

SRPSKI EKONOMSKI FORUM



RADNI DOKUMENT

Fiskalna politika u 2006. godini

Aleksandar Ilić

Beograd, april 2007. godine

S a d r Ź a j

1. Opšte karakteristike fiskalne politike u 2006. godini.....	3
2. Restiktivnost/ekspanzivnost fiskalne politike u 2006. godini.....	6
3. Nacionalni investicioni plan.....	8
4. Ostale karakteristike fiskalne politike u 2006. godini.....	13
4.1 Smanjenje direktnih poreza i fiskalna decentralizacija.....	14
5. Upravljanje javnim rashodima.....	15
6. Zaključna razmatranja.....	17

Fiskalna politika u 2006. godini

Apstrakt: *Generalna ocena fiskalne politike u 2006. godini od strane stručne javnosti u Srbiji je negativna kao rezultat fiskalne ekspanzije s kraja prošle godine i otpočinjanja realizacije Nacionalnog investicionog plana. Ipak, naša ocena fiskalne politike u 2006. godini je umerenija sa konstatacijom da je ona imala dvoičan karakter - od restriktivne do ekspanzivne, sa određenim pozivnim elementima, ali uz značajne nekonzistentnosti i pod uticajem izbora koji su održani početkom 2007. godine. Naime, fiskalna politika u prva tri kvartala 2006. godine bi se mogla okarakterisati kao restriktivna, ali izrazita ekspanzivnost u poslednjem kvartalu učinila je da ona na nivou cele godine bude ekspanzivna. Takođe, javne finansije u 2006. godini je karakterisalo otpočinjanje javnih investicija u okviru Nacionalnog investicionog plana. Prema našem stanovištu sam koncept je dobar i koristan za srpsku privredu, ali njegova realizacija nije na nivou same ideje, što nesumljivo namaće potrebu njegovog redefinisavanja. Na kraju, ali i ne manje po značaju, fiskalnu politiku u 2006. godini obeležila su i dva pozitivna događaja – nastavak smanjenja direktnih poreza i donošenje Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, kojim je obezbeđena izvesna decentralizacija javnih finansija u Srbiji.*

Ključne reči: *ekspanzivna i restriktivna fiskalna politika, Nacionalni investicioni plan, direktni porezi, fiskalna decentralizacija.*

1. Opšte karakteristike fiskalne politike u 2006. godini

Prema zvanično proklamovanim ciljevima¹, osnovni zadaci fiskalne politike u 2006. godini bili su:

- održavanje visoke stope rasta privrede;
- obezbeđivanje makroekonomske stabilnosti; i
- stvaranje povoljnog ambijenta za razvoj srpske privrede i povećanje zaposlenosti.

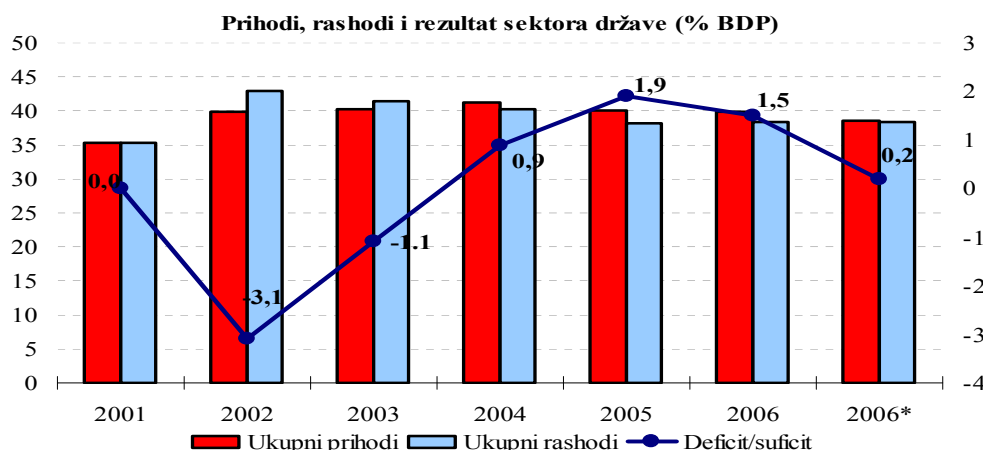
Ovako proklamovani ciljevi i zadaci fiskalne politike bili su u velikoj meri konfliktni. Naime, prema osnovnoj ekonomskoj logici u cilju postizanja makroekonomske stabilnosti² od značaja je smanjenje agregatne tražnje, što sa stanovišta fiskalne politike podrazumeva njenu restriktivnost. Sa druge strane, obezbeđivanje uslova za održavanje visokih stopa rasta i povećanje zaposlenosti, prema kreatorima ekonomske politike u Srbiji, moguće je ostvariti obimnim kapitalnim investicijama i smanjivanjem, pre svega, direktnih poreza. Ove mere u krajnjoj instanci podrazumevaju ekspanzivnu fiskalnu politiku. Dakle, fiskalna politika je na samom početku, a naročito usvajanjem rebalansa budžeta u septembru 2006. godine, bila pod velikim izazovom ostvarenja ovako definisanih ciljeva.

U 2006. godini ostvaren je suficit konolidovanog sektora države.

¹ Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici, Analiza makroekonomskih i fiskalnih kretanja, Ministarstvo finansija

² Makroekonomska stabilnost podrazumeva simultano ostvarivanje interne i eksterne ravnoteže, odnosno smanjenje inflacije na nizak nivo i ostvarenje održivog deficita tekućeg računa platnog bilansa.

Grafik 1.



* Korigovani suficit na bazi metodologije Srpskog ekonomskog foruma

Izvor: Ministarstvo finansija

Okvir 1

Metodologija obračuna budžetskog suficita/deficita

U poslednje vreme u stručnoj javnosti vodi se dosta polemike o obračunu konsolidovanog rezultata sektora države u 2006. godini. Naime, prema metodologiji Ministarstva finansija prošle godine ostvaren je konsolidovani suficit u iznosu od 1,5% BDP. Sa druge strane, prema metodologiji MMF ostvaren je konsolidovani deficit u istom iznosu od 1,5% BDP. U čemu je razlika?

Ministarstvo finansija je, prilikom obračuna, u tekuće prihode uvrstilo prihode po osnovu prodaje licence za mobilnog opratera u iznosu od 27,072 mlrd. dinara, što čini 1,3% BDP. Sa druge strane, MMF (kao i veliki broj relevantnih instituta u Srbiji – Ekonomski institut, Fren) je iz prihoda isključio prihode po osnovu prodaje licence obrazlažući ovo činjenicom da je ovaj prihod vanrednog karaktera i da se kao takav ne može uključiti u redovne (tekuće) prihode. Sa druge strane, MMF je u rashode uključio otplatu duga prema penzionerima, obrazlažući taj postupak time da je ovo određeni vid potrošnje i da se kao takav treba uključiti u tekuće rashode.

Ipak, čini se da je rešenje između. Naime, opravdano je isključiti prihode od licence iz redovnih prihoda iz prethodno definisanog razloga. Opet, i napred iznetu konstataciju treba uzeti sa izvesnom dozom rezerve jer bi, premera radi, da se u Srbiji javne finansije knjiže prema acrual umesto cash principu, prihodi od licence u tom slučaju, imajući u vidu da se licenca izdaje na 10 godina, bili knjiženi kao tekući prihod u narednih 10 godina. Pored toga, smatramo da nije opravdano uključiti otplatu duga penzionerima u tekuće prihode iz razloga što je ova transakcija de facto otplata duga i kao takvu bi je trebalo knjižiti ispod crte bez obzira da li se sliva u potrošnju ili investicije. Na kraju krajeva, ne može se sa sigurnošću predvideti način trošenja ovog novca, odnosno da li će se on sliti u potrošnju ili, eventualno štednju.

Pored toga, vezano za metodologiju obračuna konsolidovanog rezultata države važno je napomenuti da se sopstveni prihodi i rashodi budžetskih korisnika ne uključuju u konsolidaciju, a njihovim uključivanjem povećali bi se konsolidovani prihodi i rashodi za oko 2% BDP. Isto tako konsolidacija ne obuhvata JP "Putevi Srbije" koje bi, imajući u vidu način finansiranja, trebalo uključiti u istu.

Ukoliko za analizu koristimo napred definisan način obračuna konsolidovanog rezultata sektora države dolazimo do zaključka da je u 2006. godini ostvaren suficit u iznosu od 4,7 milijardi dinara, što čini 0,2% BDP. Pri tome, konsolidovani prihodi su ostvareni u iznosu od 38,5% BDP, što je smanjenje u odnosu na 2005. godinu kada su iznosili 40,1% BDP. Rashodi sektora države u 2006. godini realizovani su u iznosu od 38,3% BDP, što je, u odnosu na 2005. godinu kada su realizovani u iznosu od 38,2% BDP, povećanje za 0,1 procentna poena. U odnosu na 2005. godinu suficit je smanjen sa 1,9% BDP na 0,2% BDP.

Tabela 1.

	Ostvarenje 2006		Ostvarenje 2005		Nominalan indeks rasta 2006/2005	Realan indeks rasta 2006/2005	Doprinos realnom rastu
	Iznos	% BDP	Iznos	% BDP			
1. PORESKI PRIHODI	745.472	35,1	639.485	36,5	116,6	103,4	3,1
1.1 Porez na dohodak građana	118.596	5,6	94.283	5,4	125,8	111,6	1,6
1.2 Porez na dobit	18.313	0,9	10.308	0,6	177,7	157,6	0,8
1.3 Porez na promet/PDV	225.137	10,6	215.939	12,3	104,3	92,5	-2,3
1.4 Akcize	86.850	4,1	71.275	4,1	121,9	108,1	0,8
1.5 Carine	45.267	2,1	38.964	2,2	116,2	103,1	0,2
1.6 Ostali poreski prihodi	30.135	1,4	24.110	1,4	125,0	110,9	0,4
1.7 Doprinosi	221.174	10,4	184.606	10,5	119,8	106,3	1,7
2. NEPORESKA PRIMANJA	63.316	3,0	54.224	3,1	116,8	103,6	0,3
3. KAPITALNI PRIHODI	10.222	0,5	7.949	0,5	128,6	114,1	0,2
UKUPNO	819.010	38,5	701.658	40,1	116,7	103,6	3,6
1. Rashodi za zaposlene	205.415	9,7	166.153	9,5	123,6	109,7	2,4
2. Kupovina roba i usluga	114.113	5,4	92.266	5,3	123,7	109,7	1,3
3. Prava iz socijalnog osiguranja	257.541	12,1	226.007	12,9	114,0	101,1	0,4
4. Socijalna zaštita	77.081	3,6	57.583	3,3	133,9	118,8	1,6
5. Subvencije	54.418	2,6	54.462	3,1	99,9	88,7	-0,9
6. Kapitalni rashodi	65.155	3,1	32.988	1,9	197,5	175,3	3,7
7. Otplata kamata	21.709	1,0	22.729	1,3	95,5	84,7	-0,5
8. Ostali rashodi	18.805	0,9	17.055	1,0	110,3	97,8	-0,1
UKUPNO	814.237	38,3	669.243	38,2	121,7	108,0	8,0
KONSOLIDOVANI SUFICIT / DEFICIT	4.773	0,2	32.415	1,9	14,7	13,1	

Izvor: Ministarstvo finansija

Realni rast javnih prihoda u 2006. godini, po isključenju prihoda od prodaje licence za mobilnog operatera, iznosio je 3,6%, što je solidno ostvarenje s obzirom na tendenciju usporavanja rasta prihoda od PDV u drugoj godini nakon uvođenja. Naime, osnovni uzroci nižeg ostvarenja prihoda od PDV od 7,5% realno u odnosu na 2005. godinu, leže u znatno većim povraćajima usled visokog rasta izvoza, rasta investicija i niske osnovice iz 2005. godine kao posledice uvođenja ovog poreskog oblika u poreski sistem Srbije³. Niže ostvarenje prihoda od PDV je kompenzovano povećanjem prihoda po osnovu drugih poreskih oblika (akcize, porez na dobit, porez na dohodak građana i doprinosi za socijalno osiguranje), tako da su poreski prihodi dali značajan doprinos ukupnom rastu javnih prihoda od 3,1 procentnog poena. Pored poreskih prihoda realnom rastu javnih prihoda od 3,6% doprineli su neporeski kao i kapitalni prihodi od 0,5 procentnih poena.

Rast javnih rashoda u 2006. godini je iznosio 8,0% realno. Ostvaren rast rashoda u 2006. godini je vođen uglavnom rastom kapitalnih rashoda od 75,3% realno u skladu sa osnovnim opredeljenjem ekonomske politike i otpočinjanjem realizacije Nacionalnog investicionog plana. Ukupnom rastu rashoda kapitalni rashodi su doprineli sa 3,7 procentnih poena, što čini približno 50% ukupnog povećanja.

³ Iskustvo u drugim zemljama je pokazalo da su u drugoj godini povraćaji PDV znatno veći nego u prvoj iz razloga što na početku primene PDV (u prvih nekoliko meseci) nema povraćaja ili su na vrlo niskom nivou.

Sa druge strane, realan rast tekućih rashoda u 2006. godini je iznosio 4,5%. Pri tome, odlučujući doprinos rastu tekućih rashoda u 2006. godini dali su rast rashoda za zaposlene i rast rashoda za kupovinu roba i usluga sa 2,4 i 1,3 procentna poena respektivno.

Najveći doprinos ostvarenom suficitu sektora države od 4,7 milijardi dinara imao fond PIO samostalnih delatnosti, a pored njega i budžet Republike i Republički zavod za zdravstveno osiguranje, dok su deficite generisali Fond PIO zaposlenih i AP Vojvodina.

Tabela 2.

	Iznos
Budžet Republike	3,228
Budžeti lokalnog nivoa vlasti	-345
Fond PIO samostalnih delatnosti	5,614
Republički zavod za zdravstveno osiguranje	1,919
Nacionalna služba za zapošljavanje	228*
Fond PIO poljoprivrednika	110*
Fond PIO zaposlenih	-2,125*
AP Vojvodina	-2,745
Razlika između datih i primljenih transfera	-1,112
KONSOLIDOVANI SUFICIT/DEFICIT	4,7

* Pored tekućih prihoda fondovi PIO zaposlenih i poljoprivrednika, kao i Nacionalna služba za zapošljavanje se finansiraju i transferima iz budžeta Republike, tako da, bez transfera fondovi i NSZ beleže značajne transfere

Izvor: Ministarstvo finansija

2. Restiktivnost/ekspanzivnost fiskalne politike u 2006. godini

Sa stanovišta ocene uticaja fiskalne politike na nivo agregatne tražnje u stručnim krugovima (pre svega od strane MMF) je prihvaćena mera kojom se ocenjuje da li fiskalna politika doprinosi povećanju ili smanjenju agregatne tražnje. U tom cilju koristi se formula za izračunavanje fiskalnog impulsa:

$$FI = (r_0 Y_t^* - g_0 Y_t^*) - r_0 (Y_t^* - Y_t) - (R_t - G_t), \text{ pri čemu je}$$

$r_0 = R_0/Y_0$ – učešće javnih prihoda u BDP u baznoj godini (2005. godina);

$g_0 = G_0/Y_0$ – učešće primarnih rashoda⁴ u BDP u baznoj godini;

Y_t – nominalni BDP u tekućoj godini;

Y_t^* - potencijalni (ravnotežni) nominalni BDP u tekućoj godini;

$R_t - G_t$ – primarni bilans u tekućoj godini.

Prednost fiskalnog impulsa kao mere za procenu uticaja fiskalne politike na agregatnu tražnju je u eliminisanju ciklične komponente fiskalne politike (uticaj cikličnog rasta/pada privredne aktivnosti na javne prihode i rashode), što se obezbeđuje kroz poređenje otvorenih

⁴ Ukupni rashodi umanjeni za plaćene kamate. Imajući u vidu da u otplatama kamata dominira otplata stranih kamata ova kategorija javnih rashoda ne utiče na domaću agregatnu tražnju i stoga se isključuje iz kalkulacije.

prihoda i rashoda sa baznim koji se kalkulišu na osnovama ravnotežnog BDP i učešća javnih prihoda i rashoda u BDP iz bazne (prethodne) godine. Pozitivna vrednost izračunatog fiskalnog impulsa ukazuje da fiskalna politika ima ekspanzivan karakter, dok negativna vrednost ukazuje na njen restriktivan karakter.

Koristeći ovako definisanu formulu pokušali smo da ocenimo fiskalni impuls u 2006. godini. Usled činjenice da ne raspolažemo kalkulacijama o ravnotežnom nominalnom BDP, napravili smo interval ravnotežnih stopa rasta BDP u 2006. godini od 5,0% do 7,5%. Tako uzete stope rasta primenili smo na osnovicu iz 2005. godine, što je uz ostvareni deflator dalo različite nivoe ravnotežnog BDP za 2006. godinu.

Tabela 3.

Ravnotežni BDP, realan rast, y %	5,0	5,2	5,5	6,0	6,5	7,0	7,3	7,5
Fiskalni impuls	17,1	15,6	13,4	9,7	6,0	2,2	0,0	-1,5

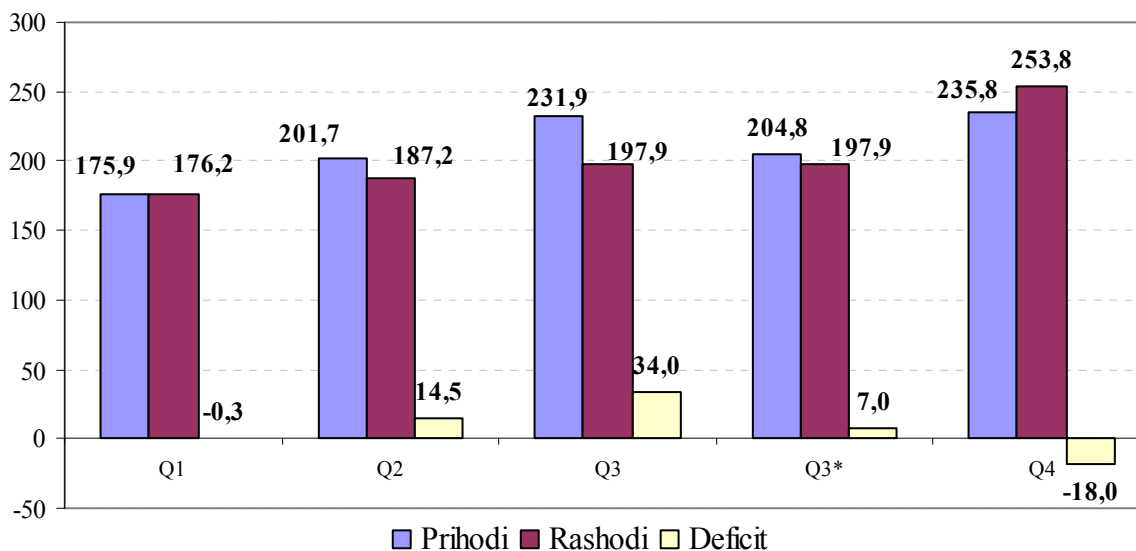
Izvor: Kalkulacije autora

Stvarno ostvarenu stopu rasta u 2006. godini procenili smo na 5,7%, što je dalo nominalni BDP od 2125,7 milijardi dinara. Na bazi prethodnih pretpostavki, kao i na bazi ostvarenih javnih prihoda i rashoda u 2005. i 2006. godini došli smo do zaključka da je fiskalni impuls u 2006. godini pozitivan za stopu rasta ravnotežnog BDP do 7,3. S obzirom da je prosečna stopa rasta realnog BDP u periodu 2001-2006. godina 5,3%, nije realno pretpostaviti da je pod tekućim stanjem u privredi Srbije stopa ravnotežnog rasta⁵ viša od 6%. Ukoliko usvojimo ovakvu pretpostavku možemo konstatovati da je fiskalna politika bila umereno ekspanzivna u 2006. godini, bez obzira na, prema našem obračunu, ostvareni suficit.

O ekspanzivnosti fiskalne politike zaključke možemo doneti i na bazi kretanja javnih prihoda i javnih rashoda po kvartalima 2006. godine.

Grafik 2.

Konsolidovani prihodi i rashodi sektora države po kvartalima (u mlrd dinara)



* Konsolidovani prihodi i rashodi i deficit bez prihoda po osnovu licence

Izvor: Ministarstvo finansija

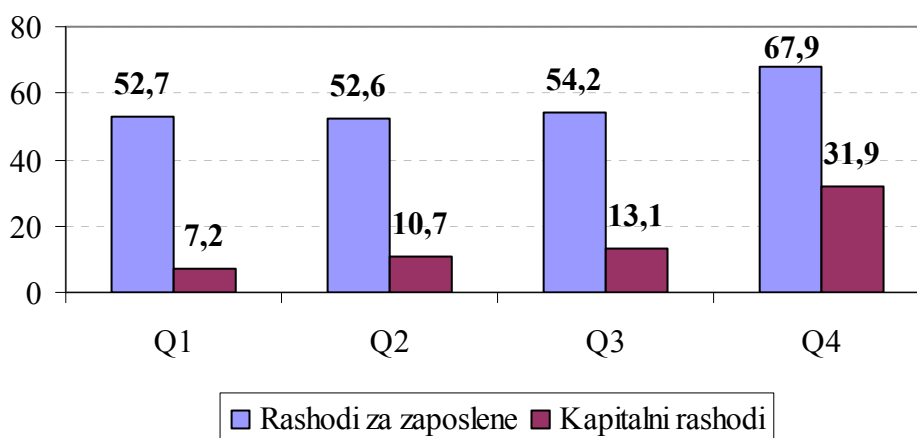
⁵ Postoji više načina za kalkulaciju ravnotežnog (potencijalnog) BDP. Najčešće je primenjivana Kob-Daglasova proizvodna funkcija, dok se za zemlje na nižem stadijumu razvoja i u uslovima nedostatka adekvatne statističke podloge potencijalni BDP aproksimira prosečnom stopom rasta u prethodnom periodu.

Iz prethodnog grafikona se može sagledati da je fiskalna politika u prva tri kvartala 2006. godine bila restriktivna i da su, izuzev u prvom kvartalu kada je ostvaren umeren deficit od 0,3 mlrd dinara, ostvareni konsolidovani suficiti (i po isključenju prihoda po osnovu prodaje licence za mobilnog operatera) u iznosu od 14,5 i 7,0 mlrd dinara respektivno. Restriktivnost fiskalne politike "pokvarena" je u poslednjem kvartalu 2006. godine kada je ostvaren visok deficit u iznosu od 18,0 mlrd dinara, što je uticalo da se celokupna fiskalna politika u 2006. godini okarakteriše kao ekspanzivna.

Kao što smo već istakli ekspanzivnost fiskalne politike potiče prvenstveno od visokog rasta kapitalnih rashoda i rashoda za zaposlene u poslednjem kvartalu 2006. godine.

Grafik 3.

Dinamika realizacije pojedinih oblika javnih rashoda u 2006. godini (u mlrd dinara)



Izvor: Ministarstvo finansija

Od ukupnog apsolutnog rasta javnih rashoda u četvrtom u odnosu na treći kvartal u iznosu od 55,9 mlrd dinara rashodi za zaposlene i kapitalni rashodi su doprineli sa 32,5 mlrd dinara, što čini približno 60% ukupnog povećanja. Od toga rast kapitalnih rashoda u poslednjem kvartalu u odnosu na treći u apsolutnom iznosu bio je 18,8 mlrd dinara od čega su rashodi za realizaciju Nacionalnog investicionog plana iznosili 9,1 mil. dinara.

3. Nacionalni investicioni plan

Videli smo da je otpočinjanje realizacije Nacionalnog investicionog plana (NIP) jedno od bitnijih obeležja fiskalne politike u 2006. godini. Pored toga najavljeno je da će NIP biti koncept koji će se realizovati nekoliko godina, pa stoga, kao i zbog činjenice da je realizacija ovog programa izazvala dosta polemike u javnosti, ova tema zasluhuje poseban osvrt u okviru analize fiskalne politike u Srbiji u 2006. godini.

Prema kreatorima ekonomske politike ... "NIP podrazumeva javne investicije, odnosno ulaganja u manje profitabilne delatnosti za koje privatni kapital nije zainteresovan, ali koje stvaraju uslove za njegovu efikasniju upotrebu i doprinose rastu zaposlenosti i kvalitetu života ljudi. Sredstva za NIP potiču od ostvarivanja suficita u budžetu (kao mere štednje sektora države), kao i od prihoda od privatizacije i umerenog zaduživanja kod međunarodnih finansijskih institucija." ... Sama ideja o otpočinjanju realizacije NIP nastala je kao posledica vođenja srednjoročne fiskalne politike, čiji je jedan od ciljeva bio prekomponovanje strukture javnih rashoda od tekućih ka kapitalnim.

U cilju analize ideje i realizacije NIP važno je na početku razdvojiti ove dve bitne stvari - sam koncept i njegovu realizaciju. Stoga ćemo pažnju posvetiti posebno pojedinim segmentima.

Ideju o otpočinjanju realizacije NIP ocenjujemo kao pozitivnu i to iz više razloga. Najpre, nakon privatizacije Mobija 63 i Vojvođanske banke na računu države kod Narodne banke Srbije ostala je značajana količina novca - preko 1,5 mlrd evra. Uz to u narednom periodu očekuju se dodatni prilivi po osnovu privatizacije (NIS, DDOR, itd) pa se s tim u vezi kao logično postavilo pitanje načina upotrebe tih sredstava. U stručnoj javnosti iskristalisale su se tri varijante upotrebe privatizacionih prihoda:

- podrška sprovođenju penzione reforme, odnosno uvođenje tzv. drugog stuba penzionog sistema u Srbiji;
- otplata javnog duga;
- sprovođenje javnih investicija.

U načelu posmatrano svako od ponuđenih rešenja ima svojih jasnih pozitivnih strana. Penzioni sistem u Srbiji je na klimavim nogama iz razloga što usled visoke stope nezaposlenosti, visokog udela sive ekonomije kao i visokog broja penzionera tekući doprinosi nisu dovoljni za finansiranje penzija tako da su penzioni fondovi u deficitima (PIO zaposlenih i PIO poljoprivrednika). Ovi deficiti se pokrivaju transferima iz budžeta Republike Srbije, ali je ceo sistem na duži rok neodrživ. Zato se kao jedno od rešenja od jednog dela stručne javnosti identifikovalo uvođenje tzv. drugog stuba penzionog sistema. Po pravilu ova vrsta penzione reforme podrazumeva visoke deficite u tranzicionom periodu, a jedan od načina za njihovo eliminisanje jeste i trošenje stečenih prihoda po osnovu privatizacije. Ipak, ovo rešenje nije dobro iz nekoliko razloga. Najpre, imajući u vidu broj zaposlenih i druga ekonomska kretanja jasno je da još uvek nije pravo vreme za otpočinjanje ovakve vrste reforme u Srbiji. Pored toga preliminarna istraživanja ukazuju da su tranzicioni deficiti jako visoki tako da suma od 1,5 mlrd dinara nije dovoljna za realizaciju ovako krupnih koraka.

Druga predložena varijanta trošenja privatizacionih prihoda je prevremena otplata dela javnog duga Republike Srbije. Zagovornici ovog pristupa ističu da bi otplata dugova povećala poverenje u privredu Srbije, po tom osnovu bio bi povećan kreditni rejting i smanjene kamatne stope, što bi predstavljalo dobar signal za srpsku privredu. No, i pored važnosti smanjenja javnog duga sa stanovišta stabilnosti javnih finansija, smatramo da otplata javnog duga ne bi trebalo da bude primaran način trošenja privatizacionih prihoda. Najpre, nivo javnog duga od 34,9% BDP nije značajno visok, a obaveze prema inostranstvu kao i domaće obaveze (devizna štednja, dug penzionerima) se uredno izvršavaju tako da nema prevelike potrebe za ubrzanjem otplata. Pored toga, pitanje je da li bi otplata kredita sama po sebi dovela do poboljšanja kreditnog rejtinga zemlje, usled činjenice da je za poboljšanje kreditnog rejtinga potrebno ispunjavanje čitavog niza ekonomskih i političkih (!) faktora⁶.

Naravno, ukoliko eliminišemo predhodne dve ostaje nam poslednja varijanta upotrebe privatizacionih prihoda - javne investicije. Preduzimanje javnih investicija neophodno je iz nekoliko razloga. Prvo, čitav niz godina nije postojalo investiranje u infrastrukturu (putna, komunalna i telekomunikaciona infrastruktura). Drugim rečima, infrastruktura u Srbiji je u vrlo lošem stanju te bi investije u ovu oblast imale značajan efekat za razvoj privrede.

⁶ Tako u intervju za BBC (preuzeto sa zvaničnog sajta 18. oktobra 2006. godine) Edvard Parker autor FITCH'S izveštaja za Srbiju kao glavni faktor za relativno loš kreditni rejting Srbije ističe njenu političku nestablnost ocenjujući pri tome ekonomsku politiku kao "relativno uspešnu".

Pored toga, Srbija je prema mnogim pokazateljima energetska neefikasna, što u krajnjoj instanci proizvodi čitav niz negativnih efekata na celokupnu privredu, pa su investicije u oblasti energetike od naročitog značaja⁷.

Treće, u mnogim, pre svega razvijenim privredama, obrazovanje je identifikovano kao ključan razvojni faktor. S tim u vezi ulaganje u obrazovanje se opravdano nameće kao jedna od ključnih razvojnih politika, a kako dobro obrazovanje sa sobom podrazumeva i odgovarajuću infrastrukturu jasne su potrebe za javnim investicijama u ovoj oblasti⁸.

Četvrto, Srbiju karakterišu velike disproporcije u pogledu razvijenosti regiona. Prema studiji Sektora za makroekonomske i fiskalne analize u okviru Ministarstva finansija *Analiza regionalnog razvoja u Srbiji* najrazvijeniji region grad Beograd je 11,5 puta razvijeniji od Jablaničkog okruga, koji je preko čitavog niza pokazatelja (ekonomskih, socijalnih, demografskih) identifikovan kao najnerazvijeniji. Jedan od uzroka za ovakvu tendenciju je visoko infrastrukturno dezinvestiranje u pojedine oblasti kao i loš kvalitet obrazovanja i česte migracije najobrazovanijeg stanovništva ka centrima zemlje.

Dodatni argument u cilju povećanja javnih investicija jeste i nisko učešće javnih investicija u BDP u prethodnim godina, što Srbiju stavlja na začelje u odnosu na ostale zemlje regiona.

Tabela 4. Odnos javne investicije/BDP u zemljama regiona

	2001	2002	2003	2004	2005	Процек 2001-05
Albanija	7,1	6,2	4,6	5,0	5,2	5,6
Bosna i Hercegovina	14,5	9,2	10,4	8,9	8,6	10,3
Bugarska	3,9	3,2	3,4	3,8	4,9	3,8
Makedonija	3,5	3,6	4,1	3,2	3,7	3,6
Moldavija	1,5	2,9	4,6	5,0	6,4	4,1
Rumunija	3,1	3,2	3,5	2,8	2,6	3,0
Slovenija	4,2	3,9	4,1	3,9	4,2	4,1
Srbija	1,5	3,6	2,6	2,8	2,8	2,7
Hrvatska	5,4	4,4	5,9	5,1	4,5	5,1
Crna Gora	3,8	3,4	3,4	3,2	4,5	3,7

Izvor: Hiršhofer, Harald: "Fiskalni trendovi u zemljama članicama CEF-a"

Na kraju, pravilno sprovedene javne investicije mogu u srednjem roku biti od značaja sa stanovišta preduzimanja reforme penzionog sistema i poboljšanja kreditnog rejtinga zemlje. Naime, sa razvojem privrede logično je pretpostaviti da će doći do povećanja zaposlenosti, čime će se smanjiti pritisak na penzioni sistem i ostaviti prostor za kasnije eventualno uvođenje drugog stuba. Takođe, privredni razvoj će nesumljivo doprineti i poboljšanju mnogih ekonomskih pokazatelja, što može dovesti i do poboljšanja kreditnog rejtinga zemlje.

U načelu posmatrano javne investicije u okviru NIP bi trebalo da doprinesu poboljšanju konkurentnosti⁹ zemlje i to u velikoj meri međunarodne konkurentnosti, što bi Srbiju učinilo atraktivnom i za strana ulaganja. Drugim rečima, NIP bi trebalo da obezbedi

⁷ Prema rečima Nenada Pavlovića, direktora Agencije za energetska efikasnost, energetska efikasnost industrije u Srbiji je tri puta manja od svetskog proseka u velikoj meri zbog "lošeg gazdovanja energijom" i nedostatka investicija u ovu oblast (preuzeto sa sajta B92 29. novembra 2006. godine).

⁸ Naravno ne treba zapostaviti ni privatno obrazovanje koje je na vrlo visokom nivou u mnogim zemljama.

⁹ Prema studiji Global Competitiveness Report koju svake godine objavljuje Svetski ekonomski forum infrastruktura i kvalitet obrazovanja zauzimaju značajna mesta kada se ocenjuje konkurentnost neke zemlje. Ovi faktori konkurentnosti naročito dobijaju na značaju kada je reč o nedovoljno razvijenim zemljama.

jačanje dva od četiri osnovna stuba razvoja svake zemlje - infrastrukturu i obrazovanje (druga dva su zdrav institucionalan okvir i makroekonomska stabilnost).

Dakle, došli smo do zaključka da je realizacija NIP dobar koncept. Međutim, sama realizacija koncepta nije bila na nivou ideje. Pre svega, sam postupak elaboriranja projekata iz NIP je realizovan na brzinu i bez kritične mase transparentnosti kao posledica početka izborne kampanje u drugoj polovini 2006. godine. Projekti iz NIP su sastavljani na brzinu usled potrebe da se što ranije krene u izbornu kampanju pa sama izrada NIP nije prošla stručnu javnost i adekvatnu raspravu u parlamentu. Drugi bitan nedostatak realizacije NIP je njegova raznovrsnost. Prilikom pripreme NIP odustalo se od suštinske (ne deklarativne!) prioritizacije oblasti ulaganja pa je identifikovano čak 22 potencijalnih oblasti za ulaganje.

Tabela 5. Realizacija projekata u okviru NIP prema sektorskim planovima u 2007. godini

	Planirana sredstva			Struktura u %	Izvršenje 2006	
	2006	2007	Ukupno		Iznos	u %
Služba Koordinacionog centra za KiM	777,4	2.143,3	2.920,6	2,0	48,4	6,2
MUP	574,5	1.975,5	2.550,0	1,8	60,5	10,5
Uprava carina	176,0	248,7	424,7	0,3	2,4	1,4
Poreska uprava	333,9	612,6	946,5	0,7	145,7	43,6
Pravosuđe	354,2	2.195,8	2.550,0	1,8	164,8	46,5
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda	2.057,2	4.233,1	6.290,3	4,4	461,8	22,4
Podsticaj preduzetništva, zapošljavanja i privrednog razvoja	2.916,4	11.226,9	14.143,3	9,9	1.270,2	43,6
Energetika	1.660,9	3.813,5	5.474,4	3,8	359,6	21,6
Saobraćajna infrastruktura	7.785,4	29.331,2	37.116,5	26,0	2.267,8	29,1
Stanogradnja	1.364,4	11.385,6	12.750,0	8,9	0,0	0,0
Turizam	1.581,5	2.692,7	4.274,2	3,0	832,7	52,7
Tržišna i turistička inspekcija	47,2	0,0	47,2	0,0	12,4	26,3
Rad, zapošljavanje i socijalna politika	1.072,2	1.792,1	2.864,3	2,0	13,5	1,3
Nauka	1.181,5	1.368,5	2.550,0	1,8	390,9	33,1
E-uprava	603,5	2.269,5	2.873,0	2,0	116,5	19,3
Zaštita životne sredine	68,5	1.631,5	1.700,0	1,2	8,5	12,4
Obrazovanje	1.912,5	2.729,8	4.642,3	3,3	747,5	39,1
Sport	754,8	3.160,8	3.915,6	2,7	107,5	14,2
Kultura	1.408,4	2.841,6	4.250,0	3,0	286,6	20,3
Zdravstvo	7.422,2	19.042,6	26.464,8	18,6	1.388,7	18,7
Verski objekti	452,9	768,9	1.221,8	0,9	452,9	100,0
Odbrana	721,4	1.828,6	2.550,0	1,8	0,0	0,0
UKUPNO	35.226,7	107.292,4	142.519,2	100,0	9.138,8	25,9

Izvor: Ministarstvo finansija

Imajući u vidu uvek nedovoljne resurse jasno je da nemoguće ostvariti optimalne investicije u svim oblastima. Stoga je, po našem mišljenju, neohodno utvrditi 2-3 oblasti od najvećeg značaja za privredu i isključivo u tim oblastima preduzimati ulaganja. Pri tome, bilo bi dobro da te oblasti budu infrastruktura, energetika i obrazovanje kao ključne za dalji razvoj privrede. Međutim, prema prvobitnom planu za navedene tri oblasti predviđeno je samo 33,1% od ukupnih sredstava od planiranih 142,5 mlrd dinara.

Sledeći problem prilikom pripreme i realizacije NIP je dinamika njegove realizacije. Ona nije planirana na dobrom nivou i kao takva može imati uticaja na makroekonomsku stabilnost u zemlji, pre svega kroz povećanje inflacije i povećanje deficita tekućeg dela platnog bilansa. Na bazi iskustava nije moguće sa sigurnošću predvideti reakciju privrede (preduzeća i finansijskog sistema) na rast rashoda države stoga je poželjniji scenario bio pažljivo doziranje sredstava i njihovo usmeravanje u prioritete oblasti. Pored toga, prilikom

same implementacije NIP postojali su problemi koji su usporavali dinamiku realizacije (javne nabavke, loša projektna dokumentacija, dobijanje raznih dozvola, potcenjivanje vrednosti projekata, itd) što je za posledicu imalo da je samo 25,9% prvobitno planiranih sredstava iskorišćeno u 2006. godini.

Ipak, otpočinjenje realizacije NIP dovelo je do jedne dobre stvari za srpske javne finansije – do uvođenja višegodišnjeg planiranja. Ovo zbog toga što je prvobitni NIP podrazumevao ulaganja za dve naredne godine, što je, imajući u vidu česte promene ekonomske politike u prethodnom periodu, samo po sebi pozitivna tendencija.

Na bazi iznetog usudićemo se da damo nekoliko preporuka za kreatore ekonomske politike u pogledu buduće realizacije NIP:

- nastaviti sa njegovom realizacijom, ali uz redefinisane i izmenjenu dinamiku trošenja sredstava;
- izvršiti adekvatnu prioritizaciju oblasti za ulaganje, odnosno izabrati one oblasti koje su od ključnog značaja za razvoj privrede;
- uključiti NIP u budžet i pri tome posebno voditi kapitalni račun kao poseban deo;
- u inicijalnoj fazi umereno dozirati upotrebu sredstava iz NIP kako bi se na vreme mogli sagledati makroekonomski efekti preduzetih mera i po tom osnovu opredelile aktivnosti za budućnost;
- insistirati na dugoročnom planiranju uz postizanje šireg konsenzusa svih zainteresovanih strana kako bi se izbegli nagli zaokreti u ekonomskoj politici;
- povećati transparentnost procesa i unaprediti upravljanje javnim rashodima. Kada se govori o velikim javnim investicijama ne sme se smetnuti sa uma problem korupcije, jer, prema nekim istraživanjima (Tanzi, 1997) visok nivo javnih investicija povezan je sa višim nivoom korupcije. Stoga, imajući u vidu već postojeći nivo korupcije u Srbiji jasno je da je neophodno obezbediti adekvatne mehanizme kontrole celokupnog procesa.

Na kraju dodajmo još nekoliko zapažanja. U jednom delu stručne javnosti vodi se polemika o sličnosti NIP i New Deal programa koji se nakon ekonomske krize sprovodio u SAD tridesetih godina prošlog veka. S tim u vezi ističemo da NIP nije isto što i New Deal iz razloga što se ova dva programa, iako imaju isti krajnji cilj a to je obezbeđivanje dugoročne stope rasta privrede i povećanje zaposlenosti, razlikuju po samom mehanizmu realizacije. Naime, velika ekonomska kriza je bila kriza hiperprodukcije te je bilo neophodno povećati agregatnu tražnju kako bi privreda mogla da nastavi da funkcioniše normalno. U tom cilju država je preduzimala javne radove, odnosno povećala je javnu potrošnju, što je u relativno kratkom roku smanjilo zalihe, omogućilo normalno funkcionisanje privrede i povećalo zaposlenost.

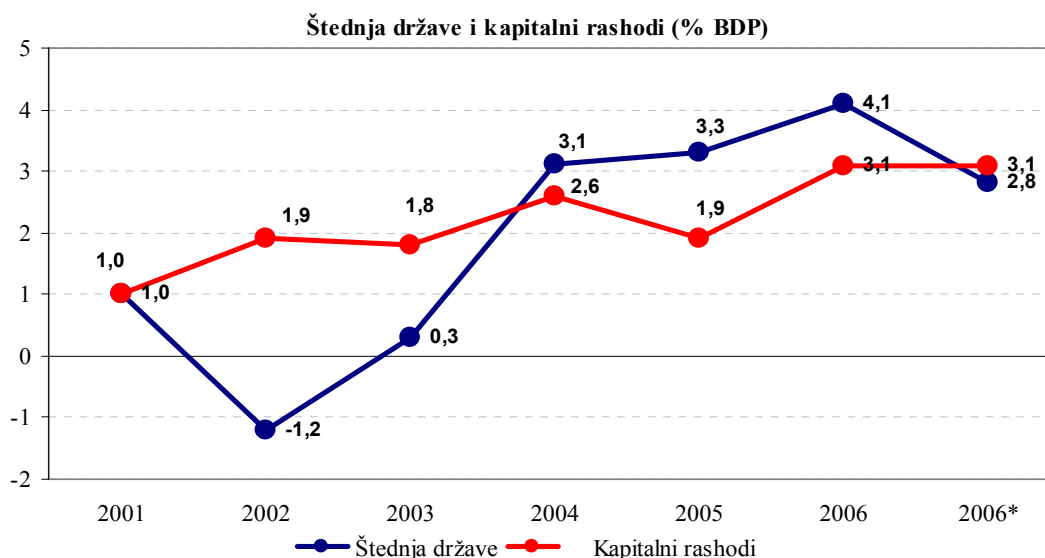
Sa druge strane ideja NIP nije da kroz javne radove (javnu potrošnju) poveća zaposlenost i privredni rast. Naime, Srbija nema problem za agregatnom tražnjom već sa agregatnom ponudom, odnosno sa ograničenim potencijalima privrede. Podsetimo se, prema Solovljevom modelu privredni rast, odnosno u ovom slučaju agregatna ponuda, zavisi od fizičkog kapitala, radne snage i multifaktorske produktivnosti. Ukoliko se Nacionalnim investicionim planom sprovode investicije koje imaju za cilj povećanje fizičkog kapitala (infrastruktura, priliv privatnih investicija) i/ili multifaktorske produktivnosti (kvalitetno obrazovanje) onda je jasno da će se na taj način, očekivano u srednjem roku, povećati agregatna ponuda i stvoriti osnove za rast privrede i zaposlenost. Dakle, suštinska razlika između dva programa je što je osnovni zadatak New Deal-a povećanje agregatne tražnje, a NIP povećanje agregatne ponude. Pri tome, jasno je da će i NIP u kratkom roku povećati

agregatnu tražnju, međutim, eventualni troškovi koji bi ovom prilikom mogli nastati bili bi neutralisani koristima koji bi nastali u srednjem roku. Naravno, prethodno navedena teza će važiti pod pretpostavkom ispunjenja prethodno navedenih smernica (prioritizacija projekata, definisanje dinamike realizacije, itd).

4. Ostale karakteristike fiskalne politike u 2006. godini

Prema međunarodnim konvencijama (MMF) prihvaćeno je da štednja države predstavlja razliku između tekućih prihoda i tekućih rashoda. Ovaj pokazatelj pruža nam solidan osnov za ocenu kvaliteta i odgovornosti fiskalne politike, u smislu da nam pokazuje koliko sredstava ostaje državi za kapitalne rashode¹⁰ i otplatu javnog duga, nakon realizacije tekućih rashoda.

Grafikon 4.



Izvor: Ministarstvo finansija

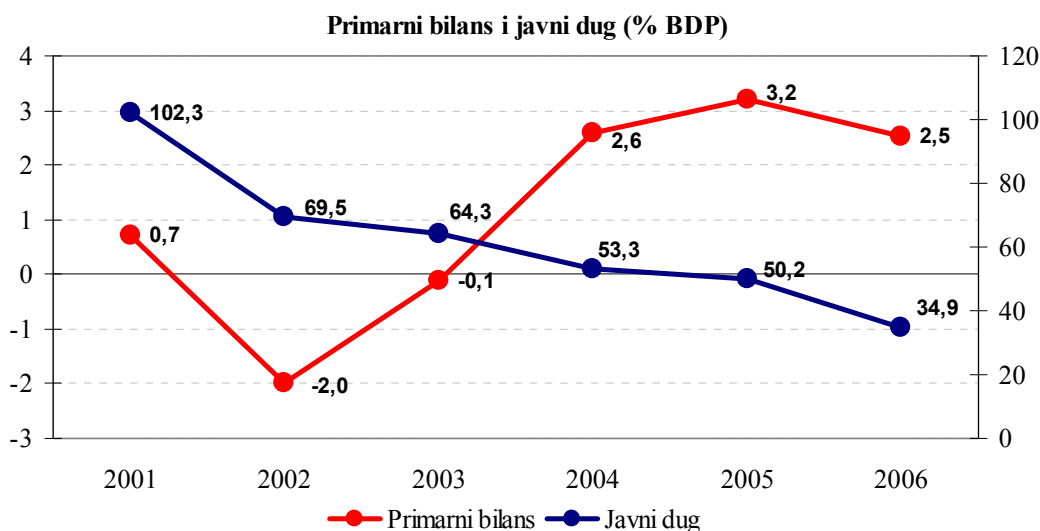
* Bez prihoda od licence

Iz grafikona se može sagledati da od 2002. godine postoji tendencija porasta štednje sektora države, s tim da je ona naročito naglašena od 2004. do 2006. godine kada dostiže rekordnu vrednost od 4,1% BDP ukoliko uključimo prihode od licence, odnosno 2,8% BDP bez ovih prihoda. Usled ove dinamike kao i značajnog priliva po osnovu prihoda od privatizacije stvorili su se uslovi za povećanje kapitalnih rashoda koji u 2006. godini iznose 3,1% BDP. Uz pretpostavku daljih ušteda na strani tekućih rashoda u narednom periodu nastaviće se politika realizacije javnih investicija kroz Nacionalni investicioni plan.

Odgovornost fiskalne politike ogleda se i u mogućnosti servisiranja javnog duga, odnosno stepenu učešća javnog duga u BDP.

¹⁰ Postoji veliki broj studija koji pokazuje da postoji snažna korelacija između kapitalnih rashoda i rasta BDP.

Grafikon 5.



Izvor: Ministarstvo finansija

U 2006. godini nastavljena je tendencija smanjivanja učešća javnog duga u BDP, dostigavši rekordno nizak nivo od 34,9%. Visokom padu racia javni dug/BDP doprinele su redovne i prevremene otplate dugova, reprogram duga od strane Pariskog kluba poverilaca nakon završetka aranžmana sa MMF u februaru 2006. godine, relativno nisko novo zaduženje (posledica suficita u budžetu i privatizacionih prihoda), apresijacija dinara prema dolaru i evru i relativno visoke stope rasta BDP. Sa novim odnosom javnog duga i BDP Srbija se svrstala u grupu srednje zaduženih zemalja, i znatno je ispod kriterijuma utvrđenog Sporazumom u Mastrohtu po kome učešće javnog duga u BDP ne sme da prelazi 60%.

Sposobnost države da servisira svoje obaveze može se sagledati kroz dinamiku primarnog bilansa¹¹. Od 2002. godine prisutna je tendencija povećanja učešća primarnog bilansa u BDP, što ukazuje da rastu sposobnosti države za servisiranje javnog duga. Pri tome, naročito visok racio primarni bilans/BDP je zabeležen u periodu 2004-2006. godina, s tim da u 2006. godini dolazi do blagog smanjenja u odnosu na 2005. godinu.

4.1 Smanjenje direktnih poreza i fiskalna decentralizacija

U 2006. godini na strani javnih prihoda nastavljena je politika smanjenja direktnih poreza. S tim u vezi, u 2006. godini usvojeni su Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana i Zakon o izmenama i dopunama zakona o obaveznom socijalnom osiguranju, kojima je smanjena stopa poreza na zarade sa 14% na 12%, uveden neoporezivi prag od 5.000 dinara (sa godišnjim usklađivanjem za stopu inflacije) i utvrđena poreska oslobođenja, odnosno oslobođenja i olakšice kod plaćanja doprinosa za poslodavce prilikom zapošljavanja pripravnika, lica ispod 30 i iznad 45 godina starosti kao i lica sa invaliditetom.

Smanjenje navedenih direktnih poreza u 2006. godini ocenjujemo kao pozitivno za srpske javne finansije. Smanjenje direktnih poreza je dobra mera ekonomske politike iz nekoliko razloga:

- povećava se konkurentnost privrede preko smanjenja cene rada, odnosno smanjenja poreskog opterećenja poslodavaca. Na ovaj način Srbija postaje još konkurentnija u

¹¹ Primarni bilans predstavlja konsolidovani budžet kome se pridodaju plaćene kamate.

smislu poreskih stopa (porez na dobit preduzeća iznosi 10%), što je može učiniti povoljnom destinacijom za strane direktne investicije¹²;

- smanjenje direktnih poreza može imati pozitivan efekat na rast domaće štednje¹³ (prema osnovnoj ekonomskoj logici i teoriji u slučaju višeg raspoloživog dohodka povećava se marginalna sklonost ka štednji) i, posledično, rast investicija; i
- smanjenjem poreskih stopa moguće je uključivanje dela zaposlenih u sivoj ekonomiji u legalne tokove. Prema Anketi o radnoj snazi u 2006. godini nezaposleno je 691 hiljada, dok prema zvaničnim podacima Nacionalne službe za zapošljavanje na kraju 2006. godine nezaposleno je 916 hiljada lica. Na bazi ovih podataka evidentno je postojanje sive ekonomije u Srbiji, a smanjenje cene rada, uz institucionalno jačanje, moglo bi biti od značaja sa smanjenje iste.

Generalno pozitivnu ocenu o smanjenju direktnih poreza u Srbiji trebalo bi dopuniti sa nekoliko zapažanja. Pre svega, čini se da je postojalo prostora da dodatno smanjenje poreza na zarade na 10% uz zadržavanje neoporezivog cenzusa. Ovo iz razloga što bi navedeno smanjenje dodatno rasteretilo cenu rada čime bi se pojačali pozitivni efektni preduzete mere. Jasno je da bi ovakvo smanjenje ugrozilo stabilnost javnih finansija pa bi, po tom osnovu, bilo neophodno smanjenje javnih rashoda i/ili povećanje indirektnih poreza (PDV ili akciza). U slučaju nemogućnosti smanjenja javnih rashoda drugo rešenje se čini opravdanim jer bi povećanje indirektnih poreza moglo imati uticaj na smanjenje potrošnje, čime bi se mogao smanjiti deficit tekućeg računa platnog bilansa.

Usvajanje ove izmene povezano je i sa donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave, imajući u vidu da prihodi od poreza na dohodak građana, pored budžeta Republike, jednim delom pripadaju opštinama i gradovima, kao i budžetu AP Vojvodina. Ovim zakonom je uređeno finansiranje lokalne samouprave, pri čemu su jasno definisani prihodi lokalnih nivoa vlasti i kriterijumi za dodeljivanje i visina transfera iz budžeta Republike jedinicama lokalne samouprave. Iznosi transfernih sredstava za narednu godinu utvrđuju se po novom sistemu i prikazuju se u revidiranom Memorandumu o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici koji usvaja Vlada do 1. oktobra. Ovo je značajan napredak s obzirom da je dosadašnja praksa dozvoljavala vladi da autonomno određuje visinu transfera jedinicama lokalne samouprave. Na ovaj način sprečeno je eventualno dodeljivanje transfera na bazi političkih i drugih neekonomskih kriteriuma. Sama decentralizacija javnih finansija je, uz uvek prisutne rizike, pozitivan korak koji doprinosi povećanju demokratičnosti i daje veća ovlašćenja i odgovornost lokalnoj samoupravi.

5. Upravljanje javnim rashodima

Za opredeljivanje konačne ocene srpskih javnih finansija u 2006. godini od značaja je ocena kvaliteta upravljanja javnim rashodima. Na žalost, i 2006. godina je, izuzev određenih

¹² U literaturi posvećenoj poreskoj konkurenciji ne postoji jedinstveno stanovište u pogledu uticaja poreske konkurencije na priliv stranih direktnih investicija. Ipak, može se konstatovati da jačanje poreske konkurencije, uz ostale neophodne faktore, može biti jedan od inicijatora priliva SDI. U prilog tome idu i iskustva Irske, kao i poznati poreski rajevi - egzotična ostrva i, nama "blizak", Kipar.

¹³ Štednja je ekonomska kategorija koja se neopravdano često (bar ona privatna) zapostavlja u našoj stručnoj javnosti, a naročito kod kreatora ekonomske politike. Povećanje štednje u Srbiji može imati efekata i to kako u kratkom tako i u dugom roku. U kratkom povećanje štednje, imajući u vidu da se značajan deo tražnje odliva u uvoz, može smanjiti eksternu neravnotežu i doprineti ostvarenju makroekonomske stabilnosti. U dugom roku povećanje štednje (iskustva u mnogim zemljama su pokazala) povećava investicije i doprinosi smanjenju siromaštva.

elemenata, izgubljena sa stanovišta reforme rashodne strane srpskih javnih finansija. Ta konstatacija ne proizilazi samo iz činjenice da je fiskalna politika u 2006. godini bila ekspanzivna jer, sa stanovišta kvaliteta javnih finansija, nije od značaja samo koliko se troši već pre svega kako se troši.

Kvalitet upravljanja javnim rashodima ocenjuje se na bazi strukture javnih rashoda, uspostavljenog institucionalnog okvira, primene pravnih akata koji se tiču javnih rashoda, sistema kontrole u trošenju novca iz državne kase, transparentnosti samog procesa, prioritizacije pojedinih kategorija rashoda na bazi jasno definisanih mera ekonomske politike, jačanja srednjoročnog okvira rashoda, upravljanja novčanim tokovima u Trezoru i ostalih elemenata.

U prošloj godini dodatno je ojačan institucionalni okvir za rashodnu stranu javnih finansija donošenjem Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji. Donošenjem tog zakona uređena je revizija primanja i, pre svega, izdataka u skladu sa propisima o budžetskom sistemu i propisima o javnim prihodima i rashodima svih nivoa vlasti. Međutim, uprkos odredbama u zakonu prema kojima bi trebalo da bude osnovana do maja 2006. godine, u prošloj godini nije formirana Državna revizorska institucija. Mimo toga, iako su Narodnoj skupštini podneti završni računi budžeta Republike za period 2002-2006. godina oni još uvek nisu usvojeni u parlamentu, a neophodan uslov za njihovo usvajanje jeste i formiranje ove institucije. Na ovaj način nije u potpunosti definisan sistem kontrole javnih finansija, čemu treba dodati da je neophodno i dalje jačanje Budžetske inspekcije kao organa interne kontrole u samom Ministarstvu finansija.

Pored kontrole za kvalitet javnih finansija važno je i planiranje javnih prihoda i rashoda. Kao što smo istakli donošenje NIP je bio pokušaj uvođenja višegodišnjeg planiranja u Srbiji. Ipak, od prvobitnog NIP malo toga je realizovano, čime je i sam koncept višegodišnjeg planiranja doveden u pitanje.

U čisto pravnom smislu višegodišnje planiranje delimično je obezbeđeno obavezanim usvajanjem Memoranduma o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za narednu sa projekcijama za potonje dve godine. Međutim u dosadašnjoj praksi uočena je česta i po neki put drastična razlika između proklamovanih ciljeva Memorandumom i stvarnih ostvarenja. Tako se majski i oktobarski memorandum iz 2006. godine u velikoj meri razlikuju i to kako u smislu proklamovanih ciljeva, a naročito u smislu načina za ostvarenje istih. Ovakve tendencije su nedopustive s obzirom na značaj višegodišnjeg planiranja sa stanovišta stabilnosti javnih finansija i makroekonomske stabilnosti uopšte.

Osim deklarativnih, suštinske mere na polju ocene efekata mera fiskalne politike nisu preduzete. Tranzicione zemlje karakterišu česte promene u sistemu javnih finansija i to kako na strani prihoda tako i na strani rashoda. S tim u vezi neophodno je definisanje sistema procene efekata preduzetih mera ekonomske politike. Logika privatnog sektora ukazuje da ograničeni resursi treba da budu iskorišćeni uz poštovanje principa efikasnosti i efektivnosti. Jaka i stabilna država treba da primeni iste principe u pogledu trošenja novca iz državne kase. Međutim, u Srbiji ovo još uvek nije slučaj s obzirom da nije razvijen odgovarajući instrumentarijum na čijim bi se osnovama mogla utvrditi efikasnost i efektivnost preduzetih javnih rashoda. Ideja o uvođenju programskog budžeta je dobra, ali je opšta ocena da se u čitav proces ušlo bez jasne vizije i inicijative sa vrha, uz dosta improvizacije i nestručnosti. Bez jasne evaluacije efekata preduzetih javnih rashoda nije moguće poboljšati kvalitet upravljanja istih.

6. Zaključna razmatranja

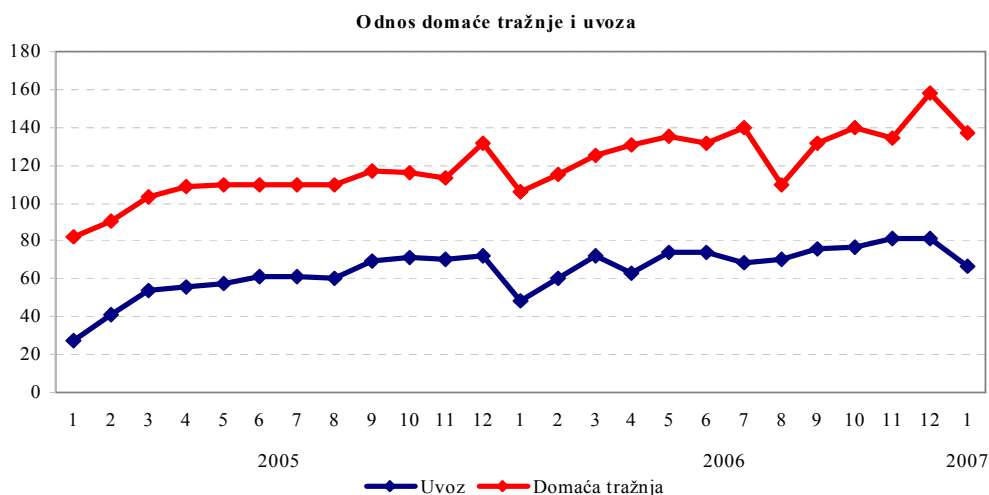
Fiskalna politika je ključna poluga ukupne ekonomske politike i kao takva zaslužuje posebnu pažnju naročito u tranzicionom procesu kada je neophodno simultano ostvarivanje više različitih (i često konfliktnih!) ciljeva. Iz perspektive privrednih kretanja u Srbiji fiskalna politika ima dodatnu težinu s obzirom na postojanje makroekonomskih neravnoteža u smislu postojanja visokog deficita tekućeg računa platnog bilansa i inflatornih pritisaka. U prilog tezi o značaju fiskalne politike u Srbiji ide i uspostavljanje novog režima monetarne politike i režim deviznog kursa.

U 2007. godini biće neophodno uspostaviti aktivniju koordinaciju monetarne i fiskalne politike, naročito u režimu implicitnog inflacionog targetiranja. Koordinisano delovanje ekonomskih politika ima snažan uticaj na kontrolu inflacije u prvom redu preko delovanja mehanizma deviznog kursa.

Pored naglaska na internoj ravnoteži, koja je oličena u niskoj stopi inflacije, u narednom periodu neophodno je posvetiti značajnu pažnju i eksternoj ravnoteži, odnosno smanjenju spoljnotrgovskog deficita, kao i smanjenju stepena spoljne zaduženosti Srbije. Naime, u 2006. godini, uprkos izuzetno visokom povećanju izvoza od 31,3% u dolarima¹⁴, ostvaren je visok deficit u tekućem delu platnog bilansa od 11,6% BDP¹⁵. Sa druge strane, i pored rekordno ostvarenih neto stranih direktnih investicija od 4,389 milijardi dolara neto, došlo je do porasta spoljnog duga za 26,8%, tako da je odnos spoljni dug/BDP na kraju 2006. godine iznosio 61,9%. Iako je učešće spoljnog duga u BDP znatno ispod kritične granice od 80% koja opredeljuje zemlju kao visoko zaduženu, dinamika rasta spoljne zaduženosti ukazuje na izvesne rizike koji se mogu dogoditi, pre svega u režimu fluktuirajućeg deviznog kursa.

Dometi monetarne i fiskalne politike u upravljanju deficitom tekućeg računa platnog bilansa mogu biti značajni u prvom redu preko uticaja na agregatnu tražnju, i posredno na uvoz.

Grafikon 10.



Izvor: Republički zavod za statistiku, Mesečne analize i trendovi – Ekonomski institut

¹⁴ Videti: Bilten javnih finansija, broj 29, "Privredni rast i izvoz u 2006. godini", Ministarstvo finansija

¹⁵ Procena Ministarstva finansija, deficit tekućeg računa sa donacijama u BDP.

Iz grafikona se može sagledati veza između domaće tražnje domaćinstava¹⁶ i uvoza. Realizovana domaća tražnja je sintetički pokazatelj, razvijen od strane grupe ekonomista okupljenih oko MAT - mesečne publikacije Ekonomskog instituta, i obuhvata ukupnu sumu sredstava koja domaćinstvima ostaju za potrošnju. Realizovana domaća tražnja predstavlja zbir fonda zarada, fonda penzija, ukupnih isplata zaposlenima, ukupnih naknada za socijalnu zaštitu iz budžeta, ostalih ličnih primanja, neto štednje stanovništva i neto obavljenih menjačkih poslova. Ukoliko se podaci o uvozu stave u odnos sa domaćom tražnjom dobije se koeficijent 0,54, koji se stabilno ponavlja u 2005. i 2006. godini na godišnjem nivou, uz oscilacije na mesečnom nivou i koeficijent korelacije između varijabli od 0,85. Navedene kalkulacije i grafikon ukazuju da potencijalno postoji značajna veza između domaće tražnje i uvoza, što monetarnu i fiskalnu politiku čini relevantnijim sa stanovišta uticaja na uvoz, odnosno deficit tekućeg dela platnog bilansa.

Drugi mehanizam uticaja fiskalne politike na saldo tekućeg računa platnog bilansa ide preko uticaja na devizni kurs. Prema ekonomskoj teoriji u režimu fleksibilnog deviznog kursa fiskalna ekspanzija izaziva apresijaciju domaće valute i time pogoršava konkurentnost nacionalne privrede. No, da li će i u kojoj meri ekspanzivna fiskalna politika zaista izazvati apresijaciju domaće valute zavisi i od drugih faktora kao što je reakcija finansijskog sistema na fiskalnu ekspanziju (da li će se povećati kamatne stope, u kojoj meri i koliko će sve to uticati na priliv kapitala iz inostranstva i apresijaciju domaće valute). U svakom slučaju oprezna fiskalna politika se nameće kao imperativ u narednom periodu, a od njene koordinacije sa monetarnom zavisiće i ostvarenje osnovnih ciljeva ekonomske politike.

¹⁶ Treba ukazati da je u avgustu 2006. godine došlo do značajnog pada realizovane tražnje. Razlog za to je čisto metodološke prirode i leži u prodaji Hemofarma, pri čemu su mali akcionari svoja sredstva deponovali na bankarske račune, što je povećalo štednju (po viđenju) domaćinstava i time povećalo neto štednju u našem sintetičkom pokazatelju, odnosno smanjilo tražnju u tom mesecu. Ovaj prihod je vanrednog karaktera i nije zaista umanjio tražnju već je iz metodoloških razloga došlo do njenog smanjenja.

Literatura i izvori podataka

"Analiza makroekonomskih i fiskalnih kretanja u 2006. godini", Ministarstvo finansija Republike Srbije, februar 2007. godine

"Analiza regionalnog razvoja Republike Srbije", Sektor za makroekonomske i fiskalne analize, Ministarstvo finansija, maj 2006. godine

"Bilten javnih finansija", Ministarstvo finansija Republike Srbije, broj 29, januar 2007. godine

"Global Competitiveness Report", Svetski ekonomski forum, 2006. godina

Hiršhofer, Harald (2006): *"Fiskalni trendovi u zemljama članicama CEF-a"*, preuzeto sa sajta *"Makroekonomske analize i trendovi"*, Ekonomski institut, februar 2007. godine

"Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2007. godinu sa projekcijama za 2008. i 2009. godinu", Ministarstvo finansija Republike Srbije, oktobar 2006. godine

Tanzi, Vito (1997): *"Corruption, Public Investment, and Growth"*, International Monetary Fund

Korišćeni sajtovi:

www.b92.net

www.bbc.co.uk