

GOST AUTOR

Ekonomija Srbije: srednjoročni izazovi i mogućnosti

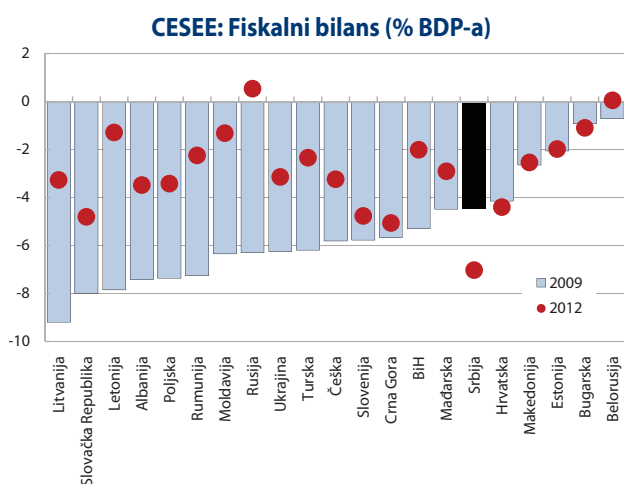
Srbiji su hitno potrebne odlučne strukturne reforme kako bi izašla iz zamke niskog rasta i visokog duga

Bogdan Lisovolik, stalni predstavnik MMF-a u Srbiji

Dvostruki ekonomski izazovi za Srbiju

Ekonomija Srbije se suočava sa dva fundamentalna izazova: 1) sa sprovođenjem efikasne fiskalne konsolidacije kako bi postavila trenutno visok javni dug na održivu osnovu i 2) sa pokretanjem ekonomskog rasta. Ovi izazovi su međusobno povezani: visok javni dug teži da uguši rast, a odsustvo rasta bi s vremenom onemogućilo fiskalnu konsolidaciju.

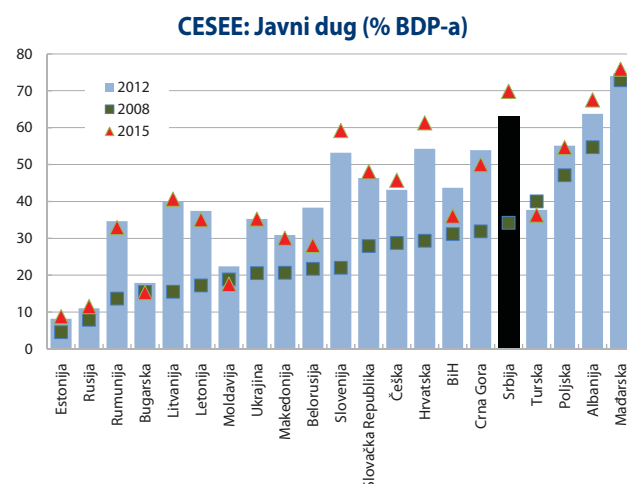
Srbija ne sme da odlaže suočavanje sa ovim izazovima. Njen javni dug – koji se trenutno procenjuje na više od 60 odsto BDP-a nakon velikog rasta budžetskog deficita u 2012. godini – približio se kritičnim nivoima za zemlje u razvoju. U isto vreme, Srbija ne može da ostvari snažan rast još od krize iz 2008. godine: pad proizvodnje u 2012. procenjen na oko 2 odsto, primer je navedenog.



Izvor: MMF, baza podataka Svetskog ekonomskog pregleda (*World Economic Outlook*)

Iako fiskalni izazov i problem rasta nisu jedinstveni za Srbiju, ona postaje zabrinjavajući „izuzetak“ u poređenju sa zemljama Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope (CESEE). Za razliku od Srbije, većina ovih zemalja smanjila je svoje deficite u periodu 2009–2012, pa je

tako Srbija u 2012. godini imala i najveći budžetski deficit i najmanji ekonomski rast u poređenju sa pomenutim zemljama. Takođe, pored Mađarske i Albanije, javni dug Srbije je među najvećim u zemljama CESEE.



Izvor: MMF, baza podataka Svetskog ekonomskog pregleda (*World Economic Outlook*)

Šta je moguće učiniti?

Šta mogu da učine kreatori ekonomskih politika kako bi popravili negativne trendove? U kontekstu niskog rasta, odnosno visokog duga i deficita, ekonomske politike moraju odlučnije da reaguju.

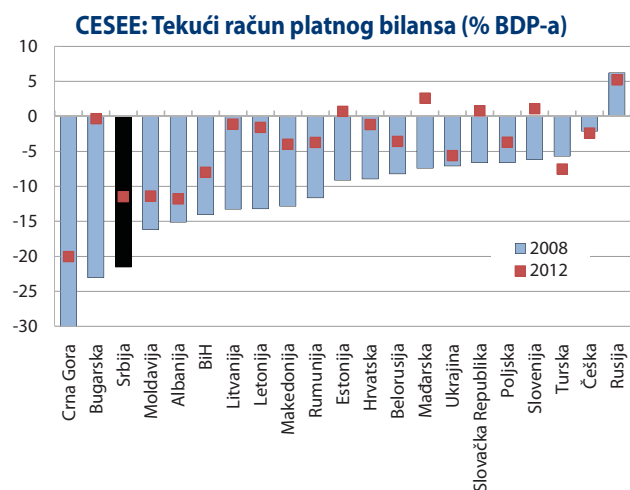
U slučaju Srbije, zaista ne postoji alternativa fiskalnoj konsolidaciji. Povećanje fiskalnog deficita u 2012, koje se dovodi u vezu sa izborima, predstavljalo je korak u pogrešnom pravcu, čime je znatno povećan teret duga, narušen kredibilitet ključnih fiskalnih pravila, što zahteva veće fiskalno pooštavanje nego što bi inače bilo potrebno. Od sada, korake treba praviti u pravom smeru – tj. prema smanjenju fiskalnog deficita.

U isto vreme, s obzirom na to da fiskalno prilagođavanje ima tendenciju negativnog uticaja na ekonomski rast u kratkom roku, Srbija bi trebalo pažljivo da ga definiše kako bi izbegla preterano oštre kontrakcije u

domaćoj tražnji. Mera u kojoj fiskalno prilagođavanje utiče na rast razlikuje se od zemlje do zemlje, ali postoji nekoliko opštih pravila koja mogu da pomognu u smanjenju štetnih posledica. Ova pravila uključuju: 1) kreiranje kredibilnog srednjoročnog plana unapred; 2) utvrđivanje ispravnog tempa usklađivanja (stabilan ako to finansije dozvoljavaju, brži ako postoji pritisak tržišta), a reformski napor bi trebalo da bude održiv tokom dužeg perioda; 3) odabir mera koje pogoduju rastu; i 4) ciljano smanjenje tereta kod najugroženijih grupa.

Budžet Srbije za 2013. godinu usmeren je ka fiskalnom prilagođavanju – što predstavlja korak u pravom smeru. U isto vreme, na osnovu naše trenutne procene, budžet za 2013. godinu mogao je da bude bolji. Prvo, uprkos izvesnim poboljšanjima u budžetskom procesu, identifikovane mere se ne mogu pretočiti u potrebna prilagođavanja, dok se, u isto vreme, najavljeni budžetski deficit za 2013. čini ambicioznim. Drugo, neke od efikasnijih (a time i pogodnih za rast) opcija štednje – na primer limitiranje finansiranja lokalne samouprave i racionalizacija subvencija – isključene su. Na kraju, čini se da se srednjoročna strategija prilagođavanja, koja je adekvatna u nekim aspektima, oslanja na preterano optimističan scenario rasta, posebno u periodu 2014–2015.

Kako kreirati politike koje više pogoduju rastu? Kompozicija fiskalnih mera je važna: na primer, pod istim uslovima, investiciona potrošnja bi više podržavala rast od većine drugih tipova potrošnje. Ali, iako upravljanje kratkoročnom tražnjom ne bi trebalo zanemariti, pravi izazovi rasta Srbije su dugoročni/strukturni. To je naglašeno i dalje visokim spoljnim tekućim deficitom. Na taj način, pokušaj da se prebrodi kriza pretkriznim modelom rasta zasnovanim na tražnji (koji proizvodi takve deficite) predstavljao bi iluziju. To se već pokazalo kao neodrživa strategija: domaća tražnja se konstantno odličivala u uvoz, zahtevajući neodrživo zaduživanje koje je kasnije moralo da menja pravac. Većina zemalja CESEE korigovala je svoje spoljne pozicije, a čini se da je Srbija manje napredovala na tom putu.



Izvor: MMF, baza podataka Svetskog ekonomskog pregleda (*World Economic Outlook*)

Ako su osnovni problemi fundamentalni po svojoj prirodi, njihovo rešavanje zahteva strukturne reforme – aktivnosti kojima će se korigovati nagomilani problemi koji proizlaze iz određenih osnovnih karakteristika ekonomije. One uglavnom obuhvataju korake u cilju poboljšanog funkcionisanja tržišta rada i dobara – na način koji pogoduje razvoju slobodnog tržišta.

Kako strukturne reforme pomažu u praksi? Postoje primeri reformi – poput onih u Holandiji tokom 1980. i Švedskoj tokom 1990. godine – koje su preokrenule loš ekonomski učinak. Pre reformi, obe zemlje su prolazile kroz duge periode sporijeg rasta. Ali decenijski napor u reformama „na strani ponude“ doneo je zavidne rezultate obema zemljama. Odnos javne potrošnje i BDP-a znatno je smanjen, čime je omogućeno smanjenje fiskalnog deficita i visokih poreza; tržišta rada su postala fleksibilnija, omogućavajući podsticajima da deluju; a reforma tržišta robe povećala je konkurenciju. Kao rezultat toga, Švedska uživa solidan rast već dve decenije a Holandija je postala poznata po izuzetno velikoj zaposlenosti koju je ostvarila. Među državama CESEE, sličan uspeh u reformama postignut je u Slovačkoj i u baltičkim zemljama.

Njihova iskustva takođe nude brojne lekcije kreatorima ekonomskih politika u izradi planova za efikasne reforme. Prvo, reforme bi trebalo da budu specifične za neku zemlju i zasnovane na detaljnom poznavanju okolnosti u toj zemlji. Drugo, reforme bi trebalo da se prilagode s vremenom, kako se prepreke rastu menjaju. Treće, potpun uticaj reformi dolazi do izražaja tokom vremena. Dakle, neprekidno sprovođenje reformi je – ključno. Najzad, strukturne reforme bi trebalo brzo započeti, jer je potrebno vreme kako bi se one sprovele i iskazale svoj puni potencijal.

Elementi reformskog plana Srbije, orijentisanog ka rastu

Na koje reforme bi Srbija trebalo da se fokusira? Iako izazovi zahtevaju višestruk, sveobuhvatan pristup u mnogim oblastima, Srbija se suočava sa nekoliko posebno teških prepreka rastu koje bi trebalo istaći prilikom izrade reformskog paketa, i to u sledećim oblastima:

Tržište rada. Srbija pati od veoma visoke nezaposlenosti i izuzetno niske zaposlenosti. Ovi problemi imaju mnogo uzroka, ali su delimično ukorenjeni u institucionalnim karakteristikama tržišta rada, koje teži da favorizuje rast zarada u odnosu na rast zaposlenosti. Kao i u mnogim evropskim zemljama, specifični problemi odnose se na teškoće pri zapošljavanju i otpuštanju, relativno visoke minimalne zarade i previše rigidno pregovaranje o zaradama. Ove prepreke bi trebalo ukloniti putem reforme zakona o radu i sistema kolektivnog pregovaranja.

Penzioni sistem. Penzioni sistem u Srbiji u fiskalnom smislu nije održiv i predstavlja prepreku za rast i

otvaranje radnih mesta budući da zahteva relativno visoke isplate doprinosa. (Svaki zaposleni u formalnom sektoru mora u potpunosti da izdržava jednog penzionera – ali pravi odnos zaposlenih i penzionera izgledao bi čak i gore budući da ima samo 1,2 miliona onih koji su zaposleni van javnog sektora, a 1,7 miliona penzionera). Da bi se postigla fiskalna održivost i umanjio negativan uticaj na ekonomiju, deficit penzionog fonda trebalo bi znatno smanjiti na srednji rok, prvenstveno putem konstantnog ograničavanja potrošnje.

Javna preduzeća. Uloga države u sektoru preduzeća i dalje je prevelika. Privredna društva sa nekim oblikom dominantnog državnog vlasništva obuhvataju oko 1.300 preduzeća koja zapošljavaju više od 280.000 ljudi (16 odsto formalno zaposlenih). Mnoga od ovih preduzeća ostvaruju loš učinak, imaju tendenciju stvaranja velikih gubitaka i zahtevaju znatnu budžetsku podršku. Veliki napor, koji se trenutno ulaže uz podršku Svetske banke, neophodan je kako bi se razdvojili održivi segmenti od neodrživih segmenata uz strategiju za realokaciju imovine tamo gde će biti produktivnije upotrebljena.

Poslovno okruženje. Uprkos nedavnom progresu u racionalizaciji različitih parafiskalnih naknada i troškova, poslovno okruženje u Srbiji i dalje se mora radikalno

unapređivati. Preobimna birokratija negativno utiče na tekuće poslovanje preduzeća i na podsticaje za dugoročne investicije, čime se u krajnjem ishodu narušava izvozni potencijal tih preduzeća. Potrebno je dovršiti različite inicijative koje obećavaju – kao što je projekat „giljotina propisa“ – i sprovesti dalje reforme u cilju racionalizacije.

Vlada je obrazložila gore pomenute oblasti reforme u svojoj fiskalnoj strategiji, a delimičan napredak – posebno po pitanju reforme javnih preduzeća i poslovnog okruženja – čini se verovatnim. Međutim, strukturne reforme jačaju jedne druge na pozitivan način i daju najveći doprinos ekonomiji kada se sprovede istovremeno.

Zaključak

Potencijalne dobiti iz strukturnih reformi su značajne, ali je i napor potreban za njihovo sprovođenje veliki, a isplativost obično skromna na kratak rok, a velika tek nakon nekoliko godina. Iz političke perspektive, sprovođenje reformi tokom perioda slabog rasta može da bude teže nego u boljim vremenima. U skladu s tim, uspešan ekonomski učinak zahteva dovoljno hrabrosti, znanja i snage kreatora ekonomskih politika.