

## TEMA BROJA

### Reforma javne potrošnje – od teorije do prakse

Miladin Kovačević i Katarina Stančić

**Uvod.** Sudeći prema MMF-u, ekonomske perspektive će u bliskoj budućnosti biti orijentisane na reforme javne potrošnje. Na osnovu analize aprilskog izdanja Fiskalnog monitora, *Public Expenditure Reform – Making Difficult Choices, IMF, April 2014*, koji se bavi reformama javne potrošnje<sup>1</sup>, prioriteti za naredni period mogu se u jednoj rečenici opisati na sledeći način: dizajniranje i implementacija konsolidacionih mera koje će omogućiti zadržavanje duga na bezbednom nivou, uz istovremeno balansiranje između efikasnosti i očuvanja jednakosti. Da bi se obezbedila održivost javnih finasija biće neophodni teški potezi na obe strane budžeta. Podsećanja radi, u dosadašnjim fiskalnim usklađivanjima, mere na rashodnoj i prihodnoj strani bile su ravnomerno zastupljene, dok će se usklađivanja u periodu 2014-2015. oslanjati u većoj meri na smanjenje rashoda, pre svega kroz suzbijanje potrošnje, navodi se u publikaciji. Ovakav zaokret u strategiji, između ostalog, ima za cilj postepeno smanjenje oslanjanja na prihodnu stranu, za koju se u bliskoj budućnosti vezuje poreska reforma u pravcu otklanjanja distorzija. Prema MMF-u, za postizanje trajnog ekonomskog oporavka ključna je dugoročna, *growth-friendly* fiskalna strategija, bazirana na reformi javne potrošnje. U pitanju je težak zadatak, s obzirom da veći per capita dohodak dovodi do veće tražnje za uslugama države (*Vagnerov zakon*)<sup>2</sup>, i da cene ovih usluga rastu brže u odnosu na cene dobara i usluga u celoj ekonomiji (*Baumol's cost disease*)<sup>3</sup>. Ako se uz to doda i rastuća potrošnja

vezana za demografske trendove starenja stanovništva, sasvim je sigurno da će u narednim dekadama pritisci na državnu potrošnju biti u porastu.

Autori izdvajaju tri najvažnija elementa na kojima se bazira strategije reforme potrošnje: stavljanje pod kontrolu socijalnih izdataka i zarada u javnom sektoru - dve najveće stavke državnog budžeta, postizanje efikasnosti u potrošnji uz istovremeno očuvanje socijalne jednakosti, i formiranje institucija koje će vršiti kontrolu troškova. Suzbijanje rasta zarada na način koji će garantovati održivost i trajnost zahteva dublje i efikasnije reforme od onih koje su sprovedene u nekim zemljama, a koje su bile koncipirane na zamrzavanju zapošljavanja i zarada u svim sektorima. Ako je ekspanzija javnih servisa ipak neophodna za podsticanje rasta, s tim povezan rast zarada morao bi biti srazmeran povećanju usluga i prihoda. Takođe, pažljiva prioritizacija je neophodna i u oblastima javnih penzija i sistema zdravstvene zaštite – i dalje je aktuelno povećanje starosne granice odlaska u penziju, dok u zdravstvu ima dosta prostora za povećanje efikasnosti kroz bolju regulativu i podsticanje konkurentnosti.

Ukratko, MMF naglašava da je cilj u narednom periodu obezbeđivanje optimalnog balansa između obima pružanja javnih usluga i pridržavanja smernica vezanih za obezbeđenje dugoročne fiskalne održivosti i podsticanja privrednog rasta. Akcenat je na redistributivnoj dimenziji javne potrošnje, optimizaciji i efikasnosti, gde instrumenti fiskalne politike imaju odlučujuću ulogu.

**Generalne smernice.** Potrošnja države je, kako se ističe, u konstantnom porastu u proteklih nekoliko decenija, a čini se da se pritisci za njeno dalje povećanje ne mogu obuzdati. Pored navedenih demografskih trendova i većom tražnjom za uslugama države, MMF upozorava i na očekivano povećanje kamatnih stopa koje će doći sa normalizacijom kretanja novčanih tokova, i sve veću nejednakost koja vrši pritisak na redistribuciju potrošnje.

U okviru strategije smanjenja javne potrošnje date su konkretne smernice koje su rezultat lekcija iz prošlosti. Prvo, u zemljama gde je fiskalna realnost takva da iziskuje neminovne rezove u državnim izdacima, savet MMF-a je da se izbegava sistem linearnog smanjenja zarada u svim sektorima. Iako ovaj potez na prvi pogled deluje svrsishodno, praksa je pokazala da on nije efikasan i da ne doprinosi boljitku na duži rok – naprotiv, on može oz-

administraciji i zdravstvu, koji su radno intenzivni sektori, dok se povećanje produktivnosti može postići uglavnom u kapitalno intenzivnim sektorima.

1 Ovaj tekst je prikaz aprilskog (2014) izdanja Fiskalnog monitora Međunarodnog monetarnog fonda, uz analizu aktuelnog trenutka (juni 2014) u Srbiji.

2 Prema nemačkom ekonomisti Adolfu Vagneru (1835-1917), javni sektor je u stalnom porastu i taj trend će se nastaviti. Objašnjenje je u činjenici da ekonomski rast zahteva veći državni aparat – kompleksniju pravnu strukturu, institucije koje će rešavati problem nastale kao nus efekat urbanizacije, ranije funkcije države postaju složenije i kompleksnije, pojavljuju se nove funkcije koje su u društvenom interesu, itd.

3 U pitanju je fenomen koga su opisali William J. Baumol i William G. Bowen šezdesetih godina dvadesetog veka. Odnosi se na povećanje zarada koje nije uslovljeno povećanjem produktivnosti, što je u suptnosti sa klasičnom ekonomskom teorijom, koja ističe da je kretanje zarada usko povezano sa produktivnošću. Fenomen nastaje kao rezultat rasta zarada u drugim sektorima i u celoj ekonomiji. Najčešće se koristi za objašnjavanje rasta zarada u javnom sektoru, pre svega u

biljno pogoditi dugoročne potencijale rasta, a naročito grupe stanovništva sa nižim dohotkom. Drugo, reformisanjem zarada i zaposlenosti u javnom sektoru moguće je generisati značajne uštede, što naročito važi za zemlje gde su nivo zarada i broj zaposlenih u javnom sektoru disproporcionalno viši nego u privatnom. Pokazalo se da su ove reforme podsticajne, ali ono što određuje njihov uspeh je *dizajn reformi*. Treće, redefinisane programe socijalne potrošnje je neminovno, s obzirom na demografske trendove i potrebe ekonomije. Cilj kojim se treba rukovoditi je ostvarivanje ušteda uz smanjenje socijalnih nejednakosti, za šta ima prostora i u razvijenim i u nerazvijenim ekonomijama. Četvrto, poboljšanje efikasnosti bez uticaja na kvalitet i kvantitet pruženih usluga, zajednički je faktor za reforme u svim oblastima. Peto, MMF ukazuje na potrebu postepenog zaustavljanja trenda opadanja javnih kapitalnih investicija, što će podrazumevati implementaciju produktivnijih javnih investicija u bliskoj budućnosti. I na kraju, ističe se neophodan i najvažniji uslov - sve reforme javne potrošnje moraju biti praćene i podržane od strane čvrstih fiskalnih institucija.

**Zaposlenost i zarade u javnom sektoru.** Na osnovu iskustva iz osamdesetih i devedesetih godina, kada su u mnogim zemljama inicirane reforme zaposlenosti u javnom sektoru, mogu se izvući neki zaključci. Pre svega, pokazalo se da nagle i hitne mere, kao što su privremeno zamrzavanje zarada i zapošljavanja, imaju samo kratkoročni efekat. Dugoročne reforme koje bi mogle da dovedu do suštinskih poboljšanja najčešće su politički teške za implementaciju. Na primer, realokacija zaposlenih na bazi znanja, veština i starosti, sa ciljem povećanja produktivnosti, i davanje otpremnina viškovima zaposlenih, jesu efikasan metod ali zahtevaju znatne finansijske izdatke. Reforme koje se tiču ograničavanja zarada moraju biti koordinisane sa dubljim i sveobuhvatnijim reformama drugih oblasti funkcionisanja države, što se najviše odnosi na radno intenzivne sektore – zdravstvo i obrazovanje<sup>4</sup>. Pitanje zarada u državnoj upravi je osetljivo i specifično, upravo zbog velikog učešća u državnom budžetu i rigidnosti u odnosu na druge kategorije potrošnje. Na osnovu prošlih iskustava i najnovijih kretanja u ekonomiji, MMF navodi sledeće konkretne preporuke:

- Smanjenje zarada u javnom sektoru daje najbolje rezultate kada je praćeno strukturnim promenama koje utiču na relaciju zarade-produktivnost, s obzirom na to da je to ključ za efikasno formiranje nivoa zarada i zaposlenosti. Socijalni dijalog i podrška javnosti ovde su neizbežni faktori, bez kojih se ne može računati na dugoročan uspeh.
- Smanjenje broja zaposlenih u državnom sektoru treba da bude osmišljeno tako da targetira određene specifične pozicije i funkcije, važan je deo reorganizacije

i daje trajnije rezultate nego netargetirani, jednopotezni rezovi zaposlenosti u svim sektorima.

- Predimenzioniran i loše organizovan javni sektor dovodi do znatne neefikasnosti i istiskivanja zaposlenosti u privatnom sektoru<sup>5</sup>. Ako je i nivo zarada viši u odnosu na privatni sektor, ili broj zaposlenih disproporcionalan u odnosu na druge servise, onda je sigurno da se reformama mogu generisati značajne uštede i učvrstiti dugoročan rast. Eliminisanje „nevidljivih radnika“ i odsustvovanja s posla mogao bi da bude prvi korak u podizanju efikasnosti. Takođe, savetuje se izbegavanje kratkoročnih stimulansa u vidu povećanja zarada, s obzirom na to da su ovakvi potezi teški za ukidanje.

**Penzioni sistem.** Reformu penzionog sistema treba sprovoditi imajući uvek u vidu dva osnovna cilja – ublažavanje siromaštva i smanjenje nejednakosti, uz postizanje kontrole troškova i dugoročne održivosti penzionog sistema. Za *razvijene ekonomije* (i sve koje su krenule u smeru reformi) preporuka MMF-a je da se nastavi sa postepenim povećanjem starosne granice odlaska u penziju, smanjivanjem iznosa penzija i povećanjem stope doprinosa. Prema projekcijama, da bi kompenzovale sadašnje veliko učešće penzija u BDP-u do 2030. godine, razvijene ekonomije će morati da povećaju starosnu granicu odlaska u penziju u proseku za 2,5 godine, smanje iznos penzija za 15% ili da povećaju porez na zarade za 3,25 p.p. Mnoge zemlje se odlučuju za prvu opciju – postepeno povećanje starosne granice, jer direktno utiče na smanjenje izdataka na penzije i podiže nivo zaposlenosti. Prateća mera bila bi definisanje zakonskih odredbi koje treba da ublaže potencijalne negativne efekte na populaciju sa nižim očekivanim trajanjem života, a to su prvenstveno siromašni slojevi stanovništva. *Rastuće i nerazvijene ekonomije* suočavaju se sa procesom starenja stanovništva koji će neminovno nametnuti povećanje izdataka za penzije. Imajući u vidu ograničene resurse ovih zemalja, reforme treba da vode promeni strukture penzione potrošnje i oslobađanja dela budžetskih resursa za povećan broj primalaca socijalnih penzija. Radi zaštite starih lica od siromaštva, smanjenje iznosa penzija mora biti progresivno, a tamo gde su značajna smanjenja neizbežna neophodno je ugroženim grupama stanovništva obezbediti pristup alternativnim oblicima socijalnih primanja. U zemljama gde je očekivano trajanje života kraće, može se razmotriti i opcija ostvarivanja prava na sticanje penzije na osnovu godina rada umesto godina starosti. Takođe, korisno je razmotriti i neki od oblika nedoprinosnog finansiranja penzija.

**Zdravstvena zaštita.** Smatra se da će izdaci za zdravstvenu zaštitu nastaviti da vrše ogromne pritiske na budžete i razvijenih i nerazvijenih ekonomija u predstojećim dekadama. U razvijenim ekonomijama oni su trenutno na nivou od 6,75% BDP-a, i znatno niži u nerazvijenim, ali za obe grupe nameće se izazov – sta-

4 Početkom dvehiljaditih, u odsustvu kvalitativnijeg sistema menadžmenta zarada, ograničavanje visine zarada dovelo je do teškoća u zapošljavanju adekvatnih stručnih kadrova u nekim nisko razvijenim i rastućim ekonomijama.

5 Algan, Cahuc, and Zylberberg, 2002; Behar and Mok, 2013

bilizacija racia *izdaci za zdravstvo/BDP* bez negativnog efekta na kvalitet zdravstvene zaštite. Stručna literatura i dosadašnja iskustva ukazuju na najvažnije aspekte reformi u ovoj oblasti:

- Podsticanje konkurencije i omogućavanje izbora korisnicima nameće se kao tendencija, ali pak, zbog brojnih nepravilnosti koje se pojavljuju u oblasti pružanja usluga zdravstvene zaštite (negativna selekcija, oprečne informacije, moralni hazard itd.), uloga države u regulisanju cele oblasti je nezamenjiva.

- U prvi plan treba postaviti preventivnu zaštitu i primarnu negu, koje su često zapostavljene i nedovoljno iskorišćene oblasti, iako su sa aspekta uštede budućih troškova najefikasnija mera. I ovde se od države očekuju glavni potezi: održavanje istraživanja i razvoja, regulativa i poreske mere (na primer, programi vakcinisanja kao oblik promocije, zabrana pušenja na javnim mestima, akcize na duvanske proizvode... sve češće se spominje i povećanje poreza na alkoholna pića i hranu štetnu za zdravlje).

- Usvajanje zdravstveno-informacione tehnologije vezane za softversko-hardverske sisteme koji bi prikupljali i čuvali podatke o pacijentima, osim što smanjuju troškove imaju važnu ulogu i u poboljšanju kvaliteta usluga.

Istraživanja su pokazala da imućni slojevi stanovništva ostvaruju veće benefite od sistema zdravstvene zaštite, što govori o ograničenoj dostupnosti zdravstvenim servisima. Radi smanjenja socijalne nejednakosti potrebno je poboljšati pristup uslugama zdravstvene zaštite za siromašne slojeve stanovništva, a neophodna sredstva koja ova strategija iziskuje mogu se obezbediti kroz oporezivanje ili realokaciju potrošnje.

**Izdaci za obrazovanje.** Izdvajanja za obrazovni sistem kreću se od 3,5% BDP-a u nerazvijenim pa do oko 5% BDP-a u razvijenim ekonomijama. Od 1990. godine ovi izdaci su u konstantnom porastu, zbog povećanih troškova po učeniku i rastućem broju upisanih učenika. Intersantno je da je u mnogim zemljama porast izdataka za obrazovanje koincidirao sa opadajućim učešćem populacije školskog uzrasta u populaciji radnog uzrasta, a ni poboljšanje obrazovnih autputa (mereno, na primer, rezultatima standardizovanih testova znanja) nije bilo proporcionalno povećanju ulaganja. Ovakav bekground ukazuje na izraženu neefikasnost, navodi MMF, koja u dolazećim dekadama može biti veliko opterećenje za budžet.

Izdaci za obrazovanje, kao procenat BDP-a, vezuju se za tri komponente: veličinu populacije školskog uzrasta, broj upisanih đaka, i troškove po đaku. Smatra se da će zbog pada stope fertiliteta doći do smanjenja populacije školskog uzrasta, ali samo u zemljama u razvoju – u razvijenim ekonomijama ovaj indikator će biti u postepenom porastu, kako zbog projektovanog povećanja stope fertiliteta, tako i zbog rastućeg broja imigranata. Međutim, potencijalne uštede u zemljama u razvoju nastale zbog demografskih trendova, biće neutralisane rastućim sto-

pama upisanih učenika, dok će u razvijenim zemljama ekspanzija sekundarnog i tercijarnog nivoa obrazovanja uticati na porast budžetske potrošnje. Troškovi po đaku<sup>6</sup> (izraženi kao procenat BDP-a po zaposlenom) u porastu su od devedesetih godina, a dva faktora su presudna za taj rast: zarade nastavnog osoblja, koje rastu u skladu sa zaradama u celoj ekonomiji i pored pada produktivnosti u celom sektoru obrazovanja (*Baumol cost disease effect*), i pad broja đaka u odnosu na broj nastavnog osoblja.

U suštini, reforme obrazovanja treba da doprinesu povećanju socijalnog učinka obrazovnog sistema, što je moguće postići unapređivanjem odnosa *troškovi-autput*. Prilagođavanja treba da idu u smeru smanjivanja troškova po đaku, sprečavanja neopravdanog povećanja broja predavača u odnosu na broj učenika i racionalizacije broja đaka po odeljenjima, u skladu sa demografskim trendovima. Strukturne reforme mogu da unaprede performanse obrazovanja ako su ispravno implementirane – tu spadaju promovisanje konkurentnosti među školama, decentralizacija i davanje većeg autoriteta lokalnim školama, i u najvećoj meri – povećanje transparentnosti i odgovornosti.

#### **Socijalna zaštita i efektivna fiskalna redistribucija.**

Racionalizacija sistema socijalne zaštite sadrži u sebi veliki potencijal za fiskalne uštede i za unapređenje socijalne jednakosti. Fiskalna politika je u poslednje dve decenije uspeła da kompenzuje socijalne nejednakosti za oko jednu trećinu u razvijenim ekonomijama, pre svega putem transfera. Ove zemlje izdvajaju oko 2,2% BDP-a na socijalna davanja u vidu porodičnih naknada, a četiri petine od ovog iznosa troši se bez provere imovinskog stanja. Smatra se da bi bolje targetiranje u ovom slučaju dovelo kako do ušteda u budžetu, tako i do smanjenja nejednakosti. U istu grupu mera spada i podsticanje povratka na posao, odnosno forsiranje aktivnih mera zapošljavanja i usklađivanje visine benefita sa participacijom na tržištu rada.

U većini zemalja u razvoju socijalni izdaci su manji nego u razvijenim ekonomijama, što ograničava i potencijal fiskalne redistribucije. Međutim, pažljivim izborom mera mogu se postići značajni efekti u preraspodeli. Karakteristično za ove zemlje je da socijalni programi imaju lošu pokrivenost i da pate od odlivanja sredstava ka neodgovarajućim grupama stanovništva. U proseku, navodi MMF, samo polovina od 40% nasiromašnijeg stanovništva ima pristup programima socijalne zaštite. Efektivno targetiranje, izrada socijalnih karata, ukidanje velikog broja programa koji se preklapaju i definisanje nekoliko sveobuhvatnih, dovelo bi do značajnih ušteda i povećanja efikasnosti potrošnje.

**Javne investicije.** Globalna svetska kriza izazvala je smanjenje državnih investicija, pogoršavajući na taj način trend smanjenja stokova državnog kapitala. Radi zaustavljanja ovog trenda i popunjavanja infrastruk-

<sup>6</sup> Suma svih izdataka države na obrazovanje podeljena sa ukupnim brojem učenika

turnih jazova biće neophodno povećanje investicione potrošnje uz veću participaciju privatnog sektora. Istovremeno, kao vrhovni prioritet ističe se poboljšanje efikasnosti javne investicione potrošnje, naročito u restućim ekonomijama i zemljama u razvoju.

Od 2008. godine do danas u razvijenim ekonomijama javne investicije su opale na nivo od oko 3% BDP-a, što je dovelo i do pada državnih kapitalnih stokova. Najveći pad investicija zabeležen je u zemljama koje su najviše pogođene krizom (Grčka, Island, Irska, Portugal). S druge strane, u rastućim i nerazvijenim privredama javne investicije su nastavile da rastu, dostižući nivo od oko 7,6% BDP-a, međutim, i u ovim zemljama državni kapitalni stokovi imaju opadajući trend, što ukazuje na značajne neefikasnosti u investicionoj potrošnji. Prema nekim procenama, samo polovina od ovih rastućih investicija pretvorila se u produktivni kapital u periodu 1980-2012. godine. Razloge za ovako slabe performanse treba tražiti u lošem kvalitetu izabranih projekata i slabom menadžmentu sistema javnih investicija (tu pre svega spadaju sistemi javnih nabavki, revizije i kontrole).

Smanjenje svih neefikasnosti u oblasti javnog investiranja do 2030. godine imalo bi efekat na povećanje kapitalnih stokova isti kao i povećanje javnih investicija od 5% BDP-a u rastućim, i 14% BDP-a u nerazvijenim ekonomijama. U razvijenim ekonomijama neefikasnosti su svedene na najmanju meru, tako da povećanje državnog kapitala iziskuje značajno povećanje investiranja – prema nekim grubim procenama, samo radi stabilizacije državnih kapitalnih stokova biće neophodno povećati javne investicije za 2% do 2030. godine.

U praktičnom smislu, MMF navodi tri odrednice za donošenje odluka u ovoj oblasti:

- Povećanje kapitalnih stokova može biti rezultat povećane javne potrošnje ili ubrzanog uključivanja privatnog sektora u pružanje infrastrukturnih usluga. Odluka je pre svega stvar javnog izbora, s obzirom na to da zavisi od stanja javnih finansija jedne zemlje. S obzirom na to da i održivost duga zavisi od stope prinosa realizovanih projekata, potreba za pažljivom selekcijom i implementacijom projekata je prioritet.

- Uključivanje privatnog sektora u proces zahteva optimizaciju standarda fiskalne transparentnosti i odgovornosti, budući da nosi sa sobom značajne fiskalne rizike. Da bi se rizici sveli na najmanju moguću meru, preporučuje se donošenje jasno definisanih zakonskih odredbi, unapređenje sistema nadzora i kontrole, jasno definisanje i davanje na uvid javnosti svih fiskalnih rizika i integrisanje ovih projekata u srednjoročne budžetske procese.

- Značajne fiskalne uštede mogu se obezbediti i investiranjem u sam investicioni proces, gde su najvažnije faze odabir projekata, evaluacija i obezbeđivanje transparentnosti.

**Odgovarajući institucionalni aranžmani.** Dizajn, tempo i uspešnost sprovođenja reformi javne potrošnje zavise u velikoj meri od institucionalnog okvira u ko-

jem se implementiraju, gde su najvažnija dva elementa – pravila o potrošnji, kao obavezujuća stavka vezana za kontrolu troškova, i stepen i metode decentralizacije troškova, s obzirom na to da se značajan udeo javne potrošnje odnosi na lokalne jedinice.

**Pravila o potrošnji.** Kvalitetan institucionalni okvir podrazumeva pre svega zdrav sistem javnih finansija, koji bi na jasan i transparentan način reflektovao dugoročne ciljeve i smernice na srednji rok, uz potpuno respektovanje finansijskih ograničenja. Budžetski proces i fiskalna pravila imaju važnu ulogu u smanjenju tendencije prekomerne potrošnje i limitiranja deficita i javnog duga, ali i pravila koja se tiču regulisanja potrošnje na svim nivoima dobijaju sve veći značaj u praksi. Pravila o potrošnji definišu se kao skup ograničenja na ukupnu, primarnu ili tekuću potrošnju. Ovi limiti su obično izraženi u apsolutnim brojevima, stopama rasta ili kao procenat BDP-a, i najčešće se odnose na vremenski period od oko tri godine. Nisu direktno povezani sa održivošću duga, ali zajedno sa ostalim fiskalnim pravilima predstavljaju operativno sredstvo koje obezbeđuje konzistentnost fiskalne konsolidacije sa održivošću duga. Svrha ovih pravila je da obezbede kretanje godišnjeg budžeta u skladu sa srednjoročnim projekcijama održivošću javnog duga i da eliminišu pritiske na povećanje deficita. Pravila o potrošnji su jednostavna za definisanje i za monitoring, a limiti su najčešće korišćeno sredstvo (npr. određivanje plafona za rast nominalne potrošnje). Pravila o potrošnji direktno favorizuju suzdržavanje, efikasnost i prioritizaciju, a prilagođavajući se u potpunosti cikličnim fluktuacijama prihoda, čine ih *growth friendly*. Kao mehanizam koji pomaže kod ograničavanja deficita, dok istovremeno omogućuje kratkoročno-srednjoročnu fleksibilnost, pravila o potrošnji doprinose i kontrakličnom karakteru fiskalne politike jer smanjuju verovatnoću naglih rezova potrošnje u lošim vremenima, koji su često neadekvatni i lošeg kvaliteta. Vršeci na taj način neku vrstu izolacije potrošnje od kratkoročnih šokova, pravila o potrošnji olakšavaju proces implementacije srednjoročnih ciljeva, ali i planiranje dugoročno orijentisanih projekata, kao što su infrastrukturne investicije ili obrazovanje.

Međutim, za obezbeđivanje koherentnosti između reforme potrošnje i pravila o potrošnji neophodan je fundamentalan uslov – iskrena posvećenost donosica odluka jednom cilju, a to je uspostavljanje zdravog i visoko kvalitetnog sistema javnih finansija. Samo u tom slučaju pravila o potrošnji mogu biti komplementarna reformi potrošnje.

**Decentralizacija kao podrška reformama potrošnje.** Racionalizacija troškova je usko povezana sa fiskalnom decentralizacijom, a za to postoji bar nekoliko razloga. Pre svega, potrošnja lokalnih jedinica učestvuje velikim delom u ukupnoj potrošnji – oko 1/3 prema podacima MMF-a, sa tendencijom rasta u svim zemljama. Prema tome, da bi se postigli trajni rezultati, neophodno je uključiti lokalne jedinice u proces suzbijanja potrošnje, najviše kada je u pitanju sistem zarada. Loše definisan

sistem decentralizacije dovodi do preklapanja i dupliranja funkcija, dupliranja troškova i gubitaka na svim nivoima. Pitanje decentralizacije je uvek politički kontroverzno. Kada se lokalne vlasti finansiraju preko međuvladinih transfera one često nisu u stanju da internalizuju svoje troškove, pa dolazi do prekomerne potrošnje i rasipanja sredstava. S druge strane, centralne vlasti nerado reaguju u pravcu suzbijanja ovakve prekomerne potrošnje, s obzirom na to da se uglavnom radi o osetljivim oblastima – upravljanje otpadom, socijalna pitanja, obrazovanje. MMF iznosi neke smernice u rešavanju ovih pitanja:

➤ Prenos nadležnosti na niže nivoe vlasti treba uvek da bude u skladu sa maksimiziranjem efikasnosti. To bi u praksi značilo delegiranje aktivnosti na način koji će omogućiti maksimalnu efikasnost u pružanju usluga uz istovremeno izbegavanje dupliranja funkcija i rasipanja ograničenih sredstava.

➤ Optimizacija u oblasti autonomije prihoda lokalnih jedinica ključni je uslov za uspeh reformi javne potrošnje. Razlog je jednostavan - lokalne vlasti se ponašaju racionalnije u potrošnji kada oporezuju svoje lokalno stanovništvo i imaju odgovornost prema njemu, nego kada se finansiraju od strane države. Dokazano je da u zemljama OECD smanjenje vertikalne fiskalne neravnoteže za 10% doprinosi poboljšanju fiskalnog balansa za 1% BDP-a.

➤ Mehanizam dodeljivanja transfera treba unaprediti tako da se maksimalno smanji prostor za manipulacije i omogući jednostavna i transparentna formula realokacije sredstava, sa naglašenom odgovornošću za rezultate.

Na kraju MMF naglašava da u okviru svega rečenog svaka zemlja ima određenu slobodu u obezbeđivanju željenog nivoa javnih servisa i određivanja prioriteta potrošnje, u skladu sa svojim okolnostima i specifičnostima. Ipak, solidna budžetska politika, jak menadžment javnih finansija sa ispravno definisanim fiskalnim okvirom i sveobuhvatni politički konsenzus predstavljaju *conditio sine qua non* za uspešnost svih reformi.

**Aktuelni trenutak u Srbiji.** Krajem 2013. doneta je Fiskalna strategija kao i plan budžeta (Zakon o budžetu za 2014), koji nastoje da sveobuhvatno definiše mere fiskalne konsolidacije i održivosti javnog duga na kratak rok i na duži rok. Pri tome je rečeno da će fiskalna reforma dati efekte tek od 2015. godine. Jasno je (o čemu je MAT pisao godinama unazad) da se održiva konsolidacija javnih finansija mora kreirati u kontekstu opšte reforme javnog sektora koja podrazumeva i parametar-ske i sistemske aspekte. Problem deficita i potencijalne krize javnog duga, međutim, diktira urgentne fiskalne mere koje treba da spuste deficit, ali te mere nužno imaju kratkoročne efekte zbog trendova u ekonomiji odnosno u fiskalnim приходima ili zbog socijalne prihvatljivosti. Tako je već u prvom tromesečju 2014. postalo jasno da se budžetski plan za 2014. (zasnovan na rebalansiranom planu za 2013.) ne može održati, pre svega zbog nerealno planiranih prihoda. U uslovima urgentne sanacije

javnih finansija iznuđene mere su tzv. krizni porez na plate u javnim službama (ili bar nekim javnim službama) i takođe zamrzavanje zapošljavanja u javnom sektoru (ili bar nekim segmentima javnog sektora). O poreskim reformama, kao što je najavljeno sniženje poreza na zarade kao da se zašlo u nesporne aspekte kompenzacije, tj. kao da se tek sada pomalja jednostavni princip primarnog bilansa. Stoga je čini se sa rokovima ishitreno i tek sledi suočavanje sa dubinom i širinom koncepcije fiskalne reforme i sa njom povezane opšte reforme javnog sektora. Mnogo puta je naglašeno (MAT u ranijim izdanjima) da izolovane mere ili paketi mera u jednom segmentu, sada u zenitu strukturne fiskalne i ekonomske krize, ne mogu dati trajne efekte.<sup>7</sup> Drugim rečima, ni najbolje skrojen paket fiskalnih mera u postojećem sistemu fiskalnih instrumenata neće dati trajne efekte jer je taj fiskalni sistem u uslovima krize procikličan, tj. proizvodi sam po sebi negativne efekte na zapošljavanje i ekonomiju i opterećuje faktore proizvodnje bilo direktno ili indirektno preko tražnje. Potrebni su novi sistemski zahvati i novi fiskalni instrumenti, kao npr. gradska renta (autentični prihod *zemljišnih fondova* sa komponentom *zauzeća prostora*), kao i sve reforme o kojima, na primer, govori MMF u *Izabranim temama* povodom konsultacija iz jula meseca 2013 (po članu 4). Novi sistemski zahvati podrazumevaju pomeranje fiskalnog težišta sa indirektnih poreza ka direktnim porezima pri čemu nipošto nije dobro niti dovoljno samo progresivno skaliranje postojećih oblika poreza na dohodak i imovinu. Šta više, tu se pojavljuje poreska redundancija i loša diversifikacija fiskalne utilizacije javnog dobra. Pre artikulacije sveobuhvatnog registra reformskih mera i poteza koje su delom već donete ili anticipirane u paketu tzv. reformskih zakona (koji bi trebalo da se donesu do kraja jula ove godine) ili sa rebalansom koji predstoji, mislimo da treba izraditi i stručno katalizirati jednu opštu strategiju i plan javnih reformi jer će trajno održanje socijalnih funkcija i stvaranje prostora za razvoj izostati ako se ostane na izolovanim i nepovezanim merama. Postoje stručne, političke i društvene raskrsnice na mogućim koncepcijskim pravcima. Tako npr. treba znati da je velika raskrsnica vezana za pitanje održivosti penzijskog sistema i njegove emancipacije od budžeta: da li su dovoljne parametarske mere ili nisu i da li je jedina uloga PIO fonda transferna o čemu je pisano u „Makroekonomskim analizama i trendovima“ u prethodnim godinama.<sup>8</sup> To pitanje bi moglo biti povezano sa pitanjem statusa PIO fonda i njegove moguće uloge na finansijskom tržištu kao ograničeno investicionog fonda. U tom smislu, ključna karika u lancu duboke reforme javnog sektora je PIO fond i njegovi finansijski izvori. Pove-

7 Miladin Kovačević i Aleksandara Vlahović: „Šta da se radi“, MAT broj 212, juni 2012.

8 Miladin Kovačević i dr.: „Reforma javnog sektora“, MAT broj 159, januar 2008; „Karakteristike i nasleđe sistema penzijsko-invalidskog osiguranja i pravci reforme sa ciljem utemeljenja održivog sistema i emancipacije od budžeta“, MAT broj 164, juni 2008;

Miladin Kovačević i dr.: „Demografski izazovi i finansiranje penzija“, MAT broj 231, mart 2014;

zane su efektivne reformske mere PIO fonda sa nužnim ciljevima trajne fiskalne konsolidacije i podizanja efikasnosti javnog sektora kao i podizanja konkurentnosti privatnog sektora. Relaksacija fiskalnog klina (nameti na rad: porez i doprinosi na zarade) moguća je kompenzacijom u finansiranju PIO fonda putem učešća PIO fonda u vlasničkoj strukturi javnog sektora kao što su zemljišni fondovi. Takođe, raskrsnica je vezana i za pitanja koja je mera poreskog tereta između imovine, prava, gradskog prostora itd na strani direktnih poreza i na strani indirektnih poreza, tj. koja je mera poreskog opterećenja između različitih slojeva građana kao krajnjih poreskih obveznika. Druga strana medalje poreskog sistema je upravljanje javnim dobrima. Dobar primer je upravljanje gradskim i građevinskim zemljištem<sup>9</sup>. Završen je predlog izmenjenog Zakona o planiranju i izgradnji (USAID BEP i Ministarstvo građevinarstva i urbanizma) o kome smo pisali u više navrata kao o jednom izuzetno važnom sistemskom aktu koji nije mogao ni da zaživi a kamoli da svoju funkciju utemelji u regulatornoj praksi. Osnovni problem je bio taj da ovaj regulatorni instrument predstavlja omnibus koji pokušava pokriti različite oblasti: planiranje, izgradnju, upravljanje građevinskim zemljištem, legalizaciju, i dr. Mišljenja smo bili da se ovaj zakon mora zameniti setom zakona koji koherentno i optimalno regulišu posebne aspekte izgradnje, upravljanja i planiranja (zakon o planiranju, zakon o gradskom i građevinskom zemljištu, zakon o izgradnji, zakon o zemljišnim fondovima, zakon o legalizaciji ..). Posebno je osetljivo pitanje tzv. konverzije gradskog građevinskog zemljišta i kada je tretirano na dosadašnji način sledeći tzv. princip *superficio solo cedit*. Ova regulativa je krucijalno povezana sa fiskalnim aspektom što veće emancipacije subnacionalnih fiskalnih nivoa na zdravim i održivim temeljima jednog autentično lokalnog i subnacionalnog fiskalnog instrumentarija.

Sada kada se javne finansije nalaze pred zidom daljeg skupog zaduživanja na stranom pa u bliskoj perspektivi i unutrašnjem tržištu i kada trošak kamata u budžetu dostiže nivo koji ugrožava ključne funkcije budžeta (plate, transfere, subvencije, kapitalna ulaganja..) jasno je da je neophodna kao akutna mera neka vrsta tzv. solidarnog ili kriznog poreza, opšteg smanjenja plata u javnom sektoru i verovatno jednokratno smanjenje penzija. Izolovano ni ta mera ne može postići dovoljno ali njen efekat nije beznačajan.

Problem sa ovom merom, međutim, nije u mogućim računskim simulacijama već u ravni socijalne i političke prihvatljivosti 'in toto' primenjene mere solidarnog poreza (Fiskalni savet je predlagao da se pored celokupnog javnog sektora sa platama iznad republičkog proseka obuhvate i penzije iznad republičkog proseka), kao i u

problemu negativnog multiplikatora koji na srednji rok (trogodišnji period konsolidacije) uslovljava pad domaće tražnje izvesno i u meri koja se ne može kompenzovati izvozom a samim tim i pad ekonomske aktivnosti koja je inače pogođena opštom nelikvidnošću i slabom akumulacijom za investiranje. Ovakva mera u uslovima vrlo niskih realnih plata trebalo bi da bude primenjena segregativno što rađa problem pravedne segregacije po dubini. Bilo bi opravdano isključiti segmente javnog sektora kao što su zdravstvo, školstvo, bezbednost i socijalne službe ali je krajnje delikatno npr kako tretirati komunalna preduzeća, sudstvo, javna preduzeća i neke druge segmente. Ipak, pozitivan primer produktivnosti ovakve mere odnosno nominalnog smanjenja zarada u periodu krize (recesije) su baltičke zemlje (Letonija, Estonija ..) koje su prebrodile krizu javnih finansija nominalnim kresanjem plata u jednom periodu. Najaktuelniji pozitivan primer je i Grčka.

Usmerena pažnja na sivu ekonomiju je opravdana ali ne i licitiranje sa nivoom sive ekonomije od 40% učešća u bruto domaćem proizvodu. Toliki nivo sive ekonomije nije zabeležen (ocenjen) ni u vreme trgovine naftnim derivatima na ulici (u prvoj polovini devedestih godina pod najoštrijim međunarodnim trgovinskim sankcijama). Statistika je imala jednu regularnu procenu nivoa sive ekonomije za 2006. godinu od oko 13% u odnosu na obračunati bruto domaći proizvod koji ne obuhvata najveći deo sive ekonomije. U sivu ekonomiju se računa i poljoprivredna proizvodnja za sopstvene potrebe i sitna trgovina na pijacama ili zanatske popravke u stanovima. Sa stanovišta fiskalne discipline i evazije od značaja su neispunjavanje obaveza (pre svega porezi i doprinosi na plate) od strane pravnih lica u bilo kom sektoru svojine i poslovanje gotovinom koje ne evidentira zvanično knjigovodstvo te manipulacije posredstvom računa u zemlji i inostranstvu pravnih lica koja se registruju samo za takve svrhe. Tipičan primer neispunjavanja obaveza bez posledica po menedžment i samu kompaniju je „Simplo“ što je na kraju dovelo do faktičkog oprosta duga prema državi uz utehu da je država preuzela većinski vlasnički paket, dakle još se država ima brinuti u budućnosti o kompaniji koja je bila privatizovana. Slična je situacija i npr sa velikom kompanijom „RTB Bor#“.

Pitanje zapošljavanja u državnoj upravi (oko 70.000 zaposlenih na savim nivoima) ili u javnom sektoru u celini (uzimajući u obzir i bezbednosni sektor procena autora je cca 630.000 stalno zaposlenih u svim segmentima) krajnje je osetljivo sa aspekta funkcija važnih usluga i proizvodnje. Izgleda da je već postalo uobičajeno da se generiše javni odijum na državnu administraciju kad god postane neizbežna konsolidacija javnih finansija a da se pri tome i ne razlikuje javni sektor i državna administracija niti uočava da državna administracija predstavlja najmanji segment u kompoziciji javnog sektora u celini (administracija svih nivoa, odbrana i bezbednost, zdravstvo, obrazovanje i socijalne službe, javna i komunalna preduzeća). Nije sporno da je u protekloj deceniji

<sup>9</sup> Mahmud Bušatlija, Miladin Kovačević, Stojan Stamenković: „Zakoni kao smetnja daljem razvoju i nedovršenoj tranziciji“ „Evropska unija i Srbija-od tranzicije do pridruživanja“, monografija radova prezentiranih na savetovanju Naučnog društva ekonomista i Ekonomskog fakulteta održanom 5. maja 2012. godine na Ekonomskom fakultetu u Beogradu, izdanje Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

državna administracija rasla ali je nažalost u njenoj strukturi zaostajao njen najvitalniji deo, tj. one službe i funkcije bez kojih država ne može da funkcioniše. Nije potrebna ovde ni statistika da bi se odlaskom u poresku upravu nekim poslom (ili u geodetsku upravu ili u sud) uočila deficitarnost broja ljudi. Državna administracija je rasla od nule u novoosnovanim agencijama i regulatornim telima. Nije sporno ni da je taj teret u fiskalnom prostoru (izveo račun Fiskalni savet za 2011) cca 120 milijardi dinara što predstavlja nivo prvobitno planiranog budžetskog deficita za 2013-tu godinu. Bilo kako bilo, Srbija je na pretposlednjem mestu između 32 zemlje po udelu zaposlenih lica u državnoj upravi i sektoru odbrane u aktivnom stanovništvu, svega 4,1% u 2011. godini što se izvesno nije bitno promenilo do sada. Grafikon pokazuje da kada je, neselektivno i bez bilo ikakve analize, izvršena racionalizacija administracije (pa su neke funkcije dovedene na ivicu opstanka a pri tome iskusniji kadrovi uzeli dobre otpremnine koje su imale dodatni efekat na rast deficita) u naredne dve godine po svemu sudeći selektivno je više nego nadoknađena ta racionalizacija novim zapošljavanjem. Svakako je iznuđeno i nužno generalno zamrzavanje zapošljavanja u javnom sektoru ali samo na kratak rok dok se ne izradi ozbiljan dubinski plan mogućih racionalizacija, realokacija i efikasnosti određenih funkcija kao i prioritarnih funkcija u kontekstu pregovora o pristupu EU koji se najavljuje za iduću godinu (2015). Sve to ima smisla samo ako je pove-

zano sa svim aspektima jedne sveobuhvatne koncepcije reformi u ukupnom javnom sektoru. U proceduri su tzv. reformski zakoni (Zakon o radu, Zakon o privatizaciji, Zakon o stečaju, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o poreskom sistemu i poreskoj administraciji...) koji treba da otklone najvažnije sistemske rigidnosti i slabe performanse u prošlosti te da pripreme sistemsku platformu za nastavak reformi. Reforme se, naime, ne završavaju izmenama ovih, svakako fundamentalnih sistemskih zakona, već su te izmene samo nužna pretpostavka vođenja konkretnih procesa u domenu reforme javnog sektora i ekonomskog ambijenta. Raskrsnice i veze koje impliciraju ovi zakoni biće sagledane tek po njihovom donošenju. Najvažnije su vezane za nastavak fiskalne konsolidacije na trajnim osnovama i za moguću fiskalnu relaksaciju faktora proizvodnje uz očuvanje važnih socijalnih funkcija države kako bi se zaustavilo produbljivanje nejednakosti, nezaposlenosti i siromaštva te stvaranje investicione klime i podizanje investicione propulzije same države u infrastrukturi. Nije nipošto nevažno kako će se rasporediti i usmeriti teret reformi u krajnjoj instanci a to je stanovništvo i posebno generacije koje se školuju i ulaze na tržište rada. Planiranje i pronalaženje mere i puta u svim tim na prvi pogled suprotstavljenim zahtevima i uslovima nije nimalo lak zadatak. Za sada se se može reći da su procesi pokrenuti, doduše u jednom vremenskom i finansijskom tesnacu, ali važno je da se ti procesi izvesno više ne mogu zaustaviti kao što je bilo u prošlosti.

### Kretanje broja zaposlenih u administraciji u Srbiji, u hiljadama

