



Увод

Предлог нових фискалних мера предочених од стране Фискалног савета унео је буру негодовања у српску стручну и ширу јавност, али више због тога што се помињу порези, зараде и пензије, него због саме чињенице да ли би те мере давале позитивне ефекте на привреду, и у ком року. Целокупна економска политика се конципира на математичком приступу слагања бројева, у нади да ће се жељени ефекти што пре испољити. Са овим предлогом мера се отишло и корак даље, јер се упозорава да се њиховим неприхватањем најављује криза јавног дуга (са свим пратећим негативним појавама) већ у овој години. Истовремено, у Србији, као и већини других земаља, поистовећују се потрошња и (агрегатна) тражња, због чега се погрешно конципирају подстицајне мере за привреду. Зато изостаје раст привреде, пада привредна активност, расте незапосленост, расте јавни дуг и дефицит буџета и погоршава се стандард грађана. Селективним мерама економске политике, уз занемаривање постојећих механизма у српској економији, не може се доћи до жељених резултата. Аутор у чланку даје критички осврт на предочене мере фискалне политике са циљем да се сагледа и друга страна приче.

Фискални савет: старе приче, исте теме!

Па, да кренемо редом! Фискални савет је изашао са идејом о пореској консолидацији која би укључивала повећање ПДВ-а, замрзавање плата у јавном сектору и пензија, смањивање оптерећења на зараде, гашење бројних агенција, напуштање усвојене децентрализације јединица локалне самоуправе... Интересантно је то да се цела прича врти око даљег смањивања расхода и повећања пореза или пак његове боље наплате. Овде као да не постоји привреда, а још мање грађани. Да, проблеми су велики али нису грађани ти који су нас у проблем довели, нити су они одговорни па да сада носе сав терет одговорности. Но, искуство нам говори да ће сав терет десетогодишњег промашаја понети управо грађани Србије. Терет кризе већ годинама сноси само народ, и

то ни мање ни више данас се као кривци апострофирају пензионери, који су својим радом створили све што се сумњивом приватизацијом распродало будзашто у неколико година. Или су пак већи кривци за овакву економску слику Србије учитељи, полицајци или неки ситни чиновници са платом од 30,000-так хиљада динара. Звучи, у најмању руку патетично, да не кажем малициозно.

Говори се о непрекидном смањивању расхода и даљем стезању каиша. Колико још рупица на том каишу треба пробушити да би народ почео нормално да живи од свог рада? Каже се, у званичној презентацији Фискалног савета, да је циљ смањење дефицита кроз смањење расхода, али без повећања прихода. А, извините, шта представља ПДВ? Расход буџета?! Није спорно да је ПДВ само један од многобројних пореских прихода, али је то порез са највећим ефектима на цене и привреду. Повећање ПДВ-а имаће негативне импликације на реалан сектор привреде, продубиће кризу и/или повећати јавни дуг. И док се на једној страни трага за додатним снижавањем расхода, дотле се на другој расипа. Док народ запада у егзистенцијалну кризу а фирме се масовно гасе због огромних намета и кризе ликвидности, и даље се расипа (непроизводно троши) тешко скупљени новац из касе. Са правом се онда поставља питање да ли су институције било када до светске економске кризе штеделе новац из буџета?

Криза их је и на то натерала, а не свест креатора економске политике о равноправној међугенерациској расподели терета дуга или брига о благостању садашњих и будућих генерација. Важила је добро позната пракса „троши све што си добио из буџета да следеће фискалне године добијеш више“. Ту нико није гледао ефикасност нити продуктивност рада, а о квалитету да не говоримо. Расипништво нас је данас довело до економске ситуације која постаје недостојна нормалног човека – немогућност преживљавања од сопственог рада. Са становишта привреде можда је ситуација још и гора. Очигледно је да је код нас запостављен теоријски концепт активне пореске политике која има подстицајни карактер за привреду у целини. Погрешно конципирана досадашња подстицајна политика сврстава српску привреду на само дно лествица земаља по степену развијености. Неповољни су чак и показатељи пословне климе у Србији. Зато данас плаћамо високу цену не само кроз додатно снижавање расхода, јер ту постоји нека граница, већ и кроз проблем попуњавања и повећавања прихода у буџету. О томе се мало говори, а и када се говори посеже се само за повећањем ПДВ-а или акциза, као да нема других механизма за пуњење приходне стране буџета. Истина, то је најједноставнији и најбржи метод, посебно када се очекује да ће се његови нежељени ефекти по становиштво заборавити до новог изборног циклуса.

Пад пореских прихода

Што се тиче проблема наплате пореза, из следеће табеле јасно се види да је пад пореских прихода у првом кварталу 2012. године поражавајући. Можемо слободно констатовати да је ситуација неодржива. Пад пореских прихода у само три прва месеца велики је ударац на привреду чак и на нивоу целе фискалне године, а поготово за тромесечни период. Подаци јасно показују да је у односу на децембар 2011. године, наплата пореских прихода смањена и то највише у фебруару текуће године (преко 16 милијарди динара). Највеће смањење наплате пореза бележи се на позицији ПДВ-а и акциза. Ако се посматра смањење пореске наплате у првом кварталу текуће године, тај износ одговара смањењу броја пореских обезника за преко 39,000. Е, управо за толико је у посматраном кварталу смањен број запослених у привреди, повећана сива економија (евазија пореза) и смањена привредна активност.

Порески приходи, мил. дин.									
Период	Порези	Порез на доходак грађана	од тога Порез на зараде	Порез на добит	од тога Порез на добит предузећа	ПДВ/ Порез на промет	Акцизе	Царине	Остали порези
	1=2+4+6+7+8+9	2	3	4	5	6	7	8	9
Децембар 2011	61166,8	4212,7	2496,5	2876,2	2038,2	32696,7	17137,7	3607,7	635,9
Јануар 2012	55213,4	2837,9	1752,5	2521,8	1889,8	29547,4	17740,0	2096,3	470,0
Фебруар 2012	38840,9	3063,4	1963,3	2729,6	2414,2	22176,5	8104,9	2344,6	422,0
Март 2012	58578,5	3166,4	:	:	15265,0	27947,4	8312,2	3251,8	635,7

Када се погледа структура пореских наплата види се да су преко 50% заступљени приходи од ПДВ-а, а да потом следе акцизни производи са преко 20%. Тако конципирана структура пореских прихода није за похвалу. Залагање за повећањем

ПДВ-а вероватно би водила још већем смањивању наплате пореских прихода, а не њиховом расту као што се очекује. Предлог да се уз раст ПДВ-а иде на замрзавање плата и пензија није јасан предуслов раста пореских прихода од повећања ПДВ-а. Такође, ако томе додамо и могући пад економске активности услед пада агрегатне тражње, испровоциране повећањем ПДВ-а и због општег пада куповне моћи, онда можемо констатовати да би након првог или другог месеца раста пореских прихода од ПДВ-а врло брзо уследио драматичан пад прихода. Слична је ситуација са акцизама на гориво, које су утицале на пад потрошње горива почетком године за преко 20%. Уз то, раст ПДВ-а праћен даљим растом девизног курса (пада вредности динара) не само да ће смањивати личну потрошњу, већ и штедњу појединаца. То значи да нема домаће компоненте инвестиција. А када нема инвестиција, не може се очекивати да ће ионако успорена, рецесијом захваћена привреда сама од себе променити тренд и прећи у

растућу. Истовремено, у Србији утицај девизног курса на цене се снажно испољава, па се сваки даљи раст девизног курса прелива на раст цена и увозних производа и услуга, а самим тим утиче и на раст инфлације. Са већим растом цена, тј. са већом инфлацијом реално ће бити нижи расположиви дохоци, који ће, уз најаве поскупљења струје и комуналија у последњем кварталу текуће године, додатно утицати да потрошња буде нижа, а самим тим и празнија приходна страна буџета.



Један од основних разлога западања у ову незавидну фискалну позицију у којој се нашла српска економија јесте непоштовање основних принципа фискалне политике, и то годинама уназад. Када се погледа структура пореских прихода по изворима, очигледно је да је пореско оптерећење појединаца несразмерно њиховој економској снази. И то није тако од јуче или од пре пар месеци, то је одлика нашег пореског система већ више од деценије. Иначе, овај проблем делом се лако могао решити увођењем прогресивног опорезивања.

Пореска реформа и ниво БДП-а

Пореска реформа да би била успешна мора давати резултате, конкретне и мерљиве. Није довољно само одлучити се на математички приступ усклађивања бројева, јер бројеви нису животи људи нити сама економија. Позивање на ове или оне бројеве и податке не мора ништа да значи, нити да води задовољавајућем или жељеном резултату. Потребно је много више од обичних бројева. На пример, погледајмо заједно да ли би Србији, или боље речено сваком грађанину у Србији, било боље када би јавни дуг био 44% или 43% БДП-а (испод законом прописане границе од 45% БДП-а). Не би, а не би му било ни значајно горе када би дуг износио 46% БДП-а. Суштина је у томе да ли привреда може нормално и продуктивно да функционише. Слично је са дефицитом буџета. Да ли је дефицит садашњих 4,5% или будућих 6% БДП-а, то не мења пуно на ствари уколико је буџетски дефицит производног карактера и гарантује неометано функционисање привреде. Исто тако, спорна је чињеница високог и одрживог привредног раста у средњем року. Зашто? Па једноставно: Не може пореска реформа да оствари индустријску производњу, она може само да је подстакне избором адекватних мера или инструмената. Привреда ће бележити раст у средњем року само уколико је структура производног процеса на задовољавајућем високом техничко-технолошком нивоу интензивности. Што тренутно у Србији није случај. Наиме, у Србији се у највећем проценту производе (и извозе) само ресурси (сировине), радно

интензивни производи и ниско технолошки интензивни производи. Таква структура привреде не гарантује раст чак ни у средњем року, а да не говоримо о дугом року.

Још један, можда и највећи проблем са извозом је тај што је српска економија у потпуности окренута размени на тржишту Европске уније. Како онда у таквим економским околностима својих трговинских партнера, тј. пада иностране тражње очекивати раст нашег извоза. А, према подацима Републичког завода за статистику од укупног извоза Србије чак 96% заврши на европском тржишту (увоз је око 82%). Дакле, Србија је одабрала партнера који не бележи привредни раст и код кога је агрегатна тражња у паду, а запоставила источна тржишта на која је пренета већина светске производње, размене и капитала, као и тржишта брзорастућих економија – азијски континент. Способност креатора економске политике огледа се у благовременом прилагођавању светским токовима, како би се активно учествовало у међународној подели рада, а не једнострано приступ и пасивно прилагођавање које иде на штеду привреде. Исто тако, заборавља се позиција српских производа на тржиштима наших главних трговинских партнера. Чак је и структура тог учешћа неповољна, јер је мања код партнера веће куповне снаге (Немачке, Италије), а већа код партнера мање куповне снаге (Босна и Херцеговина, Македонија). То нам говори да ни значајан привредни раст главних спољнотрговинских партнера из ЕУ, тј. раст њихове иностране тражње не може драстично да подигне српски извоз. Српском извозу су потребне посредне подстицајне мере, тј. субвенције иза којих мора да стане држава озбиљном стратегијом извоза. Да, али пошто тема рада није разматрање стратегија развоја или извоза (о томе наредном приликом) већ пореска консолидација, вратимо се на тему.

Јавни дуг Србије (посматрано из угла централног нивоа власти) повећан је за преко 65% у односу на децембар 2008. године. И то не би представљао значајан проблем да привреда бележи висок привредни раст. Бројне су земље и са већим јавним дугом од Србије али могу свој дуг да покрију двомесечним или тромесечним извозом, или пак имају довољно висок БДП да им дуг не представља терет за нормално функционисање привреде. Према подацима Републичког завода за статистику и Министарства финансија за 2011. годину наш БДП је око 30 милијарди евра, а извоз једва достиже 8,5 милијарди евра. Подаци за први квартал 2012. године су нажалост још неповољнији, јер се бележи пад у односу на 2011. – БДП (према проценама) од 1,3%, индустрија од 5,9% (само прерађивачка од 7,1%), извоз роба (за прва четири месеца) од 3,5% (мерен у еврима, а 8,6% мерен у доларима).

Неповољна слика на финансијском тржишту

Неповољна је слика и на финансијском тржишту, гледано са аспекта државе. Последњих дана маја уследила је исплата рате старе девизне штедње, док се мало трговало државним папирима. Према подацима Трезора реализовано је свега 17%, односно 22% од укупно понуђених петогодишњих, односно двогодишњих динарских државних записа (и поред високих каматних стопа од 15,01%, односно 13,99%) укупне номиналне вредности 520 милиона динара, односно 2,2 милијарде динара. Једино је емисија осамнаестомесечних државних записа у еврима реализована у целини - 100 милиона евра по дисконтној стопи од 6,19%. Ово представља ништа друго него задуживање, нови дуг. Па се поставља питање да ли је он у пројекцији Фискалног савета за 2012. годину, као и сваки наредни који ће бити направљен до формирања нове владе. У принципу, јавни дуг и не би био велико оптерећење да економија остварује завидне стопе привредног раста. Са ниским стопама раста привреде јавни дуг и од 30% БДП-а је велико оптерећење за нормално функционисање државе.



Стратегија повећавања пореских прихода кроз раст ПДВ није једини начин да се оствари низак дефицит буџета. Зашто то кажем? Зато што раст (овог) пореза временом доводи до следећих економских релација:

- Смањења потрошње услед промена у расположивом доходу,
- Пада производње услед смањења потрошње,
- Смањења инвестиција услед ниже реализације,
- Смањења потрошње услед смањења дохода, итд.

И поред ових релација у економији, препорука Фискалног савета је да се у неколико наредних година достигне нулти салдо буџета. Подсећања ради, ниједна држава ЕУ

нема нулти салдо буџета. Овом нивоу у 2011. години најближе су Шведска са малим суфицитом у буџету од 0,3%, и Финска и Луксембург са малим дефицитом у буџету од 0,5%, односно 0,6%. Код примарног буџета (који се од стране Фискалног савета не помиње) ситуација је далеко повољнија, и бројне земље ЕУ постижу готово нулти биланс примарног буџета. Зато се може рећи да ове државе обезбеђују одрживу фискалну позицију. Међутим, у поређењу са српском економијом, поменуте економије су далеко развијеније и можда нису погодне за компаративну анализу. Колико је онда реално обезбедити тако ниске вредности фискалних показатеља у српској економији, и још их сматрати одрживим? Према подацима Еуростат-а, последње поменуте земље за 2011. годину остварују позитиван раст и то од 0,3%, 0,8% и 1,1% респективно, уз пад индустријске производње у првом кварталу 2012. године од 0,3%, 1,7% и 1,2%, респективно, али и раст извоза од 11,7%, 7,9% и 9,8%, респективно. Истовремено, јавни дуг ових земаља се доста разликује и нама је најближа Финска са јавним дугом од 48,5% БДП-а, док је Шведска испод 40% а Луксембург испод 20% БДП-а. Индустријска производња је бележила пад у 2011. години с тим да се пад пренео и у први квартал 2012. године и далеко је већи посматрано по међугодишњим стопама него посматрано према међумесечним стопама раста. Из предочених података видимо да је економска слика далеко неповољнија у Србији и да би више одговарало поређење са земљама централне и источне Европе, које иначе бележе несумњиво више дефиците буџета и већи јавни дуг од оног који Фискални савет прижељкује у Србији.

Проблем јавног дуга

Но, вратимо се на проблем јавног дуга и његову границу. Поставља се питање колико тренутно износи јавни дуг. Остали смо ускраћени за ту бројку, једино што можемо да проценимо да је негде преко 50 или чак 55% БДП-а. Ускраћени смо и за информацију о томе шта све укључује тај дуг. Сви говоре о расту јавног дуга, али раст овог показатеља није само последица пораста задужености, већ је добрим делом резултат очајно малог раста БДП-а. Дакле, ако је проблем раст јавног дуга, па потребно је само повећати БДП у истом проценту и онда се однос јавног дуга и БДП-а неће погоршавати, нити ће представљати проблем за привреду. Тада не би морали чекати 2017. годину да јавни дуг падне на законом прописану границу, већ би то постигли далеко раније. Да, али то онда показује да нисмо способни да повећамо сопствени БДП! Одмах следи питање, а ко је томе крив? Пензионери? Не, нису они! Да ли су можда проблем учитељице или полицајци? Нису ни они! Мада за људе који су нас довели у ову ситуацију (а желе и даље да нас воде) они, сви они заједно јесу проблем. Они су проблем јер привреда више нема пара да функционише како би неки појединци желели! Управо је то разлог зашто је лакше, а и захтева мање посла, предлагати и спроводити политику раста ПДВ-а, замрзавања плата и пензија, гашења појединих агенција итд.

Ово није место и прилика да се читаоци застрашују, а још мање да се упути лична критика колегама из Фискалног савета, већ да се упути јасна порука како би се одразили предочени кораци на привреду посматрано из једног другог угла. Фокусирајмо се само на поједина питања која су дата у предлогу пореске консолидације, а која су оставила најснажнији утисак.

Пореска реформа која је конципирана на пасивном приступу само повећања пореза ни у једној држави до сада није доносила жељене резултате, бар нас тако учи економска историја (сетимо се Ирске током 1980-их година). Зашто је то тако?

Једноставно, са повећањем пореза (било ПДВ-а, било локалних такси и других намета) смањује се агрегатна тражња, тј. смањује се потрошња (јер опада расположиви доходак грађана), опадају инвестиције (јер инвеститори мање улажу у привреду), те преко мултипликатора долази и до смањења аутпута (за дату каматну стопу). Порези не погађају директно финансијски сектор, али зато директно погађају реални сектор привреде. Ефекти на тржишту новца испољавају се тек са променом БДП-а. А како се смањује БДП тако се непосредно смањују порески приходи. И тако улазимо у зачарани круг. Држави ће опет недостајати пара у буџету, па ће поново бити принуђена да повећа порезе како би обезбедила довољно новца за нагомилане расходе и дугове. Тада се повећава број оних који избегавају плаћање пореза (евазија пореза) и буја сива економија. Надлазе проблеми на социјалној страни привреде и долази до све болнијих потеза креатора економске политике, али и све тежих дана за грађане.



Дакле, као што се види све је у економији повезано и не сме се гледати парцијални утицај мера економске политике. Зато је пресудно у свакој пореској реформи да пореска политика буде подстицајна и тако конципирана да се шири пореска база, а снижавају пореске стопе. Подстицајна пореска политика подразумева да се обезбеди пословни амбијент који ће утицати на раст привредне активности, а одатле и на раст БДП-а и повећање животног стандарда грађана. Са друге стране, питање висине пореских стопа је пресудно у пословном свету. Један од кључних параметара сваког инвеститора јесте висина пореских стопа. Још ако су креатори пореске политике склони да често, ненајављено и без озбиљног разлога мењају пореске стопе, онда се ефекат евазије пореза и додатног пада привредне активности повећава. Данас смо сведоци да се

бројна предузећа селе из Грчке у Бугарску управо из ових разлога.

Сманивање дефицита не доводи до раста инвестиција

Иначе, пука је жеља политичара да ће са редуковањем буџетског дефицита у перспективи уследити раст инвестиција. Како изгледа, то постаје и жеља појединих економиста у Србији. Зашто је то неоствариво? Или, зашто је то неоствариво у Србији? Фискална контракција води смањењу производње у привреди, али и смањењу дохотка. То значи да се смањује и лична потрошња, а самим тим то води смањењу штедње (институционализоване, тј. штедње у банкама). Ако знамо да су инвестиције ништа друго него штедња онда је јасно да нам не гине ново задуживање. Е, колики ће тада бити јавни дуг остаје да се види. Ми нисмо удостојени те процене у званичном документу, осим информације да ће крајем 2012. године јавни дуг бити преко 55% БДП-а. На све претходно не смемо да заборавимо утицај свих ових ефеката на (не)запосленост. Колика ће стопа незапослености бити у Србији након даљег успоравања БДП-а, остаје да се види. Највиша у Европи? У свету? Чека ли нас грчки сценарио?...

Предложене мере које се везују за јединице локалне самоуправе представљају велики проблем и контрадикторне су у доносу на реално стање. Повећање надлежности и решавање питања вишка запослених у јавним предузећима пада на плећа локалних заједница, а истовремено им се ускраћују средства. Рецимо, јединице локалне самоуправе биће делом или у целини ускраћене за средства која су им дата Изменама Закона о финансирању јединица локалне самоуправе. Локалне самоуправе ће бити принуђене да бројне одлуке везују за повећање такси и других намета грађанима на локалу (што је очигледно занемарено) како би се обезбедила средства за локални буџет. Када се реално сагледа, средства која су им следовала поменутом изменом закона и нису велика, тако да не представљају неки значајнији пренос средстава из централног буџета у локалне буџете. То видимо на примеру две локалне самоуправе, Крушевца и Ужица. По важећем закону, у Крушевцу месечни пренос у локални буџет по једном новозапосленом раднику је свега 4393 динара, док је у Ужицу 5667 динара. То значи да ће се откидањем дела или целине овог преноса у локални буџет отежати подстицање запошљавања на локалу. Као коначан резултат имаћемо пораст незапослености и вероватно отварање нових народних кухиња, односно нове трошкове за државу.

Одлука за спровођењем фискалне рестрикције не може имати смисла чак и ако се само жели обезбедити снижавање дефицита буџета. Једноставно, фискална рестрикција испољава снажне импликације на привреду у целини. Погледајмо то из угла успостављања опште равнотеже у привреди. Постојећи дефицит текућег биланса

свакако представља повећање обавеза према иностранству и може иницирати даљи раст јавног дуга. Отуда би рестиктивне мере фискалне политике свакако допринеле мањем расту БДП-а, кроз смањење агрегатне тражње, као и смањење цена. То би се позитивно одразило на екстерни сектор, али потпуно негативно на реални сектор привреде. Дакле, смањење агрегатне тражње утицало би на даље смањивање инвестиција и смањени раст БДП-а, али и на пораст незапослености. Истовремено, на тржишту новца, услед ниже тражње за новцем, долази до вишка ликвидности. У таквој ситуацији расте тражња за хартијама од вредности. Теоријски то би значило ниже каматне стопе, што би могло да има позитивне ефекте на раст привредне активности. Међутим, то у Србији није случај! У Србији долази до раста каматне стопе (што се може видети на основу реализације емисије обвезница за финансирање дефицита буџета), а то опет има негативан ефекат на општу привредну активност.

Предлог мера Фискалног савета не промовише пореску конкуренцију

Поред свега наведеног, овде не смемо изгубити из вида чињеницу да се одлуке креатора економске политике у великој мери везују за окружење и токове светске економије. То свакако отежава доношење правих одлука, али је питање да ли се пасивно прилагођавати или активно учествовати у креирању повољног пословног амбијента унутар своје државе. Досадашња пореска политика очигледно не обезбеђује повољан амбијент за привлачење инвеститора. Другим речима, не заступа становиште пореске конкуренције, које је потпуно запостављено и у важећем документу Фискалног савета. Зашто је то важно? Зато што је српска привреда према Извештају о пословању Светске банке сврстана на 92. место од 183 земље света (погоршање за 4 места), док је према годишњем базелском Извештају о конкурентности сврстана на 95. место од 139 земаља (једно место боље него прошле године али два места ниже него претпрошле). Овако поражавајуће ниско позиционирање српске привреде говори да наши највећи проблеми произилазе из деловања Владе: неефикасне бирократије, корупције, приступа фондовима, инфлације... Као што се види, у целини не постоје пословни предуслови да се инвеститор одлучи за нашу привреду. За страног инвеститора ако ови предуслови нису повољни у привреди тешко да га може занимати одлучност у спровођењу зацртаних мера – замрзавање плата или пензија или отпуштање вишка неефикасних радника из јавног сектора. Овим последњим мерама се не обезбеђује кредибилитет фискалне власти, већ само безобзирност на путу стварања адекватног пословног амбијента погодног за ширење и отварање пропульзивних грана, повећање инвестиција (и домаћих и страних) и даљи раст и развој привреде. Одлучност подстицања привредне активности и активна пореска политика кључ су за даљи напредак економије и друштва у целини, јер је само тако могуће одолети конкуренцији примамљивијим пословним амбијентом.

