

Синиша Мали
Две деценије
економске политике
Републике Србије
– од финансијског краха
до стабилизације
и убрзаног раста

**ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
– ОД ФИНАНСИЈСКОГ КРАХА ДО СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И УБРЗАНОГ РАСТА**

СИНИША МАЛИ

ИЗДАЈЕ:

Фондација „За српски народ и државу“

ДИЗАЈН КОРИЦА И ПРИПРЕМА ЗА ШТАМПУ:

Горан Ратковић

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА:

Катарина Пиштељић

ШТАМПА:

Бирограф, Београд

ТИРАЖ:

500 примерака

© Фондација „За српски народ и државу“, 2021.

ISBN 978-86-81728-14-7

Илустрација на насловној страни:

Горан Ратковић

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

338.2(497.11)

МАЛИ, Синиша, 1972-

Две деценије економске политике Републике Србије : од финансијског краха до стабилизације и убрзаног раста /
Синиша Мали. - Београд : За српски народ и државу, 2021 (Београд : Бирограф). - 39 стр. ; 20 cm

Тираж 500. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-81728-14-7

а) Србија – Економска политика

COBISS.SR-ID 35517449

**Економска политика до избијања светске економске
и финансијске кризе 2008. године**

5

**Економска политика у периоду светске економске
кризе – одсуство адекватног одговора**

13

**Терапија – болна али неопходна: фискална
консолидација, програм економских реформи,
нови аранжмани са ММФ**

20

**Макроекономска кретања у 2019. и 2020. години
– од рекордног раста до борбе за живот грађана
и опстанак економије**

28

**Програм „Србија 2025“ – наставак борбе
за бољи животни стандард грађана**

37

Економска политика до избијања светске економске и финансијске кризе 2008. године

Макроекономске неравнотеже у Србији нагомилане су у периоду пре почетка светске финансијске кризе. Економски раст је имао ослонац у повољном међународном амбијенту, приливу капитала и кредитној експанзији, што је утицало на експанзију домаће тражње, и то пре свега у неразменим секторима привреде. У том периоду Србија, нажалост, није искористила предност апсорпционог бума на светском нивоу, већ се ослањала на нестабилне приливе капитала којим је финансирала домаћу потрошњу, пре свега државну и приватну. С протоком транзиције нису јачали фактори на страни понуде упркос спроведеној приватизацији. Највећи допринос БДП долазио је од сектора услуга, пре свега трговине, саобраћаја и комуникација, док је индустрија бележила смањење учешћа у БДП и давала знатно скромнији допринос његовом расту.

Носиоци економске политике у овом периоду нису обезбедили ниску и стабилну инфлацију. Комбинацијом мера економске политике дошло је до смањења инфлације. Инфлација је са 91,8% у 2001. снижена на 10,9% у 2008, међутим њен стабилан и низак ниво није достигнут. На високу стопу инфлације у наведеном периоду утицали су домаћа тражња кроз пораст плата, кредитна експанзија и раст укупних јавних расхода. Процикличан карактер фискалне политике,

пре свега експанзиван, посебно је долазио до изражаја током изборних циклуса (крајем 2003, у 2006. и крајем 2007). Растућу инфлацију пратила је апрецијација динара, која је смањивала конкурентност привреде, дестимулисала извоз и генерисала раст дефицита текућег рачуна.

Тржиште рада у Србији у овом периоду карактерише смањење броја запослених као резултат приватизације и економских реформи које нису довеле до раста запослености у приватном сектору. Са овим неповољним тенденцијама коинцидирало је и погоршавање продуктивности рада. Наиме, бележи се снажан раст нето зарада који није био праћен растом продуктивности. То је генерисало раст домаће тражње и вршило трошковне притиске на инфлацију, а преко раста увоза подстицало нарастање спољнотрговинског дефицита, уз систематско погоршавање конкурентности привреде. Међутим, први пут, и то након две деценије, 2007. и 2008. године забележена су позитивна кретања у области запошљавања и смањење стопе незапослености на 18,1% у 2007. и 13,6% у 2008. години. Међутим, смањење стопе незапослености у 2008. години не показује у потпуности промене на тржишту радне снаге, јер делимично произилази из измена у начину примене статистичких метода, у правцу примене ИЛО методологије.

Као одраз унутрашњих неравнотежа, дефицит у спољнотрговинској размени је динамично растао. У области спољноекономских односа у осмогодишњем транзиционом периоду присутни су негативни трендови, уз њихову ескалацију током 2008. године, када су регистровани рекордни спољнотрговински дефицит од 24,3% БДП и платнобилансни дефицит од 20,0% БДП. Фактор који је опредељујуће утицао на генерисање спољнотрговинског дефицита био је неконтролисан раст домаће тражње, подстакнут растом државне потрошње и растом зарада, као и експанзијом

домаћих и страних кредита. Апрецијацијски притисци су додатно подстицали потрошњу и кредитну експанзију, што је погодовало расту увоза. Међутим, већ у 2008. у односу на раније године, прилив страног капитала значајно се успорио, а у његовој структури је порасло учешће кредита, што је утицало на постепено смањивање девизних резерви и убрзан раст спољне задужености. Крајем 2008. јавни дуг Републике износио је 26,8% БДП, а спољни 58,8% БДП.

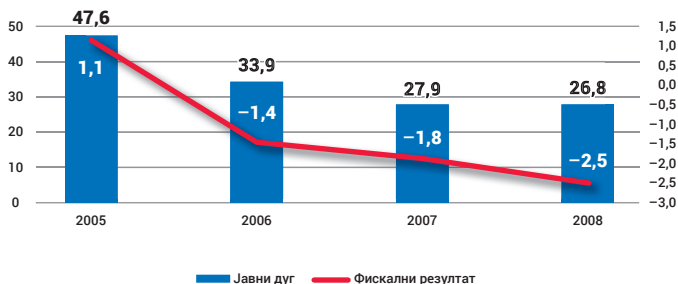
Неповољна структура капиталних прилива (претежно у услужни сектор) у овом периоду директно се одразила на недовољне капацитете извозног и индустријског сектора. Раст реалних инвестиција у фиксне фондове од 16,4% просечно годишње у периоду од 2005. до 2008. био је финансиран искључиво страном штедњом, док је реални кумулативни пад инвестиција у 2012. од 13,6% у односу на 2008. показао све слабости домаће економије и био резултат заостравања услова кредитирања на међународном тржишту и ниског и недовољног прилива страних директних инвестиција. Домаћа штедња није обезбедила покретање новог инвестиционог циклуса, као резултат неодрживог преткризног модела раста заснованог на приватној потрошњи.

Фискални резултат опште државе и ниво јавног дуга у периоду од 2005. до 2008. на први поглед не указују на могућност драстичног погоршања фискалне позиције. Фискални дефицит био је на релативно ниском нивоу. Од суфицита оствареног у 2005. години који је износио 1,1% БДП, прешло се у дефицит, који у 2008. години достигао ниво од 2,5% БДП. Јавни дуг^[1] се са 47,6% БДП у 2005. години смањило на 26,8 % у 2008. години. У структури расхода камате су биле ниске (последица отписа репрограмирања и мањег

[1] Јавни дуг централног нивоа власти.

задуживања у периоду од 2000. до 2004) и чиниле су свега 2% укупних расхода.

Јавни дуг и фискални резултат 2005–2008, у % БДП



Пад дуга у периоду од 2005. до 2008. резултат је, пре свега, „обиља“ недуговних извора финансирања и релативно ниских нивоа дефицита. У претходном периоду, од 2000. до 2004, Србија је репрограмом и отписом знатно смањила јавни дуг. Нижи нивои дефицита и расположивост других извора финансирања, који нису утицали на висину јавног дуга, допринели су даљем смањењу учешћа дуга у БДП.

Приходи од приватизације, као главни извор финансирања у периоду од 2005. до 2008. године, били су 2,4 пута већи од кумулативног дефицита оствареног у том периоду.

Фискални резултат и приходи од приватизације 2005–2008, у млрд дин.



Висина дефицита и дуга у овом периоду само на први поглед не указује на потребу значајне фискалне консолидације. Како су током 2007. и 2008. године остварене и релативно високе стопе привредног раста, може се рећи да је фискална политика у овом периоду требало да буде контрациклична и „уштеди“ у бољим временима више, што је значило да је чак и релативно ниске дефиците из 2007. и 2008. требало смањити. Полазна фискална позиција била би у том случају нешто повољнија од оне с којом се ушло у кризну 2009. годину. Уместо тога, у периоду од 2006. до 2008. године у Србији је вођена проциклична фискална политика, те је структурни дефицит знатно порастао, да би у 2008. години достигао 6,4% БДП.^[2]

Висина и структура јавних расхода указују на то да су кључне „грешке“ у овом периоду биле трајно повећање расхода, пре свега за плате, пензије и остале социјалне трансфере. Учешће јавних расхода у БДП повећано је у 2008. години у односу на

[2] Процена Министарства финансија.

2005. годину за скоро 4 пп. Од тога се свега трећина односила на повећање јавних инвестиција, док су се преостале две трећине односиле на повећање текућих расхода.

Пензије су само у току 2008. године повећане четири пута, и то два пута редовно (у априлу 7% и октобру 4%) и два пута ванредно (у фебруару 11% и октобру 10%). Фебруарско усклађивање пензија било је резултат прелазне законске одредбе да пензије не могу пасти испод 60% просечне плате. У обрачун просечне зараде у то време нису укључивани запослени код предузетника, те је просечна зарада знатно прецењивана. Октобарско ванредно повећање било је резултат предизборних обећања партије пензионера. После ових усклађивања учешће пензија у БДП порасло је у 2009. години на 12,7% **и пензије су чиниле скоро трећину укупних јавних расхода.**

Директне субвенције у овом периоду нису имале пресудну улогу у повећању расхода, мада је њихов ниво био знатно изнад просека ЕУ. Просечно учешће директних субвенција у БДП у овом периоду износило је 2,7%, док је у земљама које данас чине ЕУ (27) у истом периоду износило 1,1% БДП. Највећи део директних субвенција исплаћивао се из буџета Републике, али је значајан и износ субвенција који се исплаћивао из локалних буџета, пре свега локалним комуналним предузећима. Уместо да су у наредном периоду, осим смањења учешћа субвенција, повећане ефективност и ефикасност, директне субвенције су повећане, али су често евидентиране нетачно као буџетске позајмице, чиме су нарушени и обухват и праћење ове категорије расхода.

Категорије расхода које су касније препознате као критичне за фискалну позицију (буџетске позајмице, набавка финансијске имовине – докапитализације финансијских организација и отплата активираних гаранција датих јавним предузећима)

у овом периоду нису имале велики утицај на дефицит.^[3] Ови расходи повећали су учешће у БДП са 0,3% у 2005. години на 0,7% у 2008. години. Стање издатих гаранција на крају 2008. године износило је 928,7 милиона евра и номинално било је веће за 40% у односу на стање крајем 2005. године од 663,1 милиона евра. Давање гаранција, пре свега јавним предузећима за инфраструктурне пројекте, није само по себи опасност за фискалну позицију, односно дефицит. Наступајућа криза која је нарушила пословање многих предузећа, општи пад ликвидности у привреди и висина датих гаранција требало је да буду сигнал за законско ограничење издавања гаранција и пажљиву анализу пројеката који се кредитно финансирају уз гаранцију државе и опрезну процену фискалног ризика да ли ће, и у ком износу, отплата дуга по основу датих гаранција пасти на терет државе. Уместо тога приступило се неселективном издавању гаранција за финансирање инвестиционих пројеката, те у све већем обиму издавању гаранција јавним предузећима за финансирање текућег пословања и премошћавање проблема са ликвидношћу.

Структура приходне стране „буџета“ опште државе у овом периоду почела је да добија темеље и изглед какве и данас познајемо. Порез на додатну вредност уведен је 2005. године са успешним резултатима у првим годинама примене. Структура акциза је базирана на постепеном повећању акцизног оптерећења дуванских производа, борби против сиве економије у промету нафтних деривата и увођењу акцизе на течни нафтни гас. Процес фискализације је приведен крају, а учешће укупних прихода у БДП у периоду од 2005. до 2008. износио је просечно 41,3% БДП. Један од разлога за овако

[3] Ради упоредивости података серија је од 2005. године коригована према важећој методологији како би поједине категорије које се од 2014. године укључују у расходе изнад црте и утичу на дефицит, а које у периоду од 2005. до 2008. године нису третиране на исти начин, биле укључене у обрачун (нпр. активирани гаранције).

високу наплату пореских прихода лежао је и у дугорочно неодрживом апсорпционом јазу.

Учињени су први кораци у значајнијој редукцији пореског оптерећења зарада. Уведен је неопорезиви цензус приликом обрачунавања пореза на зараде и истовремено је спуштена пореска стопа са 14% на 12%. Пад учешћа овог пореског облика у првој години примене био је значајан и износио је скоро 1% БДП, али повољно дејство макроекономског окружења практично је неутралисало овај ефекат преко раста наплате социјалних доприноса. Спорни су ефекти које је ова мера имала на повећање броја формално запослених, што је био један од њених главних циљева.

Економска политика у периоду светске економске кризе – одсуство адекватног одговора

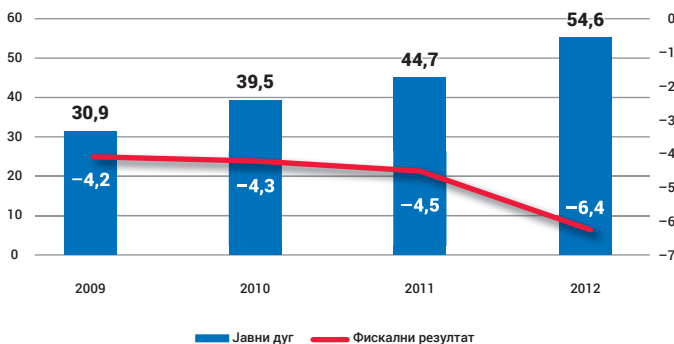
Економски раст, уз присутне бројне спољне и унутрашње неравнотеже, представља озбиљну претњу макроекономској одрживости. Модел раста привреде који је био заснован на повећању непродуктивне потрошње и увоза, у условима смањеног прилива капитала и интензивних екстерних глобалних шокова, имао је за последицу неуравнотежену спољнотрговинску позицију земље.

Тренд погоршања макроекономских перформанси настављен је у 2009. години када је услед смањене иностране тражње смањен прилив страног капитала, што је утицало на контракцију домаће тражње и раст неликвидности домаће привреде. У периоду од 2010. до 2012. у привреди Србије забележена је стагнација економске активности. Макроекономска кретања у овом периоду првенствено су обележили успоравање економске активности у условима слабљења глобалног и европског раста и заоштравања дужничке кризе у најрањивијим чланицама евро зоне, успоравање инфлације, висока и растућа незапосленост, успоравање кредитне активности и раст проблематичних кредита у банкарском сектору. Недостајале су структурне реформе којима би се отклониле кључне препреке привредном расту. У области спољне трговине дошло је до раста трговинског и, последично, платнобилансног дефицита са 6,3% БДП у 2009. на 10,9% БДП у 2012. години.

На тржишту рада забележен је наставак пада запослености и повећање стопе незапослености.^[4]

Фискална позиција Србије у 2009. години нарушена је значајним падом јавних прихода. Уз висок ниво и ригидну структуру јавне потрошње било је неизбежно повећање фискалног дефицита и јавног дуга.^[5]

Јавни дуг и фискални резултат 2009–2012, у % БДП



Смањењем недуговних извора финансирања (приливи од приватизације), дефицит је финансиран кроз повећано задуживање на домаћем тржишту, али и преко кредита код међународних финансијских институција.

[4] Анкета о радној снази (Републички завод за статистику) са 16,1% у 2009. на 23,9% у 2012. години.

[5] Подаци за јавни дуг за 2009. и 2010. годину односе се на централни ниво власти, а од 2011. године надаље на општу државу, према последњим доступним подацима УЈД.

У периоду од 2009. до 2012. Србија је закључила два аранжмана са Међународним монетарним фондом (ММФ), од којих је само један окончан успешно. У току првог аранжмана (од јануара 2009. до априла 2011) спроведен је програм који је допринео стабилизацији економије у условима финансијске кризе.

Погоршање перформанси у наплати прихода. Пад наплате пореских прихода био је последица смањења економске активности, константног пада запослености и примања становништва и, последично, пада потрошње, али и погоршања наплате пореза (ефикасност опорезивања потрошње – *C-efficiency*, показује константан пад од 2008. до 2013). У овом периоду нису предузимане значајније мере којима би се овај процес преокренуо. Измене пореске политике зависиле су од политичких циклуса. Предизборне периоде карактерисала је фискална релаксација, док је у периодима кад су склапани аранжмани са ММФ, или чињени покушаји да се они склопе, долазило до повећања стопа пореза или увођења нових (порез на употребу мобилне телефоније, „солидарни порез“ на високе плате у јавном сектору итд.).

Процес придруживања Европској унији утицао је на смањење царинских прихода. Једнострана примена Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) предвиђала је фазно снижење царинског оптерећења робе пореклом из ЕУ. Смањење царинског оптерећења требало је да има ефекте на повећање конкуренције на домаћем тржишту и смањење трошкова по грађане и привреду. Спровођење SSP је током сваке године додатно смањивало приход од царина без комплементарних мера на приходној или расходној страни како би се ефекти неутралисали. Кумулативни губитак прихода од царина у периоду од 2009. до 2012. године износио је 4,4% БДП (7,5% БДП до 2014).

Промена у структури расподеле пореза на зараде између централног и локалног нивоа власти (почетак примене у 2011), иако приходно неутрална, значајно је нарушила фискалну позицију земље. Ранија расподела у односу 60 према 40 у корист Републике, промењена је на 20 према 80 (при непромењеној расподели од 18% у корист АП Војводине). Ефекат у првој години примене била је прерасподела у висини од 45 милијарди динара или 1,2% БДП (у приближном износу нарушена је укупна фискална позиција земље). Пренос прихода на локални ниво власти, без системског преноса надлежности у финансирању у нпр. области социјалне или примарне здравствене заштите омогућио је локалним самоуправама нерационално повећање дискреционе потрошње. Треба имати у виду и да ниво трансфера локалним самоуправама из буџета Републике након 2008. није био на законски предвиђеном нивоу (1,7% оствареног БДП), али та разлика није ни приближна износу од 1,2% БДП, колики је био ефекат ове мере.

Резултати мера спроведених током 2009. и 2010. године нису капитализовани. Резултати административних мера штедње без покренутих структурних реформи брзо су исцрпљени. Кључни проблем у вођењу фискалне политике у овом периоду било је то што је након стабилизације спроведене, пре свега, краткорочним мерама штедње на расходној страни, и упркос опредељењу да се успоставе механизми одговорне фискалне политике (увођењем фискалних правила), дошло до попуштања, кршења принципа фискалне одговорности и неодрживе фискалне експанзије, која је водила кризи јавног дуга, али и кризи ликвидности државе средином 2012. године.

Најважнији корак у стабилизовању јавних финансија у условима кризе спроведен је замрзавањем плата и пензија. Суспендовањем индексације пензија ови расходи смањени су са 12,7% БДП у 2009. на 11,7% БДП у 2011. години. Делимичном

контролом запошљавања у јавном сектору и замрзавањем плата ови расходи смањени су са 11,7% БДП у 2009. на 11,1% у 2011. години.

Изостале су структурне мере које би обезбедиле трајно смањење дефицита и редефинисање неповољне структуре јавне потрошње. Осим замрзавања плата и пензија, током овог периода линеарно су смањивани остали текући расходи, пре свега расходи намењени куповини роба и услуга. Одређени простор остављен је за реализацију јавних инвестиција (у овом периоду јавне инвестиције у просеку су чиниле 3,2% БДП) и подстицаја привреди, те су се субвенције задржале на високом нивоу (у просеку 2,4% БДП).

Увођење принципа фискалне одговорности требало је да спречи неодговорну фискалну експанзију и задржи дуг у границама одрживог нивоа. У светлу избора који су Србију очекивали и тенденције трајног повећања расхода у предизборним периодима, законски су регулисани принципи фискалне одговорности и уведена општа правила за дефицит и јавни дуг, те посебна правила за усклађивање плата и пензија, која би требало да сведу ове расходе на одрживи ниво. Уведен је и Фискални савет, независна институција која оцењује усклађеност фискалне политике с правилима утврђеним у закону.

Покушај да се предупреди прекомерна јавна потрошња представља и други склопљен аранжман са ММФ (одобрен крајем септембра 2011). Основни циљ аранжмана био је да се мерама фискалне политике обезбеди поштовање дефицита одређеног фискалним правилима у 2011. години. Иако је у средишту пажње била 2011. година и мере које ће задржати дефицит у договореном оквирима, постављене су и основне мере које ће дефицит у 2012. години спустити на границу договорену програмом.

Основна карактеристика мера за фискално прилагођавање и у 2011. и у 2012. години био је више њихов привремени, него системски карактер. Негативни ефекти Закона о финансирању локалне самоуправе требало је да се умање преносом финансирања капиталних пројеката и одржавања путева на локални ниво, али то није било системско решење за пренос надлежности. Уштеде на расходној страни, пре свега на куповини роба и услуга и мање приоритетним капиталним пројектима, нису праћене рационализацијом у областима државне управе и јавних служби, већ тражењем простора за мању потрошњу у оквиру постојеће организационе структуре. Будући да се у 2012. години предвиђао раст привреде, било је логично применити мере смањења субвенција и буџетских кредита, јер се са већим растом потребе за фискалним подстицајима смањују.

Ни елементи фискалне одговорности уграђени у Закон о буџетском систему, ни аранжман са ММФ нису били довољни да се заустави прекомерно повећање јавне потрошње и, последично, неодрживи раст јавног дуга. Аранжман са ММФ прекинут је јер је предложени закон о буџету одступио од договореног. Одступања су се односила на:

- Већи дефицит од договореног због домаћег пројектног задуживања. Домаће пројектно задуживање осим на дефицит утицало је и на повећање дуга које такође није било планирано.
- Већи износ од договореног „плафона“ гаранција које могу бити издате у корист домаћих кредитора.

У условима формалног ограничавања расхода прибегло се финансирању из других извора, који због мањкавости у обухвату буџета нису били саставни део законски утврђеног дефицита. Формално, приходи и расходи, те последично и

дефицит, нису одступали од договорених величина. Међутим, приказ прихода и расхода у члану 1. Закона о буџету није обухватао све изворе финансирања буџета, између осталог домаће и страно пројектно задуживање. До тада није било значајнијих износа пројектног задуживања код домаћих кредитора, па самим тим није ни успостављена никаква пракса у планирању ових расхода. Неочекивано, првобитни Нацрт закона о буџету за 2012. годину садржао је значајан износ домаћег пројектног финансирања.

Други проблем приликом израде Нацрта закона о буџету биле су гаранције домаћим кредиторима. У преговорима са ММФ као индикативни циљ постављен је максималан износ „брUTO акумулираних домаћих гаранција републичког буџета (укључујући и гаранције Фонда за развој)“. За 2012. годину максималан износ издатих гаранција ограничен је на 30 милијарди динара. Првобитни Нацрт закона о буџету предвиђао је издавање гаранција у износу од 90 милијарди динара.

Упркос свим упозорењима на растуће фискалне ризике по основу издатих гаранција, њихов обим није ограничен. Осим укупног нивоа издатих гаранција, проблематична је била и сврха њиховог издавања, па су се све више издавале за потребе финансирања текућег пословања и ликвидности уместо за капиталне пројекте. Ниво јавног дуга по основу гаранција на крају 2012. године достигао је 2,6 милијарди евра.

Поред кризе јавног дуга држави је претила и криза ликвидности. На рачунима државе крајем јула 2012. године било је свега 8,5 милијарди динара. За исплату месечног фонда за пензије у том периоду било је потребно 40 милијарди динара, од чега је буџет Републике дотирао око 22 милијарде динара. Средства којима се располагало нису била довољна ни да се покрије редовна дотација за пензије.

Терапија – болна али неопходна: фискална консолидација, програм економских реформи, нови аранжмани са ММФ

Реструктурирање српске привреде у правцу смањења спољне и унутрашње рањивости започето је крајем 2012. године. Реализација инвестиционог циклуса је започета, чиме је обезбеђен раст производних потенцијала привреде након 2012. године. Стране директне инвестиције бележиле су значајан раст током 2013, што је био први одраз побољшаног пословног амбијента али и поверења у креаторе економске политике. Значајно су унапређени индикатори спољне неравнотеже, једног од највећих структурних проблема из претходног периода. То потврђују чињенице да је дефицит текућег дела платног биланса више него преполовљен у петогодишњем периоду и смањен са 10,9% БДП у 2012. на 4,8% у 2018. години. Истовремено, робни извоз је повећан за 86,3% и премашао је вредност од 16,2 милијарди евра у 2018. години.

Динамика економске активности почела је да се убрзава уз постепено ефектуирање инвестиција, а просечна стопа привредног раста у периоду од 2013. до 2018. године износила је 2,2%. Већ 2013. године остварен је раст БДП од 2,9%, уз благо побољшање на тржишту рада. Истовремено, инфлација је стабилизована и у децембру 2013. године достигла је историјски минимум од 2,2%. Након повољних

кретања економске активности и у првом кварталу 2014. мајате године Републику Србију су задесиле страшне поплаве, са озбиљним негативним утицајем на пољопривредну и индустријску производњу, а посебно на енергетски сектор, што је довело до пада БДП у овој години. Међутим, опоравак привреде је остварен већ у наредној години, уз побољшање свих осталих макроекономских перформанси. Такође, интензивнији привредни раст у средњорочном периоду и унапређење других макроекономских показатеља били су предвиђени програмом који је договорен са ММФ. У 2015. години забележено је знатно унапређење свих економских токова, пре свега захваљујући реализованим мерама фискалне политике и формирању атрактивног пословног и инвестиционог амбијента. У прве две године реализације програма који је договорен са ММФ прогнозе раста привреде ревидиране су неколико пута нагоре, тако да је 2015. година завршена растом од 1,8% уместо иницијално пројектованим падом од 0,5%, док је у 2016. години раст износио 3,3%, што је двоструко више од првобитно очекиваног. Јавне финансије су стабилизоване, макروفискално окружење је унапређено и спроведене су кључне системске реформе у области радног законодавства и грађевинарства. Следствено томе, пословни амбијент у Србији знатно је побољшан, а наша земља је напредовала и на међународним листама конкурентности.

Због изузетно лошег стања у области јавних финансија, средином 2012. године морале су да се донесу хитне мере фискалне консолидације. Тадашња пореска структура није била одржива јер су фискални дефицит и ниво учешћа јавног дуга у БДП расли у континуитету.^[6] Мере су претежно важиле за приходну страну – повећана је општа стопа ПДВ са 18%

[6] Програм Владе Србије, август 2016. године.

на 20%, порез на добит са 10% на 15%, баш као и порез на доходак (дивиденде и удели у добити и приходи од камата). Такође, дошло је и до повећања акциза на дуванске производе и нафтне деривате (дизел гориво).

Приступило се и изменама буџетског система у домену регулисања тзв. сопствених прихода. Циљ те измене било је спречавање великих неправилности у динамици трошења ових средстава. Наиме, Министарство финансија није имало могућност да контролише трошење, а самим тим ни да утиче на висину фискалног дефицита.

Први ефекти овог таласа фискалне консолидације нису били позитивни, а због раста одређеног броја пореских стопа погоршана је наплата, односно увећан је обим сиве економије. Погоршање се највише испољило у области промета дуванских производа.

„Током 2013. године измењене су стопе доприноса за пензијско и инвалидско осигурање и пореза на зараде тако да је део средстава преусмерен са буџета локалних самоуправа на буџет Републике Србије. Ова мера је уведена с циљем да се реши неравноправна расподела прихода, односно да се вишак средстава на локалном нивоу преусмери ка републичком буџету.“^[7]

У 2014. години наставило се са рестриктивном фискалном политиком. Смањене су зараде свим запосленима у јавном сектору чија су примања била изнад 60.000 динара и уведена је строга контрола запошљавања, док су главне мере на приходној страни биле повећање ниже стопе ПДВ са 8%

[7] Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину.

на 10% и интензивирање борбе против сиве економије и пореске евазије.

„Након вишегодишњих неуспешних покушаја да се отклони структурни дефицит, имплементиран је програм који подразумева трајно отклањање фискалних неравнотежа.“^[8]

Трогодишњи стендбај аранжман са ММФ одобрен је у фебруару 2015. године, чиме је заокружен програм економских реформи започет крајем 2014. године. Када је договоран аранжман, јавни дуг је растао и претио да се попне изнад 80% БДП, док је дефицит на крају 2014. године износио 6,2% БДП. „Буџет за 2015. је донет у складу са настојањима да се обезбеде основе за здрав економски раст, макроекономску стабилност и одржив фискални систем.“^[9]

Окосницу програма са ММФ чинила су три стуба: успостављање стабилних јавних финансија, јачање отпорности финансијског система и спровођење структурних реформи као подршка привредном расту.

Успостављена сарадња са ММФ повећала је кредибилитет Владине политике у области јавних финансија. Истовремено, побољшан је статус наше земље на светском финансијском тржишту, а порасло је и поверење страних инвеститора.^[10]

Одлучујући ефекат у трајном смањењу јавне потрошње имало је смањење мандаторних расхода (плате у јавном сектору и пензије). Ови расходи, пре програма консоли-

[8] Упутство за припрему буџета Републике Србије за 2017. годину и пројекција за 2018. и 2019. годину.

[9] Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину.

[10] Фискална стратегија за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину.

дације, чинили су више од половине укупне јавне потрошње (51,4% у 2014). Јасно је било да је програм фискалне консолидације кроз структурно смањење јавне потрошње могао бити спроведен искључиво обуздавањем највећих категорија јавне потрошње. Смањење ових расхода спроведено је доношењем Закона о привременом умањењу плата и пензија, чије је трајање било орочено временом потребним за постизање одговарајућег структурног прилагођавања. Истовремено, расходи за запослене ограничавани су забраном новог запошљавања, док је пензијски систем претрпео и одређену структурну стабилизацију увођењем актуарски правичних пенала за превремено пензионисање. У току трајања програма консолидације мањи део расположивог фискалног простора коришћен је за умерено и ограничено повећање плата у јавном сектору и пензија не угрожавајући основни циљ, смањење ових категорија на фискално одрживи ниво. Већи део расположивог фискалног простора у периоду консолидације коришћен је за повећање јавних инвестиција, као подстицај привредном расту. У годинама које су претходиле програму фискалне консолидације јавне инвестиције биле су у просеку испод 3% БДП (од 2001. до 2014; 2,7% БДП), да би се у последњој години спровођења консолидације повећале на 3,9% БДП.

Приходна страна буџета опште државе „турбулентне“ промене доживела је током 2012, 2013. и почетком 2014. године. Нагло повећање знатног броја пореских стопа довело је до лошије наплате пореза, односно до раста сиве економије. Током програма фискалне консолидације није планирано значајно мењање приходне стране изменама пореских основица или стопа. Побољшање ефикасности наплате допринело је бољем остварењу пореских прихода. Резултати структурног прилагођавања током 2015. и 2016. били су бољи од очекиваних, па је део расположивог фискалног простора

током 2018. искоришћен за нове мере које су олакшале рад привреди. Пореско оптерећење рада смањено је повећањем неопорезивог дела зараде са 11.790 на 15.000 динара. Тиме је смањено пореско оптерећење просечне зараде за 0,4 пп. Политика пореског растерећења рада настављена је и у наредним годинама.

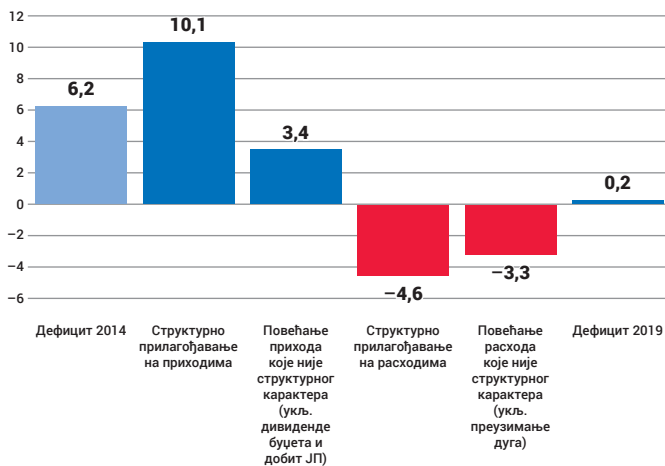
„Програмом фискалне консолидације предвиђено је трогодишње структурно прилагођавање од 4% БДП, што је подразумевало да фискални дефицит до 2017. године достигне ниво од 3,8% БДП, а јавни дуг ниво од 78% БДП. Највећи део овог прилагођавања од око 3% БДП је постигнут већ током прве године.“^[11] На крају 2017. године остварен је суфицит од 1,1%, а јавни дуг је смањен испод 60% (58,6% БДП).

Након успешно окончаног аранжмана из предострожности, који је завршен у фебруару 2018. године, током којег је остварено укупно структурно прилагођавање од преко 6% БДП, Републици Србији је јула 2018. године одобрен нови аранжман – Инструмент за координацију политика (POLICY COORDINATION INSTRUMENT – PCI), у трајању од 30 месеци. На крају те године, иако је буџет предвиђао фискални дефицит, на нивоу опште државе забележен је фискални суфицит од 32,2 милијарде динара, односно 0,6% БДП, што је за 1,2% БДП боље од планираног. У том периоду забележен је и примарни фискални суфицит од 2,8% БДП. На такав фискални резултат утицало је знатно боље остварење јавних прихода од планираног, како пореских, тако и непореских. Наиме, јавни приходи су забележили бољи скор од планираног за чак 90,4 милијарде динара (4,5%). Када је реч о пореским приходима, већа реализација у односу на

[11] Фискална стратегија за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину.

планирану остварена је код социјалних доприноса, пореза на доходак и пореза на добит правних лица. Истовремено, непорески приходи били су бољи за 0,9% БДП у поређењу с планираним. С обзиром на добре фискалне перформансе у 2017. години, направљен је фискални простор, који је већ у 2018. години делимично употребљен за смањење пореског оптерећења рада.^[12]

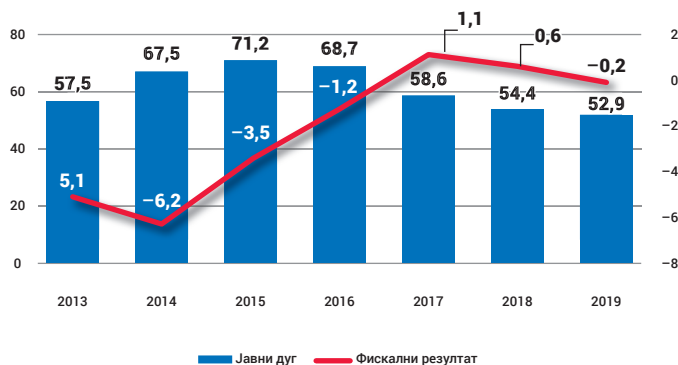
Укупно структурно прилагођавање у периоду 2015–2019. износило је 5,5% БДП



[12] Ревидирана Фискална стратегија за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину.

Успешна фискална консолидација, заједно са повољним макроекономским кретањима значајно је утицала на путању јавног дуга. Након успоравања раста током 2015. године, када је јавни дуг износио 71,2% БДП, долази до преокретања тренда, па је на крају 2019. године јавни дуг опште државе спуштен на ниво од 52,9% БДП.

Јавни дуг и фискални резултат 2013–2019, у % БДП



Макроекономска кретања у 2019. и 2020. години – од рекордног раста до борбе за живот грађана и опстанак економије

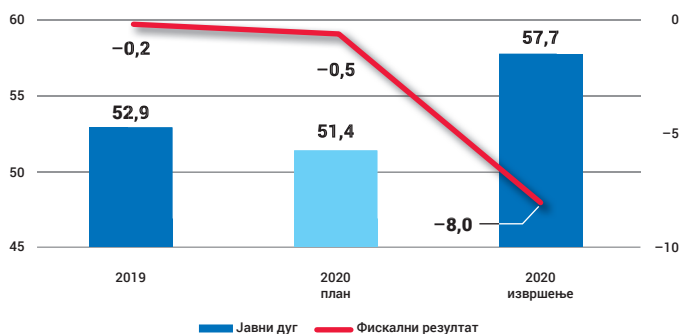
Република Србија је 2019. годину завршила са рекордним растом привредне активности од 4,2%, што је премашило првобитну пројекцију за чак 0,7 пп. Тиме се Србија, предвођена председником Републике Александром Вучићем, сврстала међу мали број земаља у Европи које су успеле да надмаше иницијално пројектован ниво економске активности. Достигнут ниво привредног раста и добар инвестициони амбијент повољно су деловали и на тржиште рада на којем је забележена рекордно ниска стопа незапослености од 10,4%. Истовремено, 2019. године је остварен и реални раст просечне зараде од 8,5%, док је инфлација била ниска и стабилна и углавном се кретала близу доње границе дозвољеног одступања од циља НБС. Нето прилив страних директних инвестиција износио је 3,6 милијарди евра, што је било више него довољно за пуну покривеност дефицита текућег рачуна платног биланса.^[13]

Стабилна фискална позиција на крају 2019. године гарантовала је предвидиву средњорочну фискалну политику и одрживу развојну агенду. Фискални дефицит од 0,2% БДП на крају 2019.

[13] Фискална стратегија за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину.

године био је бољи од планираног (0,5% БДП), а остварен примарни фискални суфицит од 1,8% БДП обезбеђивао је силазну путању дуга. Јавни дуг опште државе спуштен је на ниво од 52,9% БДП. И приходи и расходи су премашили планиране износе, али је позитивно одступање код прихода било веће. Јавни приходи су премашили план за 5,4%, највећим делом због већих пореских прихода – доприноса и пореза на доходак, те индиректних пореза. Највеће одступање код расхода односи се на капиталне расходе, којима се финансирају велики инфраструктурни и развојни пројекти и који су у 2019. забележили рекордан ниво од 4,9% БДП. Јавне финансије су претходних година постављене на здраве основе, а фискални простор је искоришћен за повећање улагања у капитална добра, раст стандарда становништва и растерећење привреде, уз истовремени раст угледа на међународном финансијском тржишту и повољније услове финансирања. Све ово је омогућило да Република Србија спремније дочека кризу изазвану пандемијом вируса ковид 19, која је погодила и нашу економију већ крајем првог квартала 2020. године.

Јавни дуг и фискални резултат 2019–2020, у % БДП



Почетком 2020. године настављена су позитивна економска кретања успостављена претходних година. БДП је остварио раст у првом тромесечју у висини од 5,2% међугодишње уз позитивна кретања у свим секторима, а раст услужних делатности, првенствено на пољу информационо-комуникационих технологија, трговине, саобраћаја и туризма допринео је БДП са 2,6 пп. „Индустријска производња је током првог квартала бележила позитивна кретања започета у другој половини претходне године, а солидна динамика грађевинске активности током првог квартала резултат је наставка радова на реализацији инфраструктурних пројеката, али и активности приватне грађевинске оперативе.“^[14]

Како се очекивало, да није избила пандемија, снажан раст почетком 2020. године највероватније би достигао чак 6%, а на годишњем нивоу би сасвим сигурно превазишао пројектованих 4%. Међутим, утицај пандемије на нашу економију могао се осетити у другој половини марта, када је проглашено ванредно стање, док су најнегативнији ефекти забележени у априлу 2020. године.

Пандемија корона вируса изазвала је огромне промене у целом свету. Ширење вируса прво је утицало на значајне прекиде производње у кинеској економији, што се с временом преносило и на друге земље. Економска активност најважнијих спољнотрговинских партнера Републике Србије добила је рецесиони карактер и почела се рефлектовати на привреду Србије. Огромне промене које су завладале у целом свету, али и увођење ванредног стања у Републици Србији 15. марта 2020. и примена посебних здравствених мера да би се очували животи и здравље становништва имали су значајан утицај на привредни живот наше земље. Сходно

[14] Фискална стратегија за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину.

томе, пад БДП у другом кварталу 2020. године износио је 6,4% међугодишње, показују подаци Републичког завода за статистику, а контракција привреде у наведеном периоду проузрокована је искључиво применом мера неопходних за борбу против пандемије.

Влада Републике Србије деловала је брзо и одговорно, доносећи економски пакет подршке привреди и становништву који је у великој мери ублажио утицај пандемије на економију наше земље. Због тога је пад привреде у односу на све друге европске земље био знатно мањи. Предузетим мерама подршке избегнути су и већи поремећаји на тржишту радне снаге, односно незапосленост није порасла. **Према првим проценама, да није било економског пакета подршке привреди и грађанима Србије током другог квартала 2020. године, пад економске активности износио би око 15%.**

Постепени опоравак привредне активности потврђен је већ током трећег квартала, када је пад БДП износио свега 1,4% међугодишње, а економска активност се до краја године потпуно стабилизovala. Најновији резултати показују да је у 2020. години пад БДП износио 1%, што је међу најбољим резултатима у Европи.

Нажалост, пандемија је током целе 2020. године на светском нивоу изазивала негативне економске, здравствене и друге друштвене последице. Због огромног притиска на здравствени систем и утицаја на здравље грађана, чим је забележен први случај оболевања у Републици Србији, уведене су неопходне епидемиолошке мере за очување здравља грађана и смањење притиска на здравствени систем. Такође, пред економску политику земље постављени су огромни изазови да се одрже и сачувају економска активност, радна места и животни стандард грађана.

Како би се правовремено и адекватно реаговало било је неопходно одговорно и ефикасно деловати и усвојити неопходне економске мере за очување привреде. Република Србија је, захваљујући већ постигнутој макроекономској и фискалној стабилности, имала довољно могућности да економским мерама подржи привреду да би се ублажио негативан утицај пандемије. Припремљен је свеобухватан пакет мера подршке привреди који је у огромној мери допринео очувању економске активности и, с обзиром на ситуацију у целом свету, задовољавајућим макроекономским показатељима (попут стопе незапослености или мањег пада привредне активности).

Програм економских мера за смањивање негативних ефеката проузрокованих пандемијом вируса ковид 19 и подршку привреди Влада Републике Србије усвојила је већ почетком априла 2020. године. Њиме је одређен сет мера подршке привреди како би се очувала ликвидност и ублажио пад запослености, те очувао животни стандард грађана Србије. Иначе, обим такозваног првог сета мера подршке привреди и грађанима у том тренутку процењен је на више од 608 милијарди динара, односно 11% БДП.

Када је реч о донетим мерама, једна група је подразумевала одлагање плаћања пореза и доприноса на зараде и пореза на добит за приватни сектор, у трајању од три месеца, уз каснију отплату настале обавезе у ратама најраније од 2021. године.

Мера је донета са циљем повећања ликвидности привредних субјеката, а право да је користе имала су сва предузећа без обзира на делатност којом се баве. Услов је био да нису смањила број запослених за више од 10% и да су била активна у тренутку проглашења ванредног стања.

Друга група мера односила се на „исплату помоћи у висини минималне зараде за предузетнике, микро, мала и средња предузећа, односно субвенције 50% минималне зараде великим предузећима, чији су запослени послати на принудни одмор, због смањеног обима пословања или потпуне обуставе рада“.^[15]

Трећа група мера финансијске подршке донета је ради очувања ликвидности привредних субјеката. Држава је преко Фонда за развој Републике Србије обезбедила кредите намењене предузетницима, микро, малим и средњим предузећима и пољопривредним газдинствима. Такође, ту је и други део финансијске подршке привредним субјектима који је подразумевао кредитирање преко комерцијалних банака уз гаранцију државе за те зајмове.

Осим мера подршке привреди, сви пунолетни грађани Републике Србије добили су по 100 евра новчане подршке. Таква мера је донета да би се помогло становништву, одржао животни стандард грађана и повратно подстакла домаћа тражња.

Кључна карактеристика припремљеног економског пакета подршке била је могућност брзе примене без сувишних процедура да би помоћ стигла када је најпотребнија. Друго, мере су биле привременог карактера, односно односиле су се пре свега на одлагање и тренутно умањење одређених пореских обавеза, а не на трајне измене пореског система. Наравно, требало је омогућити уравнотежење и стабилизацију јавних финансија након кризе изазване пандемијом да би се несметано отплаћивао повећани јавни дуг.

[15] Фискална стратегија за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину.

Влада Републике Србије је услед пандемије која не посустаје, а након праћења економских кретања у другом и трећем кварталу 2020. године и анализе стања на тржишту рада и ефеката спроведених мера, одлучила да продужи њихово трајање. У оквиру другог пакета подршке привреди и грађанима, у августу и септембру, пружена је директна помоћ микро, малим и средњим предузећима у висини од 60% минималне зараде. Такође, продужено је одлагање плаћања пореза и доприноса на зараде за још месец дана. Наведене мере су донете да би се оснажила привреда Србије и пружило додатно време предузетницима да се прилагоде тренутним околностима. Наравно, не сме се заборавити ни да је додатно припремљен и усвојен програм за подршку делу привредних субјеката у сектору угоститељства и туризма.

У последњем сету мера подршке током 2020. године обезбеђена је помоћ за угоститеље, туристичке и *rent-a-car* агенције и хотеле у висини од још једне минималне зараде, директна подршка спортским клубовима у висини од 1,1 милијарде динара, као и једнократна помоћ пензионерима од по 5.000 динара.

Укупан обим средстава, који је мерама економске подршке привреди и становништву у 2020. години стављен на располагање, достигао је 12,8% БДП.^[16]

Први удар здравствене кризе Србија је дочекала спремно, а Влада Србије је донетим пакетом подршке привреди и грађанима успела да сведе негативне економске последице на најмању могућу меру и сачува тржиште рада. Пад укупне индустријске производње избегнут је захваљујући програму

[16] Образложење Закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2020. годину и Фискална стратегија за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину.

економских мера, а истовремено је на минимум сведен и пад инвестиција и извоза.

Како се очекује, наставак подршке привреди током 2021. године, уз очуване производне капацитете, довешће до преткризног нивоа економске активности већ средином 2021. године. Званични подаци говоре да су индустријска производња, промет у трговини на мало и извоз већ на нивоу пре кризе, а даља контрола пандемије и започета масовна вакцинација утицаће и на бржи опоравак осталих услужних активности.

Трећи пакет мера помоћи привреди и становништву у 2021. години обухвата директну помоћ привреди ради очувања радних места. Поред опште помоћи привреди предвиђена је и додатна помоћ оним секторима који су посебно угрожени пандемијом, односно чије је пословање у највећој мери ограничено мерама за сузбијање епидемије (угоститељство, транспорт – аутобуски превоз, одређени сегменти хотелијерства, туристички сектор). Осим директне помоћи, обезбедиће се средства за додатну ликвидност привреде у износу од 500 милиона евра, те дужи рок за коришћење овог облика помоћи.

Пакетом мера у 2021. години обухваћени су и грађани, те у нешто већем износу и пензионери и незапослени. Фискални подстицај позитивно утиче на домаћу тражњу и одржање животног стандарда становништва.

За борбу против пандемије корона вируса, али и потпуни опоравак привреде посебно је значајна и масовна вакцинација, у којој је Република Србија лидер у региону и међу првим државама у свету. Такође, Република Србија је прва у Европи по броју ревакцинисаних грађана на милион становника. Свака вакцина је плаћена унапред и без икаквог кашњења.

Сви грађани Србије веома једноставно могу исказати интересовање за вакцинацију на порталу е-управе или телефонски, и у најбржем могућем року биће позвани на вакцинацију, а захваљујући одговорној и озбиљној политици Републике Србије грађанима су у овом тренутку на располагању чак четири вакцине против корона вируса. Грађани се потпуно бесплатно могу вакцинисати једном од тренутно доступних вакцина: америчко-немачком Фајзер/Бионтек, руском Спутњик, кинеском Синофарм или британском вакцином произвођача АстраЗенека.

Масовна вакцинација је важна како за здравље грађана, тако и за стабилну и јаку економију.

Програм „Србија 2025“ – наставак борбе за бољи животни стандард грађана

Економска политика у претходне две деценије одговарала је на изазове с којима се суочавала привреда Србије с мање или више успеха. Од потпуног економског краха и земље на рубу финансијског колапса, стигли смо до стабилне економије, лидера у региону и државе која бележи највеће стопе привредног раста у Европи.

У „добрим временима“, пре избијања светске економске и финансијске кризе крајем 2008. године, нису искоришћене повољне прилике за отклањање нагомиланих макроекономских неравнотежа. Носиоци економске политике нису обезбедили ниску и стабилну инфлацију, а тржиште рада карактерисало је смањење броја запослених као резултат бројних приватизација и економских реформи, које нису довеле до раста запослености у приватном сектору. Дефицит у спољнотрговинској размени је растао, док је фискални дефицит „замаскиран“ могућношћу финансирања недуговним изворима (приватизација), што није у првом кораку утицало на значајнији раст јавног дуга. Висина и структура јавне потрошње, међутим, указују на то да су кључне „грешке“ у том периоду биле трајно повећање расхода пре свега за плате, пензије и остале социјалне трансфере.

Глобална финансијска криза снажно је погодила привреду Србије, те су се неотклоњене макроекономске неравнотеже додатно продубиле. До промене курса у економској политици земље дошло је 2012. године. Започето је реструктурирање српске привреде, а почетком 2014. спроведене су одлучне мере фискалне консолидације. Успешне реформе, заједно са повољним макроекономским кретањима, значајно су утицале и на силазну путању јавног дуга и константан привредни раст.

Србија је 2019. годину завршила са рекордним растом економске активности. Економски раст и повољан инвестициони амбијент имали су позитиван утицај на тржиште рада на којем је остварена рекордно ниска стопа незапослености и реалан раст просечне зараде од 8,5% у 2019. години. Целе те године инфлација је била ниска и стабилна. Такође, остварен је веома висок нето прилив страних директних инвестиција у износу од 3,6 милијарди евра.

Са веома dobrим макроекономским показатељима Србија је ушла и започела 2020. годину. Управо захваљујући постигнутим резултатима Република Србија је била спремна да адекватно и правовремено реагује са циљем ублажавања и отклањања економских последица пандемије корона вируса. Припремљен је и спроведен издашан програм помоћи и подршке привреди и грађанима. Два пакета мера спроведена су током 2020, а у току је и спровођење трећег пакета мера. Привреда Републике Србије није претрпела ломове какви су задесили јаче и веће економије од српске. Истовремено, очуван је животни стандард грађана Србије, стопа незапослености задржана је на нивоу пре избијања пандемије корона вируса, а истовремено је и повећана просечна нето зарада. Такође, Република Србија се сврстала у земље лидере у масовној вакцинацији становништва.

Посматрано са финансијског аспекта, пред носиоцима економске политике налази се веома изазовно време. На путу остваривања постављених циљева економске политике налазе се бројни ризици изазвани, пре свега, продуженим трајањем пандемије и неизвесним резултатима борбе против корона вируса. Треба очувати макроекономску стабилност, обезбедити услове за динамичан привредни раст и учинити све да се достигне бољи животни стандард грађана Србије. Наша визија у наредних неколико година јесте спровођење плана „Србија 2025“, који би требало да да „ветар у леђа“ привредном расту и омогући грађанима бољи квалитет живота.

