu pad poljoprivredne proizvodnje i smanjenje izvoza;
- smanjenje broja policajaca može da utiče na smanjenje bezbednosti, smanjenje realnih plata policajaca ili njihova loša opremljenost, mogu da deluju u istom smeru;
- smanjenje broja činovnika ili smanjenje realne vrednosti njihovih zarada može da utiče na pad kvaliteta regulative koju donose, produženje roka za dobijanje rešenja, čekanja u redovima, rast korupcije i sl.

Iz prethodnog ne sledi da uštede u navedenim oblastima nisu moguće, niti da nisu potrebne, nego samo da je neophodno da se one sprovedu pažljivo kako ekonomske štete od pada nivoa i kvaliteta javnih usluga, ne bi bile veće od vrednosti ušteda koje su ostvarene u okviru reformi javnog sektora. Stoga je neophodno da se pri realizaciji reformi što je moguće pažljivije odmere koristi i štete koje nastaju pri redukciji nekog dela javne potrošnje. Približavanje ekonomskoj optimalnosti zahteva diferenciran pristup pojedinim segmentima javnog sektora. Vrlo je verovatno da neke službe, sektore, ustanove, agencije i sl. treba značajno redukovati ili čak i ukinuti, dok druge treba ojačati povećanjem broja zaposlenih i ulaganjem dodatnih resursa.

Dodatne mogućnosti za fiskalnu konsolidaciju

Mada je nesporno da smanjenje tekuće javne potrošnje treba da bude okosnica reformi javnog sektora, moguće je preduzeti još neke mere koje su komplementarne sa smanjenjem javne potrošnje. Navodimo tri mogućnosti: (a) povećanje poreskih stopa, (b) dodatno povećanje fiskalnog deficita i (c) smanjenje javnih investicije.

Prva mogućnost jeste da se poveća fiskalni kapacitet poreskog sistema za npr. 1% BDP-a, tako da javni prihodi iznose oko 40% BDP-a, dok bi javni rashodi iznosili oko 42,5% BDP-a, a fiskalni deficit bi i dalje ostao na nivou od oko 2,5% BDP-a. S obzirom na to da bi fiskalni deficit iznosio 2,5% BDP-a, javni dug bi se stabilizovao na nivou od 40 do 45% BDP-a. Ova opcija bi podrazumevala i da javne investicije ostanu oko 5,5% BDP-a. Primena ove opcije bi i dalje zahtevala snažno fiskalno prilagođavanje: zamrzavanje plata i penzija u 2010. godini, a potom njihov sporiji rast u narednim godinama, smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru za 20.000 do 30.000, racionalizaciju

mreže javnih ustanova, smanjenje državnih intervencija u privredi (ali bi ono bilo manje nego u prvom razmatranom scenariju).

Druga mogućnost jeste da se dodatno poveća fiskalni deficit. U okolnostima u kojim se nalazi Srbija, moguće je samo umereno povećanje deficita u odnosu na osnovni scenario. Konkretno, pretpostavljeno je povećanje fiskalnog deficita na 4% u 2010 godini, potom na 3,5% u 2011. godini, a potom njegovo zadržavanje na nivou od 3% BDP-a. Primena ove opcije bi kroz nekoliko godina imala za posledicu da dug dostigne blizu 50% BDP-a. Deficit koji bi se povećao na opisani način obezbedio bi dodatna sredstva za finansiranje tekuće javne potrošnje u iznosu od 1% BDP-a u prvoj godini, ali bi se uskoro obim dodatnih sredstava stabilizovao na 0,7% BDP-a. Povećanje deficita samo bi se delimično moglo koristiti za finansiranje tekuće javne potrošnje, jer bi se deo povećanja deficita morao koristiti za finansiranje rashoda na kamate, koji bi porasli usled rasta javnog duga.

Treća mogućnost jeste da se u okviru datih konsolidovanih prihoda, rashoda i deficita, promeni struktura rashoda tako što bi se deo sredstava namenjenih javnim investicijama prebacio na tekuću potrošnju. Prebacivanjem sredstava u iznosu od 1% BDP-a, omogućilo bi se da učešće tekuće javne potrošnje u BDP-u iznosi oko 35%, ali bi to istovremeno impliciralo sporiju realizaciju ili odlaganje nekih od infrastrukturnih projekata. Ocenjuje se da je malo verovatno da se ovakva realokacija sredstava unapred planira, ali nije isključeno da bi se ona mogla dogoditi kao posledica nemogućnosti da se smanje tekući javni rashodi.

Rezimirajući prethodno, procenjuje se da bi samo primena prve mogućnosti dala ekonomski i društveno poželjne rezultate. Ta opcija je kompatibilna s temeljnim reformama javnog sektora u okviru kojih se podjednako vrednuje unapređenje obima i kvaliteta javnih usluga, kao i smanjenje javnih rashoda. Ona je takode i pravednija sa stanovišta međugeneracijske raspodele, jer se kroz povećanje poreza veći deo tereta sadašnje javne potrošnje prebacuje na sadašnje generacije. Druge dve opcije imaju manji bilansni domet, a i njihovi rezultati su dugoročno manje povoljni. Povećanje fiskalnog deficita bi samo privremeno u roku od dve do tri godine obezbedilo značajnija dodatna sredstva za finansiranje javne potrošnje. Nakon isteka tog perioda, veći deo fiskalnog deficita ili čak i ceo deficit bi se koristio za plaćanje kamate na javni dug. Takođe, stvaranje prostora za umerenije smanjenje tekuće javne potrošnje smanjenjem javnih investicija – ekonomski je neopravdano s obzirom na to da se javnim investicijama unapređuje infrastruktura, koja je od presudne važnosti za stvaranje povoljnih uslova za privatne investicije.

Zaključak

Povećanje efikasnosti javnog sektora i fiskalna konsolidacija jesu neophodni uslovi za dugoročno održivi privredni i društveni napredak Srbije. Efikasniji javni sektor podrazumeva povećanje obima i kvaliteta njegovih usluga uz isti ili niži nivo troškova. Efikasnost se, generalno, može unaprediti višegodišnjim reformama penzionog sistema,

državne administracije i javnih službi (obrazovanje, zdravstvo i dr.), unapređenjem budžetskih procedura i dr. Fiskalna konsolidacija treba da omogući dugoročno održivo finansiranje reformisanog javnog sektora, odnosno da se odgovarajućom visinom fiskalnog deficita obezbedi stabilizacija javnog duga u odnosu na BDP na održivom nivou.

Smanjenje fiskalnog potencijala sa oko 42,5% BDP-a na oko 39% BDP-a uz fiskalni deficit od 2,5% BDP-a – implicira smanjenje konsolidovane javne potrošnje za oko 2,5% BDP-a. Osim toga u okviru smanjene javne potrošnje neophodno je napraviti dodatni prostor za javne investicije od oko 1,5% BDP-a i za kamate od oko 1% BDP-a. Iz prethodnog sledi da je, pri postojećim poreskim stopama, neophodno smanjenje učešća tekuće javne potrošnje za pet procentnih poena BDP-a. Kako se radi o vrlo velikom smanjenju javne potrošnje, postavlja se pitanje da li je ono ekonomski opravdano i socijalno izvodljivo? Navedeno smanjenje tekuće javne potrošnje moglo bi da smanji nivo i kvalitet javnih usluga, što bi negativno uticalo na građane i privredu, a moglo bi i da generiše širok društveni otpor prema reformama – jer, uspešne su samo one reforme koje su široko prihvaćene.

Stoga je neophodno razmotriti i dodatne mere kao što su: povećanje poreskih stopa, dodatno povećanje fiskalnog deficita ili odustajanje od značajnijeg povećanja javnih investicija. Ocenjuje se da je najpovoljnija opcija da se uz značajno smanjenje tekuće javne potrošnje (za tri do četiri procentna poena BDP-a) povećaju i poreski prihodi za 1% do 2% BDP-a. Povećanje poreskih stopa značilo bi i povećanje konzistentnosti fiskalne politike. Nije dugoročno održivo da se na jednoj strani vodi politika niskih poreskih stopa, a da se na drugoj strani obezbedi visok odnos penzija i zarada, kvalitetne i svima dostupne zdravstvene i obrazovne usluge, dobra infrastruktura, visoke subvencije, podsticajni krediti i dr. Primena druge dve dodatne mere bi imala negativan dugoročni uticaj na privredu. Dodatno povećanje fiskalnog deficita ubrzalo bi rast javnog duga i povećalo troškove njegovog servisiranja, što je dugoročno neodrživo. Takođe, i odustajanje od značajnog povećanja javnih investicija imalo bi nepovoljne posledice po dugoročnu stopu rasta privrede.

Literatura

1. Blanchard, O. (2003) *Macroeconomics*, Prentice Hall.
2. Romer, D. (2006) *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill.
3. Rosen, S.H. i T. Gayer (2008) *Public Finance*, McGraw Hill.
4. Sajt Ministarstva finansija Srbije.
5. Spilimbergo, A., S. Symansky, O. Blanchard i C. Cottarelli (2008) „Fiscal Policy for the Crisis“, IMF Staff Position Note, SPN 08/01.

6. Svetska banka (2009) „Srbija: kako sa manje uraditi više – suočavanje sa fiskalnom krizom putem povećavanja produktivnosti javnog sektora.“

7. Ali J. Al-Ezd i R. Barrell (2005) „Estimating tax and benefit multipliers in Europe“, *Economic Modeling* 22. str. 759–776.