

SRBIJA POSLE PETE FISKALNE KONSOLIDACIJE

DUŠAN VUJOVIĆ
ministar finansija Srbije

U potrazi za dinamičnim, održivim i inkluzivnim privrednim rastom

U poređenju sa prethodna četiri, peti program fiskalne konsolidacije je ostvario realno i ogromno poboljšanje unutrašnjeg i spoljnog deficita, preokrenuo dinamiku BDP-a na trend održivog rasta od 3,5 do 4 odsto godišnje, značajno smanjio nezaposlenost, podigao nivo stranih direktnih investicija, unapredio poslovno okruženje i poziciju Srbije na međunarodnim finansijskim tržištima. Još važnije je što su tako stvoreni odlični uslovi za neophodne strukturne reforme

Prvi put za poslednje četiri decenije došli smo u situaciju da iz jake makroekonomske pozicije razmatramo pitanja nezavršenih institucionalnih i strukturnih reformi bez kojih na dugi rok nije moguće održati ovaj nivo fiskalne i monetarne stabilnosti

SMISAO PROGRAMA FISKALNE konsolidacije oduvek je bilo dostizanje kratkoročne unutrašnje i spoljne ravnoteže, obezbeđivanje njene dugoročne održivosti i stvaranje osnove dugoročnog ekonomskog rasta. Unutrašnja ravnoteža se, naravno, odnosila na fiskalni balans i makro-monetarnu stabilnost, a spoljna na trgovinski i platni bilans. Dugoročna održivost pretpostavljala je kompletiranje najvažnijih institucionalnih i strukturnih reformi da bi se zatvorili disfunkcionalni gapovi i sprečilo nekontrolisano odlivanje ograničenih javnih prihoda.

Programi fiskalne konsolidacije u postitovskom periodu pokretani su iz nužde. Okidač su obično bili rastući i neodrživi dvojni deficiti, dužnička kriza ili neposredna pretnja bankrota. Rezultati su bili parcijalni - ograničeni na popravljajne

makroekonomskih performansi - i neodrživi u odsustvu neophodnih institucionalnih i strukturnih reformi. Samim tim ovi programi nisu uspevali da stvore neophodne (potrebne i dovoljne) uslove za dostizanje dinamičnog, održivog i inkluzivnog privrednog rasta na srednji i dugi rok, završetak tranzicije i konačno pridruživanje grupi razvijenih zemalja.

DUGAČKA SEKVENCA POGREŠNIH ekonomskih odluka, „klasičnog samoupravnog repertoara“ tokom 1970-ih, omogućena lako dostupnim, obilnim izvorima eksternog finansiranja, proizvela je prvu duboku fiskalnu i dužničku krizu stare Jugoslavije početkom 1980-ih. Opravdan, racionalan i bolan odgovor ponuđen *prvim programom fiskalne konsolidacije* (Milke Planinc) nikada nije bio ni shvaćen, ni prihvaćen. Posle manje od dve go-

dine program je napušten odmah nakon dostizanja inicijalnih makroekonomskih poboljšanja. Održivost ovih rezultata dovedena je u pitanje odbacivanjem bilo kakvih suštinskih institucionalnih i strukturnih reformi koje bi dovodile u pitanje postulate dogovorne ekonomije. Na ideološkim iluzijama i starim ekonomskim zabludama nastavljeno je udaljavanje od realnosti, pravdano „lepotom“ nerealnih socijalnih očekivanja bez minimalne šanse da budu ostvarena.

Sledila je serija propuštenih prilika i iznuđenih poteza da bi se izlaz iz ekonomskog haosa 1980-ih potražio u poznatom *drugom programu fiskalne (i ukupne makroekonomske) konsolidacije* koji je ostao obeležen imenom Ante Markovića. Teško je reći koliko je ovaj kaos doprineo raspadu zemlje, ali je izvesno da



su rat i neekonomski faktori destrukcije potpuno obesmislili i ukinuli drugi program fiskalne konsolidacije pre nego što je mogla da bude testirana lakoća predloženih makroekonomskih i strukturnih rešenja. Impresivni rezultati na planu makroekonomske stabilnosti i započetih institucionalnih reformi, pre svega na planu donetih zakona i programa privatizacije, nasilno su prekinuti politički inspirisanim rastakanjem fiskalnog i monetarnog sistema, i same države.

Treći program pre svega monetarne stabilizacije, ali i fiskalne konsolidacije ponudio je Dragoslav Avramović kao izlaz iz hiperinflacije izazvane nikada nepriznatim ratom. Posle inicijalnih uspeha u stabilizaciji inflacije i kursa, program je napušten, a višegodišnji ishod znamo. Iako su u ovom periodu „završene“ brojne važne

Jedan od problema je veće učešće izvoza radno intenzivnih sektora, dok sektori sa najpovoljnijim razvojnim karakteristikama, poput farmacije i IKT, imaju nešto manje učešće izvoza od svetskog proseka

privatizacije, teško je pokazati da je to bio sastavni deo racionalnih institucionalnih i strukturnih reformi. Naprotiv, paralelno sa privatizacijom bilo je očigledno jačanje države i uvođenje nekih dokazano promašenih socijalističkih ideja.

Četvrti program fiskalne konsolidacije (Miroslav Labus, Mladen Dinkić i Božidar Đelić) započeo je početkom trećeg milenijuma da bi se na sveobuhvatan način rešilo pitanje ogromnih inostranih dugova, postigla fiskalna ravnoteža i monetarna stabilnost, ali i završile institucionalne reforme i pokrenuo ekonomski rast posle čitave decenije ekonomskih sankcija. Ovaj program je uspeo da smiri inflaciju, stabilizuje kurs i pokrene privredni rast podsticanjem agregatne tražnje prevashodno iz eksternih izvora finansiranja (grantovi, doznake i novo zaduživanje). Iako je rast

dohodaka dočekan sa oduševljenjem, ovaj način pokretanja ekonomskog rasta proizveo je dva neželjena efekta: podstakao je rast strukturnog fiskalnog deficita i rast trgovinskog deficita i deficita tekućeg računa plaćanja. Ove slabosti su se ispoljile punom merom tek kada su, predviđivo, presušili grantovi, a zatim naglo pale doznake i poskupelo inostrano zaduživanje nakon izbijanja globalne finansijske krize 2008.

NEGATIVNI TREND OVI SU, po inerciji, nastavljeni sve do poslednjeg kvartala 2014. kada je koncipiran *peti program fiskalne konsolidacije* da se u poslednji čas spreči klizanje u bankrot i na dnevni red vrati bolno pitanje kompletiranja institucionalnih i strukturnih reformi, i stvaranja zdrave osnove dinamičnog, održivog, inkluzivnog dugoročnog rasta.

U poređenju sa prethodna četiri programa fiskalne konsolidacije, peti program je ostvario realno i ogromno poboljšanje dva deficita (unutrašnjeg – fiskalnog i spoljnog – tekućeg bilansa plaćanja), preokrenuo dinamiku rasta BDP-a (sa trenda stagnacije i pada posle izbijanja globalne krize, na trend održivog rasta od 3,5-4 odsto), značajno smanjio nezaposlenost, podigao SDI, unapredio poslovno okruženje i poziciju Srbije na međunarodnim finansijskim tržištima.

Preciznije, posle više od tri godine ne očekivano uspešne fiskalne konsolidacije Srbija je u potpunosti uspostavila makroekonomsku stabilnost i izašla iz teške situacije u kojoj se našla posle izbijanja globalne ekonomske i finansijske krize. Fiskalni bilans je unapređen od deficita koji je iznosio 6,6 odsto BDP-a krajem 2014. do suficita od 1,2 odsto BDP-a krajem 2017. Obrtna tačka u dinamici kretanja BDP-a dogodila se u trećem kvartalu 2014. kada je zabeležen pad od 3,7 odsto na godišnjem nivou. Od tog trenutka BDP se kreće uzlaznom putanjom i očekuje se da u ovoj godini dostigne rast veći od 3,5 odsto, a u narednim godinama četiri odsto.

Krajem 2017. udeo spoljnog duga u BDP-u smanjen je za deset procentnih poena i do kraja ove godine se očekuje da se spusti ispod linije od 60 odsto, definisane Matrihtom. Tekući bilans plaćanja (iskazan kao procenat BDP-a) smanjen je sa dvocifrenih nivoa (od 12 do preko 20 odsto) na oko 4-5 procenata i u celosti je pokriven prilivom kvalitetnih, nisko rizičnih SDI. Nezaposlenost je smanjena za više od 10 procentnih poena. Inflacija je veoma niska

(oko dva odsto) i veoma stabilna. Isto važi i za devizni kurs. Kreditni rejting zemlje je popravljen uz rekordno smanjenje kamatnih marži sa 550 na ispod 100 baznih poena, čime je značajno smanjen trošak javnog duga i kamata po kojima se privreda zadužuje u zemlji i svetu.

Ukratko, Srbija je veoma uspešno završila program fiskalne konsolidacije podržan trogodišnjim aranžmanom iz predostrožnosti MMF-a i sada je spremna da se uhvati ukoštac sa preostalim izazovima završavanja strukturnih reformi, dostizanja investicionog rejtinga na međunarodnim finansijskim tržištima i prelaska na dinamičniju putanju održivog i inkluzivnog privrednog rasta.

PRVI PUT ZA poslednje četiri decenije došli smo u situaciju da iz jake makroekonomske pozicije razmatramo pitanja nezavršenih institucionalnih i strukturnih reformi bez kojih na dugi rok nije moguće održati ovaj nivo fiskalne i monetarne stabilnosti. Još važnije, stvorili smo prostor da razgovaramo o tome kako da na već ostvarenim i predstojećim reformama gradimo iskorak ka još dinamičnijem ekonomskom rastu koji će obezbediti hvatanje priključka sa Evropom (konvergenciju) i ravnopravno sudelovanje svih građana u podeli ostvarenih rezultata. Odnosno prelazak u klub razvijenih zemalja.

Ovaj i inače dosta težak zadatak treba obaviti u uslovima dosta složenih političkih odnosa i isprepletenih poslovnih i socijalnih interesa, vodeći istovremeno računa o zahtevima koje nameću procesi evrointegracija, nove tehnologije i permanentno usložnjavanje odnosa na globalnim tržištima. Dostizanje i održavanje dinamičnog srednjoročnog rasta BDP-a u takvim uslovima nije ni lako ni jednostavno. Nedavna studija Svetske banke o „budućnosti razvoja zasnovanog na industriji“ (*The Future of Manufacturing-Led Development*) identifikuje neophodne promene u tradicionalnom poimanju strategije razvoja zasnovanog na industriji da bi se na pravi način uzelo u obzir sveopšte prisustvo novih tehnologija koje donosi četvrta industrijska revolucija.

Iako će ove promene prouzrokovati velike troškove prilagođavanja, pre svega zbog gubitka nekih radnih mesta koja će u budućnosti nestati ili će ih preuzeti roboti, one će takođe ponuditi nove otvorene i sakrivene mogućnosti budućeg razvoja. Da li će neto efekat za nas biti pozitivan ili negativan zavisiće prevashodno od to-



Posle više od tri godine Srbija je u potpunosti uspostavila makroekonomsku stabilnost i izašla iz teške situacije. Fiskalni bilans je unapređen, umesto deficita od 6,6 odsto došli smo do suficita od 1,2 odsto BDP-a. Istovremeno, posle pada od 3,7 odsto u trećem kvartalu 2014. BDP kreće uzlaznom putanjom i ove godine očekuje se rast veći od 3,5 odsto, a narednih godina četiri odsto

ga koliko ćemo biti spremni da prihvatimo nove izazove i kako ćemo reagovati na krupne promene koje nas očekuju. Koliko će preduzeća biti spremna da se prilagode, nastave da otvaraju nova radna mesta i stvaraju novu vrednost na izmenjenom globalnom tržištu? Koliko ćemo biti uspešni u obrazovanju novih generacija da dobro rade i maksimalno koriste svoj potencijal u domaćem i svetskom okruženju? Koliko brzo ćemo uspeti da prilagodimo svoje razvojne prioritete i razvijemo nove strategije koje će na pravi način uzeti u obzir brze promene u tehnologiji, načinu rada i globalnim tokovima?

Kao što pokazuje već pomenuta studija Svetske banke, naša sposobnost da uspešno savladamo sve zahtevnije norme i nove standarde performansi zavisice od stalnog unapređenja konkurentnosti (*improved Competitiveness*), podizanja najšire shvaćenih sposobnosti i znanja (*enhanced Capabilities*) i bolje povezanosti (*better Connectedness*).

VIŠI STEPEN KONKURENTNOSTI je neohodan da bi se teret podizanja produktivnosti u najvećoj meri prebacio sa zaposlenih na kvalitet poslovnog okruženja i korporativnog upravljanja. Jedino tako se niski jedinični troškovi rada mogu obezbediti bez pritiska na plate.

Podizanje sposobnosti i znanja je presudno da bi pojedinci i preduzeća bili sposobni da lako osvajaju nove tehnologije i procese i uspešno ih koriste u sve složenijem regulatornom i ekonomsko-političkom prostoru.

Konačno, bolja povezanost će biti nužna ne samo da se na najbolji način prate pomaci u domenu slobodnog kretanja robe, usluga, ljudi i kapitala, već i da se ostvaruje sinergija među sektorima na nivou nacionalne privrede i regionalnom nivou da bi se postigle i održale dobre performanse u redefinisanoj modernoj industriji.

Studija Privredne komore Srbije (PKS) i Centra za visoke ekonomske studije (CEVES) identifikuje konkurentne sektore na osnovu kompozitnog indeksa razvojnog potencijala koji vrednuje uspešnost poslovanja u prošlosti, ukupni potencijal za buduću ekonomski razvoj - uključujući pozitivne multiplikativne efekte - i doprinos socijalno ekonomskim prioritetima razvoja. Ova analiza pokazuje da se među 10 najbolje rangiranih sektora po razvojnom potencijalu nalazi proizvodnja: (1) motornih vozila; (2) čarapa; (3) električne i elektronske opreme za motorna vo-

zila; (4) namenske industrije; (5) aparata za domaćinstvo; (6) auto-guma; (7) električne energije; (8) plastičnih profila, (9) mašina specijalne namene i (10) mašina opšte namene.

Pomenuta studija Svetske banke koristi drugačiju metodologiju za ocenu globalnih razvojnih karakteristika pojedinih sektora zavisno od izvozne orijentacije, produktivnosti, stepena obrazovanja ili kvalifikacija zaposlenih i intenziteta ulaganja u istraživanje i razvoj. U poređenju sa svetom, Srbija se razlikuje po znatno višem učešću izvoza u nekim radno intenzivnim sektorima sa pretežno niže kvalifikovanom radnom snagom (tekstil, guma i plastika, nameštaj) ali i sektora sa srednjim nivoom kvalifikacija i većim stepenom kapitalne intenzivnosti (transportna oprema, električna oprema, ostala oprema). Sektori sa najpovoljnijim razvojnim karakteristikama (farmacija i IKT) imaju nešto manje učešće izvoza od svetskog proseka i znatno manju veličinu (mere-no brojem zaposlenih).

NAČELNE POUKE ZA definisanje industrijske i ekonomske politike su jasne. Srbija će biti izložena velikim pritiscima da se uspešno prilagodi trendovima koje diktiraju nova tehnologija i promene u globalnoj ekonomiji. Ograničeno vreme i resursi verovatno će zahtevati selektivno intervenisanje u pojedinim sektorima za koje se procenjuje da imaju realnu šansu da budu nosioci razvoja - inovacija, nove zaposlenosti ili rasta BDP-a. To značajno povećava rizike i zahteva pažljivo i nepristrasno procenjivanje situacije u svakom sektoru posebno. Politika stimulisanja otvaranja novih radnih mesta zajedno sa podsticanjem regionalnog razvoja mora maksimalno biti prilagođena ovim ciljevima.

Sektori na kojima trenutno počiva veliki deo izvoza biće na srednji rok suočeni sa potrebom ozbiljnijeg prilagođavanja tehnološkim promenama i održavanja konkurentne prednosti u odnosu na konkurente (*middle income trap*). Sektori koji imaju dobre razvojne karakteristike (IKT, farmacija...) moraju biti mnogo veći da bi imali veće dejstvo na novu zaposlenost i ekonomski rast, a to zahteva mnogo veća ulaganja u inovacije, istraživanje i razvoj i obrazovanje odgovarajućih tehničkih profila u skladu sa deklarisanom strategijom digitalizacije. Sektori sa visokim udelom uvoznih sirovina i malom novostvorenom vrednošću po radniku ne mogu biti prioritet na srednji rok.



Do kraja ove godine udeo spoljnog duga u BDP-u spustiće se ispod linije od 60 odsto. Tekući bilans plaćanja sveden je na 4-5 odsto BDP-a i u celosti je pokriven prilivom SDI. Nezaposlenost je smanjena za više od 10 procentnih poena, a značajno je smanjen trošak javnog duga i kamata