

FINANSIJE

ČASOPIS ZA TEORIJU I PRAKSU FINANSIJA

Godina LXX
Broj 1-6/2015
Beograd
ISSN 0015-2145
UDK 336

TEMATSKI BLOK IZAZOVI ODRŽIVOG BUDŽETSKOG SISTEMA U USLOVIMA EKONOMSKIH REFORMI U REPUBLICI SRBIJI

Petar ĐUKIĆ
IZGLEDI ZA REALIZACIJU PROGRAMA FISKALNE KONSOLIDACIJE SRBIJE U 2015. I
NAREDNIM GODINAMA

Mileva ANĐELKOVIĆ, Marina DIMITRIJEVIĆ
FISKALNA KONSOLIDACIJA KAO IMPERATIV UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U
REPUBLICI SRBIJI

Snežana STOJANOVIĆ
PROMENE PORESKIH ZAKONA KAO DEO PAKETA EKONOMSKIH REFORMI U REPUBLICI
SRBIJI

Zoran GRUBIŠIĆ, Sandra KAMENKOVIĆ
ODRŽIVOST BUDŽETSKOG SISTEMA U SRBIJI

Dejan POPOVIĆ
USKLAĐIVANJE PRAVILA O MESTU PRUŽANJA USLUGA U SRPSKOM ZAKONU O POREZU
NA DODATU VREDNOST SA PORESKIM PRAVOM EVROPSKE UNIJE U FUNKCIJI FISKALNE
KONSOLIDACIJE

Cvjetana CVJETKOVIĆ
EVAZIJA POREZA NA IMOVINU U REPUBLICI SRBIJI

Vlastimir VUKOVIĆ
UTRŽIVOST I KOMPOZICIJA JAVNOG DUGA: ISKUSTVA RAZVIJENIH EKONOMIJA I
POUKE ZA SRBIJU

Božo DRAŠKOVIĆ, Aleksandra TORNJANSKI
PROBLEMI U VEZI SA BUDŽETSKIM PRIHODIMA OD NAKNADA I RENTI ZA KORIŠĆENJE
PRIRODNIH RESURSA

FINANSIJE
ČASOPIS ZA TEORIJU I PRAKSU FINANSIJA

Godina LXX**Broj: 1-6****2015**

Osnivač i izdavač: Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, Kneza Miloša 20
www.mfin.gov.rs

Osnivačka i izdavačka prava preuzeta od Ministarstva finansija SRJ na osnovu Sporazuma o prenosu osnivačkih prava br. 651-01-1/2003.

Za izdavača: prof. dr Dušan Vujović, ministar finansija

Uređivački odbor: prof. dr Veroljub Dugalić, dr Bruno Đuran, mr Vesna Đukić, prof. dr Gordana Ilić-Popov, prof. dr Pavle Petrović, prof. dr Dejan Popović, prof. dr Božidar Raičević, prof. dr Nebojša Savić, prof. dr Nikola Stevanović, prof. dr Kata Škarić, prof. dr Boško Živković

Šire članstvo Uređivačkog odbora: prof. dr Mihail Arandarenko, Miodrag Arsić, prof. dr Boris Begović, prof. dr Aleksandra Jovanović, prof. dr Milena Jovičić, dr Boško Mijatović, dr Branko Milanović (Vašington), Božo Novoselac, prof. dr Željko Šević (London)

Glavni urednik: dr Bruno Đuran

Zamenik glavnog urednika: prof. dr Dejan Popović

Redakcija: Časopis FINANSIJE, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Kneza Miloša 20, 11000 Beograd. Tel. 011 3642 659. E-mail: jasmina.knezevic@mfin.gov.rs

Štampa: Štamparija Ministarstva finansija Republike Srbije, Kneza Miloša 20, 11000 Beograd

*Prvi broj časopisa FINANSIJE izašao je 26. januara 1946. godine.
Od 1. maja 1949. godine, osnivač časopisa je Savezno ministarstvo finansija.
Od 1. januara 2003. godine, prava osnivača i izdavača časopisa preuzima
Ministarstvo finansija Republike Srbije.*

Izuzetan doprinos razvoju časopisa dali su:
dr Bogoljub Lazarević, dr Milan Golijanin i prof. dr Miroslav Petrović

Copyright©2004-2015 by Ministarstvo finansija Republike Srbije
Sva prava zadržana.

FINANSIJE

Časopis za teoriju i praksu finansija

70 godina, br. 1-6/2015

Beograd

SADRŽAJ

TEMATSKI BLOK

**IZAZOVI ODRŽIVOG BUDŽETSKOG SISTEMA U USLOVIMA
EKONOMSKIH REFORMI U REPUBLICI SRBIJI**

Prof. dr Petar ĐUKIĆ

IZGLEDI ZA REALIZACIJU PROGRAMA FISKALNE KONSOLIDACIJE
SRBIJE U 2015. I NAREDNIM GODINAMA

str. 7–31

Prof. dr Mileva ANĐELKOVIĆ, prof. dr Marina DIMITRIJEVIĆ

FISKALNA KONSOLIDACIJA KAO IMPERATIV UPRAVLJANJA JAVNIM
FINANSIJAMA U REPUBLICI SRBIJI

str. 32–47

Dr Snežana STOJANOVIĆ

PROMENE PORESKIH ZAKONA KAO DEO PAKETA EKONOMSKIH
REFORMI U REPUBLICI SRBIJI

str. 48–59

Dr Zoran GRUBIŠIĆ, dr Sandra KAMENKOVIĆ

ODRŽIVOST BUDŽETSKOG SISTEMA U SRBIJI

str. 60–75

Prof. dr Dejan POPOVIĆ

USKLAĐIVANJE PRAVILA O MESTU PRUŽANJA USLUGA U SRPSKOM
ZAKONU O POREZU NA DODATU VREDNOST SA PORESKIM PRAVOM
EVROPSKE UNIJE U FUNKCIJI FISKALNE KONSOLIDACIJE

str. 76–89

Cvjetana CVJETKOVIĆ, MA

EVAZIJA POREZA NA IMOVINU U REPUBLICI SRBIJI

str. 90–103

Prof. dr Vlastimir VUKOVIĆ

UTRŽIVOST I KOMPOZICIJA JAVNOG DUGA: ISKUSTVA RAZVIJENIH
EKONOMIJA I POUKE ZA SRBIJU

str. 104–115

Dr Božo DRAŠKOVIĆ, mr Aleksandra TORNJANSKI
PROBLEMI U VEZI SA BUDŽETSKIM PRIHODIMA OD NAKNADA I RENTI
ZA KORIŠĆENJE PRIRODNIH RESURSA
str. 116–147

KONSTITUTIVNE TEME

Dr Mališa ĐUKIĆ
BANKARSKA UNIJA I FISKALNE POZICIJE ZEMALJA ČLANICA EU
str. 148–161

Dr Goran NIKOLIĆ
SVET NA PRAGU TREĆE DECENIJE 21. VEKA: REBALANSIRANJE
(EKONOMSKE) MOĆI
str. 162–186

Dr Damir ZAKLAN
FUNDAMENTI I EFEKTI RECENTNE MONETARNE POLITIKE U
RAZVIJENIM ZEMLJAMA
str. 187–207

PRIKAZI

Dejan POPOVIĆ: „PORESKO PRAVO“
Svetislav V. Kostić
str. 208–211

Dr Gorana KRSTIĆ, dr Dejan ŠOŠKIĆ: „EKONOMSKA STATISTIKA“
Biljana Vitković
str. 212–218

FINANCE

***Journal for the theory
and practice of finance***
70 years, No 1-6/2015
Belgrade

C O N T E N T S

THEMATIC ISSUE

**CHALLENGES OF THE SUSTAINABLE BUDGET SYSTEM IN SERBIA'S
ECONOMIC REFORMS**

Professor Petar ĐUKIĆ, PhD

PROSPECTS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE SERBIAN FISCAL
CONSOLIDATION PROGRAMME IN 2015 AND THE YEARS TO COME

p. 7–31

Professor Mileva ANDJELKOVIĆ, PhD, professor Marina DIMITRIJEVIĆ, PhD
FISCAL CONSOLIDATION AS AN IMPERATIVE FOR MANAGING PUBLIC
FINANCES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

p. 32–47

Snežana STOJANOVIĆ, PhD

CHANGES OF THE TAX LAWS AS A PART OF THE ECONOMIC REFORM
PACKAGE IN THE REPUBLIC OF SERBIA

p. 48–59

Professor Zoran GRUBIŠIĆ, PhD, Sandra KAMENKOVIĆ, PhD

THE SUSTAINABILITY OF THE BUDGET SYSTEM IN SERBIA

p. 60–75

Professor Dejan POPOVIĆ, PhD

HARMONISATION OF THE PLACE-OF-SUPPLY-OF-SERVICES RULES IN
SERBIA'S VAT LAW WITH THE EU TAX LAW AS A MEANS OF FISCAL
CONSOLIDATION

p. 76–89

Cvjetana CVJETKOVIĆ, MA

PROPERTY TAX EVASION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

p. 90–103

Vlastimir VUKOVIĆ, PhD
MARKETABILITY AND COMPOSITION OF PUBLIC DEBT:
ADVANCED ECONOMIES EXPERIENCES AND LESSONS FOR SERBIA
p. 104–115

Božo DRAŠKOVIĆ, PhD, Aleksandra TORNJANSKI, MA
PROBLEMS RELATING TO BUDGET REVENUE FROM BENEFITS AND
RENTS FOR NATURAL RESOURCES UTILIZATION
p. 116–147

CONSTITUTIVE THEMES

Mališa ĐUKIĆ, PhD
BANKING UNION AND FISCAL POSITIONS OF EU MEMBER STATES
p. 148–161

Goran NIKOLIĆ, PhD
WORLD ON THE THRESHOLD OF THE THIRD DECADE OF THE 21st
CENTURY: REBALANCING (ECONOMIC) POWER
p. 162–186

Damir ZAKLAN, PhD
FUNDAMENTALS AND EFFECTS OF RECENT MONETARY POLICY IN
DEVELOPED COUNTRIES
p. 187–207

REVIEWS

Dejan POPOVIĆ: „PORESKO PRAVO“
Svetislav V. KOSTIĆ
p. 208–211

Gorana KRSTIĆ, Dejan ŠOŠKIĆ: „EKONOMSKA STATISTIKA“
Biljana VITKOVIĆ
p. 212–218

**IZAZOVI ODRŽIVOG BUDŽETSKOG SISTEMA
U USLOVIMA EKONOMSKIH REFORMI U REPUBLICI SRBIJI**

Rad primljen: 12.5.2015.
UDK: 336.1/.2(497.11)"2015/..."
COBISS.SR-ID 221411852
Pregledni rad

**IZGLEDI ZA REALIZACIJU PROGRAMA FISKALNE
KONSOLIDACIJE SRBIJE U 2015. I NAREDNIM GODINAMA**

**PROSPECTS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE SERBIAN FISCAL
CONSOLIDATION PROGRAMME IN 2015 AND THE YEARS TO COME**

Prof. dr Petar ĐUKIĆ
Tehnološko-metalurški fakultet, Beograd

Sažetak

Sve što dolazi sa javne ekonomsko-političke scene u Srbiji podređeno je realizaciji fiskalne strategije. U momentu nastanka ovog rada delegacija MMF nalazi se u Beogradu, gde zajedno sa čelnicima ekonomske politike zemlje pokušava da utvrdi da li tokom druge revizije najnovijeg finansijskog aranžmana sa Srbijom stvari idu u dobrom pravcu. U 2015. godini, prema statističkim rezultatima za prvi kvartal, uprkos projektovanoj recesiji, smanjenju industrijske proizvodnje za 2%, službe beleže rast poreskih prihoda i smanjenje deficita, dok se za inflaciju kaže da je „pod kontrolom“ i čak „za naše uslove preniska“.

Dobri znaci, međutim, ne primećuju se u oficijelnom položaju javnih preduzeća, sudbini tzv. „društvenih preduzeća u restrukturiranju“, troškovima i efikasnosti državne administracije, a pogotovo ne u broju novouposlenih u privatnom sektoru. Fiskalna konsolidacija sa javne scene još nije kročila u privatnu privrednu sferu, niti je podstakla proizvodnju i rast zaposlenosti. Socijalna scena ne nagoveštava skori boljitak i volju za dalje reforme. Štrajkovi, protesti i strah od besposlice i siromaštva – to je ono što dominira Srbijom danas. Nizak dohodak i nedovoljna zaposlenost definitivno predstavljaju najveću kočnicu daljeg oporavka zemlje. Sa druge strane, pad domaće tražnje ne može da podstakne privredni rast kao što je to bilo uobičajeno.

Porast javnog duga na preko 72% BDP samo je prenošenje ekonomskog tereta na buduće generacije, od kojih su najkreativniji i najbolje obrazovani sve manje zainteresovani za život u Srbiji. U takvim, izuzetno teškim, uslovima ostvaruje se plan fiskalne konsolidacije. Do održivog rasta, po svoj prilici veoma je daleko, a ekonomska politika koja zavisi od dnevne politike uvek preta da ugrozi početne, makar i minimalne pomake u reformama i stabilizaciji.

Ključne reči: *fiskalna konsolidacija, revizija aranžmana Srbije i MMF, deficit, ekonomski rast, restrukturiranje preduzeća, monetarna stabilnost, oporavak i održivi rast, socijalne posledice reformi, populizam, politika dohotka, zaposlenost*

Abstract

Everything that comes from public economic-political scene in Serbia is subordinated to fiscal strategy implementation. At the time of creation of this article, the IMF delegation is visiting Belgrade where, together with the leaders of economic policy of this country, it is trying to determine whether things are moving in the right direction during the second revision of the latest financial arrangement with Serbia. According to statistical results for the first quarter of 2015, despite the projected recession and decline of industrial production by 2%, the services record tax revenues growth and decrease of deficit, while the inflation is said to be “under control” or even “too low for our conditions”.

However, there are no good signs spotted in the official position of public companies, in the fate of the so-called “public companies in restructuring”, in the costs and efficiency of public administration and especially in the number of the newly employed in the private sector. Fiscal consolidation has not stepped yet from public stage into private economy scene, nor has it stimulated production or employment growth. Social scene does not indicate any recent improvement and willingness for further reforms. Strikes, protests and fear of unemployment and poverty – these are the issues which dominate throughout Serbia today. Low income and insufficient employment definitely represent the biggest obstacles for further recovery of the country. On the other hand, the decline of domestic demand cannot incite economic growth the way it was usual before.

Increase of public debt to over 72% GDP is just the transfer of economic burden to future generations, from which the most creative and the best educated ones are ever less interested in living in Serbia. The plan of fiscal consolidation is carried out in these extremely hard conditions. It is probably a very long way to sustainable growth; and economic policy, which depends of daily politics, always threatens to jeopardise initial, even minimal steps forward in reforms and stabilisation.

Key words: *fiscal consolidation, revision of arrangement of Serbia and IMF, deficit, economic growth, corporate restructuring, monetary stability, recovery and sustainable growth, social consequences of reforms, populism, income policy, employment*

UVOD

Zvanični Izveštaj o stanju srpske ekonomije koji je MMF prezentirao krajem 2014. godine nije bio obećavajući. U njemu se navodi de se „Srbija suočava sa veoma slabom privredom“ u kojoj je „makroekonomija ugrožena ozbiljnom fiskalnom neravnotežom i neophodnošću strukturnih reformi“. Takođe se navodi da je nova vlada od 2014. godine okrenuta ka „suočavanju sa ovim izazovima“, koje pomaže „novi program Fonda“¹. Bez obzira na prilično eufemističku i „konfekcijsku“ retoriku koja se ponavlja u većini današnjih izveštaja MMF-a, kao i na upotrebu veoma uopštenih kategorija kao što su „novi izazovi“, „strukturne reforme“ i sl, primećuje se i nešto drugačije intonirani prikaz stanja javne politike i stvarnih ekonomskih potreba Srbije, u odnosu na dosadašnje „izazove“ koje je Srbija na tom planu imala.

Međunarodni monetarni fond je trenutno više nego prisutan u Srbiji, ne samo preko svoje delegacije, već i posredstvom aktuelnog aranžmana iz predostrožnosti, potpisanog 23. februara 2015. koji prati aktuelnu makroekonomsku i reformsku scenu u zemlji. To i ne bi možda bila vest od interesa za jedan stručno-teorijski članak, da je saradnja sa MMF-om tekla onako kako bi se očekivalo za jednu članicu ove međunarodne finansijske institucije, faktički od samog osnivanja u Breton Vudsu 1944, u formi tadašnje Jugoslavije. Međutim, svaka povoljna činjenica

koja dolazi iz međunarodnog okruženja može se smatrati „vešću“, pre svega usled ekonomskog potonuća i ogromnih fiskalnih teškoća sa kojima se suočava Srbija danas.

1. SRBIJA I MMF – NEURALGIČNA ZONA SPOLJNE FINANSIJSKE PODRŠKE

Nažalost, slučaj saradnje sa MMF-om je samo deo storije o normalizaciji međunarodnih odnosa Srbije sa okruženjem i sa globalnim finansijskim institucijama nakon 2000. godine. Srbija je, nakon teškog izolacionističko-sankcijskog perioda, koji je trajao od 1992. do 2000, sa teškoćama i prekidima uspostavljala aranžmane finansijske pomoći i podrške sa MMF-om. Ponesena uslovima privremene (a ispostavilo se neodržive ili čak lažne) konjunktura, od 2004–2008, ona čak nije ni koristila finansijsku ili drugu pomoć MMF-a od 2007–2009. Onda je početkom ekonomske krize, nakon 2009, iskoristila pomoć MMF-a iz aranžmana predostrožnosti. Međutim, u drugom talasu krize, koji je ozbiljno uzdrmao Srbiju početkom 2012, podrška MMF-a srpskim reformama i stabilizaciji je izgubljena, upravo u momentu kada je taj aranžman bio najneophodniji. Samo iz tog razloga aktuelni pregovori, kao i produžavanje trajanja aktuelnog aranžmana mogu se smatrati uspehom.

Evo pregleda prethodnih, iskorišćenih i neiskorišćenih, aranžmana Srbije i MMF-a².

¹ IMF. Republic of Serbia: 2014 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement – Staff Report. February 26, 2015

² Osnovni podaci i informacije preuzeti su sa zvaničnog sajta NBS: <http://www.nbs.rs/internet/cirilica/index.html>, pristup 8. maja 2015.

- Najpre je u decembru 2000. odobrena hitna postkonfliktna pomoć SR Jugoslaviji (dakle i Srbiji) od strane MMF u iznosu od 167,9 miliona evra, koja je sasvim razumljivo, iskorišćena u potpunosti.

- Onda je juna 2001. godine zaključen stand-by aranžman u iznosu od 293,7 miliona evra radi finansijske podrške daljim finansijskim i strukturnim reformama.

- Maja 2002. odobren je trogodišnji aranžman od 909,38 miliona evra za ekonomski program stabilizacije i reformi.

- Početkom 2009, zbog posledica krize, potpisan je aranžman iz predostrožnosti u iznosu od oko 400 miliona evra. Taj iznos je već u maju iste godine podignut čak na 2,9 milijardi evra, usled pogoršanja „spoljnog finansijskog stanja u okruženju“. Od tih sredstava iskorišćeno je ukupno 1,36 milijardi evra, a ovaj aranžman uspešno je okončan 8. aprila 2011.

- Onda nastaju nove teškoće. Ekonomsko-finansijska scena i stanje u budžetu bili su sve gori, a osmomesetni *stand-by* aranžman iz predostrožnosti potpisan 29. septembra 2011. nije dospelo do realizacije, jer već prva revizija aranžmana u februaru 2012. nije pozitivno okončana i prihvaćena od strane MMF-a, kako je navedeno „usled odstupanja od dogovorenog fiskalnog programa“, a odobrena sredstva nisu iskorišćena.

- Konačno, iz predostrožnosti je potpisan najnoviji stand-by aranžman u trajanju od 36

meseci koji pruža mogućnost Srbiji da koristi ukupno 935,4 miliona specijalnih prava vučenja (odnosno oko 1.168,5 miliona evra). Namenjen je podršci dogovorenom ekonomskom programu u periodu 2015–2017.

Naravno da MMF-ova podrška košta, da ima i negativne konsekvence na ekonomiju zemlje. Nije reč samo o finansijskim uslovima, kamatama i rokovima otplate kredita. Pre svega, uslovi MMF-a dovode se u vezu sa teškim finansijskim restrikcijama, mnogo puta prethodno pominjanim, zahtevima da se smanji ukupni iznos penzija i plata u javnom sektoru, svih javnih rashoda i subvencija. U najnovijim pregovaračkim događanjima u Srbiji, početkom maja 2015, govori se vrlo intenzivno o cenama električne energije, reorganizaciji velikih državnih preduzeća, sudbini preduzeća u restrukturiranju, smanjenju državnih subvencija, broja zaposlenih u državnoj administraciji, kamatama, iz prostog razloga što sva ta dugoročna reformska pitanja nisu do sada rešavana.

O tome koliko MMF-ova podrška zaista koristi i šta odnosi, vode se žustre rasprave širom sveta, a naročito u zemljama u razvoju i posttranzicionim ekonomijama koje su u većoj meri prinuđene da koriste njegove aranžmane. U velikom broju slučajeva potvrdilo se da su aranžmani sa MMF-om doprinosili makroekonomskoj stabilizaciji, ali da je nedovoljno ostvarivana njegova oficijelna funkcija promocije ekonomskog rasta. Ima i dobrih iskustava zemalja koje nikada nisu tražile pomoć MMF-a, ali su

sopstvenom ekonomskom politikom „zatezanja“ (austerity policy), doprinele recesiji i teškoćama sličnim kao što to uzrokuju MMF-ovi saveti (Tajnikar, 2014; str. 45).

Mada su iskustva protivrečna, jer su aranžmani pojedinih zemalja bili uspešni (Meksiko, Poljska...), a drugih neuspešni (Argentina, na primer), usled različitosti ostalih varijabli, ne može se sa sigurnošću donositi zaključak o tome da je li pomoć MMF-a proresesiona ili ona, bar na srednji i dugi rok, popravljajući izgled za ekonomski rast i povećanje zaposlenosti. Naime, u principu MMF insistira na makroekonomskoj stabilnosti, kao neophodnom preduslovu kvalitetnog rasta. Međutim, u većini slučajeva rast nije bio podstaknut merama makroekonomske stabilizacije, kao što su uravnoteženje budžeta, platnog bilansa i snižavanje inflacije. Šta više, istraživanja koja se odnose na iskustva Srbije, pokazala su da je u godinama kada zemlja nije koristila aranžmane ostvarivala viši ekonomski rast, i obrnuto (Paunović, 2011; str. 170-173). Saradnju sa MMF-om karakterišu restrikcije potrošnje, podizanje realnih kamata, pad javnih investicija i potrošnje i po tom osnovu smanjenje potencijala rasta...

Međutim, sa druge strane gledano, sasvim je legitimno to što se stand-by aranžmani preduzimaju i zbog toga što uslovljavaju uvođenje reda u javnoj potrošnji, smanjenje neproaktivnih troškova, restrukturiranje javnih preduzeća, višu efikasnost javne administracije ili čak korekcije cena pojedinih usluga ili električne energije, što je slučaj trenutno u Srbiji. Pokazuje se da se većina vlada, kada dopadnu

u tesnac dramatične fiskalne krize, bez obzira na negativnu prethodnu političko-ideološku retoriku u odnosu na mere MMF, grčevito drže strategije uspostavljanja aranžmana sa MMF-om i nevoljnog prihvatanja njegovih preporuka. To im čak olakšava preduzimanje nepopularnih mera štednje/stabilizacije, razume se i otpuštanja dela zaposlenih, sa izgovorom da to zahteva MMF.

Izgleda da je upravo takav slučaj u današnjoj Srbiji. Ovde, naime, trenutno faktički nema političkih ili ekspertskih protivnika aktuelnog aranžmana zemlje sa MMF-om. To je, sa jedne strane, dobro, jer daje određene ruke vladi u preduzimanju mera strukturnih reformi, a, sa druge, može da bude i loše, jer bi takva sloboda u preduzimanju vladinih mera mogla da donese brojne kasnije probleme i teške reakcije dela socijalno ugroženih društvenih grupa, o čemu će kasnije više biti reči.

Ako se posmatrač ovdašnjih ekonomskih prilika vrati unazad samo nekoliko godina, morao bi da konstatuje da nakon određenog prekida zbog neispunjavanja uslova, MMF ponovo prati Srbiju u njenom nastojanju da se prihvati traganja za novim izazovima održivog rasta i makroekonomske stabilnosti. Fiskalna konsolidacija je verovatno najveći od tih izazova. Za Srbiju trenutno postoje tri načina da upravlja svojim budžetskim prihodima i rashodima i da u dogledno vreme počne da smanjuje udeo javnog duga u brutodomaćem proizvodu:

- najpre, da poveća priliv sredstava u budžet, odnosno da se iz zone sive ekonomije, boljom naplatom fiskalnih prihoda, obezbedi

redovnije i pravilnije punjenje budžeta;

- drugo, da smanji odliv iz budžeta po raznim osnovama, a posebno po osnovu nepotrebnih troškova državne administracije i loše uprave;

- treće, da poveća proizvodnju i zaposlenost i da na taj način poveća poresku osnovu, čime bi se takođe počeo smanjivati udeo javnog duga u brutodomaćem proizvodu.

Šta je od svega toga na vidiku i šta se može registrovati početkom 2015. godine?

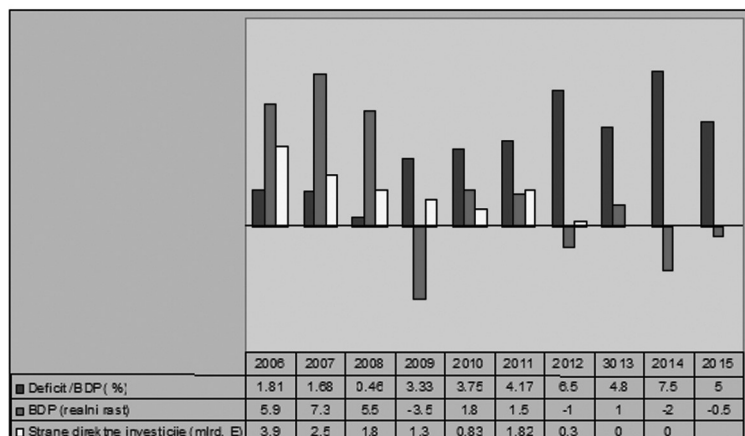
2. AKTUELNA BUDŽETSKA KRIZA – ISTORIJSKE PRETPOSTAVKE

Makroekonomska scena Srbije (to MMF dobro zna) bila je opterećena istim ili sličnim problemima u većem delu tranzicionog perioda nakon 2001. godine. Deficit u budžetu i bilansu

i rasta produktivnosti prate Srbiju (kao što su i prethodnu Jugoslaviju, uostalom) više decenija unazad. Ograničavajući se na analizu stanja samo ekonomije Srbije kao otvorene privrede u tranziciji, u okviru faze nakon 2001, može se reći da je Srbija samo u jednoj, 2006. godini, ostvarila suficit u budžetu i to zahvaljujući ekscesno visokom deviznom prilivu od privatizacije i za nas rekordnih stranih direktnih investicija od čak 4,2 milijarde dolara (Slika 1).

Nažalost, pokazalo se da je to neponovljivo, naročito kao pretpostavka za planiranje i izvršavanja budžetskih obaveza, među kojima su bile i mnoge javne intervencije i manje-više nebitne investicije, u okviru tzv. Nacionalnog investicionog plana, kroz koji je olako utrošena milijarda evra javnih sredstava za samo godinu dana. U svakom slučaju, od viška u budžetu nije uštedeno ništa, niti je izgrađen i jedan kilometar autoputa ili realizovan bar deo neke važnije investicije. Šta

Slika 1. Budžetski deficit u Srbiji u korelaciji sa stranim direktnim investicijama i stopama rasta BDP (podaci SDI od 2013. obračunavaju se po novom, pa nisu prikazani)



međunarodnih plaćanja, kao i potrošnja (naročito javna) iznad mogućnosti

više, kao da je taj neplanirani suficit povećao potrošačke i investicione

apetite za još većim rashodima koji su rezultirali većom domaćom, javnom i ličnom potrošnjom, a time i lažnim i neodrživim privrednim rastom. Taj rast bio je zasnovan na visokoj domaćoj potrošnji i uvozu i morao je da bude blokiran čim su iscrpljene njegove potrošačke pretpostavke. Troškovi takve prakse osećaju se u produženoj recesiji i dužničkim problemima za naredne generacije.

Pregleda kretanja budžetskog deficita tokom poslednjih osam godina, u korelaciji sa stanjem ekonomske aktivnosti, kao i sa prilivom direktnih stranih investicija prikazan je na Slici 1. Tu se vidi da je privreda, tokom velike svetske krize, najpre klonula, da bi onda doživela duboku recesiju, tako da je rast postao i negativan, ali sa malim kašnjenjem u odnosu na USA i deo evropskih ekonomija. To kao da je uljuljkalo nosioce ekonomske politike, koji nisu računali na posledice globalne krize na srednji rok, smatrajući nadolazeću recesiju privremenom, kao što je to, uostalom, bio slučaj i u većem delu sveta.

Razume se da je krizu pratilo permanentno smanjivanje stranih direktnih investicija na iznose niže od jedne milijarde evra godišnje od 2010. pa sve do sada. Zvanična statistika NBS, danas nešto drugačije obračunava tzv. neto investicioni priliv. Tako, prema metodologiji BPM6, usvojenoj relativno skoro u Narodnoj banci Srbije, koja ovu statistiku prati, neto priliv po osnovu stranih direktnih investicija u 2013. godini iznosio je 1,229 milijardi evra, a ukupan priliv od stranih direktnih investicija nerezidenata 1,485 milijardi evra i odliv po osnovu direktnih investicija rezidenata u inostranstvo

od 257 miliona evra. Taj podatak je metodološki uporediv sa stranim direktnim investicijama iskazanim u 2014. godini, koje su bile nešto više. Ali, u svakom slučaju, podaci o neto prilivu stranih investicija nisu uporedivi sa podacima njihovog kretanja od 2006. do 2011, koji su dati na grafikonu i tabeli u okviru Slike 1. Međutim, čitalac na osnovu ostalih pokazatelja makroekonomije može sam da zaključi da su strane direktne investicije bile minorne sa stanovišta potreba, pa i ostvarenih rezultata u prvoj deceniji XXI veka.³

Posebno je za nas karakteristična 2012. godina u kojoj su se desile mnoge loše stvari za ekonomiju i javne finansije. Najpre je neuobičajeni hladni talas, gotovo blokirao industriju i proizvodnju uopšte, u februaru, a odmah zatim je došlo do povlačenje američkog kompanije *US Steel Serbia* iz Smedereva, velikog investitora i tadašnjeg najvećeg izvoznika iz Srbije. U toj godini smo ostvarili rekordno niske investicije. UNCTAD je, praveći listu najpopularnijih zemalja za investiranje, rangirao Srbiju čak na 127 mesto u svetu, što je najniže od zemalja u regionu. Ovo je bio njen najgori rejting u prethodnih 12 godina.

Rezultatima ekonomske aktivnosti (tri godine negativnog rasta BDP – 2009, 2012, 2014) niko ne može biti zadovoljan. BDP je u 2014.

³ Autor ovog rada je, u vreme euforije oko rezultata koji su postignuti u period 2004-2008, više puta upozoravao da je za uslove Srbije za očekivanje da strane investicije permanentno iznose bar 1,5 milijardi evra godišnje sa tendencijom laganog rasta nego da se ostvaruju rekordi, kao što je to bio slučaj u pojedinim godinama. Vidi više u napisima i člancima *Poslovne politike* u rubrici „Akcenti“ tokom 2005. i 2006, kao i u časopisu *Ekonomski vidici* br. 3. 2005: Đukić, P., „Restrukturiranje privrede Srbije; održivi rast i razvoj“.

bio niži od onoga iz 2008, dok je industrijska proizvodnja pala čak na nivo one iz 2004. Zvanične vlasti su od 2010. u okviru „novog modela rasta“ uporno govorile o strategijama „reindustrijalizacije“. Po principu: kuća gori, a planovi se prave za gradnju novih.

Ispostavilo se da su strategije pravljene bez realnog osnova ili bilo kakvih pozitivnih učinaka, što se može videti po daljem urušavanju industrije i potpunoj neprimenljivosti novih modela sa prilično agresivnim projekcijamarastaodblizu7%godišnje. *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011–2020* skicirao je više nego optimistične rezultate za drugu deceniju XXI veka. Pomenuta neprimenljiva strategija optirala je rast investicija čak po stopi od 9,7% godišnje, za šta je bio neophodan novi, podsticajni privredni ambijent, kao i rast udela investicija u BDP, tako da bi na kraju desetogodišnjeg perioda to učešće iznosilo 28% (Grupa autora, Stamenković, red. 2010; str. 11).

Kriza je u drugom talasu pogadala u većoj meri industriju nego ostale sektore ekonomije. I to je razumljivo, s obzirom na činjenicu da je proizvodnja u većem delu sveta u sektorskom zaostajanju za uslugama koje su se pokazale kao nedovoljno pouzdan adut održivog rasta. Međutim, to ne znači da je moguće industriju podići na noge preko noći. U uslovima globalizovane ekonomije i sve oštrije svetske konkurencije nije moguće investirati u industriju na osnovu velikih javnih ili mešovitih projekata, već samo na osnovu tržišnih signala, rasta domaće tražnje i tražnje u okruženju. A do rasta tražnje za industrijskim proizvodima

današnje strukture potrošnje ne dolazi tek tako lako.

U svakom slučaju strani direktni investitori još nisu „pozitivno reagovali“ na sprovođenje programa fiskalne konsolidacije i sklapanje i sprovođenje novog aranžmana Srbije sa MMF-om, kako se to zvanično, ponegde, predstavlja. To je očekivano, s obzirom na činjenicu da u svetskoj privredi vladaju brojne neizvesnosti, kao i novi hladni rat oko ukrajinske krize. Investicije u Srbiju danas ne zavise samo od Srbije i njene makroekonomske situacije, već i od stanje ekonomije i politike u svetu. Zato ne treba mnogo očekivati od stranih investicija, ako je već činjenica da su one prilično nestalne i nesigurne. Mnogo je važniji ekonomski ambijent koji treba uspostaviti kroz strukturne reforme (Arsić, Randelović, Brčerević, 2014; str. 19)

Druga strana medalje prinudne makroekonomske stabilizacije i prinudnog tvrdog prizemljenja, koje se ponajviše oseća po budžetskim restrikcijama, predstavlja povećanje udela javnog duga u BDP i posledično smanjivanje raspoloživih sredstava za potrošnju, plate, penzije, javne investicije. Brinući za ovu tendenciju, Parlament Srbije je usvojio zakon o maksimizaciji udela javnog duga u BDP, kojim je ta veličina limitirana na 45%. Međutim, trenutni udeo u vreme pisanja ovog teksta već je prešao preko 72%.

Javni dug je porastao usled daljeg rapidnog zaduživanja zemlje da se spasi što se spasti može, odnosno u cilju ispunjavanja fiskalnih obaveza. Naime, povećanje je već više od dve godine unazad prevazišlo limit, a zakon još nije povučen. Stari Latini su nam

ostavili mnoga svedočenja o tome da nema smisla ni jedan zakon koji se ne primenjuje. Zakonima se ne uspostavlja održivi razvoj, već strategijama i njihovim sprovođenjem u praksi, a zakoni samo služe da konkretizuju dogovorenu politiku i principe.

3. REALNE EKONOMSKE PRETPOSTAVKE ZA REALIZACIJU FISKALNE STRATEGIJE

Za mnoge je šokantno delovalo saopštenje RZS na osnovu tzv. fleš procene: realni pad BDP u prvom kvartalu 2015. godine u odnosu na isti period prethodne godine iznosio je 1,9%.⁴ To je nešto na šta očigledno nisu računali nosioci ekonomske politike, naročito oni koji su se bavili analizom fiskalnih prihoda.

Još mnogo pre saopštenja zvanične statistike čelnici Vlade Srbije, na osnovu rezultata o nešto većem rastu budžetskih prihoda i značajnom smanjenju fiskalnog deficita početkom godine u odnosu na planirani, počeli su izlaziti u javnost sa prognozama da je rast BDP u 2015. već na vidiku i da stvari u makroekonomiji stoje daleko bolje nego što su oni i MMF, pripremajući nove mere, prethodno pretpostavljali. Smatrajući da su fiskalni prihodi rezultat samo povećane ekonomske aktivnosti, zaboravili su na to da je na snazi ofanziva poreskih službi, zajedno sa daleko efikasnijom naplatom poreza, kao i orijentacija na bavljenje pre svega punjenjem budžeta⁴, što, po logici stvari, bar u

prvom periodu, deluje recesiono.

Međutim, kada je reč o rezultatima za čitavu 2015. sa prognozama bi valjalo sačekati. Drugo i treće tromesečje prošle godine teklo je u toliko nepovoljnim opštim ekonomskim okolnostima, usled prirodne katastrofe, da je teško poverovati da ovogodišnji pokazatelji ne bi bili povoljniji. Ako je već BDP prethodne godine smanjen u odnosu na planove i objektivne mogućnosti Srbije, čak na nivo ispod onoga u 2004, onda bi minimalni rast u ovoj godini značio nešto što se ne bi moglo nazvati uspehom, već pre svega normalizacijom posledica prošlogodišnjeg statističkog ekscesa.

Fiskalna strategija usvojena je krajem 2014. i važi kako za tekuću 2015. tako i za period sve do 2017. godine. Planovi su jedno a realizacija drugo – to je deo stare istine koja se ponavlja pri ostvarivanju ekonomske i druge politike zemlje. Treba je ozbiljno uzeti u obzir, naročito nakon 2014. koja je bila katastrofična, ne samo u smislu prirodnih uslova, već i u pogledu šansi za prevazilaženje nasleđenih neprilika. Na početku treba ponoviti da je pad BDP od 2% u prethodnoj godini dobrim delom uslovljen prirodnom katastrofom, posebno majskim poplavnim talasom, čije su direktne posledice za Srbiju bile procenjena na 1,5 milijardi evra (Đukić, 2014). Čitava ekonomska aktivnost nakon maja 2014. bila je u znaku otklanjanja posledica poplava, posebno u energetici, infrastrukturi, građevinarstvu, a poljoprivredna proizvodnja je prirodno desetkovana, pa je čitava ekonomija dodatno potonula, čime je srednjoročni talas recesije nastavljen, faktički sve od

⁴ Mnogi privrednici se žale da moraju da plate porez pre nego što se realizuje njihov prihod od prodaje dobara i usluga.

2012. (Slika 2).

U momentu kada nastaje ovaj tekst, uprkos najavama budžetskog oporavka i verovatnog ekonomskog rasta po tom osnovu, došlo je do saznanja da je prvi kvartal pokazao nešto slabije realne rezultate u odnosu na pretpostavljene. Sa druge strane gledano, ima osnova i za pretpostavku da prognoza MMF o nastavljanju recesije u 2015, koja bi dodatno smanjila BDP za 0,5%, verovatno neće biti ostvarena. Naime, drugo tromesečje koje statistika još nije mogla da razmotri jer je u toku, definitivno će pokazati rast ekonomske aktivnosti u odnosu na prošlogodišnji referentni period kada su maj i jun protekli u znaku poplava.

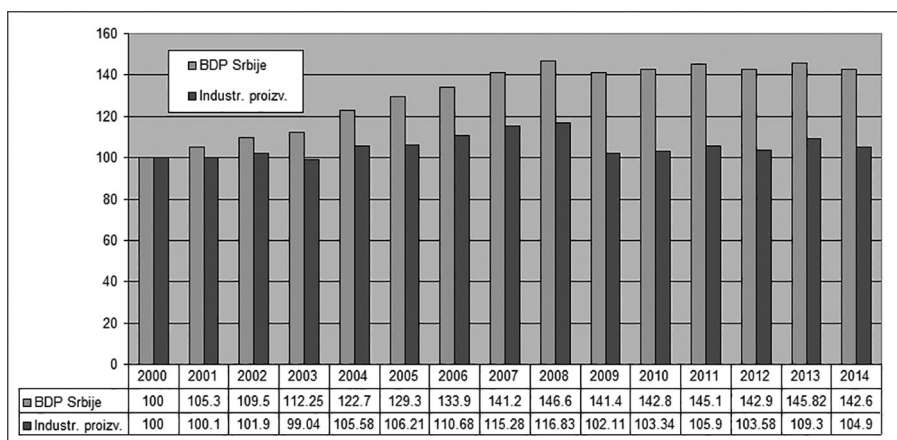
Preostaje da se vidi kakav će biti nastavak godine, odnosno šta će doneti leto i jesen. Ako poljoprivreda ostane bar na nivou proseka za poslednje petogodište, po tom osnovu minus bi mogao da se „ispegla“ tako da se izbegne

naročito od stranih investicija.

Jedna od retkih pozitivna tendencija koja se u realnoj sferi ekonomije Srbije registruje u srednjem roku, odnosno u vremenu fiskalne i produžene ekonomske krize, je trend oporavka vrednosti izvoza i njegovog nešto bržeg rasta u odnosu na uvoz, čime se postepeno smanjuje i spoljnotrgovinski deficit (Slika 3).

Da podsetimo da je maksimalna razlika između uvoza i izvoza registrovana davne 2008. godine, kada je ostvaren spoljnotrgovinski deficit od čak 13,3 milijardi USA dolara, a pokrivenost uvoza izvozom bila svega 45%. Za manje od šest godina krize, vrednosti uvoza i izvoza su najpre smanjene, ali je bitna tendencija nešto bržeg rasta vrednosti izvoza, koji je tokom 2014. godine pokrivaio čak 73% vrednosti uvoza (Slika 3). Rezultati tokom prva tri meseca 2015. govore o nastavljanju pomenutog trenda, jer

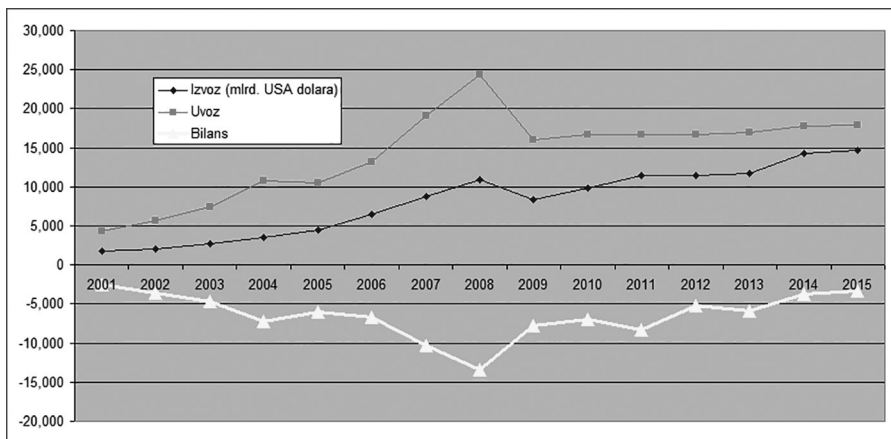
Slika 2. BDP i industrijska proizvodnja Srbije (2000=100)



recesija i u 2015. U tom slučaju povećavaju se šanse za ostvarenje dela fiskalne strategije. Naravno da one ne zavise samo od unutrašnjih već i od spoljnih prilika,

su uvoz i izvoz porasli u odnosu na isti period prethodne godine, ali je pokrivenost izvoza uvozom pala za 1% i trenutno iznosi 72%, što se lako može

Slika 3. Ekspanzija uvoza i spoljno-trgovinskog deficita pre krize i pozitivne tendencije smanjivanja deficita od 2009. uz nešto brži rast izvoza



ispeglati do kraja godine. Takođe i pokrivenost uvoza izvozom koja je pala za 1% u krajnjem godišnjem skoruu mogla bi biti povoljnija.

4. KAKO STANJE U ENERGETICI USLOVLJAVA FISKALNU STRATEGIJU?

Ključne ispravne poruke iz Vlade i resornog ministarstva govore da se stroga fiskalna konsolidacija u programskom periodu uglavnom zasniva na kontroli mandatorne potrošnje i redukciji državne pomoći, posebno kompanijama u državnom vlasništvu. To su pretpostavke da bi javni dug počeo da pada. Energetiku je posebno pogodio prošlogodišnji poplavni talas, koji se javio u dva navrata, naročito u maju i septembru 2014, kao i ledeni talas u istočnoj Srbiji krajem godine. Razume se da je na posebnim iskušenjima elektroenergetski sistem.

Strategija razvoja energetike Srbije

do 2025. sa izgledima do 2030. ostala je još uvek u obliku Predloga koji je prihvaćen od strane Vlade krajem 2013, ali formalno još nije usvojen, zvanično najviše zbog promena u okolnostima vezanim za gradnju Južnog toka. Međutim, svi principi na kojima se Strategija zasniva, od ekonomizacije i ozelenjavanja energetike, do podizanja energetske efikasnosti i koncepta održive energetike, tokom 2014. u praksi su „zaleđeni” usled majske „prirodne katastrofe”. Najavljeno poskupljenje električne energije je stvar hroničnog dispariteta cena, a uvođenje tržišta električne energije od 1. januara 2015. suštinski ništa bitno ne znači za zemlju u kojoj su cene fiksirane i netransparentne, a državne korekcije se obavljaju u periodima dužim od dve godine. U svakom slučaju, električna energija, kako u proizvodnji tako i u potrošnji, pokazuje se kao bitna odrednica makroekonomske stabilizacije u Srbiji.

Elektroprivreda Srbije, nakon deregulacije tržišta ostala je

snabdevač više od 98% potrošača. Svi njeni poslovni potezi i razvojni koraci proističu iz činjenice da je to velika i faktički monopolska javna kompanija. Zato je i broj zaposlenih u njoj skoro dvostruko veći u odnosu na kompanije sličnih performansi u tržišnim ekonomijama. Na stranu nasleđena stručnost kadra i tehnička spremnost i stabilnost jednog velikog sistema u teškim situacijama kao što su bile bombardovanje 1999. i poplave 2014. Sa ekonomskog stanovišta isto toliko je bitna činjenica da je samo u elektro snabdevanju zabeležen rekord od 40.000 računa za struju koji se ne plaćaju. Sa druge strane, Srbija se još uvek zvanično vodi kao zemlja sa najjeftinijom električnom energijom u Evropi. Sistem sadašnjih tarifa i različitih cena za pojedine potrošače, posebno u sektoru domaćinstava, kao i ogromni gubici u transferu i distribuciji, zajedno sa polulegalnom krađom, onemogućavaju izražavanje prave ili bar srednje cene po jedinici iskorišćene energije. Izrazito loša energetska efikasnost samo je posledica ovakvog stanja u organizovanoj i regulisanoj energetici Srbije (Đukić, Đukanović, 2015, str. 235)

Mogućnosti preduzeća da servisiraju kredite kreću se na nivou od dve trećine, a građana nešto više od 60%. Javne vlasti razmišljaju o uvođenju savetnika i bankrotstvu privatnih lica. Međutim, niko ne pominje obaveze i teškoće tržišnog poslovanja u uslovima kada se ne plaća isporučena roba ili usluga. Energija je i roba i usluga. Naime, rad je po definiciji usluga, ali koja zahteva kao pretpostavku materijalna dobra i robu kao što je nafta, gas, ugalj, ogrevno

drvo i drugi energenti. Energetika je kamen spoticanja svake reforme, a električna energija (u Srbiji još uvek zvanično najjeftinija u Evropi) ne može biti adut za stabilizaciju, reforme i održivi rast ekonomije.

Direktna državna intervencija u upravi EPS-a, smanjenjem broja direktora i promenom Nadzornog odbora ništa kvalitetno i bitno neće značiti za elektroenergetsko tržište u Srbiji. Smanjivanje broja izvršnih direktora i centralizacija odluka samo su stvar privremenog disciplinovanja unutar sistema, jer ne uspostavljaju tržišne odnose između ponuđača i potrošača električne energije.

Prošlogodišnji udar poplavnog talasa na energetske infrastrukturu, nažalost nije izazvao reakcije koje bi se odnosile na smanjivanje rizika i porast interesovanja za koncept održive energetike. Struktura upotrebljenih energenata, emisija CO₂, zagađenje koje stvara proizvodnja elektroenergije iz lignita, verovatno najlošijeg u Evropi, sve to samo će se za nijansu pogoršati usled udara koji je elektroenergetski sistem Srbije pretrpeo 2014. godine. I dok su u svetu takvi udari signal za bitne promene u smislu ekologizacije i ekonomije energetike, u našem slučaju moglo bi sve da se okrene unatrag.

Na osnovu navedenih kvantitativnih rezultata cena i troškova, stanja na tržištu i u snabdevanju elektroenergijom, jasno se uočava da je vladina elektroenergetska „politika i strategija“ od starta bila na prethodnom tragu viška populizma i socijalne „osetljivosti“. Sve što je propušteno da se učini na tom planu do danas, sutra će biti daleko skuplje. Pri tome ne treba imati u vidu samo finalne cene električne energije, već i ukupnu

ekonomsko-socijalnu cenu reformi.

Verovatno nećemo pogrešiti ako kažemo da je sada ipak Vlada na potezu, i kada je u pitanju elektroenergetika kao sistem (još uvek javna kompanija kojoj sledi korporativizacija), ali i cene, nova tržišna organizacija i ponašanje. Usvojene smernice o reorganizaciji EPS-a samo su formalni početak.

5. SOCIJALNI USLOVI I POLITIKA DOHOTKA

Prosveta je nekako okončala čudni štrajk koji je tinjao više od pola godine, a smanjena lična primanja u javnom sektoru uticala su na relativizaciju nezadovoljstva i njegovo ispoljavanje prema drugim službama. Prosvetari su bili u prilici da uporede relativne zarade i uslove rada i s pravom konstatovali da im odgovara primena tzv. platnih razreda, koje je vlada već davno najavila. Međutim, do toga je, po svoj prilici, veoma daleko. U prosveti se radi više za niže, pa možda i ponižavajuće, plate naročito u školama. A one ne zavise od uspeha u radu. Za rad u istim kvalifikacijama zaposleni u prosveti dobijaju bar 15% niže zarade od zarada odgovarajućih kategorija zaposlenih u državnoj upravi i javnom sektoru. Nadležno ministarstvo nije imalo nikakva rešenja, izuzev maglovitih i relativno skrivenih obećanja, vezanih za kasnije nadoknade i budućnost platnih razreda.

Nova politika dohotka (čitaj, restrikcija isplata i ušteda budžetskih rashoda) otpočela je pre više od godinu dana kada je usvojen novi Zakon o radu i kada su pojedine isplate naglo prekinute (naknada

za minuli rad, na primer). Takođe su redukcije dela zarada sa slabim početnim uspehom uvedene u Zakonu o solidarnom oporezivanju visokih plata u administraciji i javnom sektoru. Sve ideje koje su se rađale u glavama pojedinih nosilaca ekonomske politike u okviru strategija ekonomske i budžetske stabilizacije teško je objasniti, izuzev čisto političkim determinantama.

Tako se, najpre, nekoliko godina unazad govorilo o tome da su penzije i plate u javnom sektoru kost u grlu donosilaca ekonomsko-političkih odluka. Naime, stav MMF-a nije se ni malo po tom pitanju menjao nakon 2012, kada je prestao da važi prethodni aranžman. Ovdašnji političari pokušavali su da stvari u vezi sa platama pomere ka populistički opravdanom kursu progresivnog dodatnog oporezivanja visokih zarada. Tako je došlo do pomalo besmislenog i skoro zaboravljenog *Zakona o solidarnom porezu na visoke zarade*, koji je važio samo tokom prvih devet meseci 2014.

Ma koliko bio besmislen, kao nedovoljan i usamljen fiskalni instrument, ovaj Zakon je imao jedan po sebi dobar pristup – progresivno oporezivanje razlika u dohotku. Dakle, oporezivanje nije bilo linearno, tako da se odnosi na celokupnu zaradu, već samo na razliku ostvarenih zarada od 60.000 dinara do 100.000, po stopi od 20%, a preko 100.000 po stopi od 25%. Razume se da je mnogo nepoznanica i nepreciznosti pratilo sprovođenje ovog zakona, tako da ni sada ovaj vid poreza nije još u celini naplaćen, pre svega usled loše sprovedenog sistema „objedinjene naplate“. Ako je Zakon

precizirao da se porez odnosi na zaradu i sva primanja od javnog sektora, kako je onda moguće da se sistem sprovodi sa godinu i više dana zakašnjenja, i to ne u celini, tako da se rešenja uručuju za po jedan mesec, a onda dva puta za po tri meseca? To ne može drugačije da se objasni izuzev ogromnim tehničkim i organizacionim teškoćama koje ima poreska služba i sistem. Progresivno oporezivanje dohotka je po definiciji nepravično, jer kažnjava one koji se trude da više urade i zarade, dakle da podstaknu investicije i rast. U ovom slučaju dodatno je nepravičan sistem u kome se sve što je isplaćeno, po bilo kom osnovu i za bilo koju uslugu iz javnog sektora u toku devetomesečnog perioda oporezuje visokim progresivnim stopama. Poreski model ne vodi računa o tome kako i kada je ostvaren projekat i usluga za koji je tekla pomenuta isplata. Tim pre što su mnoge isplate u javnom sektoru sve više kasnile, kako je eskalirala budžetska kriza.

Sadašnji aktuelni Zakon o privremenom smanjenju dela plata u javnom sektoru i službama i penzija vratio je stvar unazad i u logičkom smislu. Nešto što je privremeno, ne zna se do kada važi, pa nije definisano ni trajanje tog Zakona. Preostaje dakle nosiocima ekonomske politike, ili nekom ko arbitrira u njihovo ime, da procene u zavisnosti od aktuelne fiskalne scene koji je to momenat kada treba ukinuti važenje Zakona. Tako se naveliko u Srbiji govori o tome da privremenost koja je najpre orijentaciono slobodno definisana na oko dve godine, može da znači i da će isteći krajem tekuće godine, čime bi se trajanje Zakona svelo faktički

na godinu dana. Fiskalni savet „ne vidi prostor za povećanje plata i penzija“. Smatra se da će MMF Srbiji dati pozitivnu ocenu kada je reč o fiskalnom deficitu, ali da će se glavni razgovori voditi o preduzećima u restrukturiranju, privatizaciji, kao i o reformama i zapošljavanju u javnom sektoru. U Fiskalnom savetu smatraju da je „smanjenje deficita za prva četiri meseca prvenstveno rezultat smanjenja plata i penzija i da bez toga ne bi bilo ni fiskalne konsolidacije, niti trajnog smanjenja deficita. Ostala razlika javlja se usled privremenih mera, jer su javne investicije upola manje od planiranih, što je ekonomski katastrofalno, a dividende od javnih preduzeća u najvećem delu pokupljene su u prvom kvartalu, a zapravo treba da se odnose na celu godinu“.

Davno je već rečeno u ekonomskoj teoriji da se politika dohotka svodi na preraspodele i da ne vodi boljitku ekonomije u celini (Samuelson, Nordhaus, 2009). Ako se poreskim sistemom u većoj meri zahvataju više zarade, da bi se na taj način obezbedile socijalne naknade ili druga transferna plaćanja, po pravilu se dešava to da pada motivacija kreativnijeg dela zaposlenih. Sa druge strane, zahvatanje u nečiju tržišno realizovanu zaradu postavlja pitanje moralne pravde i efikasnosti, kao i funkcionalnosti države. Krajem 2013. država je posegla za novom uravnilovkom, kao što se obično u izrazito kriznim okolnostima poseže za egalitarizmom. Javni sektor biće podvrgnut „uravnilovci“ tako što će na posredan način raspon plata faktički biti smanjen. Tzv. solidarni porezi na plate iznad 50.000 dinara neto, u

osnovi su prinudna, a ne solidarna odluka obveznika. Država kao poslodavac vrednuje rad pojedinaca, po kategorijama, profesijama i individualno, i uspostavlja odnose među pojedinim tarifama među zaposlenima. Po tom osnovu može da smanjuje ili povećava plate u zavisnosti od politike dohotka, koja je u krajnjoj liniji izraz politike u užem smislu reči ili „političke“ politike. Ovaj pleonazam ima smisla samo u kontekstu koji objašnjava sadašnju socio-političku scenu. Kada je tokom ekonomske krize prethodna struktura vlasti formirala jednu vladu 2008. godine, jedna od prvih mera bila je popuštanje pritiscima bloka tzv. socijalno osetljivih partija, posebno PUPS-u i povećanje starta penzija. To povećanje uzrokovalo je, između ostalog, kasnije probleme u narastanju deficita i javnog duga. Sada je došlo vreme da se iznos penzija vraća na održive veličine. Nema mnogo onih koji bi se zalagali za radikalno povećanje penzija i plata u javnom sektoru u sadašnjim uslovima, ali je definitivno da aktuelna vlast razmišlja o popularnijim potezima, verovatno u svetlu moguće rekonstrukcije izvršne vlasti.

Međutim, kako stoje stvari, kada su u pitanju plate pojedinih javnih institucija i njihovi relativni odnosi, tu nema nikakvih pravila niti mogućnosti kontrole za sada, pa se neretko dešava da savetnici imaju daleko veće zarade od funkcionera. Uspostavljanje boljih relacija između zarada koje bi smanjile raspon, pre svega na račun neopravdano visokih plata u javnom sektoru i službama, trebalo je urediti

odranije, sistemski, inače će se sve pretvoriti u izbegavanje isplata po osnovu zarada, da bi se favorizovali drugi oblici ličnih primanja. Sve je to moglo biti učinjeno daleko ranije parametrima raspodele za koje je nadležna država ili njen menadžment.

Ako su plate zaposlenih u javnoj upravi trećina javne potrošnje, druga trećina dodatak za penzije, šta onda preostaje javnoj upravi nego onaj ne baš ekonomski utemeljen tretman ili novi poreski “paket”. Porez na dohodak koji je usledio prema veoma neprincipijelnom i voluntarističkom sistemu nije bio rezultat nikakvog slobodnog odricanja određenih društvenih grupa ili profesija od dela primanja iznad određenog „nivoa”, da bi se mogao nazvati solidarnim. To što su najpre po različitim stopama bile zahvaćene zarade javnih službenika progresivno (deo od 60.000 do 100.000 dinara mesečno po stopi od 20%, a onaj iznad 100.000 dinara po stopi od 25% mesečno (naravno neto) bilo je ipak nešto pravičnije u odnosu na sadašnji aktuelni Zakon o ograničavanju zarada u javnom sektoru i državnoj upravi. Naime, sadašnji Zakon o smanjivanju svih zarada i penzija iznad početne vrednosti od 25.000 utvrđen je veoma nevešto ili pogrešno, tako da kao krajnji efekat ima potpuno nelogično i neprincipijelno izjednačavanje samo dela zarada, onih koje se kreću od 25.000 i 27.500 dinara (Slika 4).

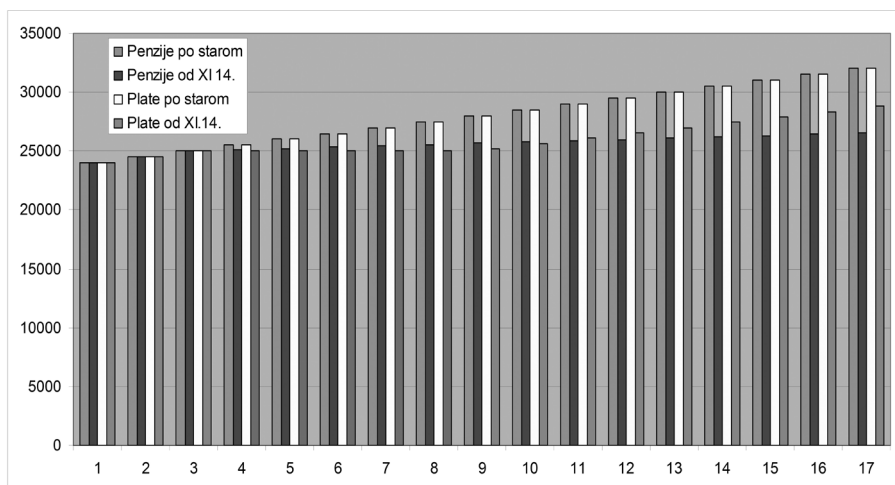
Ako se sve zarade hipotetički predstavljaju „platnim razredima koji se razlikuju po 500 dinara, onda sadašnje stanje isplata onih izrazito niskih dohodaka, kao što se sa slike vidi, veoma neprincipijelno i nepravično pogađa kategorije primalaca od 25.000

pa do oko 27.500 dinara. Naime, „sistem” zahvatanja ne zasniva se na oporezivanju razlike, već ukupnih plata za 10%, s korektivnim faktorom, koji glasi da umanjeње dohotka nikom ne može smanjiti visinu konačne neto zarade ispod 25.000.

Dakle, oni koji imaju zamišljene platne razrede koji se razlikuju po 500 dinara, a kreću se između 18 i 30 hiljada dinara, imaće umanjen dohodak koji prelazi 25 hiljada mesečno. Smanjenje je progresivno, ali nikako ne i pravično. Naime, tako

se veći procenat i ušteda očekuju na bazi „žrtve svesnih državnih funkcionera”. To je novi krizni porez nosilaca ekonomske politike, koja kao da se više ne zasnova na ekonomskoj struci i nauci, već na moralnim i vrednosnim načelima. Odlasci u penziju produžavaju se na 67 godina, jer ljudi žive sve više i srećnije. Kvalitet života ne zavisi od godina već od posla koji neko obavlja, pod uslovom da ga ima. Sve su to načini da bi se lakše u socio-psihološkom smislu prihvatile

Slika 4. Sistemska nepravda u obračunu smanjenja zarada od 3. do 8. zamišljenog platnog razreda (kalkulacija autora)



je za sve kategorije koje zarađuju od 25.000–27.500 dinara mesečno novim sistemom visina plate izjednačena (od 4. do 8. platnog razreda na Slici 3). Međutim, to izjednačenje neće važiti ni za one razrede iznad (primanja preko 27.500), niti za one na koje se Zakon ne odnosi, a primaju manje od 25.000 dinara mesečno.

Prilikom kreiranja pomenutog Zakona posebno je istaknuto da

neminovne posledice demografsko-ekonomskih i tehnoloških promena.

Uvođenje platnih razreda u zvaničnoj primeni najavljeno je kao rešenje koje će stupiti na snagu do kraja 2014. Naravno da je primarni cilj ovih mera bilo smanjenje budžetskih rashoda. Pomeranje relativnih odnosa i novo vrednovanje rada administracije i tradicionalnih državnih poslova, pa i prosvete,

sudova, policije, zdravstva, veoma je osetljivo pitanje, pre svega usled konfrontacije mnoštva interesnih društvenih grupa. Reč je o rešenjima koja bi vrednovala istim ili približnim parametrima rad svih državnih službanika, bez obzira u kojoj službi rade. Rešenja bi se odnosila i na prosvetu, obrazovanje, zdravstvo i druge javne usluge. Sadašnje stanje potpuno je kontraproduktivno jer se zatečene disproporcije zadržavaju, a različite javne službe grčevito čuvaju svoje prednosti, pa se nezadovoljstvo pojedinih službi, kao što su to prosvetni radnici prenosi na nove školske godine i nove štrajkove po tom osnovu.

Prilikom usvajanja Zakona o državnoj upravi, Zakona o državnim službenicima, o platama državnih službenika, nameštenika i zaposlenih u državnim organima i javnim službama, najavljene su hitne izmene koje predstavljaju samo uvod u „ozbiljne promene u državnoj upravi”.⁵

Ako je to zaista namera vlade, a ne samo pojedinih ministara ili njihovih savetnika, onda od tog aspekta reformi treba očekivati možda najveći moralni doprinos konceptu fiskalne konsolidacije, a ne od pozivanja na „posebne žrtve” pojedinih, svesnih političkih i privrednih funkcionera.

6. RESTRUKTURIRANJE PREDUZEĆA: GLAVNA UPORIŠTA OTPORA

Današnje restrukturiranje preduzeća sa raznih lista, kao deo reformi i pretpostavka finansijske konsolidacije, vuče poreklo ni manje ni više nego iz planske industrijske izgradnje socijalističke Jugoslavije. Naime, industrija je od kraja pedesetih do kraja osamdesetih godina XX veka imala kompoziciju i strukturu koja je odgovarala potrebama tadašnje velike Jugoslavije. A industrijalizacija je još u okviru FNRJ bila deo socijalističke strategije jačanja ekonomije ulaganjem pre svega u II odeljak, u okviru modela Marksove proširene reprodukcije. Kao što je kod Lenjina „elektrifikacija + sovjeti = komunizam.

Tako je industrijalizacija bila čarobna formula kojom su se dobijala radna mesta, zaposlenost i standard. Pri tome se i u velikoj meri učilo: o materijalnoj tehnologiji, ekonomiji znanja, tržišnom poslovanju, trgovini sa svetom, prevashodno zahvaljujući samoupravnom modelu polutržišne, u velikoj meri otvorene ekonomije. Nažalost, sve je to okončano raspadom Jugoslavije koja je imala usaglašenu privrednu i industrijsku strukturu. Današnja proizvodnja tržišne vrednosti i „bestežinska“ ekonomija u celini, zasnivaju se na skoro potpuno drugačijim polazištima od one koja je bila dominantna tokom većeg dela XX veka. U svaki proizvod ugrađuje se što veći procenat znanja, a što manje energije i materijala. Njegova upotrebljivost ne zasniva se na materijalnom trajanju već na pogodnostima za čoveka, dobrim i novim idejama, izmenjenim potrebama...

Ta činjenica po svoj prilici biće presudna za program restrukturiranja preko 500 preduzeća iz portfolija

⁵ Platne razrede najavila je potpredsednica vlade i ministarska državne uprave i lokalne samouprave Kori Udovički početkom oktobra 2010. Vidi napis A. Mikavice, „Platni razredi”, *Politika*, 4. X 2014.

Agencije za privatizaciju. Posao koji je odlagan u mnogo boljim vremenima očekuje, kao možda najveći izazov, sadašnje kreatore krizne ekonomske politike. Bolje rečeno, da nisu fiskalni problemi eskalirali do usijanja i da se nije ponovo tražila pomoć MMF-a, po bilo kojoj ceni, verovatno bi problem pomenutih preduzeća bio ponovo ostavljen za bolja vremena, ili nekom drugom, ko će morati da vuče još nepopularnije poteze.

Jasno je da Srbija nema mnogo aduta za oporavak realne ekonomije u godini u kojoj su javne investicije gotovo zamrle zbog nedostatka novca. Autoputevi, železnica, regionalni putevi, uređenje slivova reka, javno građevinarstvo odvijaju se u stanju kome Srbija još nije obezbedila čak ni neophodna sredstva za protivgradnu odbranu.

Stalne promene politike prema javnom sektoru, koje znače nove pritiske sa ciljem da se smanji formalna uposlenost radne snage unutar sistema, nemaju mnogo smisla. To je, po svoj prilici, bio plan i praksa za 2014. u kojoj je već zvanično pomenuto da je u Srbiji neophodno smanjiti broj zaposlenih u javnoj upravi, službama i javnom sektoru za 90 hiljada zaposlenih. Veoma ambiciozna zamisao. Plan, međutim, nije ni počeo da se ostvaruje.

Slično raspoloženje je vladalo u vreme vlade Z. Đinđića, nakon 2001, kada je počelo sprovođenje plana o smanjivanju činovnika i uposlenih radnika u obrazovanju, zdravstvu, državnim službama itd. Uz stimulaciju otpremninama, otpočelo je godišnje smanjivanje broja zaposlenih za 5%. Nažalost, ubrzo je koncept napušten, da li zbog socijalnog senzibiliteta ili zbog

nesigurnosti nove kompozicije izvršne vlasti nakon 2004. – svejedno. U svakom slučaju, uzalud je utrošeno bar desetak relativno povoljnih prethodnih godina, da bi se išta učinilo na planu efikasnosti javne uprave, javnih službi i javnog sektora ekonomije.

Nešto povoljnije stoje stvari sa planovima za privatizaciju, prodaju, stečaj ili likvidaciju čuvenih 500 prethodno nedodirljivih preduzeća iz potrfolija Agencije za privatizaciju, koja su oficijelno još uvek u statusu zakonski nepostojeće društvene svojine. Tu su izgledi za okončanje statusa „u restrukturiranju“ jednostavno mnogo povoljniji jer deo preduzeća sa liste formalno i ne postoje, jer nemaju zaposlenih ili su sa besmisleno malim brojem lica koja se formalno vode kao uposleni u njima bez ikakvih motiva da bi se za taj status dalje borili.

Javni sektor je prilično krupan zalogaj za kratkoročne reformske poteze bilo koje izvršne vlasti. To je iskustvo tržišnih ekonomija iz osamdesetih godina XX veka, iz vremena deregulacije i reprivatizacije dela javnih službi i funkcija. Otpor promenama iz javnog sektora obično je daleko veći nego što se pretpostavlja.

Postoji nekoliko razloga za to. Ovde treba navesti razloge koji su već tretirani u radovima autora, o socijalnim troškovima tranzicije (Đukić, P. 2015, str. 7-22).

- nasleđe, inercija i tzv. fatalna privlačnost sigurnog radnog mesta u javnom sektoru, kao *vrednosne odrednice*,
- velika *neizvesnost i promenljivost stanja zaposlenosti u još nerazvijenom i nedovoljno*

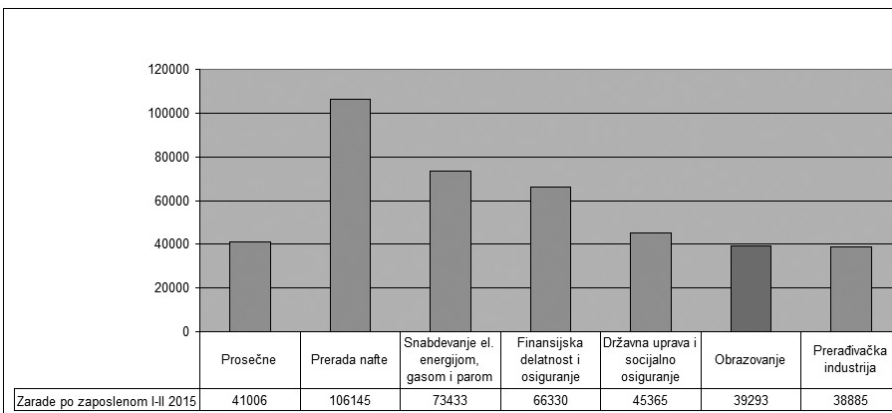
konkurentnom privatnom sektoru,
 - *privilegija* koje ostvaruje *svaka* *aktuelna* *vladajuća* *struktura* u monopolizaciji zapošljavanja i radnih mesta,
 - javni sektor ima i *jače* *sindikate*, koji deluju i kao „monopol na tržištu rada“, a neretko imaju obrazovaniju radnu snagu.

Ideje smanjivanja javnih rashoda primenjene su u novom talasu reformi krajem 2013. Razume se da ih je bilo veoma teško ostvariti, s obzirom na činjenicu da je zapošljavanje u Srbiji u javnom sektoru i državnoj upravi privilegija, koja se provlači dugi niz godina. Za partije na vlasti ona je postala neka vrsta „stečenog prava“. Tako nešto predstavljaju i one, prilično netransparentne, i za naše prilike ogromne razlike u zaradama. One su već prilično davno i neprimereno podignute na 8:1 (za službenike, što isključuje funkcionere). Tu su i druge prinadležnosti zaposlenih o čemu samo delimično svedoče razlike u zaradama koje beleži zvanična statistika. U vreme kada nastaje ovaj tekst podaci o prosečnim zaradama pokazuju da se one veoma razlikuju u pojedinim

oblastima, pri čemu to nema mnogo veze sa ostvarenim rezultatima, obimom posla ili eventualno sa ostvarenom dobiti ili gubicima (u javnom sektoru). O tome dovoljno govore grafikon i tabela u okviru Slike 5. Dok su prosečne zarade u prvim mesecima pale na oko 340 evra, dakle, u tom pogledu slično 2003, neto zarade u delatnosti snabdevanja električnom energijom, vodom i parom druge su po vrednosti u okviru delatnosti, iza „naftaša“ i iznose 73.433 dinara, skoro dvostruko više od onih prosvetarskih (29.293) koje su definitivno pale čak ispod prosečnih (oko 41.000).

Mnogo reči je protekle godine potrošeno oko usvajanja pojedinih odredaba Zakona o radu. Ključno je to što deregulacija koju Zakon promovise za sada je samo formalne prirode. Naime, u Srbiji je povodom ovog Zakona najavljivano kao epohalno institucionalno prilagođavanje evropskom i svetskom radnom zakonodavstvu, koje će, navodno, omogućiti ne samo lakše otpuštanje, već i „brže zapošljavanje“ naročito u privatnom sektoru. Iako je vreme primene suviše kratko, evidentno je da

Slika 5. Neto zarade po zaposlenom u Republici Srbiji, prosek I-II 2015. (Izvor RZS)



se bitni pomaci na tržištu rada ne mogu očekivati samo na osnovu delovanja jednog novog zakona.

Rasterećenje poslodavaca u vezi sa obavezom plaćanja učinka „minulog rada“ kao socijalističke kategorije, problemom opterećenja tzv. otpremninama na teret poslodavca pri odlasku radnika u penziju, lakše uručivanje otkaza, mogućnost privremene zaposlenosti na duži period, to su samo neke inovacije koje su pozdravili pojedini poslodavci, ali bez stvarnog efekta. Međutim, preostaje mnoštvo drugih intervencija koje faktički obaraju aktuelnu cenu rada na tržištu, poput ukidanja prava na naknade po osnovu ukupnog minulog rada ili prinadležnosti po osnovu regresa za godišnji odmor isl.

Zakon po sebi sigurno neće doneti bitna poboljšanja funkcija tržišta rada. Bitna je njegova primena koja je problematična, isto koliko je bila problematična primena prethodnog, kao uostalom što je i primena Zakona o javnom dugu. Naime, istraživanja su pokazala da su tržište rada vrlo specifična, kao i da je zaposlenost radne snage više determinisana performansama rasta i dinamikom investicija nego pravnom regulativom.

7. REBALANSI PO MERI VLASTI – ILI POPULIZAM U MREŽI JAVNIH FINANSIJA

Nema sumnje da se mere štednje moraju sprovesti u Srbiji, upravo u skladu sa teškoćama koje su privreda i stanovništvo imali tokom proteklih 5-6 godina, naročito tokom 2014. godine, a koje su nataložene tokom

poslednje tri decenije. To znači da su koreni sadašnje fiskalne, dužničke i ekonomske krize prilično duboki, pa zahtevaju dugi period tzv. strukturnih promena i reformi koje bi vodile ka održivom i kvalitetnom ekonomskom rastu. Nisu u pitanju samo javni dug, ili dug prema inostranstvu, kao i trenutne teškoće sa budžetskim zahtevima, u kontekstu dugoročno nedovoljnog budžetskog priliva, već i posustale investicije, loši rezultati privatizacije, a još više položaj tzv. preduzeća u restrukturiranju ili onih sa liste 500 iz portfolija Agencije za privatizaciju.

Stanje je zapelo u velikoj meri 2008. pri padu ekonomske aktivnosti u okruženju i Srbiji. Ekonomija je prestala da funkcioniše kao perpetuum mobile. Iste pare koje su pokretale potrošnju i uvoz doprinosile su rastu domaće tražnje, tako je BDP rastao po relativno visokim stopama, ali daleko sporije od izvoza ili spoljnog duga, a potrošnja je išla svojim tokom. Zahtevi iz državne kase postajali su sve veći, a njihovo podmirivanje je išlo sve više na račun nepostojećih izvora, odnosno iz deficitarno finansiranog budžeta, pozajmljenim sredstvima ili jednokratnim prihodima od stranih investicija i privatizacije.

Srbija je tokom poslednje decenije iskusila kratkotrajni boljitak, rast standarda zaposlenosti i potrošnje, od 2001. faktički do 2008, ali odmah zatim i drastični, dugotrajni pad svih sadržaja standarda, od lične i kvalitetne javne potrošnje (medicinskih usluga i kvaliteta obrazovanja, na primer), pa do kulture i slobodnog vremena. To se vidi po strukturi utroška zarada i penzija. Podaci Republičkog zavoda za statistiku nedovoljni su da

potkrepe verodostojnost ovih teza, iz prostog razloga što je pao standard i kvalitet rada samih statističkih službi, a kvalitetna istraživanja doživela su pravi kolaps. Međutim, podaci o standardu govore da je za pokriće potrošačke korpe danas potreban daleko veći relativni dohodak nego 2009. godine i da se za hranu i usluge stanovanja koristi najveći deo raspoloživog dohotka. Pad kvaliteta života oseća se na svakom koraku, od broja pruženih medicinskih usluga u privatnom zdravstvu, sredstava izdvojenih za godišnje odmore, putovanja u inostranstvo, preko broja kupljenih i pročitanih knjiga i časopisa, do poseta pozorištu, muzejima.

Zašto se sve to nije preduzimalo ranije – to je bitno pitanje na koje nema mnogo odgovora, a tiče se, šta bi drugo nego aktuelne političke scene. Nepopularne mere se najpre konstatuju kao potreba usled katastrofičnog nasleđenog stanja, onda se saopšte u mnogo oštrijoj formi, a zatim uz taktiziranje usled aktuelnih teškoća, primenjuju prilično selektivno. Dobra vest u svemu tome je da je aranžman iz predostrožnosti istovremeno i kakva-takva kontrola preduzetih reformi. Ako bi zavisile samo od dnevne politike, planiranih rekonstrukcija vlade ili izbora, sigurno je da ne bi bile u toj meri usaglašene i dugoročne, kao u slučaju bilo kakve eksterne kontrole.

Kada su se oglasili čelnici ekonomske politike već početkom inače teške 2014. godine, daleko pre poplavnog talasa, konstatovali su da je budžet donet za tu godinu faktički neostvarljiv i da će zahtevati rebalans. Tzv. solidarni porez koji je bio u „primeni“ faktički od preuzimanja

vlasti nove–stare nomenklature, ali sa drugačijom kompozicijom resorne odgovornosti, nije doneo ništa suštinski novo, osim toga da se po starom više ne može i tako je sve to funkcionisalo, gotovo cele 2014. godine. Naime mere koje su usmerene na štednju i balansiranje već rebalansiranog budžeta, trebalo je da stupe na snagu tek od decembra i odnosile su se na novembarska primanja u javnom sektoru, javnim službama i preduzećima, kao i na penzije, čiji je valjda samo fond (PIO) po definiciji javni, iako je ekonomski, pa i pravno, gledano definitivno privatni, kako po doprinosima koji su vlasništvo pojedinaca–ulagača, tako i posebno onih koji su radili u privatnom sektoru, a čiji su doprinosi po zakonu išli u javni penzioni fond.

Istovremeno mora se naglasiti da je smanjenje plata bilo u znaku velikih nepoznanica. Tako je jedan od ministara protekle godine podneo ostavku zato što je bio za reforme odmah, a drugi zato što njegove, više nego radikalne predloge⁶ (numerički ili politički), Vlada nije mogla da primeni. Aktuelni ministar finansija danas poručuje da su „plate i penzije četiri puta povećavane u toku krize“, dok su ih drugi smanjivali. U periodu od 2009. do 2012. penzije su vanredno povećane za 169 milijardi dinara, bez realnog osnova, dok je deficit između troškova za penzije i doprinosa koji se daju u PIO fondu stalno rastao i on je isporučivan budžetu na finansiranje.

E pa, ako je već tako, mogao bi se zapitati bilo koji objektivni analitičar,

⁶ Reč je o javnom istupu ministra Krstića koji je u startu zahtevao smanjenje penzija i plata u javnom sektoru za 20%, kao i hitno povećanje cena električne energije za 30%.

zašto se onda, ako je to već bilo poznato, sa smanjivanjem krenulo sa zakašnjenjem od godinu i po dana, od formiranja aktuelne Vlade do oktobra 2014. Još teže je pitanje do kada će restrikcije trajati, jer ni sami njihovi promoteri nisu sigurni u efektivnost svojih mera. To što je na ime uplate profita javnih preduzeća u budžet Srbije ušlo 7,6 milijardi dinara, ili 153 odsto više nego što je planirano, nije dugoročno i održivo rešenje. Naime, mnogo je više ostvarenih gubitaka u javnom sektoru, koji se pokrivaju na račun javnih fondova ili budžeta, kao i novim zaduživanjem za koje je odgovorna država.

8. ZAKLJUČNO: KAKO ISTOVREMENO DO RASTA I FISKALNE STABILNOSTI?

Pitanje iz prethodnog međunaslova je najteže od svih do sada tretiranih. Očigledno je da Srbija, prema trenutnim uslovima, ne može da računa na kvalitetan i održiv dugoročni, pa ni srednjoročni rast, bez obzira na rezultate za 2015. koji će možda nekome izgledati optimistično. Ostvariti rast od 0–1% u godini nakon 2014. godine, u kojoj se dogodila prirodna katastrofa koja se događa jednom u hiljadu godina, nije baš neki uspeh. Ali bi to mogla da bude bar psihološka uzdanica u nadu da je moguć ekonomski rast uz teške i bolne reforme i makroekonomsku stabilizaciju. Dakle, svaki rast u tekućoj godini je dobrodošao.

Međutim, restrikcije potrošnje, slaba tražnja, katastrofalna nezaposlenost i manjak ekonomske inicijative u privatnom sektoru, drastično

pogoršanje uslova rada i stanja na tržištu rada, kao i snažna fiskalna presija na privrednike, osećaju se na svakom mestu. U takvim uslovima ni smanjenje budžetskog deficita za par procenata BDP, nije neka baš velika uteha ili uspeh. Restrikcije u potrošnji ne mogu doprinosti ekonomskom rastu. Stanje javnih investicija veoma je nepovoljno, pa i po tom osnovu nema mnogo prostora za rast. A otpori daljim reformama se tek očekuju kada dođe u pitanje relativni položaj i dohodak konkretnih ljudi i njihovih porodica.

Kako onda dalje uporno smanjivanje budžetskih rashoda može donositi rast i investicije? Veoma teško, ali dostižno. Samo ako se postepeno budu povećavali budžetski prihodi i rashodi, naravno više ovi prvi... Nema osnova za velike strane investicije, ali se od privatizacije Telekoma i još nekoliko javnih preduzeća može očekivati značajan, ali jednokratni i neponovljiv prihod. Uporedo sa njim javlja se i opasnost da se olako utroše i ta sredstva kao što su sva ona pristigla tokom prve decenije XXI veka, kao uostalom i mnogo puta ranije.

Naime, običan svet i privrednici dobro znaju da je samo za anuitete po inostranim kreditima neophodno svake godine izdvojiti više od 10% BDP. Ako su još pri tome budžetski rashodi permanentno i značajno veći od prihoda, mogući scenariji u osnovi su sledeći:

- ili će Vlada, a s njom ne baš voljno i privreda i građani, pokušati da se *drži prvobitnog kursa fiskalne konsolidacije*, baziranog na restrikcijama i svim mogućim pokušajima da se uvećaju budžetski

prihodi;

- ili će, ohrabrena pozitivnim ocenama početnog perioda fiskalne reforme, dakako motivisana i populizmom, Vlada nastojati da što bržim *povećanjem budžetskih rashoda*, bar onih koji će odmah otići u potrošnju (penzije i plate javnog sektora i administracije) podstakne rast i po tom osnovu povećanje budućih budžetskih prihoda;

- ili će, možda, pokušati da koristi treću, manje verovatnu mogućnost, da stimuliše rast povećanjem potrošnje, uz pomoć dodatne emisije novca, pa bi u tom slučaju višu inflaciju pratilo paralelno povećanje cena električne energije, a uz to i javnog transporta, pa i drugih oblika finalne energije koja zavisi od cene struje. To je dakle *proinflatorna „strategija“* koja se ponegde u javnosti nazire kao opasna mogućnost ponavljanja loše prihvaćenih lekcija iz prošlosti, ne tako davne, ekonomske politike.

Vlada, privrednici, radnici i građani morali bi da se pomire sa činjenicom da je pad svih vidova potrošnje, u okolnostima visokog deficita i porasta javnog duga, paralelno sa dugotrajnom recesijom, naprosto, ekonomska prinuda i zakon ekonomije koji se sprovodi organizovano ili spontano, svejedno. Bilo šta da se desi od prethodno navedenih scenarija, treba uvek imati na umu sledeće elementarne ekonomske postulate:

- makroekonomska scena je oduvek bila *rizična*. Mnoge od preduzetih mera u jednim okolnostima mogu, ali u drugim ne moraju da pruže očekivani efekat. *Preisпитivanje*

ostvarenih ciljeva i mera je uobičajeno i prihvatljivo, ali nikako ne bi smelo da dovede u pitanja makroekonomsku i monetarnu stabilnost;

- fiskalna konsolidacija je počela da daje *početne pozitivne*, ali varljive rezultate. Ona bi morala da se nastavi, u sadašnjem tempu, bez obzira na otpore, bar godinu i po dana, dok se ne postignu uslovi za održivi rast – po svoj prilici nizak, ali trajan;

- ako se dalje *smanjuju dotacije* javnim preduzećima ili onima u restrukturiranju, pad dohotka dela radnika i njihovih porodica mogao bi da smanji osnovu iz koje se generiše i realni budžetski prihod. Međutim, *produžetak rokova* za okončanje privatizacije i za rešavanje sudbine preduzeća sa liste onih iz portfelja Agencije za privatizaciju samo bi nagomilao probleme;

- imajući to u vidu, treba maksimalno raditi na *smanjenju socijalnih rizika*. U najskorijem roku vlada bi morala da se suoči sa radničkim stavovima i zahtevima, najpre generalno kroz redefinisane opšteg kolektivnog ugovora, a onda i parcijalno, u dijalogu sa zaposlenima u kritičnim preduzećima koja su u reorganizaciji i restrukturiranju. To podrazumeva reaktiviranje permanentnog socijalnog dijaloga, kao i pregovore sa svim relevantnim sindikatima u cilju postizanja socijalnog konsenzusa za dalje reforme;

- odnos Vlade *prema javnim preduzećima* morao bi da

bude mnogo čvršće definisan i menadžerski utemeljen. Vlada u njihovom slučaju samo predstavlja vlasnika – Republiku Srbiju. Interesi Srbije da ima održivu i kvalitetnu energetiku (a ne samo EPS) važniji su od bilo čijeg partikularnog ili partijskog interesa. U tom pogledu podela vlasti po vertikali, bar u ekonomsko-političkom smislu mora da se ukine;

- *kadrovsko upravljanje velikim sistemima i javnim službama od strane partija* mora da se stavi *ad acta*, a sve što se preduzima prema njima moralo bi da bude u funkciji povećanja efikasnosti i efektivnosti rada državne administracije;

- *preduzeta regulacija* (prethodno smanjivanje ili eventualno ukidanje Zakona) visine dela *plata i penzija* mora biti stvar temeljne analize i diskusije na širem planu, a nikako politička odluka ključnih političkih vrhova ili pojedinaca.

Spisak postulata i principa koji je pred čitaocem izgleda predug i verovatno previše detaljan. Međutim, situacija u kojoj se nalaze javne finansije i čitava ekonomija današnje Srbije verovatno zahteva njihovo proširenje ili preciziranje. Ključna ekonomska dilema u različitim uslovima postavlja se i danas: rast ili stabilnost. Polazište ovih predloga je stabilan, ali dostižan rast. Ispostavlja se da je on za sada i „rešenje“ i nada, prepuna novih potencijalnih iskušenja. Fiskalna konsolidacija mogla bi da posluži kao probni sistem mera, u okviru jedne daleko ambicioznije, nove i drugačije strategije i prakse održivog privrednog razvoja Srbije.

LITERATURA

1. Arsić, M., Arandelović, S., Brčerević, D. (2014). „Ekonomska politika i srednjoročne ekonomske perspektive Srbije“, u zborniku *Ekonomska politika Srbije u 2015. g.*, (red B. Živković, B. Cerović). Naučno društvo ekonomista sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, 2014, str. 9-28.
2. Đukić, P. (2007). “Organized world of labour in Serbia today: Between economic reforms and populism”. Conference „Organised Labour in Eastern Europe and Russia“, March 28-29, 2006, Hatfield, England, Hertfordshire University. *South East Europe Review for Labour and Social Affairs*. Quarterly of Hans Bockler Foundation, Volume 9, 4. ed. Balla Galgozzy, pp. 11-30.
3. Đukić, P. (1995). *Iskušenja ekonomske politike – hronologija života pod sankcijama*. Beograd: PS Grmeč, DD Privredni pregled, str. 320.
4. Đukić, P. (2005). „Restrukturiranje privrede Srbije; održivi rast i razvoj“. *Ekonomski vidici*, br. 3, 2005.
5. Đukić, P. (2014). „Srbija pred izazovima nove energetske strategije u kontekstu globalne energetske politike“, u zborniku *Energetika 2014, Energija, ekonomija, ekologija*, br. 3-4, godina XVI, mart 2014, str. 151-159.
6. Đukić, P. (2015). „Kako stvarno funkcioniše tržište rada u Srbiji danas – institucionalne i makroekonomske pretpostavke“. *Ekonomske ideje i praksa*, br. 15, 2014, str. 7-22.

7. Đukić, P., Đukanović, S. (2015). „Prirodne katastrofe kao izazov za rekonstrukciju energetike i širu primenu obnovljivih izvora – komparativna iskustva: Japan i Srbija“, referat priređen za međunarodno savetovanje Energetika 2015, Zlatibor 23–26. mart 2015. *Energetika*, str. 32-48.
8. Paunović, S. (2011). *Uloga Međunarodnog monetarnog fonda u savremenoj ekonomskoj krizi*. Beograd: Savez samostalnih sindikata Srbije i NIP Radnička štampa.
9. Samuelson, P., Northaus W. (2010). *Ekonomija*, XVIII izdanje, hrv. prevod. Zagreb: MATE.
10. Stamenković, red. (2010). *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*. USAID i Fond za razvoj ekonomske nauke Ekonomskog fakulteta, Beograd.
11. IMF (2014). *Republic of Serbia: 2014 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement – Staff Report*. February 26, 2015.
12. Stamenković, S., Kovačević, M., Vučković, V. (2015). „Fiskalna održivost, finansijska stabilnost i privredni rast: moguće trojstvo“, *Ekonomika politika Srbije u 2015. g.* (red B. Živković, B. Cerović). Naučno društvo ekonomista sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, 2014, str. 29-44.
13. Tajnikar, M. (2014). „Mere štednje, teorijski osnov i slučaj Slovenije“, *Ekonomika politika Srbije u 2015. g.* (red B. Živković, B. Cerović). Naučno društvo ekonomista sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, 2014, str. 45-59.
14. Wonnacott, P., Wonnacott, R. (1982). *Economics*. International Student edition. New York: McGraw Hill.

FISKALNA KONSOLIDACIJA KAO IMPERATIV UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U REPUBLICI SRBIJI*

FISCAL CONSOLIDATION AS AN IMPERATIVE FOR MANAGING PUBLIC FINANCES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Prof. dr Mileva ANĐELKOVIĆ, prof. dr Marina DIMITRIJEVIĆ
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

Sažetak

Predmet analize u radu jeste opšti osvrt na mogućnosti fiskalne konsolidacije u Republici Srbiji. Autori najpre sagledavaju ključne faktore koji su doveli do krize upravljanja javnim finansijama. Višestruki fiskalni deficit i visoki javni dug ozbiljna su pretnja pojavi dužničke krize. Loša fiskalna situacija u državi rezultat je pogrešno vodjene ekonomske (fiskalne) politike proteklih petnaest godina, kao i čitavog spleta nepovoljnih spoljnih i unutrašnjih okolnosti. Inoviranje budžetskog procesa, u skladu sa dostignućima savremene budžetske prakse, olakšalo bi napore fiskalne konsolidacije, imajući u vidu iskustva drugih država. Bez sumnje, pred kreatorima ekonomske politike nalazi se jako težak period uspostavljanja fiskalne stabilnosti.

Ključne reči: *fiskalna konsolidacija, fiskalna strategija, fiskalni deficit, javni dug, budžetske inovacije*

Abstract

In this paper, the authors provide a general overview and analysis of fiscal consolidation options in the Republic of Serbia. The authors first examine the key factors that have generated the crisis in the management of public finances. Multiple fiscal deficit and high public debt are a serious threat, leading to the emergence of a debt crisis. The adverse fiscal situation in the Republic of Serbia is a consequence of badly managed economic (fiscal) policy over the past fifteen years as well as a result of a complex set of unfavorable external and internal factors. Innovations in the budgeting process, in compliance with the accomplishments of the contemporary budgeting practices, would facilitate fiscal consolidation efforts, which is evident in the experiences of other countries. There is no doubt that the fiscal policy-makers will be facing a very difficult period for establishing fiscal stability.

Key words: *fiscal consolidation, fiscal strategy, fiscal deficit, public debt, budgeting innovations*

* Rad je rezultat istraživanja na projektu "Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru" (br. 179046), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

UVOD

Višegodišnji ekonomsko-politički problemi i nasleđe globalne ekonomske krize, uz neadekvatno reagovanje vlasti, pogoršalo je stanje u javnim finansijama Srbije tako da se fiskalna konsolidacija odnosno fiskalno prilagođavanje nameće kao neophodnost. U suprotnom, preči nam dužnička kriza. Fiskalna konsolidacija podrazumeva smanjenje fiskalnog deficita i usporavanje rasta javnog duga u srednjem roku sa tendencijom održivosti fiskalne stabilnosti. Polaznu osnovu za rešavanje problema uravnoteženja javnih finansija čini fiskalna pozicija sa koje država startuje u procesu fiskalnog prilagođavanja u narednom srednjoročnom periodu. U principu, fiskalna konsolidacija se može zasnivati na rashodno ili na prihodno orijentisanom pristupu, smanjivanjem duga u odnosu na BDP nižim javnim rashodima, višim javnim prihodima, ili kombinacijom ove dve mere (Labus, Labus 2015). Vlada se opredelila za jače oslanjanje na mere štednje odnosno smanjenje javnih rashoda, prevashodno tekućih.

Zbog vođenja neadekvatne ekonomske (fiskalne) politike proteklih petnaest godina, kao i delovanja nepovoljnih spoljnih i unutrašnjih ograničenja, fiskalni prostor (*fiscal space*) je znatno sužen. Pre krize je vođena prociklična fiskalna politika (više povećanjem javnih rashoda), a posle izbijanja krize vođena je protivciklična fiskalna politika (više preko smanjenja javnih prihoda nego povećanjem javnih rashoda). Privreda Srbije se već nekoliko godina nalazi u recesiji. Ako se pitamo kako da

država poboljša ukupnu fiskalnu poziciju, dileme nema – to je rast BDP. Međutim, finansijska krhkost (*fragility*) je jako izražena u srpskoj privredi. Rezultati ranije vođenih ekonomskih politika doveli su do bržeg rasta javnog duga u odnosu na BDP što označava neodrživu fiskalnu politiku. Neke države su u krizi koristile tzv. fiskalnu devalvaciju povećanjem stope PDV i smanjenjem doprinosa na zarade¹. Takva mera verovatno ne bi bila optimalna u našim uslovima zbog deflatorskih posledica fiskalne devalvacije koje bi mogle da deluju negativno na stopu ekonomskog rasta.

Polazeći od takvog stanja u javnim finansijama Srbije, cilj ovog rada jeste razmatranje ključnih mera fiskalne konsolidacije, kao i moguće uloge budžetskih institucija u boljem upravljanju javnim finansijama. Pogrešno odabran (ili nametnut) smer ekonomske (fiskalne) politike uz slabe budžetske institucije, po samoj prirodi stvari, ne može ostvariti pozitivne rezultate. Nedostaci u budžetskom sistemu mogu da podstaknu kreatore ekonomske politike da neadekvatno prikazuju efekte preduzetih fiskalnih mera. To je jako važno imajući u vidu da se ključni indikatori fiskalne održivosti nalaze na daleko višim nivoima nego što je to predviđeno Zakonom o budžetskom sistemu (ciljni godišnji fiskalni deficit 1% BDP i dug opšteg nivoa države 45% BDP). Ovako definisan cilj istraživanja prati struktura rada. Nakon uvoda najpre se ukazuje na neophodnost fiskalne konsolidacije. U drugom delu rada analiziraju se

¹ Videti o tome: Andelković, M. (2013). „Privlačnost PDV u kontekstu ekonomske krize“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 64/2013, str. 1-12.

ključne mere za stabilizovanje stanja u javnim finansijama predviđene Fiskalnom strategijom za naredni trogodišnji period. U trećem delu rada objašnjava se institucionalno-pravni okvir budžetiranja i njegova uloga u jačanju budžetskog procesa.

1. FISKALNA KONSOLIDACIJA

Fiskalno prilagođavanje u velikoj meri zavisi od kretanja BDP, a sprovedeni proces privatizacije društvenih i državnih (javnih) preduzeća nije ojačao ekonomski potencijal društva, što je imalo za neposrednu posledicu umanjene javnih prihoda. Društveno-ekonomski i socijalni efekti dosadašnje privatizacije pokazuju da je to bio ne baš uspešan poduhvat, a rezultat toga je i značajna nezaposlenost (prema podacima MOR-a stopa nezaposlenosti u Srbiji u 2014. godini je iznosila 22,2%). Uz to, vlasti su često bile u iskušenju da sredstvima, po tom osnovu, pokrivaju tekuću potrošnju i budžetski deficit umesto da su ih produktivno investirali. Na žalost, iza procesa privatizacije, što je slučaj i u drugim državama, stoji preuzimanje ključnih strateških privrednih subjekata, kao i rasprodaja nacionalnih resursa. Privreda je devastirana. Ključno je pitanje ko će pokrenuti investicioni ciklus? Jasno je da bez novih ulaganja nema ekonomskog rasta. Treba imati u vidu činjenicu da na globalnom planu (a posebno u Evropi) posustaje investiciona aktivnost i da se kapital iz realnog sektora u velikoj meri preselio u finansijsku sferu. Mišljenja smo da prodaja državnih preduzeća

koja solidno posluju u našim uslovima nema ekonomskog opravdanja i da je takva mera uglavnom iznuđena pod uticajem MMF.

Većina problema sa kojima se naše društvo suočava nisu samo posledica globalne ekonomske krize koja je, u velikom broju zemalja, prerasla u suverenu krizu duga. Nesnalaženje i nepravovremeno reagovanje kreatora ekonomske politike u pogoršanim ekonomskim uslovima, praćeno političkim budžetskim ciklusima, odrazilo se na jako loše stanje u javnim finansijama. U svemu tome, primetno je odsustvo veće samostalnosti Vlade u vođenju ekonomske politike budući da strani poverioci snažno štite svoje interese (takav nadzor predviđa Memorandum o ekonomskim i finansijskim merama tokom procesa fiskalne konsolidacije, zaključen februara 2015. godine sa MMF).

U sklopu fiskalne konsolidacije moguće je vršiti prilagođavanja u javnom sektoru kroz strukturne refome (sa kojima kasnimo) i kvantitativna prilagođavanja. Ovaj drugi tip prilagođavanja uobičajen je u okviru mera štednje s ciljem smanjenja budžetskih i fiskalnih deficita što podrazumeva značajne rezove ili zamrzavanje javnih troškova, plata i broja zaposlenih (Vaughan-Whitehead 2012). Takve ekonomsko-političke mere dale su relativno uspešne rezultate u ekonomski razvijenim državama, ali su ispoljile loše efekte u slabije razvijenim državama. U pogledu smanjenja broja zaposlenih u budžetskom sektoru opravdana je primedba Fiskalnog saveta da je za to potrebno izvršiti temeljne analize i precizne planove i da se ovo

ad hoc rešenje može pokazati kao neodrživo, posebno ako budu zadržani neproductivni i partijski kadrovi.

2. KLJUČNE MERE ZA STABILIZACIJU STANJA U JAVNIM FINANSIJAMA

Lutanja u procesu tranzicije, neodgovarajući koncept ekonomske politike, spoljni i unutrašnji ekonomsko-politički izazovi i socijalni pritisci, česte promene vlasti, nisu omogućavali kontinuitet u vođenju odgovorne fiskalne politike. Veliki fiskalni deficit od 6,6% BDP u 2014. godini (prema Saopštenju MMF povodom odobravanja najnovijeg aranžmana iz predostrožnosti) i visok javni dug (prema podacima NBS na kraju februara 2015. iznosio je 71,9% BDP) nedvosmisleno ukazuju na probleme u vođenju fiskalne politike sa svim štetnim posledicama po celokupne društvene odnose (prema podacima RZS na granici siromaštva nalazi se 25,6% građana)². Država je finansijski oslabljena, budžetski suverenitet je u velikoj meri sužen, društveni i životni standard smanjen na nivo nekih slabije ekonomski razvijenih zemalja. Zato se političari, veliki broj ekonomskih stručnjaka kao i međunarodni investitori slažu da je fiskalna konsolidacija nužna i da njeno odlaganje može dovesti Srbiju u dužničku krizu. Potrebne mere fiskalnog prilagođavanja sada dobijaju na oštrini zbog obezbeđenja interesa stranih poverilaca (otplate javnog duga). Međutim, mogla se i drugačije

voditi ekonomska politika. Zasnivanje fiskalne politike na zakonom utvrđenim fiskalnim pravilima nije odgovaralo vlastima zbog političke dobiti tako da su mere štednje odlagane. Slikovito rečeno, privlačnost sirenskog zova fiskalne neodgovornosti bila je neodoljiva (Gligorov 2013). *De facto*, ograničen nam je budžetski suverenitet uvođenjem fiskalnih pravila (jer vlast nije dovoljno fiskalno odgovorna), ali i zbog kontinuiranog spoljnog zaduživanja i kontrole od strane MMF. Povećano zaduživanje uglavnom je korišćeno za pokrivanje budžetskog deficita i održavanje deviznih rezervi, a manjim delom za kapitalna ulaganja. Princip fiskalne transparentnosti, kao međunarodni standard u budžetiranju, zahteva jasan i kompletan pregled trošenja državnih sredstava odnosno fiskalne pozicije države. Kod nas se to ne poštuje. Ukoliko bi javnost potpuno bila upoznata sa stvarnom fiskalnom pozicijom ona bi, možda, pristala da prihvati kratkoročne troškove nametnute fiskalnom disciplinom zbog dugoročnih dobitaka (Praščević 2013). Neusklađena metodologija obračunavanja osnovnih ekonomskih veličina (nivo BDP u Srbiji u prvoj deceniji 21. veka sistematski je potcenjen za 10-20% u odnosu na međunarodne standarde procene BDP), neprimenjivanje međunarodno prihvaćenih standarda u sferi budžetiranja, slabo finansijsko izveštavanje, neobuhvatanje kvazifiskalne potrošnje, nedovoljna budžetska kontrola, ne pružaju jasnu sliku o stvarnim finansijskim teškoćama u kojima se nalazi ekonomski sistem Srbije. Još jedan rizik, za sada neprepoznat od strane ekonomske struke i prakse, tiče se

² Adekvatno upravljanje javnim finansijama podrazumeva fiskalnu odgovornost, stručnost, opreznost i osećaj za primat realizacije društvenih (javnih) interesa nad pojedinačnim, partijskim ili stranim interesima.

primene računovodstvenog standarda ISA 21 čije pridržavanje nepovoljno deluje na sveukupni ekonomski sistem zbog efekata promena kurseva stranih valuta.³ Mnoge kompanije imaju smanjenje dobiti u svojim bilansima uspeha u godinama kada se javlja depresijacija nacionalne valute i to, dobrim delom, upravo zbog negativnih kursnih razlika. Neposredan negativan efekat jeste smanjenje budžetskih prihoda usled smanjenja prihoda od poreza na dobit.

Uspešnost fiskalne konsolidacije zavisice od pravilno strukturiranog programa mera, političke odlučnosti u primeni i socijalnog konsenzusa da su takve mere neophodne za ozdravljenje javnih finansija i oživljavanje ekonomskog rasta, uz uvažavanje rizika iz globalnog okruženja (valutna struktura duga, globalna recesija, ratna opasnost i dr.). Sve to ipak nije dovoljno ukoliko ne poraste privredna aktivnost. U uslovima recesije teško je kontrolisati budžetski deficit jer zbog naglog smanjivanja javne potrošnje smanjuje se proizvodnja i pada BDP, što neminovno vodi produbljivanju javnog duga i rastu troškova zaduživanja, a zatim i smanjenju priliva investicija i padu BDP.

Postoji izvesno neslaganje u pogledu dometa i efikasnosti predloženih mera fiskalne konsolidacije izmedju Fiskalne strategije Vlade za 2015. i naredne dve godine i ocena Fiskalnog saveta.⁴

³ Više o tome: Miljković, D. (2015). „Međunarodni računovodstveni standard 21 - Nevidljivi virus u ekonomskom sistemu ili moćno ekonomsko oružje“, www.nspm.rs.

⁴ U Mišljenju na nacrt Fiskalne strategije za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu navodi se da je za ozdravljenje javnih finansija potrebno zadovoljiti i dodatne uslove. Prvi je da se fiskalna konsolidacija produži i u 2018. godini, drugi podrazumeva uključivanje i „rezervnih mera“, treći da je neophodno sklopiti aranžman sa MMF-om i četvrti, snažnije povećanje izdvajanja za investicije zbog recesionog stanja u privredi.

Za razumevanje buduće fiskalne situacije bitan dokument je i Izjava Vlade o namerama i Memorandum o ekonomskoj i finansijskoj politici prihvaćen od strane uprave MMF-a tokom februara 2015. godine koji predviđa, iz predostrožnosti, finansijsku podršku za ove namene.⁵ Ne znači da se prethodne vlade nisu trudile na planu sređivanja stanja u javnim finansijama, ali im je to teško uspevalo, tako da su se preduzete ekonomsko-fiskalne mere pokazale neefikasnim.

IMPERATIV SMANJENJA FISKALNOG DEFICITA

Politika „štednje ili potrošnje“ nije nova dilema i ona je oživela po izbijanju aktuelne ekonomske krize u savremenoj ekonomskoj teoriji i praksi. Pod pritiscima moćnih međunarodnih finansijskih institucija slabije ekonomski razvijene države bile su prinuđene da prihvate oštre mere štednje, kao uslov dobijanja finansijske pomoći. Srbija, kao mala otvorena privreda, nije odmah reagovala na nepovoljna svetska ekonomska kretanja, za razliku od, na primer, Estonije⁶, tako da se uz opadanje ekonomskog rasta nagomilavao fiskalni deficit uz kontinuirano zaduživanje države (od 2008. godine sa 28,3% učešća duga

⁵ Postavljeni ciljevi programa su: (1) ponovno uspostavljanje održivosti javnih finansija kroz kontrolu javnog duga; (2) konsolidacija finansijskog sektora; (3) primena sveobuhvatnih strukturalnih reformi radi povećanja zaposlenosti, poboljšanja konkurentnosti i rešavanja problema u državnim preduzećima. *De lege ferenda*, Vlada ovim kreditnim aranžmanom uvećava naše obaveze ukoliko bude koristila finansijska sredstva za pokrivanje fiskalnog deficita.

⁶ Vid. više : Fiskalni savet, Pregled uspešnih fiskalnih konsolidacija u Evropi: mere, efekti i poruke, septembar 2014. www.fiskalisavet.rs

u BDP iznos je porastao na 70,9% BDP u 2014. godini). Ovi nepovoljni ekonomski trendovi ukazuju na kontinuirano slabljenje finansijskog potencijala (poreske baze) države. Moguće je i da su u nekim godinama nerearno iskazivani zvanični podaci korišćenjem tzv. kreativnog računovodstva, čemu su pribegavale neke države (npr. Grčka), kako bi predstavile finansijsko stanje boljim nego što jeste imajući u vidu zahteve inostranih kreditora. U tom smislu, važna su upozorenja Fiskalnog saveta da zvaničan obračun deficita u Zakonu o budžetu nije u skladu s međunarodnim računovodstvenim standardima i da znatno potcenjuje stvarni deficit na nivou Republike. Radi se, naime, o neobuhvatanju finansijskih transakcija „ispod crte“ u obračun deficita što nije fiskalno transparentno. Osim toga, postoji neadekvatan obuhvat državnih institucija tako da se ne prikazuje sva kvazifiskalna potrošnja.⁷

Kada se govori o neophodnosti smanjenja preterane javne potrošnje treba imati u vidu prirodu fiskalnog deficita koji se koristi u zvaničnim dokumentima. Konceptijski posmatrano, strukturni fiskalni deficit predstavlja adekvatniju osnovu za ocenjivanje fiskalne pozicije neke zemlje i vođenje fiskalne politike u odnosu na stvarni fiskalni deficit. U jednom istraživanju, koje je rađeno za potrebe Ministarstva finansija, ističe se da su na formiranje strukturnog budžetskog deficita u periodu od 2006–2011. godine uticali kako povećanje plata i penzija, tako i smanjivanje nekih budžetskih prihoda

(carina) i preraspodela sa lokalnim samoupravama (povećanje udela u porezu na zarade). Ovako vođena fiskalna politika bila je pod uticajem budžetskih političkih ciklusa. Uoči izbora ili neposredno nakon njih povećavani su javni rashodi i smanjivani porezi. Nasuprot tome, u periodu važenja aranžmana sa MMF-om rashodi su po pravilu smanjivani, a povremeno su povećavani i porezi (Arsić, Nojković, Randelović, Mićković 2012).

Fiskalna strategija za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu oslanja se najvećim delom na smanjenje javne potrošnje, a manjim delom na povećanje javnih prihoda. Takav pristup nameće pitanje delotvornosti ovih mera u stabilizaciji finansijskog stanja države i obezbeđivanju makroekonomske stabilnosti u recesionim uslovima srpske privrede. U tom kontekstu, Fiskalni savet predlaže povećanje javnih investicija jer se privredni subjekti uštežu od ulaganja, a kapital se „izvlači“ iz zemlje raznim kanalima. Rešavanje problema u javnim preduzećima koja posluju sa gubicima i opterećuju državni budžet povezano je sa politikom dopuštanja njihovog lošeg poslovanja. Takvo stanje ukazuje na slabost budžetske kontrole i nepreduzimanje mera protiv korupcije i nenamenskog trošenja budžetskih sredstava. Umesto subvencionisanja nekih stranih firmi na domaćem tržištu radi pokretanja proizvodnje, bolja opcija bila bi da su se ta sredstva usmeravala za poboljšanje stanja u poslovanju javnih preduzeća ili odobravalu domaćim preduzećima koja bi zapošljavala nove radnike. S druge strane, insistiranje na okončanju procesa privatizacije

⁷ Više o tome: Fiskalni savet, Budžetski proces u Republici Srbiji: nedostaci i preporuke, decembar 2014. www.fiskalnissavet.rs

preostalih ključnih državnih preduzeća kao da ne uvažava loše posledice dosada izvršenih privatizacija. Zahtev ekonomske opravdanosti podrazumeva kompetentnu procenu efikasnosti rada svih javnih i državnih preduzeća, uz primenu analize troškova i koristi, bez čega je teško odrediti njihovu važnost za funkcionisanje privrede i dalji opstanak.

Postoje značajne neizvesnosti u procesu fiskalnog prilagođavanja što će u velikoj meri uticati i na doslednost u sprovođenju predloženih mera. Karakter monetarne politike Narodne banke Srbije, kretanje deviznog kursa i realne kamatne stope, dešavanja na svetskom tržištu, političko-socijalna previranja i druge moguće vanredne okolnosti, predstavljaju fiskalne rizike u procesu uravnoteženja javnih finansija. Ili kako to kaže naš poznati ekonomista „neizvesnost je ključna reč u vokabularu kojim se razmatraju modaliteti budućeg rešavanja budžetskog deficita i šanse da se to rešavanje u nekoj varijanti ispostavi kao uspešno“ (Madžar 2013). U stručnoj javnosti još je ranije ukazivano da postoji rizik da će smanjenje javne potrošnje dovesti do većeg smanjenja BDP, a zbog slabog izvoza neće se moći očekivati gotovo nikakav privredni rast, tako da ni fiskalna konsolidacija neće dati željene rezultate.⁸

Kakve mere bi trebalo preduzeti na strani javnih prihoda? Jače oslanjanje na PDV, u kratkom roku, ne bi se toliko negativno odrazilo na ekonomski rast, ali u dužem roku bili bi ispoljeni kontrakcioni efekti povećanja PDV,

⁸ Gligorov, V. „Saveti ministru ekonomije“. Pešćanik-<http://pešćanik.net>, 12/10/2013.

kako pokazuju neke analize (Keen 2013). Višegodišnje zapostavljano suzbijanje sive ekonomije (30% BDP) i poreske evazije⁹ negativno se odražavalo na prihodnu stranu budžeta. Za njihovo svođenje u prihvatljive okvire potrebno je osmisliti i dosledno realizovati odgovarajuće systemske mere koje tek u nešto dužem roku mogu dati pozitivne rezultate. U svakom slučaju, postojeći nadležni državni organi (inspekcijski organi, poreska policija) mogli bi da pojačaju svoje aktivnosti na ovom planu tako da se, prema nekim mišljenjima, može računati na maksimalno 1% BDP od suzbijanja sive ekonomije (Nikolić 2014).

SMANJENJE I OBUZDAVANJE RASTA JAVNOG DUGA

Prema podacima NBS javni dug je na kraju februara tekuće godine iznosio 71,9% BDP. Članovi Fiskalnog saveta navode da je stvarni razlog ubrzanog rasta javnog duga u Srbiji u poređenju sa regionom vođenje manje odgovorne fiskalne politike.¹⁰ Osim većeg fiskalnog deficita, oni navode da su tome u poslednjih pet godina doprineli budžetski rashodi za finansiranje neefikasnih javnih i državnih preduzeća i propalih banaka (Petrović, Brčević 2014).

Neke empirijske analize pokazuju da je fiskalna konsolidacija koja se sprovodi putem smanjenja javnih

⁹ Prema podacima u štampi (19.3.2015), u proteklih 14 meseci poreska policija je podnela 1.500 krivičnih prijava za 10 milijardi dinara utajenog poreza u Srbiji.

¹⁰ Podsetimo se ovde i upozorenja i Predloga Fiskalnog saveta, iz februara 2012. godine, o potrebi uskladjivanja metodologije obuhvata i merenja javnog duga u Srbiji.

rashoda delotvornija u stabilizovanju javnog duga (Molnar 2012). Međutim, takvi nalazi, ukoliko su pouzdani, više odgovaraju ekonomski razvijenim državama. Međutim, postoji neizvesnost u pogledu povoljnih rezultata takve politike ukoliko se ne preduzmu adekvatne mere za povećanje ekonomskog rasta. Trenutno vrlo popularan francuski ekonomista Piketi, takođe, ističe da države ne mogu da smanje javni deficit ako njihove privrede ne beleže rast.¹¹

Bez realnog rasta BDP, odnosno, vođenja izvozno orijentisane ekonomske politike preći nam pad u „dužničku zamku“. Predloženim merama iz Memoranduma sa MMF-om Srbija se u domenu monetarne politike obavezala da ne sme da uvodi bilo kakve mere kojima bi ograničavala uvoz, bez obzira na spoljnotrgovinski deficit. Zbog nedostatka deviza, država će biti prinuđena da se ponovo zadužuje pod nepovoljnim uslovima, što i jeste pravi cilj stranih poverilaca – stalno zaduživanje i kontrola nad zaduženim državama.¹² Najnovija vest (25.3.2015) je da je Odbor izvršnih direktora Svetske banke odobrio Srbiji zajam od 100 miliona \$ kao podršku strukturnim reformama, radi rešavanja pitanja 514 društvenih preduzeća koja se nalaze u portfoliju Agencije za privatizaciju, a kasnije sledi i druga tranša zajma.

¹¹ Nav. prema: NIN, 12.2.2015, str. 21.

¹² Uporno insistiranje međunarodnih finansijera na merama štednje kako bi se sprečila dužnička kriza već je vidjeno na primerima zemalja Latinske Amerike a sada se sve to ponavlja u vidu „grčkog scenarija“. Šefovi vlada evro zone odbili su predlog grčke vlade o organizovanju evropske konferencije o otpisu dugova za sve prezadužene zemlje ili povezivanje otplate dugova sa ekonomskim rastom. Dosledno istrajavajući na propalom programu štednje, evropske vlasti šalju poruku i drugim prezaduženim zemljama u kojima može doći do promene političkih vlasti, kako bi se sprečio izlazak iz evrozone.

Neki objektivni ekonomisti su kritikovali vladinu „nepodnošljivu lakoću zaduživanja“. Nasuprot isključivog insistiranja na smanjenju fiskalnog deficita radi otplate javnih dugova postoje alternativna rešenja. Problem vrlo visokih dugova i iznosa obaveza po tom osnovu može se rešavati uzimanjem novih kredita sa nižim kamatama (npr. od Kine i drugih zemalja BRIKS) ili reprogramiranjem. Krajnja mera može biti objavljivanje bankrota. U sferi međunarodnih finansija, na inicijativu Kine, već je stvorena alternativa SB u vidu Azijske infrastrukturne investicione banke.¹³ Dug je teorijski moguće smanjiti i pomoću monetarne politike (štampanja novca) samo što je za sada takva alternativa za rešavanje velike zaduženosti neprihvatljiva (Mencinger 2012).

Radikalno rešenje za krizu javnog duga jeste korišćenje koncepta „neprihvatljivog duga“ (Rejnhart, Rogof 2011) primenjenog 2008. godine u Ekvadoru. I kao što je ekvadorski predsednik Rafael Korea tada rekao „nacionalne obaveze su važnije od internacionalnih“. Ova teorija, koja ima legitimitet u međunarodnom pravu, mogla bi da prekine lanac neprekidnog zaduživanja države¹⁴, posebno kada ta finansijska sredstva nisu korišćena u interesu građana. Ali, za takvo delovanje potrebna je velika politička hrabrost i podrška građana, uz okretanje alternativnim izvorima finansiranja. Srbija je, na žalost, takvu priliku propustila posle političkih promena iz 2000. godine (Anđelković

¹³ Neizvesno je kako će sve to funkcionisati jer to ne odgovara interesima globalne finansijske elite.

¹⁴ Značajno je napomenuti da je Generalna skupština UN većinom glasova usvojila Rezoluciju 68/304 9. septembra 2014. godine kojom je odlučeno da se formira multilateralna konvencija čija primena će stvoriti legalne okvire za restrukturiranje državnih dugova svih zemalja.

2013). Čak i kada bi se optimistički scenario fiskalne konsolidacije mogao ostvariti onako kako je to predviđeno, postoje mnoge neizvesnosti u budućem trogodišnjem periodu, kao što je, između ostalog, rast dolara u odnosu na evro što će uvećati naš dug imajući u vidu činjenicu da je oko 78% javnog duga Srbije u devizama.

2. INSTITUCIONALNO-PRAVNI OKVIRI BUDŽETIRANJA

Dostizanje makroekonomske stabilnosti je težak i ne lako ostvariv cilj za mnoge savremene države i njihove vlade. Isto važi i za Srbiju. Promene koje se ostvaruju u procesu budžetiranja deo su strategije reformisanja javnog sektora sa ciljem poboljšanja njegovog kvaliteta u smislu veće odgovornosti, discipline i korisnosti efekata budžetskih mera. Politika i praksa budžetiranja ukazuje na pokušaje i domašaje novih pristupa da se budžetiranje sistemski učini efikasnijim i da se sredstva racionalnije određuju i koriste za ostvarivanje budžetskih ciljeva i realizaciju javnih politika. Drugim rečima, rešenja se traže u uvođenju novih fiskalnih institucija (budžetske inovacije) kojima bi se, na izvestan način, ograničilo delovanje izvršne vlasti i ona učinila odgovornijom za upravljanje javnim finansijama. Fiskalna pravila i njihovo nadgledanje od strane fiskalnih saveta, programsko budžetiranje i budžetiranje na osnovu učinka uočljive su novine u savremenim budžetskim sistemima. Objektivna analiza budžetskog procesa u našoj zemlji ukazuje na brojne nedostatke, činjenicu da su nedovoljno

razvijene budžetske institucije i da se, u vremenu koje predstoji, dosta napora mora uložiti u pravcu inoviranja i unapređenja budžetiranja.

NEDOSLEDNOST U PRIMENI FISKALNIH PRAVILA

Uvođenje savremenih fiskalnih pravila označava prelazak od konvencionalnog ka modernom budžetiranju.¹⁵ Fiskalna pravila u Srbiji uvedena su na insistiranje MMF, kao deo finansijskog aranžmana, u cilju jačanja fiskalne odgovornosti vlade (Zakon o budžetskom sistemu, čl. 27e). Odnos vlade prema poštovanju zakonom ustanovljenih fiskalnih pravila u prethodnom periodu (maksimalno učešće duga opšte države u BDP od 45% – bez duga po osnovu restitucije, kao i učešće godišnjeg fiskalnog deficita u srednjem roku u iznosu 1% BDP), pokazuje da njihova normativna uređenost nije bila dovoljna garancija za odgovorno vođenje fiskalne politike. Naime, fiskalna pravila u Srbiji doživela su sličnu „sudbinu“ kao i fiskalna pravila u drugim državama, potvrđujući time da su očekivanja od njihovog uvođenja u budžetski sistem bila i velika i nerealna. Obezbeđenje fiskalne discipline i postizanje fiskalne održivosti u dužem roku u Srbiji je izostalo. Odgovori na probleme srpskih

¹⁵ Interes za fiskalna pravila znatno se povećao tokom devedesetih godina prošlog veka u cilju postavljanja okvira delovanja vlade. Uobičajeno je da se njima unapred određuje (ograničava) veličina budžetskog deficita ili kvantificira obim javnog duga u odnosu na BDP. U tom smislu, fiskalna pravila se definišu kao zakonska ili ustavna ograničenja koja postavljaju specifične limite fiskalnim indikatorima. Druga vrsta fiskalnih pravila predviđa ograničenja ili postupanja u proceduri donošenja fiskalnih odluka. Ova proceduralna pravila mogu se podjednako odnositi na opštu proceduru formulisanja fiskalne politike, kao i na postupke koji pomažu da se osigura izvršenje prihvaćenih fiskalnih pravila (Andelković 2010).

javnih finansija bili su neodgovarajući.

Iako je osnovni cilj fiskalnih pravila ispravno postavljen, a tiče se postizanja fiskalne konsolidacije u veoma otežanim aktuelnim finansijsko-ekonomskim kretanjima, paradoks njihove primene je u tome što od samih političara zavisi da li će ih dosledno poštovati. U uslovima nepostojanja sankcija za njihovo poštovanje i izostanka pozivanja na političku odgovornost s pravom se može postaviti pitanje: Da li su fiskalna pravila neophodnost ili samo jedna „dekorativna“ institucija? Iskustvo pokazuje da insistiranje na slepoj primeni fiskalnih pravila, nezavisno od tekućih makroekonomskih kretanja, dovodi u pitanje opravdanost njihovog postojanja. Navedeno znači da nije dovoljna samo politička doslednost za poštovanje fiskalnih pravila, već i spremnost za njihovo prilagođavanje ukoliko je to neophodno. Potrebno je procenjivanje fiskalne situacije koja treba da obuhvati dopuštene okvire odstupanja od propisanih ograničenja i nužnu meru redefinisavanja radi povećanja njihove fleksibilnosti (Andelković 2013).

Prava vrednost fiskalnih pravila, kao važnog elementa fiskalne odgovornosti, dolazi do izražaja u sadejstvu sa drugim budžetskim institucijama. Fiskalna pravila mogu biti delotvorna samo ukoliko su podržana drugim promenama u budžetiranju: produženjem vremenskog okvira od jedne godine na srednjoročni okvir, opreznim projekcijama budućih budžetskih uslova, procenama uticaja političkih promena na buduće budžete, procedurama za nadgledanje budžetskih rezultata i preduzimanjem korektivnih akcija kada je to neophodno, kao i mehanizmima sankcionisanja (Schick,

2003). Preko ovog niza institucionalnih aranžmana stvaraju se preduslovi za realizaciju svrhe fiskalnih pravila kroz budžetsku politiku i izvršenje budžeta. Njihovo nepostojanje znači nastavak nespremnosti da se fiskalna pravila poštuju u budućnosti. Drugim rečima, razvoj i unapređenje budžetskog procesa u Srbiji potrebno je organizovati u okviru logičkog hijerarhijskog redosleda – uspostavljanje efikasnog budžetskog procesa na godišnjem nivou i njegovo poštovanje u toku kalendarske godine, postepen prelazak na srednjoročni budžet u cilju povećanja fiskalne predvidivosti, razvoj programske strukture budžeta i, konačno, uspostavljanje budžeta na osnovu indikatora performansi (učinaka) kako bi se maksimizirao kvalitet usluga koje javni sektor pruža. Međunarodna iskustva pokazuju da pokušaji da se preskoči neka faza razvoja budžetskog procesa dovode do kontraproaktivnih ishoda (Fiskalni savet 2014). Shodno tome, delimo mišljenje da su potpun obuhvat institucija u okviru državnog sektora, obračun deficita u skladu sa međunarodnim standardima, postojanje kredibilnog okvira za vođenje budžetskih pregovora na tehničkom nivou, postojanje sistema za praćenje osnovnih informacija poput docnji budžetskih korisnika i broja zaposlenih radnika u sektoru opšte države, jaki kadrovski i operativni kapaciteti budžetskih sektora korisnika javnih sredstava, nužne pretpostavke uklanjanja postojećih nedostataka i unapređenja transparentnosti i efikasnosti budžetskog procesa i, istovremeno, pokazatelji opredeljenja da se poštuju pravila o fiskalnoj

odgovornosti i ne iskrivljuje slika o stanju javnih finansija u Srbiji (Fiskalni savet 2014).

DELOVANJE FISKALNOG SAVETA

Fiskalni saveti su svojevrsna „dopuna“ fiskalnih pravila, tj. posebna institucija koja nadzire njihovu primenu i treba da doprinese vođenju optimalne fiskalne politike. Fiskalni savet u Srbiji ima važnu ulogu budući da svojim analizama, mišljenjima i predlozima upozorava Vladu na posledice nepoštovanja fiskalnih pravila. On formalno nema moć da odlučuje o vođenju fiskalne politike i uglavnom ostvaruje savetodovnu ulogu.¹⁶ Kao nezavisno stručno telo, Fiskalni savet je formiran da bi, pored nadzora nad sprovođenjem fiskalnih pravila, izvršio uticaj na unapređivanje kulture fiskalne odgovornosti i na formiranje javnog mnjenja u vezi sa fiskalnom politikom. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Fiskalni savet je, kao državni organ, odgovoran Narodnoj skupštini (Zakon o budžetskom sistemu, čl. 92a).

U svom dosadašnjem radu Fiskalni savet često se suočavao sa problemima nepoštovanja fiskalnih pravila što se negativno odrazilo na stanje javnih finansija u Srbiji i nivo fiskalne odgovornosti. Delovanje Fiskalnog saveta treba, i u narednom periodu, da utiče na kvalitet javne rasprave o fiskalnoj politici. Očekivanje je da Fiskalni savet omogući smanjenje asimetričnosti informacija vezanih

za vođenje fiskalne politike što se do sada pokazalo kao plodno tlo za sklonost ka fiskalnom deficitu i javnom zaduživanju. U teoriji se, u tom smislu, smatra da samo dobro informisani birači mogu sankcionisati neodgovorne političare na sledećim izborima (Debrun, Takahashi 2011). Uz to, važan je i zadatak fiskalnog saveta kao fiskalnog „posmatrača“ objektivnosti i transparentnosti budžetskog procesa i održivosti budžetske politike u podržavanju procesa fiskalne konsolidacije kroz uspostavljanje narušene fiskalne discipline (Posner, Blöndal 2011).

Potencijal Fiskalnog saveta da podrži fiskalnu konsolidaciju u Srbiji jeste i biće određen nivoom kredibiliteta koji savet ima u javnom mnjenju, kao i spremnošću Vlade sa saslušati i uvažiti mišljenja saveta u procesu donošenja fiskalnih odluka. Vredno je pažnje shvatanje, preovlađujuće u literaturi, da bi Fiskalni savet mogao da ima neposredan disciplinirajući efekat u meri u kojoj sklonost ka deficitu zavisi od nedovoljnog razumevanja dugoročnih posledica fiskalne politike i među političarima i među biračima ili kada političari deluju u sopstvenom interesu (Calmfors 2011).

Nerazumevanja (sukobi) koja su se ispoljila na relaciji Fiskalni savet Srbije – vlast poznati su iz prakse većine država (Gligorov 2013). Prvo se može reći da je savet nestručan jer ili pograšno tumači fiskalne propise i politiku ili greši u analizi tekućih kretanja u budžetskim prihodima ili rashodima. Druga primedba je da Fiskalni savet predlaže štednju kako se ne bi prekršila pravila ili kako rast javnog duga ne bi težio

¹⁶ Nadležnosti Fiskalnog saveta pretežno se odnose na nivo Republičke vlasti koji je inače dominantan u okviru sektora opšte države.

da postane neodrživ. O recesionim posledicama takve politike moraće da brine aktuelna ili neka druga vlada. Fiskalnom savetu može se prigovoriti da je politizovan zbog predlaganja oštrijih mera štednje kao posledica uobičajenog političkog ciklusa.

Krucijalno pitanje koje, čini se, ostaje nerešeno tiče se činjenice da Fiskalni savet, iako formalnopravno odgovoran Narodnoj skupštini, nije nužno zaštićen od političkog pritiska. Da li će na takve pritiske Fiskalni savet ostati imun i uvek ukazati na poželjan pravac vođenja optimalne fiskalne politike, nezavisno od kratkoročnih i srednjoročnih interesa političara? Pouzdan odgovor na ovo pitanje daće aktivnosti Fiskalnog saveta u vremenu koje je pred nama.

PRIMENA PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA

Programska struktura budžeta i indikatori učinaka (performansi), čije je uvođenje u Srbiji predviđeno za 2015. godinu, predstavljaju napredniji način planiranja i izvršenja budžeta u odnosu na postojeći. Da li je „sazrelo vreme“ za njegovu primenu ukoliko su ispoljeni nedostaci osnovnih elemenata budžetskog procesa? Uporedna iskustva ukazuju da nije i da je, najpre, neophodno otkloniti postojeće probleme u procesu budžetiranja.

Programsko budžetiranje (*Program Budgeting*) označava budžetski sistem koji: organizuje zahteve za finansiranje prema prioritetima; raspodeljuje budžetska sredstva na programe koji imaju za cilj ostvarenje rezultata politika; omogućava izbor između

konkurentskih zahteva za sredstvima; unapređuje transparentnost donošenja odluka o budžetu; unapređuje odgovornost za iskorišćena sredstva, pružene usluge i ostvarene krajnje rezultate (Andelković 2010).

Inicijative i naponi za prelazak na programski budžet u Srbiji prisutni su još od 2005. godine, ali je napredak ka ispunjavanju preduslova za uspešno uvođenje programskog budžeta bio skroman.¹⁷ Koncept, metodologija i odgovornost za uvođenje programskog budžeta često su se menjali. Imajući u vidu činjenicu da godišnji budžetski proces pati od velikog broja nedostataka i slabosti i da srednjoročno budžetiranje nije zaživelo u praksi (srednjoročni budžetski okvir samo formalno postoji na papiru u Fiskalnoj strategiji), ključni preduslovi za uspešno uvođenje programskog budžetiranja (kao i budžetiranja na osnovu učinaka) nedostaju. Uvođenje programske klasifikacije i na centralnom i na lokalnom nivou vlasti paralelno u istoj godini dodatno osujećuje uspeh primene programskog budžetiranja s obzirom da međunarodna praksa ukazuje na neophodnost da se adekvatna programska klasifikacija prvo uvede i razradi na centralnom nivou pre nego što je uvedu programski budžeti lokalnih samouprava. Primena programskog budžetiranja jeste budžetska inovacija koja unapređuje budžetski proces, ali nikako ne stavlja po strani potrebu unapređivanja ključnih netransparentnih oblasti

¹⁷ Tokom 2006. godine pet ministarstva počelo je svoje budžete (pilotprogrami) da organizuje u skladu sa programskom strukturom, koja je po prvi put prikazana u budžetu za 2008. godinu. Tokom 2013. godine svega sedam od 54 budžetska razdela u potpunosti je bilo pokriveno programskom strukturom.

budžetskog sistema u našoj zemlji (Fiskalni savet 2014).

PERSPEKTIVE UVOĐENJA BUDŽETIRANJA NA OSNOVU UČINKA

Budžetiranje na osnovu učinaka (*Performance Budgeting*) ili krajnjih rezultata fokusira se na performanse utrošenih budžetskih sredstava. Vladine aktivnosti i transakcije klasifikuju se po funkcijama i programima u skladu sa opštim prioritetima vlade, uspostavljaju se indikatori učinka za svaki program i aktivnost i mere se troškovi tih aktivnosti i isporučenih output-a. Indikatore performansi najbolje je uvesti tek nakon što je programska klasifikacija uspešno implementirana i razrađena.

Baziranje budžetskog procesa na indikatorima performansi trošenja javnih sredstava predstavlja najviši stadijum razvoja budžetskog sistema. Orijentacija na rezultate, efekte pruženih javnih usluga (obavljanje državne aktivnosti) zahteva pribavljanje informacija o učinku i njihovo korišćenje u procesu budžetiranja. U praksi je teško meriti performanse, zbog mnoštva razloga, a posebno zato što izostaje motivacija da se minimiziraju troškovi kako bi ukupan efekat javne potrošnje bio društveno optimalan u datim okolnostima (Anđelković 2009).

Budžet orijentisan ka rezultatima, u našim uslovima, može se smatrati krajnjim dalekosežnim ciljem s obzirom da zahteva ispunjenje mnoštva pretpostavki. Neophodno je, najpre, povećanje stepena decentralizacije

budžetskog procesa¹⁸ u kojem se efikasnost pojedinačnih budžetskih korisnika ocenjuje na osnovu relevantnih indikatora učinkovitosti utrošenih budžetskih sredstava, čiji je razvoj zadatak pun izazova. Step ispunjenosti javnih politika nije uvek moguće adekvatno kvantifikovati bilo iz konceptualnih, bilo iz praktičnih razloga. Razvoj budžetskog sistema na indikatorima performansi, u ovom trenutku, u slučaju pojedinih budžetskih korisnika i nije moguće tehnički rešiti na zadovoljavajući način u smislu povećanja informacionog sadržaja postojećeg budžetskog procesa (Fiskalni savet 2014).

ZAKLJUČAK

Analiza je pokazala da zbog odabranog koncepta ekonomske politike i spoljnih i unutrašnjih okolnosti upravljanje javnim finansijama postaje sve teže u Srbiji. Česti rebalansi budžeta poslednjih godina i slaba budžetska kontrola predstavljaju nestabilno okruženje za vođenje odgovorne fiskalne politike. Nagomilavanje fiskalnog deficita i javnog duga pogoršalo je finansijsko stanje države sa vrlo izvesnom pretnjom padanja u dužničku krizu. Proces fiskalne konsolidacije se javlja nužnim ne samo zbog sopstvenih potreba nego i pod uticajem spoljnih poverilaca. Mere fiskalnog prilagođavanja predviđene u Fiskalnoj strategiji za

¹⁸ Dosledna primena budžetskog procesa baziranog na indikatorima performansi podrazumeva decentralizaciju i davanje većih nadležnosti budžetskim korisnicima. To može da poveća prostor za kontraproduktivno trošenje sredstava imajući u vidu izrazito niske operativne mogućnosti za efikasan nadzor i prevenciju fiskalno neodgovornog ponašanja budžetskih korisnika (Fiskalni savet 2014)

naredni trogodišnji period usmerene su najvećim delom na smanjenje rashoda. Postoji bojazan da mere štednje neće stvoriti uslove za fiskalnu stabilnost ukoliko država ne posveti veću pažnju ekonomskom rastu. Bez povećanja BDP ne može jačati ekonomski potencijal (poreska baza) društva što vodi u dalje zaduživanje. Za postizanje pozitivnih rezultata, uz prevazilaženje svih budućih ograničenja, važan je širi društveni konsenzus i razumevanje građana (kao birača, poreskih obveznika, ali i korisnika budžetskih sredstava) da će nedavno usvojena Fiskalna strategija omogućiti prevazilaženje ekonomskih teškoća i da neće pogoršati životni standard.

Uticaj budžetskih institucija u domenu boljeg upravljanja javnim finansijama u Srbiji nije na zadovoljavajućem nivou. Dosadašnja nedoslednost u primeni fiskalnih pravila nepovoljno je uticala na osiguranje kredibiliteta vlade tokom vremena. Potpuna primena budžetskih inovacija, imajući u vidu ispoljene nedostatke budžetskog procesa u Srbiji, rezervisana je za budućnost. Samim tim, ograničenje rasta budžetskih izdataka i smanjivanje budžetskog deficita, kao i poboljšanje upravljanja budžetskim sredstvima sa orijentacijom na programsko budžetiranje i ostvarene efekte preduzetih budžetskih mera, biće praćeni značajnim izazovima. Prvenstvo nesumnjivo treba dati otklanjanju najvećih nedostataka budžetiranja u Srbiji, pa, nakon toga, primeniti najnaprednije metode budžetiranja čiji primarni cilj nisu javne uštede, već unapređenje kvaliteta javnih usluga. One podrazumevaju postepenu primenu, imajući u vidu da se radi o procesima koji zahtevaju dug

vremenski period, odlučnu političku podršku i izgradnju kadrovskih i operativnih kapaciteta u nadležnim budžetskim sektorima (prvenstveno budžetskom odeljenju Ministarstva finansija).

LITERATURA

1. Anđelković, M. (2013). „Uloga fiskalnih pravila u stabilizaciji javnih finansija“. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 65/2013, str. 181-200.
2. Anđelković, M. (2013). „Privlačnost PDV u kontekstu ekonomske krize“. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 64/2013, str. 1-12.
3. Anđelković, M. (2010). *Budžetsko pravo*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, str. 120-121; str. 128-129.
4. Anđelković, M. (2009). „Usavršavanje metoda budžetiranja – put ka racionalizaciji javne potrošnje“. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 53/2009, str. 109-123.
5. Arsić, M., Nojković, A., Randelović, S., Mićković, S. (2012). *Strukturni fiskalni deficit i dinamika javnog duga Srbije*. Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, str. 108-111.
6. Calmfors, L. (2011). „The Role of Independent Fiscal Policy Institutions“. *CESifo Working paper*, No. 3367, p. 4-31.
7. Debrun, X., Takahashi, K. (2011). „Independent Fiscal Council in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?“ *CESifo DICE report*, No. 3/2011, p. 44-49.
8. Fiskalni savet. *Budžetski proces u Republici Srbiji: nedostaci i preporuke*, decembar 2014. www.fiskalnisavet.rs
9. Fiskalni savet. *Pregled uspešnih fiskalnih konsolidacija u Evropi: mere, efekti i poruke*, septembar 2014. www.fiskalnisavet.rs
10. Gligorov, V. (2013). „Fiskalni sirenski zov“. *Političke perspektive*, br. 2/2013, str. 43-48.
11. Gligorov, V. „Saveti ministru ekonomije“. *Peščanik*-<http://pescanik.net-12/10/2013>.
12. Keen, M. (2013). „Tax Policy for Consolidation and Growth“. *European Commission, Economic Papers* 502 /August 2013. The Role of tax policy in times of fiscal consolidation, Savina Princen and Gilles Mourre.
13. Labus, M., Labus, M. (2015). „Policy mix for fiscal consolidation in Serbia: Conditional forecast approach“. *Ekonomika preduzeća*, br. 1-2/2015, p. 17-30.
14. Madžar, Lj. (2013). „Alternative i rizici fiskalne konsolidacije u Srbiji“, *Škola biznisa*, br. 3-4/2013, str. 12-55.
15. Mencinger, J. (2012). „Da li štednja u javnom sektoru može da spasi evro?“ *Izazovi evropskih integracija*, br. 21/2012, str. 27-42.
16. Miljković, D. (2015). „Međunarodni računovodstveni standard 21 – Nevidljivi virus u ekonomskom sistemu ili moćno ekonomsko oružje“. www.nspm.rs.
17. Molnar, M. (2012). „Fiscal consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?“ *OECD Economic department Working papers*, No. 936, OECD Publishing, p. 123-149.
18. Nikolić, G. (2014). *Ekonomija krize*. Arhipelag, Institut za evropske studije, Beograd, str. 155.
19. Petrović, P., Brčević, D. (2014).

- „Fiscal consolidation: precondition for growth“. *Ekonomka preduzeća*, br. 1-2/2014, str. 21-34.
20. Posner, P., Blöndal, J. (2012). „Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations Governance“. *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. No. 25 (1) January, p. 11-34.
21. Prašcević, A. (2013). „Pravila ili koordinacija monetarne i fiskalne politike – teorijski aspekt“. *Ekonomске ideje i praksa*, br. 8/2013, str. 35-52.
22. Rejnhart, K., Rogof, K. (2011). *Ovog puta je drugačije*. Beograd: Službeni glasnik, str. 109-110.
23. Schick, A. (2003). „The role of budget rules in budgeting“. *OECD Journal on budgeting*. Vol. 3. No. 3, p. 7-34.
24. Vaughan-Whitehead, D. (2012). „Šok javnog sektora u Europi: Između strukturnih reformi i kvantitativnih prilagodbi“, prevod, *Revija za socijalnu politiku*, Zagreb, br. 3/2012, str. 273-301.
25. Zakon o budžetskom sistemu, Republika Srbija, *Sl. glasnik RS*, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011.... 108/2013, 142/2014.

PROMENE PORESKIH ZAKONA KAO DEO PAKETA EKONOMSKIH REFORMI U REPUBLICI SRBIJI

CHANGES OF THE TAX LAWS AS A PART OF THE ECONOMIC REFORMS PACKAGE IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Dr Snežana STOJANOVIĆ

Sažetak

U cilju ublažavanja efekata finansijske krize, Vlada Republike Srbije preduzela je reforme u različitim oblastima. Jednu od značajnih reformi iz ekonomskog programa Vlade predstavlja poreska reforma u okviru mera fiskalne konsolidacije. Rad se bavi analizom i ocenom usvojenih poreskih rešenja i njihovim doprinosom smanjenju državnog duga, poboljšanju privredne situacije i podizanju životnog standarda građana.

Ključne reči: *finansijska kriza, ekonomski program, poreska reforma, porezi, poreski sistem*

Abstract

With an aim to lessen effects of the financial crisis, the Government of the Republic of Serbia has undertaken reforms in different spheres. One of the important reforms of the economic program of the Government is the tax reform within the frame of the fiscal consolidation measures. The paper gives an analysis and evaluation of the adopted tax measures and their contribution to the public debt level lowering, improvement of the economic situation and life standard of the citizens.

Key words: *financial crisis, economic program, tax reform, taxes, tax system*

UVOD

Na svom putu ka članstvu u Evropskoj uniji, Republika Srbija izvršila je brojne reforme različitih oblasti svog društveno-ekonomskog funkcionisanja; usvojeni su brojni reformski zakoni i podzakonski akti koji omogućuju da Srbija stane “rame uz rame” sa razvijenim ekonomijama. Ipak, životni standard građana je još uvek znatno ispod evropskog proseka, što je, pre svega, posledica nezavidne situacije u kojoj se našla srpska privreda: privatizacija velikog broja nekada državnih i/ili društvenih preduzeća neuspešno je završena; znatan broj ovih preduzeća zatvoren je zbog velikih dugovanja; poljoprivreda je prilično uništena, a srpska sela gotovo zamrla zbog iseljavanja mlađe populacije u gradove. S druge strane, iako država već godinama unazad pokušava da, davanjem različitih olakšica, podstakne razvoj malih privatnih preduzeća i preduzetništva, uslovi poslovanja su i dalje uglavnom nepovoljni, zbog čega je “životni vek” malih radnji i preduzeća veoma kratak. Ovo je dovelo do sve većeg gašenja privredne aktivnosti, povećanja nezaposlenosti, pada životnog standarda, odliva srpske radne snage u države koje im mogu pružiti povoljnije uslove za život. I čini se da brojni pokušaji srpske vlade da oživi privredu, poveća zaposlenost i životni standard građana, kao da “padaju u vodu”, jer i kada se učini pozitivan pomak i kada neka mera počne da donosi pozitivne rezultate, desi se nešto nepredviđeno. To je bio slučaj sa izbijanjem globalne finansijske krize, koja je u početku

najviše pogodila najrazvijenije ekonomije sveta, a to se onda odrazilo i na ostale države, pa i Srbiju. Tako je u Srbiji javni dug krajem 2008. godine iznosio 30% BDP, a pod uticajem finansijske krize udružene sa drugim činocima, na kraju 2013. godine javni dug Republike porastao je na čitavih 61% BDP. Pored ovoga, političke okolnosti već dugo vremena se negativno održavaju na Srbiju i njeno rangiranje u svetu. Naročito je tome doprinelo proglašenje nezavisnosti Kosova 2008. godine i njeno priznavanje od strane većine država Evropske unije i šire, kao i odlučno opredeljenje srpske vlade da zadrži suverenitet nad južnom pokrajinom. Godine 2014. poplave su u dva navrata razorile više gradova i naselja u Srbiji i ostavile značajan trag na srpsku privredu i budžet, kao i same građane.

Prvi značajniji paket mera fiskalne konsolidacije, koji je usvojen krajem 2012. godine, uglavnom se odnosio na javne prihode i povećanje njihovih stopa, dok su mere preduzete u oblasti rashoda obuhvatile “zamrzavanje” plata u javnom sektoru i penzija, ukidanje sopstvenih prihoda budžetskih korisnika, odnosno njihov priliv u republički budžet, smanjivanje i racionalizaciju različitih troškova. Međutim, i pored preduzetih mera ostvareni rezultati nisu bili ispunili očekivanja, a nivo javnog duga nastavio je da raste. Da bi se, koliko je to moguće, negativni efekti krize otklonili ili makar ublažili, kao i radi “pokretanja” srpske ekonomije i daljeg ispunjavanja zahteva kojima Evropska unija uslovljava članstvo,

Vlada Republike Srbije nastavila je već započete reforme i sačinila novi program mera koje treba preduzeti u godinama pred nama. Jednu od važnih oblasti predstavlja oblast javnih finansija i budžetiranja. Fiskalna reforma odnosi se i na prihodnu i na rashodnu stranu budžeta, pri čemu se posebno ističu promene poreskih propisa, sa prvenstvenim ciljem da se oni usklade sa propisima modernih tržišnih ekonomija, ali i radi obezbeđivanja što više budžetskih prihoda.

PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI

Kao što je pomenuto, aktuelna srpska vlada preduzela je i preduzima različite mere radi ublažavanja efekata finansijske krize i daljeg ispunjavanja uslova za članstvo u Evropskoj uniji. Marta 2015. godine usvojen je *Nacionalni program ekonomskih reformi za period od 2015. do 2017. godine* u kome je predstavljena analiza dosadašnjih reformi i plan preduzimanja daljih koraka u naredne dve godine. Strategija reformi u skladu je sa neophodnošću “zadovoljavanja ekonomskih i političkih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji”, zbog čega Vlada Republike Srbije svojim merama nastoji da obezbedi “jačanje administrativnih kapaciteta i stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina, razvoj tržišne ekonomije i jačanje njenih kapaciteta da odgovori na pritisak konkurencije i tržišnih snaga iz Evropske unije, kao i stvaranje stabilnog ekonomskog

i monetarnog okruženja”¹. U tom smislu, usvojeni su zakoni kojima su reformisane oblasti: radnih odnosa; obaveznog socijalnog osiguranja; različitih privrednih grana, među kojima posebno građevinska industrija; usvojeni su novi zakoni o privatizaciji i stečaju; novi poreski zakoni, itd. U vezi sa ovim, kao osnovni ciljevi ekonomske politike Srbije u naredne dve godine utvrđeni su: (1) uspostavljanje makroekonomske stabilnosti putem mera fiskalne konsolidacije i jačanje stabilnosti finansijskog sektora i (2) sprovođenje sveobuhvatnih strukturnih reformi koje treba da stimulišu privrednu aktivnost i omoguće povećanje konkurentnosti srpske privrede. Izmene postojećih i donošenje potpuno novih propisa treba da omoguće ostvarivanje ovih ciljeva. Svakako jedan od bitnih faktora rasta i razvoja privrede čine investicije, zbog čega su preduzete mere usmerene na priliv što većeg, uglavnom, stranog kapitala, ulaganjem u postojeće privredne subjekte ili, pak, započinjanjem potpuno nove privredne aktivnosti. Ovo znači ne samo povećanje zaposlenosti i podizanje privredne aktivnosti, nego i razvoj infrastrukture kroz izgradnju novih puteva i drugih infrastrukturnih objekata, kao i obnavljanje postojećih.

Jedan od najvažnijih elemenata ekonomskog programa Vlade Republike Srbije predstavlja fiskalna konsolidacija, usmerena na smanjivanje rashoda i ostvarivanje što većih ušteda u državnom budžetu, s jedne strane, i povećanje javnih

¹ Upared.: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program ekonomskih reformi za period od 2015. do 2017. godine*, mart 2015, str. 3

prihoda iz poreskih i drugih izvora, s druge strane. U tom smislu, izmene poreskih i sa njima povezanih propisa igraju značajnu ulogu.

REFORMA PORESKIH PRIHODA

Sastavni deo Nacionalnog programa ekonomskih reformi predstavlja *Fiskalna strategija*² u okviru koje su utvrđeni ciljevi i predložene mere koje treba preduzeti u toku 2015. godine, a čiji bi efekti bili vidljivi u 2016. i 2017. godini. Ujedno, u ovom dokumentu analizirane su mere preduzete u prethodnom periodu. Za razliku od ranije vođene fiskalne politike koja je bila ekspanzivna, aktuelna srpska vlast vodi restriktivnu politiku usmerenu na smanjivanje javnog duga kroz značajno smanjivanje javne potrošnje, s jedne strane i povećanje javnih prihoda, s druge strane. U domenu poreske politike, to je dovelo do podizanja stopa glavnih poreskih prihoda i preduzimanja mera za poboljšanje njihove naplate. U tom smislu, posebno su važne izmene: Zakona o porezu na dodatu vrednost³, Zakona o porezu na dobit pravnih lica⁴, Zakona o porezu na dohodak građana⁵ i Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji⁶, ali i drugih poreskih zakona, kao i usvajanje velikog broja

² Vid: Vlada Republike Srbije, *Fiskalna strategija za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu*

³ *Sl. glasnik RS*, br. 84/2004, 86/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014 i 5/2015

⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 25/2001, 80/2002, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/3013, 108/2013, 68/2014 i 142/2014

⁵ *Sl. glasnik RS*, br. 25/2001, 80/2002, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/3013, 108/2013 i 68/2014

⁶ *Sl. glasnik RS*, br. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 i 105/2014

pratećih podzakonskih akata. Cilj poreske reforme je “uspostavljanje stimulativne poreske politike koja podstiče privredu i zapošljavanje”⁷.

Porez na dohodak građana je jedan od prvih poreskih oblika kod koga su izvršene značajnije promene. Ovde se posebno ističe promena visine stopa po kojoj se oporezuju pojedini prihodi. Tako je 2013. godine stopa poreza na zarade sa 12% snižena na 10%. Ujedno promenjene su i stope po kojima se plaćaju porezi na druge pojedinačne prihode fizičkih lica, pa su tako aktuelne stope propisane Zakonom o porezu na dohodak građana sledeće: stopa poreza na zarade je 10%⁸; poreza na prihode od samostalnih delatnosti – 10%⁹; poreza na prihode od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine – 20%¹⁰; poreza na prihode od kapitala¹¹ – 15% (izuzev u slučaju prihoda od izdavanja sopstvenih nepokretnosti, koji se oporezuje po stopi od 20%)¹²; poreza na kapitalne dobitke – 15%¹³. Ostale vrste prihoda, koje obuhvataju: prihode od davanja u zakup pokretnih stvari; dobitke od igara na sreću; prihode od osiguranja lica; prihode sportista i sportskih stručnjaka i veliku grupu od 16 prihoda koji čine *druge prihode*, uglavnom se oporezuju po

⁷ Više vid.: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program ekonomskih reformi za period od 2015. do 2017. godine*

⁸ Vid: Član 16. Zakona o porezu na dohodak građana, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2001, ..., 68/2014

⁹ Vid: Član 38. Zakona o porezu na dohodak građana

¹⁰ Vid: Član 58. Zakona o porezu na dohodak građana

¹¹ Pod prihodima od kapitala se, prema aktuelnom rešenju, podrazumeva i prihod od izdavanja sopstvene nepokretnosti, pored prihoda koji su i ranije svrstavani u ovu grupu (kamata po osnovu zajma, štednih i drugih depozita; dividenda i učešće u dobiti; prinos od investicione jedinice otvorenog investicionog fonda). Upored.: Član 61. Zakona o porezu na dohodak građana

¹² Vid: Član 64. Zakona o porezu na dohodak građana

¹³ Vid: Član 77. Zakona o porezu na dohodak građana

stopi od¹⁴ 20%¹⁵. Izuzetak predstavljaju prihodi koji se ostvaruju po osnovu osiguranja fizičkih lica, na koje se primenjuje poreska stopa od 15%¹⁶. Karakteristično je da se prihodi od poljoprivrede i šumarstva više ne svrstavaju u grupu prihoda na koje se primenjuju odredbe Zakona o porezu na dohodak građana, budući da su odredbe koje su se odnosile na ovaj prihod brisane.

Značajne promene u oblasti oporezivanja fizičkih lica izvršene su i kod godišnjeg poreza na dohodak građana. Tako su ranije obveznici ovog poreza bili rezidenti – ukoliko su u toku godine ostvarili ukupni neto prihod veći od trostruke prosečne godišnje zarade po zaposlenom u Republici, dok je za nerezidente, za prihod ostvaren na teritoriji Srbije, obaveza nastajala ako je prihod prelazio petostruku prosečnu godišnju zaradu po zaposlenom u Republici u prethodnoj godini. Aktuelno rešenje ne pravi razliku između rezidenta i nerezidenta u pogledu donjeg limita kada se pojedinačna kategorija podvodi pod pojam poreskog obveznika. Jedina razlika, koja je i logična, je u tome što su nerezidenti obveznici samo za dohodak ostvaren na teritoriji Srbije, a rezidenti kako za dohodak ostvaren na teritoriji Srbije, tako i za dohodak ostvaren u drugim državama¹⁷. U pogledu stope godišnjeg poreza na

dohodak građana, nema promene, i dalje se vrši oporezivanje po tranšama, pri čemu u prvoj tranši osnovica obuhvata iznos od trostruke do šestostruke prosečne godišnje neto zarade, na koji se primenjuje stopa od 10%, dok u drugoj tranši osnovica obuhvata iznos koji premašuje šestostruku prosečnu godišnju neto zaradu, a koji se oporezuje na način da se stopa od 10% primenjuje na iznos do šestostruke prosečne godišnje neto zarade, a stopa od 15% na iznos koji prelazi ovaj limit.¹⁸ Dalju specifičnost i novinu kod ovog poreskog oblika predstavlja promena roka za podnošenje poreske prijave – dok je ranije poresku prijavu trebalo podneti do 15. marta naredne godine za obavezu iz prethodne kalendarske (poreske) godine, sada je rok pomećen za dva meseca unapred, pa se poreska prijava podnosi do 15. maja¹⁹. Tako će 2015. godina biti prva godina u kojoj se primenjuje novi rok. Takođe, po prvi put se prijava podnosi u elektronskom obliku, registrovanjem i direktnim slanjem Poreskoj upravi Republike Srbije, što je u skladu sa Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji²⁰ kojim su za različite poreske oblike propisani različiti rokovi kada poreske prijave počinju da se podnose isključivo elektronski²¹. Ovo je, svakako, u skladu sa opštom tendencijom ka digitalizaciji prisutnoj u različitim sferama. Sa aspekta poreske politike, elektronsko podnošenje poreskih prijave dovešće do pojednostavljenja

¹⁴ U druge prihode spadaju prihodi kao što su: oni koji se ostvaruju po osnovu ugovora o delu; prihodi po osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova zaključenih preko omladinske zadruge sa licem koje se školuje i ima manje od 26 godine; prihodi po osnovu dopunskog rada; prihodi po osnovu trgovinskog zastupanja; primanja članova organa uprave pravnog lica; naknade poslanicima i odbornicima; prihodi koje fizičko lice ostvari izdavanjem nepokretnosti u zakup, itd. Više vid.: Član 85 Zakona o porezu na dohodak građana

¹⁵ Vid: Stav 1 člana 86. Zakona o porezu na dohodak građana

¹⁶ Vid: Stav 2 člana 86. Zakona o porezu na dohodak građana

¹⁷ Upared: Stav 1. člana 87. Zakona o porezu na dohodak građana

¹⁸ Vid: Član 89. Zakona o porezu na dohodak građana

¹⁹ Vid: Član 92. Zakona o porezu na dohodak građana

²⁰ Vid: Stav 7. Člana 38. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Sl. glasnik RS*, br. 80/2002, ... 105/2014. Najpre je za podnošenje poreske prijave za godišnji porez na dohodak građana bio predviđen 1. april tekuće godine za dohodak iz prethodne godine, ali je na samom kraju 2014. godine taj rok pomećen za 45 dana, tako da je novi rok 15. maj

²¹ Vid: Člana 38. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji

procedure i efikasnije kontrole poreskih obveznika, a time i do poboljšanja naplate poreza. Trebalo bi da ova promena doprinese i smanjivanju poreske evazije i sive ekonomije.

Na ovom mestu treba pomenuti i značajne promene u sistemu socijalnog osiguranja, koje prate i dešavaju se istovremeno sa poreskom reformom, pri čemu je najvažnija usklađenost sa promenama u oporezivanju fizičkih lica, odnosno zaposlenih. Jedna od bitnih promena odnosi se na visine stopa po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje. Tako je, najpre, 2013. godine stopa doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO) povećana sa 22% na 24% (kada je stopa poreza na zaradu smanjena sa 12% na 10%), a zatim je 2014. godine izvršeno još jedno povećanje, tako da se sada PIO doprinosi obračunavaju po stopi od 26%. 2014. godine izvršeno je i smanjivanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje sa 12,3% na 10,3%. U skladu sa ovim, aktuelne stope doprinosa za obavezno socijalno osiguranje su: 26% za PIO (od čega se po stopi od 14% obračunavaju i plaćaju doprinosi na teret zaposlenih, a po stopi od 12% na teret poslodavca); 10,3% za zdravstveno osiguranje (odnosno 5,15% i na teret zaposlenog i na teret poslodavca) i 1,5% za osiguranje za slučaj nezaposlenosti (tj. 0,75% i na teret zaposlenog i na teret poslodavca)²². Povećanje stope PIO doprinosa, uz istovremeno smanjivanje stope poreza na zaradu i doprinosa za zdravstveno osiguranje, izvršeno je kako bi se nivo opterećenja zarade održao na manje-

²² Upored: Član 44. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Sl. glasnik RS*, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 47/2013, 108/2013 i 57/2014

više istom nivou, a da se prihodi iz ovih izvora više slivaju u PIO fond umesto u budžet Republike Srbije. Razlog za to, po svoj prilici, jeste nedostatak sredstava sa kojima se PIO fond suočava duži niz godina: ne samo da "hronično" nedostaju sredstva za isplatu penzija postojećim penzionerima, nego se broj lica koja odlaze u penziju iz godine u godinu povećava, dok je broj radno aktivnog stanovništva sve manji. Kako bi se obezbedila potrebna, sve veća, sredstva za isplatu penzija, PIO fondu se transferišu sredstva iz republičkog budžeta, pri čemu ta stavka na strani rashoda, konstantno raste.

Imajući u vidu da su poreska evazija i najveća nedisciplina u pogledu izvršavanja obaveze prisutne u oblasti obračunavanja i plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, uvedeno je elektronsko prijavljivanje radnika i podnošenje jedinstvene elektronske poreske prijave. Na ovaj način, porez na zaradu i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje iskazuju se na jednoj, elektronskoj prijavi i uplaćuju na jedan račun. Pored toga, predviđeno je i uvođenje Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja²³.

Pored promena u oblasti oporezivanja građana i plaćanja doprinosa, značajne promene izvršene su u oporezivanju pravnih lica. Tako je 2013. godine stopa poreza na dobit pravnih lica povećana sa 10% na 15%²⁴ i ukinute su brojne olakšice. Najpre je ukinuto poresko oslobođenje za koncesiono ulaganje, koje je podrazumevalo da se koncesiono preduzeće (ili koncesionar koji ima registrovano preduzeće za

²³ Više vid: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program ekonomskih reformi za period od 2015. do 2017. godine*, str. 70

²⁴ Vid: Član 39. Zakona o porezu na dobit pravnih lica, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2001, ..., 47/2013

obavljanje koncesione delatnosti) oslobađalo plaćanja poreza na dobit ostvarenu po osnovu prihoda od predmeta koncesije i to na period od deset godina od dana ugovorenog završetka koncesionog ulaganja u celini. U slučaju da koncesionar ostvari dobit pre završetka koncesionog ulaganja, u celini se oslobodio poreske obaveze²⁵. Takođe, ukinuti su i različiti oblici poreskih kredita odobravanih poreskim obveznicima: (1) za dobit ostvarenu u novoosnovanoj poslovnoj jedinici u nedovoljno razvijenim područjima (2) za investicije u osnovna sredstva; i (3) za novozaposlene radnike²⁶. Razlog za ovu meru, pre svega, treba tražiti u brojnim zloupotrebama kojima su obveznici pribegavali usled neusklađenosti poreskih i drugih propisa²⁷. Međutim, imajući u vidu važnost poreskih podsticaja za kvalifikovanje neke privrede kao konkurentne, podsticaji koji se odobravaju kod ulaganja u privredu Republike Srbije su zadržani, uz određene izmene. Ranije su bile predviđene dve vrste podsticaja: za “veliko” ulaganje (preko 600 miliona dinara) i “malo” ulaganje (preko 6 miliona dinara) u osnovna sredstva²⁸. U prvom slučaju odobravalo se oslobodjenje od plaćanja poreza na period od deset godina počev od prve godine kada je ostvarena oporeziva

dobit, uz obavezu zapošljavanja 100 radnika na neodređeno vreme i korišćenje osnovnih sredstava za obavljanje delatnosti registrovane u Srbiji. U slučaju “malog” ulaganja poresko oslobodjenje odobravalo se na period od pet godina počev od prve godine kada je ostvarena oporeziva dobit. Za oslobodjenje kod “malog” ulaganja dodatni uslovi bili su da se najmanje 80% sredstava u koja je izvršeno ulaganje koristi u registrovanoj delatnosti na području od posebnog interesa za Republiku i da u periodu ulaganja obveznik dodatno zaposli na neodređeno vreme najmanje pet novih radnika, pri čemu je najmanje 80% ovih lica trebalo da ima prebivalište i boravište na području od posebnog interesa za Republiku. U oba slučaja, oslobodjenje se odobravalo u srazmeri sa izvršenim ulaganjem. Izmenama Zakona o porezu na dobit pravnih lica iz 2013. godine, poresko oslobodjenje za “malo” ulaganje je ukinuto i to najverovatnije iz istog razloga zbog koga je ukinut poreski kredit za dobit ostvarenu u novoosnovanoj poslovnoj jedinici u nedovoljno razvijenim područjima (nepostojanje zakonske definicije “područja od posebnog interesa za Republiku”, odnosno “nedovoljno razvijenog područja”). Podsticaj kod “velikog” ulaganja je zadržan, s tim što je sada osnovni uslov ulaganje u visini od najmanje milijardu dinara. Povećanje poreske stope za pet procentnih poena i ukidanje većeg broja poreskih olakšica 2013. godine, doprinelo je efikasnijoj i većoj naplati prihoda po osnovu oporezivanja dobiti preduzeća.

Pored navedenog, značajno je i uvođenje u krug redovnih poreskih

²⁵ Ovo poresko oslobodjenje bilo je predviđeno članom 45. Zakona o porezu na dobit pravnih lica

²⁶ Reč je o olakšicama koje su bile propisane članovima 47-49. Zakona o porezu na dobit pravnih lica

²⁷ Jedan od najevidentnijih primera predstavljalo je nepostojanje propisa kojim se definiše nedovoljno razvijeno područje – Ministarstvo finansija treba da odobri poreski kredit u slučaju pokretanja poslovanja na određenom području, a da li ono i zaista predstavlja „nedovoljno razvijeno područje“ određivalo se diskreciono, od slučaja do slučaja, uz razna „dovijanja“ poreskih obveznika

²⁸ U pitanju su bili podsticaji predviđeni članovima 50a-50i Zakona o porezu na dobit pravnih lica

obveznika preduzeća koja se nalaze u postupku likvidacije, u postupku stečaja od dana donošenja rešenja o otvaranju stečajnog postupka do dana početka primene plana reorganizacije ili pravnosnažnog rešenja o nastavljanju stečajnog postupka bankrotstvom, kao i u postupku reorganizacije²⁹.

Kao i kod poreza na dohodak građana, i ovde treba istaći uvođenje obaveze elektronskog podnošenja poreske prijave, kako za porez na dobit, tako i za porez koji se obračunava i plaća po odbitku. Počev od 1. aprila 2015. godine prijava za porez na dobit podnosi se isključivo elektronski, dok je kao datum početka elektronskog podnošenja prijave za porez po odbitku predviđen 1. januar 2016. godine³⁰.

U cilju umanjivanja poreske evazije, koja je kod poreza na dobit posebno izražena u sferi povezanih preduzeća, veliki korak učinjen je 2013. godine kada je usvojen *Pravilnik o transfernim cenama i metodama koje se po principu "van dohvata ruke" primenjuju kod utvrđivanja cene transakcija među povezanim licima*³¹, kojim je predviđeno da poreski obveznik, uz poreski bilans, ima obavezu da podnese izveštaj o transfernim cenama, u punoj ili skraćenoj formi, zavisno od toga da li je evidentiran kao obveznik PDV-a ili ne³². Ovo, praktično, znači da obveznik čiji godišnji promet prelazi 8 miliona dinara ima obavezu sastavljanja punog izveštaja, dok ostali obveznici izveštaj podnose u skraćenoj formi. Izveštaj u punoj formi sadrži sledeće elemente: analizu grupe povezanih lica kojoj

²⁹ Ovo rešenje usvojeno je poslednjim izmenama Zakona o porezu na dobit pravnih lica. Vid.: *Sl. glasnik RS*, br. 68/14 (članovi 34-38 Zakona)

³⁰ Vid: Član 38. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji

³¹ Vid: *Sl. glasnik RS*, br. 61/2013 i 8/2014

³² Uopred: Član 2. Pravilnika i član 33 Zakona o porezu na dodatu vrednost

pripada obveznik; analizu delatnosti; funkcionalnu analizu; izbor metode za proveru usklađenosti transfernih cena sa cenama utvrđenim po principu "van dohvata ruke"; zaključak i različite priloge, dok se podaci sadržani u skraćenom izveštaju, po pravilu, odnose na: opis transakcije; vrednost transakcije i povezano lice sa kojim je transakcija izvršena. Pored ovoga, Pravilnikom su utvrđeni i detalji pravila za primenu svake od pojedinačnih metoda za utvrđivanje cene "van dohvata ruke" kojih je obveznik dužan da se pridržava kada se odluči za primenu konkretne metode³³. Donošenje i primena Pravilnika o transfernim cenama, ne samo što predstavlja značajno usklađivanje sa pravilima zemalja Evropske unije i OECD-a, već i značajan korak u borbi protiv poreske evazije kojoj su velika, posebno multinacionalna, preduzeća sklona.

Pored Pravilnika o transfernim cenama, treba istaći i usvajanje *Pravilnika o listi jurisdikcija sa preferencijalnim poreskim sistemom*³⁴ kojim je na "crnu listu" stavljena 51 država. U pitanju su države čiji su poreski sistemi svrstani u izrazito nepravične (takozvane "poreske rajeve") u smislu poreske konkurentnosti, budući da su poreske stope, pre svega u domenu oporezivanja dobiti preduzeća, izrazito niske ili su jednake nuli. U odnosu na ove jurisdikcije primenjuje se viša stopa poreza po odbitku (umesto 20% koliko je redovna stopa, primenjuje se 25%) na prihode koje ostvari nerezidentno lice iz neke od ovih jurisdikcija po osnovu autorskih naknada, kamata, naknada po osnovu

³³ Vid: Član 10–30a Pravilnika

³⁴ Vid: *Sl. glasnik RS*, br. 122/2012

zakupa i podzakupa nepokretnosti i pokretnih stvari i naknada po osnovu usluga, bez obzira na mesto njihovog pružanja ili korišćenja³⁵. Uvođenje više stope i donošenje podzakonskog akta u kome je tačno navedena lista država koje se smatraju “poreskim rajevima” predstavlja još jedan korak ka usklađivanju srpskih propisa sa propisima Evropske unije u kojoj se već duže vreme vodi intenzivna borba protiv nepravičnih poreskih režima. Ujedno je to jedna od mera preduzetih u borbi protiv poreske evazije i sive ekonomije u Srbiji.

U oblasti oporezivanja prometa, primena poreza na dodatu vrednost (PDV) od 2005. godine predstavlja značajan iskorak u usklađivanju srpskog poreskog sistema sa sistemima modernih tržišnih ekonomija. Prelazak na oporezivanje prometa u svakoj fazi, umesto samo u maloprodaji, doveo je do povećanja naplate i bolje kontrole poreskih obveznika. S obzirom na to da je u pitanju javni prihod koji donosi najviše sredstava državnom budžetu, a imajući u vidu krizu sa kojom se srpska ekonomija suočava, izvršeno je povećanje prvobitno uvedenih poreskih stopa. Prvo je od 1. oktobra 2012. opšta stopa povećana sa 18% na 20%, a zatim je počev od 1. januara 2014. posebna stopa povećana sa 8% na 10%. Takođe, kao i kod ostalih poreskih oblika, predviđeno je podnošenje poreske prijave u elektronskoj formi i to počev od 1. jula 2014. godine.

Za razliku od PDV-a, u oblasti pojedinačnih poreza na potrošnju, odnosno akciza, situacija je drugačija. Iako je prisutna tendencija povećanja stopa, prvenstveno kod duvanskih

prerađevina, nafte i naftnih derivata, prihodi koji se po ovom osnovu ostvaruju i dalje donose znatno manje sredstava u poređenju sa PDV-om i postepeno opadaju. Razloge uglavnom treba tražiti u padu životnog standarda i povećanju maloprodajnih cena (prvenstveno je to slučaj sa akcizama na duvanske prerađevine, tj. cigarete) i postojanju i dalje značajnog sivog tržišta ovih proizvoda, ali i snažnoj kampanji koja se vodi u cilju smanjenja broja pušača.

I prihodi od carina, kao pojedinačnih poreza na potrošnju, su manji u odnosu na prethodne godine. To je, uglavnom, posledica primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i ostalih sporazuma o slobodnoj trgovini, kao i postepenog smanjivanja i ukidanja pojedinih carinskih stopa. Ipak, Ministarstvo finansija očekuje porast prihoda od carina do 2017. godine, što argumentuje privođenjem kraju usklađivanja carinskih stopa sa Evropskom unijom.³⁶

Još jedan od poreskih oblika kod koga su izvršene značajne promene jeste porez na imovinu. Pre svega, treba navesti povećanje poreske stope koje je izvršeno još 2011. godine³⁷, ali čiji se efekat najviše osetio 2014. godine. Pored toga, počev od 1. januara 2014. godine

³⁶ Upored: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program ekonomskih reformi za period od 2015. do 2017. godine*

³⁷ Vid: Član 11. Zakona o porezima na imovinu, *Sl. glasnik RS*, br. 26/2001, 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013 i 68/2014. Ova promena uvedena je 2011. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 24/2011), kada je stavom 2. člana 11. Zakona predviđeno da ukoliko jedinica lokalne samouprave ne utvrdi visinu poreske stope ili je utvrdi preko maksimalnog iznosa, porez na imovinu utvrdiće se primenom najviše propisane poreske stope. S obzirom na to da lokalna samouprava ima mogućnost da utvrdi porez po stopi nižoj od zakonom propisane, ovakva odredba automatski znači da ako se ne donese rešenje o poreskoj obavezi, obveznik je dužan da plati porez po najvišoj zakonom propisanoj poreskoj stopi (0,4%, odnosno 0,3%).

obveznici koji vode poslovne knjige više ne plaćaju porez na imovinu prema knjigovodstvenoj vrednosti, već s obzirom na tržišnu vrednost nepokretnosti. Tako, aktuelne stope po kojoj se ovaj porez obračunava i plaća iznose: (1) za obveznika koji vodi poslovne knjige – 0,4% od tržišne vrednosti nepokretnosti; (2) za obveznika koji ne vodi poslovne knjige, a reč je o pravima na zemljištu – 0,30% od tržišne vrednosti zemljišta; (3) za obveznika koji ne vodi poslovne knjige, a poseduje prava na drugim nepokretnostima, poreska stopa utvrđena je po tranšama, zavisno od vrednosti nepokretnosti, pa se tako kreće do 0,40% kada je vrednost nepokretnosti do 10 miliona dinara do čitavih 2% ukoliko nepokretnost vredi preko 50 miliona dinara. Novinu u oblasti oporezivanja prava na nepokretnostima, tj. kod poreza na imovinu, predstavlja i uvođenje obaveze podnošenja poreske prijave elektronskim putem počev od 1. januara 2017. godine, što je i datum predviđen kao početak elektronskog podnošenja poreske prijave za poreze na nasleđe i poklone i porez na prenos apsolutnih prava³⁸.

U odnosu na lokalnu samoupravu, u skladu sa merama fiskalne konsolidacije, povećanju prihodne strane republičkog budžeta trebalo bi da doprinese i promena u sistemu transfera od Republike lokalnom nivou. Očekuje se da se u toku 2015. godine usvoje izmene Zakona o finansiranju lokalne samouprave³⁹ kojima bi se omogućilo efektivno smanjivanje transfera opštinama i gradovima i

njihovo podsticanje na povećanje naplate prihoda iz sopstvenih izvora.⁴⁰

ZAKLJUČAK

Početakom 2015. godine Vlada Republike Srbije usvojila je Nacionalni program ekonomskih reformi radi preduzimanja mera koje treba da dovedu do poboljšanja ekonomske situacije u državi, oporavka privrede i podizanja životnog standarda građana. Sastavni deo ovog programa predstavljaju i mere fiskalne konsolidacije, usmerene na povećanje prihodne i smanjenje rashodne strane državnog budžeta. U pogledu prihoda, posebno se ističu promene poreskih propisa sa ciljem efikasnije naplate i sve većeg usklađivanja sa propisima država Evropske unije i modernih tržišnih ekonomija. U tom pogledu značajne su promene izvršene kod pojedinačnih poreskih oblika, naročito u oblasti poreza na dohodak građana, poreza na dobit pravnih lica i PDV-a, ali i kod oporezivanja imovine: dok je stopa poreza na zarade smanjena (iz razloga povećanja stopa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje), stope ostalih poreskih oblika uglavnom su povećane. Ove mere rezultirale su i boljom naplatom prihoda. Boljoj naplati prihoda, svakako, ide u prilog i prelazak na elektronsko podnošenje poreskih prijava za skoro sve poreske oblike, čime se omogućuje brža i efikasnija komunikacija poreske uprave i poreskih obveznika, ali i bolja kontrola poreskih obveznika i smanjenje poreske evazije. U cilju

³⁸ Vid: Član 38. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji

³⁹ Vid: *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012 i 99/2013

⁴⁰ Upored: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program ekonomskih reformi za period od 2015. do 2017. godine*

smanjenja poreske evazije, usvojeni su i brojni podzakonski akti u domenu oporezivanja dobiti pravnih lica, među kojima se posebno ističu Pravilnik o transfernim cenama i Pravilnik o listi jurisdikcija sa preferencijalnim poreskim režimom.

Imajući u vidu veliku nedisciplinu i poresku evaziju u oblasti radnih odnosa i zapošljavanja, značajno je uvođenje jedinstvene elektronske prijave za porez na zaradu i doprinose za obavezno socijalno osiguranje i njihova uplata na jedinstveni fiskalni račun. Ova mera, kao i predviđeno uvođenje Centralnog registra socijalnog osiguranja obezbediće veću transparentnost i kontrolu, smanjenje evazije i efikasniju naplatu.

Planirana reforma sistema transfera od centralnog lokalnom nivou vlasti predstavlja još jednu u nizu mera koja treba da doprinese rasterećenju državnog budžeta i boljem balansiranju njegove prihodne i rashodne strane.

* * *

Neke od mera koje je Vlada preduzela već daju rezultate, od drugih se to očekuje u narednom periodu. Međutim, pitanje je da li je ovo dovoljno, da li bi trebalo voditi još restriktivniju fiskalnu politiku? Da li postoji mogućnost da se još negde ostvare uštede ili neke poreske stope (još) povećaju i neke olakšice ukinu? U ovom momentu, sa resursima kojima Vlada raspolaže i okolnostima koje nas okružuju (od kojih mnoge ne zavise od Srbije), zahtevima koje pred Srbiju stavljaju Evropska unija, MMF i drugi inostrani akteri, smatramo da je ostvaren značajan napredak na poboljšanju srpskog fiskalnog sistema

i politike. Naravno, potrebno je uraditi još toga u smislu poreske reforme i reforme sistema javnih prihoda, što je neminovno kako proces pregovaranja i sticanja članstva u Evropskoj uniji bude odmicao. Gledano iz ugla finansijske krize i smanjivanja javnog duga, preduzete su važne mere koje će, gledano na dugi rok, svakako doneti pozitivne rezultate: usvojeni su moderni zakoni i izgrađene institucije, značajno su smanjene birokratske procedure, uvedeni poreski i drugi podsticaji. Sve ovo jesu značajni, ali ne i dovoljni koraci. Da bi se obezbedio priliv, pre svega, stranih investicija i veće pokretanje privredne aktivnosti, pored pravne sigurnosti i političke stabilnosti, neophodno je i da postoji kontinuitet i konstantna opredeljenost za napredak.

LITERATURA

1. Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program ekonomskih reformi za period od 2015. do 2017. godine*, mart 2015.
2. Vlada Republike Srbije, *Fiskalna strategija za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu*
3. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Sl. glasnik RS*, br. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 i 105/2014
4. Zakon o porezu na dohodak građana, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2001,

- 80/2002, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/3013, 108/2013 i 68/2014
5. Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2001, 80/2002, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/3013, 108/2013, 68/2014 i 142/2014
6. Zakon o porezu na dodatu vrednost, *Sl. glasnik RS*, br. 84/2004, 86/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014 i 5/2015
7. Zakon o porezima na imovinu, *Sl. glasnik RS*, br. 26/2001, 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013 i 68/2014
8. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Sl. glasnik RS*, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 47/2013, 108/2013 i 57/2014
9. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012 i 99/2013
10. Pravilnik o transfernim cenama i metodama koje se po principu “van dohvata ruke” primenjuju kod utvrđivanja cene transakcija među povezanim licima, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2013 i 8/2014
11. Pravilnik o listi jurisdikcija sa preferencijalnim poreskim sistemom, *Sl. glasnik RS*, br. 122/2012

ODRŽIVOST BUDŽETSKOG SISTEMA U SRBIJI

THE SUSTAINABILITY OF THE BUDGET SYSTEM IN SERBIA

Prof. dr Zoran GRUBIŠIĆ, dr Sandra KAMENKOVIĆ
Beogradska bankarska akademija – Fakultet za bankarstvo, osiguranje i finansije
Beograd

Sažetak

Iako se zemlje EU postepeno oporavljaju od drugog talasa krize koji je nastupio tokom 2011. godine, Srbija se u 2014. godini nalazi u novoj recesiji. Čak i u poređenju sa zemljama iz okruženja Srbija se nalazi u nezavidnoj situaciji. Fiskalna strategija koju je Vlada Republike Srbije usvojila za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu usmerena je na fiskalnu konsolidaciju kako bi se preokrenula rastuća putanja javnog duga i tako izbegla nova kriza. U okviru strategije akcenat je stavljen na strukturne reforme koje su privredi Srbije, izvesno, neophodne i neodložne. Fiskalna strategija je dobila podršku MMF-a, kao i Fiskalnog saveta, te je od presudnog značaja istrajavanje na setu predloženih mera.

Ključne reči: *makroekonomske performanse, fiskalna konsolidacija, strukturne reforme*

Abstract

Although the EU is gradually recovering from a second wave of crisis that occurred in 2011, Serbia in 2014 entered a new recession. Serbia is in an unenviable situation even compared to the countries in the region. The fiscal strategy for 2015 with projections for 2016 and 2017 adopted by the Government of the Republic of Serbia is focused on fiscal consolidation in order to reverse the rising trajectory of public debt and thus avoid a new crisis. Within this strategy the emphasis is on structural reforms, which are certainly necessary and urgent in the economy of Serbia. The fiscal strategy has received support from the IMF, as well as the Fiscal Council, and it is essential to persevere on the set of proposed measures.

Key words: *macroeconomic performance, fiscal consolidation, structural reforms*

UVOD

U prvom delu rada predstavimo uporednu analizu značajnih makroekonomskih indikatora u zemljama jugoistočne Evrope. Akcenat će biti stavljen na makroekonomske performanse koje se tiču rezultata mera pre svega fiskalne politike koje su sprovedene u prethodnom periodu. Podaci su analizirani za 5 zemalja regiona: Srbiju, Bugarsku, Hrvatsku, Crnu Goru i Makedoniju. Cilj je uporediti performanse zemalja u regionu i specifičnosti Srbije u odnosu na zemlje iz okruženja.

U drugom delu će se detaljnije analizirati makroekonomski indikatori Srbije, kao i Fiskalna strategija Vlade republike Srbije za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu. Konačno, daće se mišljenje o usvojenoj fiskalnoj strategiji, ukazaće se na neka ograničenja i dati preporuke za naredni period.

1. UPOREDNA ANALIZA MAKROEKONOMSKIH POKAZATELJA SRBIJE SA ZEMLJAMA U OKRUŽENJU

Za analizu mnogih makroekonomskih pokazatelja režim

deviznog kursa se smatra važnom determinantom. Iako su zemlje regiona po mnogo čemu slične izvesno je da određene razlike potiču od različitih režima deviznog kursa. U regionu jugoistočne Evrope postoji čitava paleta režima deviznog kursa, od fiksnog deviznog kursa, poput dolarizacije i valutnog odbora, u Crnoj Gori, Makedoniji i Bugarskoj, do fleksibilnih deviznih kurseva, sa većim ili manjim nivoom oscilacija, poput Srbije i Hrvatske (Tabela 1).

Ipak, iako imaju različite režime, jedna karakteristika im je zajednička, a to je da su im valute na neki način povezane sa evrom, kurs im je ili fiksiran za evro ili je u nekoj zoni fluktuacije oko evra. Ovo se može smatrati prilično logičnim, imajući u vidu da su neke od tih zemalja već u Evropskoj uniji, poput Bugarske i odnedavno Hrvatske, ili teže da uđu u Evropsku uniju, koja zauzvrat, kao deo procesa integracije, traži da njihove nacionalne valute budu povezane sa evrom. Sve zemlje koje teže da se pridruže Evropskoj monetarnoj uniji moraju da provedu dve godine u ERM II mehanizmu. Ovaj mehanizam omogućava dnevne oscilacije od +/- 15% nacionalne valute u odnosu na evro.

Zagovornici fleksibilnih režima deviznog kursa tvrde da su ovi režimi

Tabela 1: Režimi deviznog kursa u odabranim zemljama

Zemlja	Režim deviznog kursa
Bugarska	Valutni odbor (evro)
Srbija	Rukovođeno plivajući devizni kurs
Hrvatska	Rukovođeno plivajući devizni kurs
Crna Gora	Dolarizacija
Makedonija	Fiksni devizni režim (evro)

Izvor: Veb sajтови Centralnih banaka zemalja

efikasniji u otklanjanju neravnoteže platnog bilansa. Takođe, pošto je spoljna ravnoteža automatska, on pomaže uspostavljanju unutrašnje ravnoteže zemlje, ili drugih ekonomskih ciljeva. Sa druge strane, zagovornici fiksnih režima deviznog kursa tvrde da ovaj režim omogućava redukciju neizvesnosti, što podstiče povećanje međunarodne trgovine i investicija (Domac, Peters and Yuzefovich, 2001) (Tabela 2).

ispunjavanju kriterijume EU u vezi maksimalnog nivoa fiskalnog deficita (maksimum 3% BDP-a). Takođe, treba naglasiti da od posmatranih zemalja Srbija u 2014. godini ima najveći nivo fiskalnog deficita, što svakako nije dobra okolnost (Tabela 3).

Blizanački deficiti podrazumevaju da smanjenje budžetskog deficita vodi ka smanjenju deficita platnog bilansa. Teoretski, mehanizam koji objašnjava blizanački deficit može se objasniti

Tabela 2: Bilans tekućeg računa (u procentu BDP-a) u odabranim zemljama

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bugarska	-8,9	-1,5	0,1	-1,3	0,4p	-0,9p
Srbija	-7,1	-6,4	-8,6	-11,5	-6,1	-6,1
Hrvatska	-5,1	-1,1	-0,9	-0,1	1,3 e	1,6p
Crna Gora	-29,6	-22,9	-17,7	-18,7	-14,6	-15,1p
Makedonija	-6,8	-2,0	-2,5	-3,0	-1,8	-2,9

Izvor: Tabelu su kreirali autori koristeći podatke MMF-a (2013 i 2014)

Pošto analizirane zemlje imaju različite režime deviznog kursa, kao što je i navedeno u Tabeli 1, a sve imaju deficit tekućeg računa (sa izuzetkom Hrvatske u 2013. i 2014. godini), jasno je da sve zemlje regiona, bez obzira na režim deviznog kursa, imaju visoku zavisnost od spoljnog finansiranja.

Trebalo bi skrenuti pažnju da jedino Bugarska tokom 2013. i 2014. godine i Crna Gora u 2014. godini

putem Kejnzijanskog pristupa prihodima i rashodima. Povećanje budžetskog deficita povećaće domaću apsorpciju i posledično domaće prihode. Povećani prihodi će podstaći uvoz i posledično smanjiti suficit ili povećati deficit u trgovinskom bilansu. U Kejnzijanskim modelima otvorene ekonomije sa visokom mobilnošću kapitala, poput Mandel-Flemingovog modela, dodatna povezanost može

Tabela 3: Fiskalni bilans (u procentu BDP-a) u odabranim zemljama

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bugarska	-0,9	-4,0	-2,0	-0,5	-2,0p	-1,8p
Srbija	-4,5	-4,7	-4,9	-7,2	-5,6	-7,5
Hrvatska	-5,5	-5,4	-5,2	-4,2	-5,9e	-4,5p
Crna Gora	-5,3	-4,6	-5,2	-5,9	-3,3	-0,9p
Makedonija	-2,6	-2,4	-2,5	-3,8	-3,9	-3,8

Izvor: Tabelu su kreirali autori koristeći podatke MMF-a (2013 i 2014)

objasniti pogoršanje trgovinskog bilansa zbog viših budžetskih deficita. Povećanje budžetskog deficita izazvaće rast agregatne tražnje i domaćih realnih kamatnih stopa. Visoke kamatne stope će prouzrokovati neto priliv kapitala iz inostranstva i dovesti do apresijacije domaće valute. To će negativno uticati na neto izvoz, zbog veće vrednosti domaće valute, pa će posledično doći do pogoršanja platnog bilansa (Akbostanci and Tunç 2002).

mora biti održiva na srednji rok. Kao što vidimo u tabeli, nivoi spoljne zaduženosti izuzetno su visoki i određenih godina prevazilaze 100% BDP-a, što svakako nije održiv nivo zaduženosti, već ukazuje na potencijalni rizik od bankrotstva zemalja, odnosno nemogućnosti servisiranja spoljnog duga. Po pitanju ukupnog nivoa spoljne zaduženosti ne postoji numerički izražen kriterijum koji se mora poštovati. Ipak, iskustvo pokazuje da su sve evropske zemlje koje

Tabela 4: Ukupan spoljni dug (u procentu BDP-a) u odabranim zemljama

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bugarska	105,1	108,0	103,0	94,0	95,0	93,0p	93,0p
Srbija	64,6	77,7	80,3	74,5	84,3	79,3	83,8
Hrvatska	85,0	99,1	101,1	103,9	102,9	106,1e	104,3p
Crna Gora	90,8	93,5	115,5	117,6	126,6	128,7	132,9p
Makedonija	49,2	55,9	57,8	64,2	68,2	64,3	64,4

Izvor: Tabelu su kreirali autori koristeći podatke MMF-a (2013 i 2014)

Sve zemlje regiona imaju dugu istoriju visokog stepena zaduženosti tokom godina (Tabela 4). S obzirom da su neke od ovih zemalja, poput Bugarske i nedavno Hrvatske, već ušle u Evropsku uniju, a da svakako i ostale teže tome, od njih se očekuje da poštuju i Pakt o stabilnosti i rastu EU, odnosno da drže svoj budžetski deficit na maksimalnom nivou od 3% BDP-a, a javni dug na nivou od 60% BDP-a. Štaviše, fiskalna situacija

su se suočile sa ozbiljnim finansijskim problemima imale visok nivo spoljnog duga, pa podaci iz tabele upućuju na veliki rizik u navedenim zemljama.

Kao što je i očekivano, javni dug svih zemalja značajno je porastao od kako je nastupila kriza, a ono što je dodatno nepovoljna okolnost je što je veći deo tog duga denominovan u stranoj valuti, što utiče i na kreditni rejting zemlje (Tabela 5).

Tabela 5: Rejting zemalja agencije Standard and Poor's u odabranim zemljama

Zemlja	Standard & Poor's rejting	Poslednja promena
Bugarska	(BB) / stabilan	12.12.2014.
Srbija	(BB-) / negativan	07.08.2012.
Hrvatska	(BB+) / stabilan	14.12.2012.
Crna Gora	(BB-) / negativan	29.11.2011.
Makedonija	(BB) / stabilan	29.11.2011.

Izvor: Veb sajt rejting agencije Standard and Poor's, www.standardandpoors.com

Za zemlje u regionu disparitet kamatnih stopa sa EU zonom veoma je složen problem. Veće, stabilnije ekonomije imaju niže kamatne stope, dok manje i nestabilnije ekonomije imaju više kamatne stope, jer investitori traže veću zaradu zbog rizika koji preuzimaju. Zemlje posmatranog regiona moraju da kompenzuju latentni politički rizik i višu inflaciju, sa višim kamatnim stopama, dok u evrozoni velika i praktično bez inflacije nemačka ekonomija omogućava evru niske stope. Za stanovništvo iz regiona uvek će biti primamljivije zaduživanje u evrima po niskim kamatnim stopama, nego u levima, dinarima, kunama ili denarima po visokim kamatnim stopama. Vlade ovih zemalja imaju na raspolaganju dve mogućnosti. Prva je donošenje zakona koji bi zabranio zaduživanje u stranoj valuti, što bi svakako smanjilo kreditnu aktivnost i posledično usporilo ekonomski rast u ovim zemljama, ali i narušilo zakone EU o slobodnom protoku kapitala. Druga mogućnost je da požure sa ulaskom u evrozonu. Problem sa ulaskom u EU bilo bi ispunjavanje kriterijuma iz Mastroihta, te bi to podrazumevalo značajno snižavanje kriterijuma, makar za zemlje jugoistočne Evrope koje su pod jakim udarom recesije.

Tabela 6 ukazuje nam na različit stepen nezaposlenosti u regionu, pa čak i na različite trendove. U slučaju Bugarske, Srbije i Hrvatske u periodu od početka ekonomske krize stope nezaposlenosti su rasle. Takođe, bitno je imati u vidu da uprkos trendu, Bugarska ima značajno nižu stopu od ostalih analiziranih zemalja, što je najverovatnije posledica činjenice da je Bugarska članica EU. U slučaju Crne Gore i Makedonije stopa nezaposlenosti na kraju 2014. godine je u padu u odnosu na 2009. godinu, uz napomenu da je Makedonija imala izuzetno visoku početnu osnovu od čak 32,2% u 2009. godini.

Iako je dosta studija analiziralo vezu između režima deviznog kursa i privrednog rasta, ne postoji konsenzus oko činjenice da li ta veza postoji (Slika 1). Zdravković et al. (2014) su zaključili da ne postoji sistemska veza između režima deviznog kursa i ekonomskog rasta. Ono što je realno za očekivati je da ukoliko je u pre kriznom periodu rast u zemljama sa fiksnim kursom bio viši, onda u post kriznom periodu važi suprotno, pošto zemlje sa fleksibilnim deviznim kursom imaju mogućnost da povrate međunarodnu konkurentnost putem depresijacije valute.

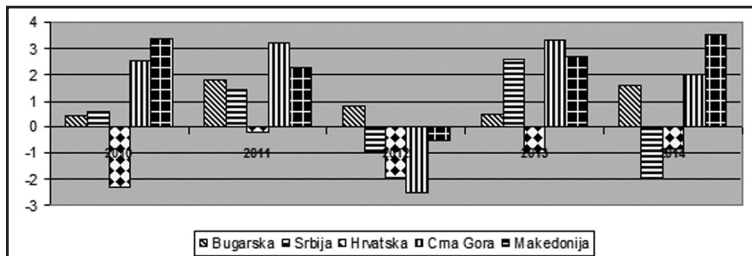
Poređenje sa zemljama u regionu pokazuje nam da se Srbija po većini

Tabela 6: Stopa nezaposlenosti u odabranim zemljama

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bugarska	6,9	10,3	11,3	12,4	12,4p	11,9p
Srbija	16,6	20,0	23,6	24,6	23,0	19,7
Hrvatska	9,0	12,1	13,6	16,1	16,6 e	16,8p
Crna Gora	19,1	19,7	19,7	19,7	19,5	18,0
Makedonija	32,2	32,1	31,4	31,0	29,0	27,0

Izvor: Tabelu su kreirali autori koristeći podatke MMF-a (2013 i 2014)

Slika 1. Stope rasta realnog BDP-a u periodu 2010-2014. godina



parametara nalazi u lošijoj poziciji nego okruženje. Srbija ima najveći fiskalni deficit, najlošiji rejting i najveći pad ekonomske aktivnosti, dok je na pretposljednem mestu po stopi nezaposlenosti, kao i deficitu platnog bilansa.

2. SRBIJA – ANALIZA MAKROEKONOMSKIH POKAZATELJA U 2014. GODINI

Za recesiju u koju je Srbija ušla tokom 2014. godine može se reći da je treća od početka svetske ekonomske krize 2008. godine. Realni BDP u Srbiji je za oko 1,5% manji u odnosu na pred krizni nivo iz 2008. godine, dok je u zemljama EU krajem 2014. godine porastao za 0,7%. Prva dva recesiona ciklusa u Srbiji u 2008. i 2011. godini mogu se povezati sa nepovoljnim kretanjima pre svega u Evropi, jer je veći deo izvoza Srbije orijentisan na evropske zemlje koje su imale negativne stope rasta. Međutim, recesioni ciklus iz 2014. godine može se objasniti samo internim faktorima s obzirom da su evropske zemlje ostvarile rast od oko 1,5%. Negativne tendencije u privrednoj aktivnosti dominantno su posledica rizika vezanih sa izuzetno visok

fiskalni deficit i brz rast javnog duga, koji destimulišu privatne investicije i priliv kredita, kao i nepovoljnih uslova za investiranje i poslovanje, a u manjoj meri nepovoljnog međunarodnog okruženja.

Osnovna slabost ekonomske politike od 2000. godine je u tome što se, po pravilu, prioritet davao kratkoročnim u odnosu na dugoročne efekte ekonomske politike i reformi. Primera radi, više je rasla tekuća potrošnja nego investicije, znatno je brže rasla domaća tražnja nego proizvodnja, precenjivan je kurs dinara, investicije su privlačene fiskalno neodrživim subvencijama, građani i privreda su subvencionisani kroz niske cene infrastrukturnih usluga, uzimane su dividende javnih preduzeća, koje su korišćene za tekuću potrošnju države. Reforme koje su u Srbiji sprovedene posle 2000. godine bile su spore, nedovoljne i parcijalne da bi se uspostavila funkcionalna tržišna privreda kakva postoji u državama Evropske unije. Uloga države u privredi je prevelika, što je u kombinaciji sa neefikasnom državom osnovni uzrok problema u privredi. Zato je neophodno da se u Srbiji reforme ka tržišnoj privredi značajno ubrzaju, smanje razmere državne intervencije, a država učini efikasnijom. Potrebe za zaokretom

u ekonomskoj politici postoje već nekoliko godina, ali su sada stvoreni i politički uslovi da se taj zaokret realizuje, imajući u vidu da aktuelna Vlada ima stabilnu većinu u skupštini i relativno dug period do narednih izbora, što predstavlja važan politički preduslov za ubrzanje reformi. Iako je Vlada trenutno homogena, u Srbiji se još uvek primenjuje proporcionalni izborni sistem, što bi u budućnosti omogućilo ponovno formiranje Vlade sa velikim brojem stranaka. Promena izbornog sistema, koji bi omogućio manju političku fragmentaciju je uslov za političku stabilnost, čime bi se povećale šanse za realizaciju dugoročno održive ekonomske politike. Pored toga, neophodna je i spremnost Vlade za sprovođenje nepopularnih mera koje bi mogle da imaju negativan uticaj na njen rejting. Takođe, Vlada je postigla dogovor sa MMF-om o ekonomskoj politici i reformama za naredni trogodišnji period, a obaveza realizacije određenih reformi proističe i iz procesa pridruživanja EU.

Od 2007. godine Srbija stagnira ili nazaduje na međunarodnim listama u oblastima konkurentnosti, uslova poslovanja i ekonomskih sloboda. Na listi konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma iz 2014. godine, Srbija je na 94. mestu, najnižem među zemljama regiona. Najniže ocene dobijene su za rad institucija (svojinska prava, zaštita intelektualne svojine, korupcija, sudstvo) i infrastrukturu (putevi, železnice, avio-saobraćaj). Prema listi Svetske banke o uslovima poslovanja Srbija zauzima 95. mesto i ponovo je najlošije rangirana u regionu. Konačno, prema rang listi zemalja prema stepenu ekonomskih

sloboda, Srbija se nalazi na 95. mestu, najnižem od zemalja u regionu. Imajući u vidu ove rezultate, činjenicu da je javna potrošnja oko 44% BDP-a, a da je prosek u regionu oko 42% BDP-a, rashodi na subvencije iznose preko 3% BDP-a, a prosek u EU je oko 1,5% BDP-a, kao i da oko 32% zaposlenih radi u javnom sektoru, zaključuje se da je stepen državne intervencije u privredi Srbije izrazito velik.

Stopa nezaposlenosti je u periodu od 2012. do 2014. pala za oko 5% prema podacima Republičkog zavoda za statistiku. S obzirom na veliki pad BDP-a, koji je u najvećoj meri uzrokovan radno intenzivnim delatnostima poput građevinarstva, ovakav pad je teško objašnjiv ekonomskim razlozima. Ova činjenica bitna je u kontekstu merodavnosti podataka, jer ukoliko su statistički podaci nepouzdana, teško je efikasno voditi ekonomsku politiku. Takođe, u izveštaju MMF-a iz aprila 2015. godine o stanju svetske privrede, stopa nezaposlenosti kojom će Srbija završiti 2015. godinu projektovana je na 20,7%, što je za čitav procenat više nego što je iznosila na kraju 2014. godine. Ova projekcija MMF-a zasnovana je na smanjenju zaposlenosti po osnovu strukturnih reformi na koje se Vlada Srbije obavezala prilikom pregovora o aranžmanu sa MMF-om. Procena je objašnjena, pre svega, rešenjem statusa 500 preduzeća u restrukturiranju, koje bi trebalo da se okonča do kraja 2015. godine, gde je procena da će bez posla ostati oko 30.000 ljudi. Takođe, u obzir je uzeta i korporativizacija preduzeća, gde se takođe računa da će određen broj zaposlenih biti višak. Po proceni Fiskalnog saveta, racionalizacija

javnog sektora do kraja 2017. godine podrazumevaće još oko 27.000 zaposlenih manje u radnom odnosu.

Stopa inflacije tokom 2013. i 2014. godine je niska i kreće se na nivou od oko 2%, što je posledica pada domaće tražnje i relativno restriktivne monetarne politike NBS. Iako niska inflacija i recesija u privredi ukazuju na mogućnost relaksiranja monetarne politike, visok stepen evroizacije smanjuje potencijalnu efikasnost mera monetarne politike u podsticanju privredne aktivnosti. Ipak, stopa inflacije koja je ispod ciljanog koridora koji se koristi za izradu fiskalnih projekcija, otežava vođenje fiskalne politike, jer prihode od poreza na potrošnju čini manjim od očekivanih, pa bi bilo svrsishodno koristiti mere monetarne politike u cilju ostvarenja stope inflacije koja je u okviru ciljanog koridora.

Tokom 2008. godine Srbija je imala relativno nizak fiskalni deficit od 2,5% BDP-a i javni dug na nivou od 28% BDP-a. Međutim, više mera diskrecione politike, poput povećanja plata u javnom sektoru i smanjenja poreza tokom 2007. godine, zatim vanredno povećanje penzija u 2008. godini, fiskalna decentralizacija u 2011. godini, rast broja zaposlenih u javnom sektoru, neophodna državna intervencija u sanaciji bankarskog sistema i značajan rast subvencija javnim i državnim preduzećima učinile su da fiskalni deficit kontinuirano raste, iako je u većini evropskih država od 2011. godine fiskalni deficit imao silazni trend. Kao posledica kontinuirano visokog i rastućeg fiskalnog deficita od 2008. godine, javni dug je porastao za preko 40% BDP-a, pa je na kraju

2014. godine iznosio oko 70% BDP-a. Ova visina i trend u kretanju javnog duga za zemlju poput Srbije, koja je niskog nivoa razvijenosti, kao i niskog kreditnog rejtinga, smatraju se dugoročno neodrživim. Imajući u vidu da je najveći deo fiskalnog deficita strukturne prirode, kao i da se ne očekuje značajniji privredni rast, neophodno je merama fiskalne konsolidacije smanjiti nivo fiskalnog deficita na 3% BDP-a.

Visok deficit tekućeg računa platnog bilansa do 2008, zatim njegov pad tokom 2009. i 2010. godine koji je uzrokovan rastom izvoza usled rasta tražnje u EU, usporavanje priliva stranih direktnih investicija, značajan pad BDP-a 2009. godine, umerena depresijacija kursa dinara, dovelo je do rasta spoljnog duga zemlje sa 64,6% BDP-a u 2008. godini, na skoro 84% BDP-a u 2011. godini. Smanjenje deficita platnog bilansa tekućeg računa, realna apresijacija kursa dinara, uz blag oporavak privredne aktivnosti u 2013. godini uticale su na blag pad spoljne zaduženosti zemlje tokom 2013. godine, da bi se konačno krajem 2014. godine spoljni dug kretao oko 84% BDP-a, što je malo iznad gornje granice dugoročno održivog nivoa spoljnog duga. Došlo je do znatnog povećanja učešća javnog duga sa 30% na 55% , a smanjenja učešća privatnog duga sa 71% na 46%, što je posledica zaduživanja države u inostranstvu radi finansiranja fiskalnog deficita. Srbija je, kao i većina zemalja Centralne i Istočne Evrope, u pre kriznom periodu prošla kroz fazu intenzivnog zaduživanja privatnog sektora, kako na domaćem, tako i na međunarodnom tržištu kapitala. Studije McKinsey

(2012, 2012) ukazuju na istorijsku zakonitost da se epizode ekonomskog rasta koje su stimulisane prekomernim zaduživanjem privatnog sektora, posle pucanja balona obično završavaju dužim periodom u kojem se privatni sektor stabilizuje i smanjuje svoju zaduženost, dok se dug javnog sektora povećava. Struktura spoljnog duga prema rokovima dospeća ukazuje da će do 2018. godine dospeti na naplatu najveći deo spoljnog duga, pa bi trebalo, uprkos visokom nivou deviznih rezervi, razmotriti povećanje spoljne likvidnosti zemlje, ili dugoročno refinansiranje kratkoročnih i srednjoročnih obaveza.

Postoji velika verovatnoća da će se fiskalna konsolidacija i reforme u Srbiji sprovoditi u nepovoljnim međunarodnim okolnostima, zbog čega će negativni efekti na rast privrede, zaposlenost i standard građana biti veći i dugotrajniji. Privreda EU, koja je ključni spoljnotrgovinski partner Srbije, u narednim godinama će izvesno biti u stagnaciji ili sporom oporavku, te se ne može računati na visok rast tražnje, niti na visok rast stranih direktnih investicija u Srbiju. U takvim okolnostima, neophodno je da Srbija politikom kursa i unapređenjem privrednog ambijenta privuče što veći deo oskudnog kapitala. Dodatne teškoće iz međunarodnog okruženja mogu se pojaviti ukoliko se brzo ne reši kriza u Ukrajini. Produblјivanje i eventualna eskalacija krize će izvesno povećati pritisak na Srbiju, od strane SAD i EU, sa jedne i Rusije, sa druge strane. U takvim okolnostima politika neutralnosti neće više biti moguća, a opredelјivanje za neku od strana bi

izvesno pogoršalo poziciju privrede Srbije. Dobri odnosi sa Rusijom mogli bi izazvati neku vrstu sankcija od strane EU, dok bi pridruživanje politici EU, prema Rusiji izvesno dovelo u pitanje sporazum o bescarinskoj trgovini sa Rusijom.

3. ANALIZA FISKALNE STRATEGIJE ZA 2015. GODINU SA PROJEKCIJAMA ZA 2016. I 2017. GODINU

U nastavku teksta će biti istaknuti najznačajniji delovi Fiskalne strategije za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu, koja je objavljena u Službenom glasniku Republike Srbije broj 15/15, u februaru 2015. godine, kao i određene sugestije Fiskalnog saveta Republike Srbije i autora ovog rada.

Kao osnovni ciljevi ekonomske politike u narednom srednjoročnom periodu u Fiskalnoj strategiji za 2015. godinu definisani su: 1. uspostavlјanje makroekonomske stabilnosti sprovođenjem mera fiskalne konsolidacije i jačanjem stabilnosti finansijskog sektora i 2. otklanјanje prepreka rastu privredne aktivnosti i konkurentnosti sprovođenjem sveobuhvatnih strukturnih reformi.

Plan Vlade je da vodi ekonomsku politiku usmerenu na kreiranje stabilnog i predvidivog poslovnog ambijenta, neophodnog za rast privredne aktivnosti i povećanje udela privatnog sektora u proizvodnji, zapošlјavanju i investicijama. U prethodnom periodu usvojeno je više reformskih zakona poput Zakona o izmenama i dopunama Zakona o

radu, Zakona o privatizaciji, Zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju, Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Reforma penzijskog sistema i tržišta rada podrazumeva pomeranje starosne granice za odlazak u penziju, uvođenje procentualnog umanjenja penzije za prevremeno penzionisanje, smanjenje mogućnosti dobijanja beneficiranog radnog staža, čime se gradi održiv penzijski sistem i zdravije javne finansije. Reforma Zakona o radu podrazumeva povećavanje fleksibilnosti tržišta rada i tako podstiče rast zaposlenosti. Izmene podrazumevaju nov način obračuna otpremnina, produžavanje roka za zaposlenje po ugovoru na određeno vreme i omogućavanje veće fleksibilnosti poslodavca prilikom otkazivanja ugovora o radu.

Radi postizanja makroekonomske stabilnosti i ostvarivanja privrednog rasta Vlada pravi zaokret u vođenju fiskalne politike. Do sada vođena ekspanzivna fiskalna politika biće zamenjena restriktivnom, koja bi trebalo prve efekte da da već tokom 2015. godine, kao rezultat već usvojenih mera koje se tiču ograničenja rasta određenih kategorija rashoda uz povećanje određenih poreskih stopa. Restriktivnost fiskalne politike podrazumeva sprovođenje usvojenog plana fiskalne konsolidacije, koje bi trebalo da obezbedi smanjenje visokog fiskalnog deficita i stabilizaciju duga države do 2017. godine. Imajući u vidu trend rasta javnog duga i rastuće troškove finansiranja, u naredne tri godine planirano je da se fiskalna

politika zasniva na sprovođenju mera za snižavanje udela javnih rashoda, fiskalnog deficita i javnog duga u BDP-u, jačanju poreske discipline, u smislu poboljšanja naplate prihoda i smanjenja sive ekonomije i jačanju dugoročne fiskalne održivosti kroz sprovođenje strukturnih reformi, posebno reforme javnog sektora. Značajna podrška naporima za ozdravljenje javnih finansija trebalo bi da dođe od strane Međunarodnog monetarnog fonda. Sklapanje aranžmana sa MMF-om ojačava kredibilitet politike koju sprovodi Vlada u domenu javnih finansija, kao i povoljniji status i percepciju investitora na međunarodnom finansijskom tržištu.

Očekuje se da snažna fiskalna konsolidacija, u iznosu od 3% BDP-a na rashodnoj strani tokom 2015. godine, dovede do kratkotrajnog pada privredne aktivnosti, nakon čega se očekuje povećanje BDP-a na realnim osnovama. Fiskalna konsolidacija onemogućava privredni rast u kratkom roku, ali je jedini zdrav način da se omogući rast u dugom roku. Na primeru baltičkih zemalja, može se videti da je fiskalna konsolidacija izazvala duboku recesiju tokom prve godine sprovođenja (pad BDP-a u Letoniji je iznosio 17,7%, Estoniji 14,4%, Litvaniji 14,8%), stagnaciju tokom druge godine, međutim već tokom treće godine zavidne stope rasta od oko 5%. Sa aspekta rasta privrede planirano je da se uštede ostvaruju putem smanjenja tekućih rashoda, koji su nesrazmerni snazi privrede, a ne na osnovu smanjenja kapitalnih ulaganja, jer su ona ključna za pokretanje investicionog ciklusa.

Kako se ne bi ugrozila fiskalna konsolidacija, izdvajanja za javne investicije morala bi da se povećaju, jer su one jedna od retkih mera kojom država može značajnije da utiče na kretanje privredne aktivnosti, što bi u okolnostima recesije u kojoj se privreda Srbije nalazi bilo izuzetno bitno. Izdvajanja koja su predviđena Fiskalnom strategijom za javne investicije su 3% BDP-a, a imajući u vidu da je kvalitet infrastrukture u Srbiji po svim istraživanjima ocenjen vrlo loše, kao i da bi takvo izdvajanje moglo da bude podsticaj privrednom rastu, izdvajanje bi moglo da bude i veće. Takođe, nije zanemarljiva ni činjenica da je u Srbiji u prethodnim godinama izvršenje javnih investicija bilo prilično neefikasno, tako da je pitanje da li će se od planiranih 3% BDP-a sve i izvršiti.

Narodna banka Srbije bi merama monetarne politike trebalo da podrži sprovođenje ekonomske i fiskalne politike, a da pri tom ne dovodi u pitanje ostvarivanje osnovnih ciljeva monetarne politike, održavanje stabilnosti cena i stabilnosti finansijskog sistema. Mere monetarne politike će biti usmerene na ostvarenje ciljane inflacije od $4 \pm 1,5\%$, odnosno njenu trajnu stabilizaciju na niskom nivou.

Analiza rebalansa budžeta za 2014. godinu pokazuje da je fiskalni deficit umesto projektovanih 7,5% BDP-a, porastao na 7,9% BDP-a i to zbog sporijeg nominalnog rasta lične potrošnje delom izazvanog nižom inflacijom, nepovoljnog razvoja makroekonomskog okruženja čemu su značajno doprinele poplave iz maja (procena za realni rast BDP-a je bila rast od 1%, a okončano je kao

pad od 2%), kao i rasta aktivnosti na sivom tržištu, posebno na tržištu duvanskih preradevina.

Mere fiskalne konsolidacije definisane u Fiskalnoj strategiji za period 2015–2017. godine su:

1. Smanjenje plata u javnom sektoru (mera koja je doneta u 2014. godini), što bi godišnje trebalo da donosi uštedu na nivou od oko 0,5% BDP-a, ali će povratno imati uticaj na smanjenje lične potrošnje i smanjenje poreza na potrošnju. Svrshodno je pomenuti da su izdvajanja za plate trenutno oko 10,5% BDP-a, a trebalo bi da budu oko 8% BDP-a.
2. Smanjenje penzija (takođe mera iz 2014. godine), koja bi trebalo da donese uštedu na nivou od oko 0,5% BDP-a godišnje. Optimalna izdvajanja za penzije trebalo bi da su oko 10% BDP-a, a u Srbiji su 13% BDP-a.

Smanjenje plata i penzija čak i za 15% nije neuobičajena mera za zemlje koje imaju probleme sa budžetskim deficitom. U Letoniji i Litvaniji ovo smanjenje je iznosilo čak 30%. Smanjenje putem solidarnog poreza, koje je sprovedeno pre mera o smanjenju plata i penzija donelo je smanjenje od 3% što je svakako nedovoljno, a pitanje je i da li je trenutno aktuelno smanjenje od 10% dovoljno.

3. Novo pravilo za indeksaciju plata i penzija – plate i penzije će se povećavati samo u godinama u kojima se očekuje da učešće ove kategorije rashoda u BPD-u bude 7% BDP-a za plate, odnosno 11% BDP-a za penzije. Efekti ove mere trebalo bi da budu na nivou od oko 0,1%–0,2% BDP-a u 2015. i 2016.

- godini, kao i 0,5% u 2017. godini.
4. Racionalizacija javnog sektora – podrazumeva smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru za po 5% godišnje u narednom trogodišnjem periodu, što bi donelo uštedu na nivou od 0,3% BDP-a godišnje, pri čemu se na najveći deo smanjenja računa putem prirodnog odliva.

Planirano je da se broj zaposlenih u budžetskom sektoru do 2017. godine, smanji za ukupno 15% ili 5% godišnje što je na nivou od oko 75.000 zaposlenih, pri čemu je predviđeno da se najveći deo ovog smanjenja ostvari prirodnim odlivom zaposlenih. Pitanje je da li se ovoliki odliv može kumulirati samo odlascima u penziju, a posebno je neizvesno da li je isključivo ovakav odliv poželjan, imajući u vidu proces negativne selekcije. Najveći državni sistemi su zdravstvo i prosveta, koji generišu oko polovine zaposlenih u javnom sektoru, te je neizvesno da li je veliko smanjenje izdvajanja za zaposlene putem otpuštanja i umanjenja plata izvodljivo, bez osetnog pada kvaliteta usluga ovih jako bitnih sektora. U studijama Svetske banke iz 2009. i 2010. godine ukazuje se da postoji prostor za smanjenje broja zaposlenih u ova dva sektora bez opadanja kvaliteta usluga: u zdravstvu je uočen višak nemedicinskog osoblja, a u prosveti se mreža škola smatra neracionalnom, naročito u ruralnim sredinama.

5. Smanjenje subvencija – podrazumeva smanjenje subvencija u domenu poljoprivrede, subvencije Železnicama Srbije, kao i javnim servisima. Efekat ovih smanjenja trebalo bi da utiče na smanjenje deficita od 0,2%

BDP-a u 2015. godini i 0,5% BDP-a u 2016. godini. Izdvajanja za subvencije trenutno su oko 3% BDP-a, umesto 1,5% BDP-a, koliko se smatra poželjnim.

6. Uštede u robi i uslugama – podrazumeva se ušteda na javnim nabavkama i to kroz proces izjednačavanja uslova za učešće u nabavkama domaćih i stranih dobavljača, pri čemu se procenjuje da bi to moglo doneti uštedu na nivou od 0,1% BDP-a.
7. Reforma javnih preduzeća – racionalizacija poslovanja i pretvaranje javnih preduzeća u profitna preduzeća. Fiskalni efekti restrukturiranja javnih preduzeća ogledali bi se u uplati dela dobiti ovih preduzeća u budžet, što bi donelo 0,3-0,5% BDP-a godišnje.

Reforma javnih preduzeća, iako ne deluje kao mera koja će doneti velike uštede, ključna je za uspeh fiskalne konsolidacije. Ukoliko se poslovanje javnih preduzeća ne stavi pod kontrolu, njihovi veliki gubici će se prevaliti na državu, pa će se umesto planiranih ušteda, rashodi još više povećati. Ipak, smanjenje deficita uzimanjem dividendi može biti sporno iz više razloga. Prvo, ukoliko preduzeće ne ostvari profit, nema ni dividendi, a drugo, ukoliko se uzme dividenda, to će automatski smanjiti investicije u ionako zastarelu infrastrukturu ovih preduzeća, što može biti veoma štetno za pouzdanost i kvalitet usluga ovih preduzeća. Neka od javnih preduzeća, poput Telekoma, posluju u uslovima konkurencije, pa uzimanje dividendi i smanjivanje investicija dovodi do pada vrednosti preduzeća, odnosno dobitak od dividendi pretvoriće se u

gubitak prilikom prodaje Telekoma. Kontinuirano uzimanje dividendi od strane države je nepovoljno i zbog činjenice da se profit u preduzećima upotrebljava za investicije, dok se te dividende od strane države, gotovo po pravilu, koriste za finansiranje tekuće potrošnje, zbog čega se investicije na nivou privrede smanjuju.

8. Naknada za transport gasa – uvođenje tranzitne naknade za gas trebalo bi da donese dodatni prihod JP „Srbijagas“ u iznosu od 0,2–0,3% BDP-a godišnje, što bi svakako smanjilo obaveze budžeta po osnovu garantovanog duga koji se plaća u ime ovog preduzeća.
9. Finansiranje lokalne samouprave – trebalo bi da se smanje transferi iz budžeta Republike Srbije i podstaknu lokalne samouprave na efikasniju naplatu sopstvenih prihoda. Ove izmene trebalo bi da stupe na snagu početkom 2016. godine i da donesu smanjenje deficita u iznosu od oko 0,2% BDP-a.

Dakle, prvih šest mera targetira rashodnu stranu budžeta, naredne dve prihodnu stranu, dok poslednja mera ima za cilj kreiranje budžetskih ušteda kroz poboljšanu naplatu sopstvenih prihoda lokalnih samouprava. Iako su prve dve mere već implementirane, analize Fiskalnog saveta ukazuju da su najveći rizici za ostvarenje racionalizacije javnog sektora i reformu javnih preduzeća, gde nisu definisani konkretni planovi za sprovođenje ovih mera, zatim smanjenje subvencionisanja javnih preduzeća, zbog loših iskustava u prošlosti, kao i finansiranje lokalnih samouprava gde još nisu usvojena zakonska rešenja.

Prema Fiskalnoj strategiji, cilj fiskalne politike u srednjem roku je zaustavljanje rasta javnog duga sektora države i njegovo postepeno smanjenje u dugom roku, odnosno spuštanje njegovog učešća na 45% BDP-a, u skladu sa opštim fiskalnim pravilom. Javni dug na kraju 2014. godine Ministarstvo finansija procenjuje na oko 70%, dok bi uz nepromenjenju fiskalnu politiku do 2017. godine dostigao nivo od oko 85% BDP-a. Povećanje stoka duga posledica je dugogodišnjih visokih deficita, ali i snažnog rasta otplate garantog duga i troškova po osnovu stabilizacije finansijskog sistema. Dalje odlaganje ograničavanja rasta duga dovodi u pitanje održivost javnih finansija, odnosno mogućnost finansiranja rashoda, poput plata, penzija i socijalnih davanja, koja iznose više od 60% ukupnih javnih rashoda, ali i daljeg servisiranja obaveza po osnovu duga. Mere sprovedene tokom 2012. i 2013. godine uglavnom su bile usmerene na prihodnu stranu i odnosile su se na izmenu velikog broja poreskih stopa i ukidanje tzv. kvazi fiskalnih nameta, dok je jedina mera na rashodnoj strani podrazumevala ograničavanje rasta plata u javnom sektoru i penzija. Tokom 2014. godine fiskalna konsolidacija je podrazumevala smanjenje plata u javnom sektoru za zaposlene koji imaju primanja iznad 60.000 RSD neto i zamrzavanje zapošljavanja. Ove mere fiskalne konsolidacije dale su različite rezultate. S jedne strane, restriktivna fiskalna politika rezultirala je padom pojedinih makroekonomskih agregata, pa je tokom 2013. i 2014. godine došlo do realnog pada lične, investicione i državne potrošnje, kao i do jačanja

nelegalnog tržišta, naročito u domenu duvanske industrije. U drugoj polovini 2014. godine počeli su se nazirati pozitivni rezultati preduzetih mera i to u vidu smanjenja fiskalnog deficita u odnosu na prethodnu godinu. Zaustavljen je rast tekućih rashoda, dolazi do stabilizacije i rasta prihoda, ali je rast kamata, rast neophodnih sredstava za otplatu garantovanog duga i pokrivanja gubitaka javnih preduzeća i državnih banaka, doveo do novog rasta deficita i duga.

Na kraju 2000. godine ukupan javni dug iznosio je 201,2% BDP-a. Usled rasta BDP-a, urednog servisiranja javnog duga, smanjenja budžetskog deficita, otpisa dela dugova Pariskog i Londonskog kluba, učešće javnog duga u BDP-u palo je na 28,3% u 2008. godini. Usled negativnih efekata svetske ekonomske krize na domaću privredu, Republika Srbija je povećala zaduživanje u cilju finansiranja budžetskog deficita u periodu 2009–2014. godine. Porast budžetskog deficita, nizak realni rast BDP-a i depresijacija dinara u odnosu na strane valute u kojima je denominovan srpski javni dug, doveli su do povećanja nivoa javnog duga u poslednje četiri godine, čime je probijena granica predviđena Zakonom o budžetskom sistemu. U periodu od 2008–2013. godine fiskalni deficit porastao je sa 2,6% BDP-a u 2008. godini na 5,6% 2013. godine. Takođe, javni dug je ušao u putanju rasta, pa je porastao sa 30% BDP-a u 2008. godini na 61,1% BDP-a u 2013. godini. Predviđene mere, na strani rashoda, dovele bi do smanjenja fiskalnog deficita na 3,8% u 2017. godini, dok bi se dug stabilizovao na nivou od 78,7% BDP-a,

što je i dalje visok nivo u poređenju sa međunarodnim standardima.

Prema podacima na kraju 2014. godine najveći deo javnog duga Srbije denominovan je u evrima i učešće je 42,3%, zatim u dolarima 30,1%, u dinarima 22,2%, specijalnim pravima vučenja 4,2% i ostalim valutama 1,2%. Po pitanju kamatne strukture, najveći deo javnog duga (76,3%) ima fiksnu kamatnu stopu, dok se na javni dug sa varijabilnom kamatnom stopom odnosi 23,7% ukupnog javnog duga. Među varijabilnim kamatnim stopama najviše su zastupljeni Euribor i Libor na evro. Prognoza blagog rasta prosečne kamatne stope na javni dug u naredne tri godine deluje kao vrlo verovatna. Američka centralna banka najavila je obustavu kvantitativnih olakšica, što bi moglo da pogorša uslove zaduživanja na međunarodnom finansijskom tržištu, posebno za zemlju poput Srbije. Međutim, Evropska centralna banka nedavno je pokrenula program kvantitativnih olakšica gotovo istog obima, pa će nastavak politike „jeftinog novca“ u razvijenim zemljama verovatno držati kamatne stope na relativno niskom nivou. Planirani umereni rast kamatne stope posledica je očekivanog povećanja učešća dinarskih obaveza na koje se plaća nešto viša kamatna stopa.

Da bi se zaustavio rast učešća javnog duga u BDP-u neophodno je da se fiskalni deficit obori na nivo niži od 3% BDP-a, a Fiskalnom strategijom je predviđeno da fiskalni deficit na kraju 2017. godine bude 3,8% BDP-a, što sugerise da bi proces fiskalne konsolidacije trebalo nastaviti i tokom 2018. godine kako bi se fiskalni deficit smanjio za preostalih 0,8% BDP-a, pod pretpostavkom da

se sva planirana smanjenja i ostvare. Takođe, postoji veliki rizik da rast javnog duga u srednjem roku bude čak i veći od planiranog. Problem koji svakako treba uzeti u obzir je činjenica da se u prethodne tri godine Vlada dominantno zaduživala u dolarima, iako se dominantan deo deviznih prihoda naše ekonomije ostvaruje u evrima, jer su najvažniji spoljnotrgovinski partneri Srbije zemlje Evropske unije (preko 60% izvoza se plasira u EU). Zbog znatno povoljnije kamatne stope na dolarsko zaduživanje u prethodnim godinama, država se opredeljivala za zaduživanje u dolarima – emitovane evroobveznice, krediti UAE, krediti Rusije, krediti Svetske banke. Međutim, s obzirom da je dolar značajno ojačao u odnosu na dinar, pa i na evro, sada su ti krediti koji su delovali povoljnije, postali najskuplji deo javnog duga. Tokom 2014. godine, dinar je nominalno oslabio u odnosu na evro 5,5%, a u odnosu na dolar 20%, što je povećalo javni dug Srbije, te ostvareni fiskalni deficit i kretanja na deviznom tržištu praktično u celosti objašnjavaju rekordno povećanje javnog duga u 2014. godini. Ukoliko se ostvare prognoze da će se trend rasta vrednosti dolara u odnosu na evro nastaviti, javni dug Srbije i izdaci za kamate nastaviće da rastu po ovom osnovu, čak i bez novog zaduživanja. Zato bi bilo poželjno emitovati evroobveznice denominovane u evrima, kao i mehanizme kojima bi se država mogla zaštititi od valutnog rizika.

S obzirom da fiskalni deficit nije jedini faktor koji utiče na visinu javnog duga, neophodno je sprovesti mere koje utiču na unapređenje upravljanjem javnim dugom, poput ograničavanja izdavanja novih garancija, naročito javnim

preduzećima za tekuću likvidnost i lokalnim samoupravama, ograničenja zaključivanja novih projektnih zajmova u slučaju da prethodno odobreni zajmovi nisu efikasno korišćeni, kao i otkupa jednog dela skupljeg duga korišćenjem sredstava iz povoljnijih zajmova i privatizacionih prihoda, kada se za to ukaže mogućnost.

U domenu strukturnih reformi mere koje su predviđene fiskalnom konsolidacijom podeljene su u dve grupe. U prvoj grupi su mere koje se tiču reformi realnog sektora i tu su planirane: strukturne reforme koje unapređuju poslovno okruženje, strukturne reforme koje unapređuju tržište rada, reforma sistema izdavanja građevinskih dozvola i unapređenje saobraćajne infrastrukture. U drugoj grupi su strukturne reforme koje se tiču javnog sektora i obuhvataju: reformu sistema socijalne zaštite, reformu državne uprave, reforme preduzeća u restrukturiranju, javnih preduzeća i javnih društava kapitala, reformu sistema upravljanja javnim finansijama, reformu penzionog sistema, reformu sistema obrazovanja, reformu sistema zdravstvene zaštite i očuvanje finansijske stabilnosti.

Takođe, jedna od sugestija Fiskalnog saveta je da se Fiskalnom strategijom ne predviđa nikakav rezervni plan fiskalne konsolidacije ukoliko se neke od rizičnijih mera ne realizuju ili bar ne u potpunosti.

ZAKLJUČAK

Srbija je tokom 2014. godine ušla u novu recesiju, što pokazuje i većina analiziranih makroekonomskih

parametara. Po većini analiziranih parametara, Srbija je u lošijoj poziciji nego ostale zemlje u regionu: Bugarska, Hrvatska, Crna Gora i Makedonija. Ima najveći fiskalni deficit, najlošiji rejting i najniži privredni rast. Vlada Republike Srbije usvojila je fiskalnu strategiju za 2015. godinu, koja se po mnogo čemu može smatrati reformskom. Ona inkorporira i reformu javne uprave, javnih preduzeća i preduzeća u restrukturiranju. U fiskalnoj strategiji je predstavljen plan fiskalne konsolidacije, kojoj je osnovna svrha preokret rastuće putanje javnog duga. Ipak, fiskalna konsolidacija će, pored fiskalnih, imati uticaj i na druge makroekonomske performanse koje su značajne za privredu Srbije.

LITERATURA

1. Akbostancı, E., and Gül, İ. T. (2002). Turkish Twin Deficits: An Error correction model of Trade Balance. *ERC Working Papers in Economics 01/06*. Ankara: Middle East Technical University
2. Arsić, M., Randelović S., Brčerević D. (2014). „Ekonomska politika u Srbiji – retrospektiva, reforme i srednjoročna perspektiva“. *Kvartalni monitor* br. 38, jul-septembar 2014, FREN
3. Domac, I., Peters, K., and Yuzefovich, Y. (2001). *Does the exchange rate regime affect macroeconomic performance? Evidence from transition economies*. Policy research working paper 2642. The World Bank, Europe and Central Asia Region. <http://www.worldbank.org>
4. Fiskalni savet RS (2015). *Mišljenje na nacrt Fiskalne strategije za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu*
5. Grubišić, Z., Kamenković, S. (2014). *A debate on different exchange rate regime and macroeconomic performances in SEE countries, Actual problems of Economics*. National Academy of Management Kiev. Vol. 151, br. 1 (2014), str. 397-407
6. Grubišić, Z., Hanić, H. (2012). Relationship between twin deficits, external debt and T-bills yield in SEE countries. U *From Global Crisis to Economic Growth. Which Way to Take?* Belgrade: Faculty of Economics
7. McKinsey Global Institute (2010). *Debt and Deleveraging: The Global Credit Bubble and Its Economic Consequences*
8. McKinsey Global Institute (2012). *Debt and Deleveraging: Uneven Progress on the Path to Growth*
9. Ministarstvo finansija Republike Srbije (2014). Fiskalna strategija za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu. *Službeni glasnik Republike Srbije*, 06. februar 2015. godine
10. Zdravković, A., Bradić-Martinović, A., Kamenković, S. (2014). Exchange rate regimes and macroeconomic performances in Emerging European Economies. U *Contemporary Trends and Prospects of Economic Recovery*, CEMAFI International, str. 456-472

USKLAĐIVANJE PRAVILA O MESTU PRUŽANJA USLUGA U SRPSKOM ZAKONU O POREZU NA DODATU VREDNOST SA PORESKIM PRAVOM EVROPSKE UNIJE U FUNKCIJI FISKALNE KONSOLIDACIJE

HARMONISATION OF THE PLACE-OF-SUPPLY-OF-SERVICES RULES IN SERBIA'S VAT LAW WITH THE EU TAX LAW AS A MEANS OF FISCAL CONSOLIDATION

Prof. dr Dejan POPOVIĆ
Pravni fakultet, Beograd

Sažetak

Fiskalna konsolidacija, kao politika čiji je cilj smanjenje državnog deficita i akumulacije javnog duga, podrazumeva redukciju javnih rashoda i uvećanje javnih prihoda. Određeni rast prihoda od PDV u okviru programa fiskalne konsolidacije u Srbiji može se ostvariti kroz harmonizaciju pravila o mestu pružanja usluga, sadržanih u srpskom Zakonu o PDV, sa Direktivom Saveta 2008/8/EZ, koja je značajno izmenila ranija pravila EU o određivanju mesta pružanja usluga, formulisana u Direktivi Saveta 2006/112/EZ. Prilikom donošenja Zakona o PDV 2004. godine, srpski zakonodavac blisko je sledio odredbe Šeste direktive o PDV (koje je kasnije preuzela Direktiva 2006/112/EZ), ali je propustio da izmeni Zakon kada je 2008. godine EU usvojila novi set pravila o određivanju mesta pružanja usluga. Otuda je moguće da dođe do duplog neoporezivanja u slučaju kada srpski pružalac npr. advokatskih ili inženjerskih usluga pruža te usluge licu iz EU koje nije poreski obveznik. Prema srpskom Zakonu o PDV, smatra se da su te usluge pružene u EU („u mestu u kojem primalac ima sedište ili prebivalište“), dok se prema Direktivi 2008/8/EZ takve usluge smatraju pruženim u Srbiji („u mestu u kojem pružalac ima sedište poslovanja“).

Autor predstavlja opšta i posebna pravila koja se odnose na mesto pružanja usluga u srpskom Zakonu o PDV i u Direktivi 2008/8/EZ. On zaključuje da Direktiva EU pravi razliku, po pravilu, između situacija gde je primalac usluga poreski obveznik i gde to nije, dok srpski Zakon propušta da sprovede ovo razlikovanje. Analiza pažljivo ukazuje na legislativne razlike i nudi moguće formulacije za budući srpski zakon kojim bi se izmenio postojeći u skladu sa sekundarnim zakonodavstvom EU. Novi talas harmonizacije PDV nije samo obaveza za Srbiju koja proizlazi iz pristupnih pregovora, već predstavlja mogućnost da se smanje razmere neoporezivanja i uvećaju poreski prihodi.

Ključne reči: *fiskalna konsolidacija, mesto prometa usluga, porez na dodatu vrednost, obveznik PDV, lice koje nije obveznik PDV, Direktiva 2008/8/EZ*

Abstract

Fiscal consolidation, being a policy aimed at reducing government deficit and debt accumulation, involves both expenditure cuts and revenue increases. Certain rise in VAT proceeds within Serbia's fiscal consolidation programme may be achieved through harmonisation of its place-of-supply-of-services rules contained in the VAT Law with the Council Directive 2008/8/EC, which has significantly changed previous EU rules determining the place of supply of services as established by the Council Directive 2006/112/EC. In adopting the VAT Law in 2004 Serbia's legislator closely followed the provisions of the Sixth VAT Directive (subsequently taken by the Directive 2006/112/EC) but failed to amend the law after the EU in 2008 introduced new set of rules regulating the place of supply of services. Thus it is possible to have double non-taxation in the case where a Serbian supplier of e. g. lawyers' or engineers' services renders them to a non-taxable person in the EU. Pursuant to Serbia's VAT Law such services are deemed to be performed in the EU („in the place where the recipient has established his business or has his domicile“), while in accordance with the Directive 2008/8/EC such services are deemed to be performed in Serbia („in the place where the supplier has established his business“).

The author presents both general and special rules concerning the place of supply of services in Serbia's VAT Law and in the Directive 2008/8/EC. He concludes that the EU directive distinguishes, as a rule, between the situations where the recipient of services is a taxable person and where he is a non-taxable person, while Serbia's law fails to follow this distinction. The analysis carefully points out to the legislative differences and provides possible formulations for future Serbia's law amending the existing one in accordance with the EU secondary legislation. The new wave of VAT harmonisation is not just an obligation for Serbia resulting from the accession negotiations but also an opportunity to diminish the scope of non-taxation and augment the tax proceeds.

Key words: *fiscal consolidation, place of supply of services, value added tax, vat taxable person, non-taxable person, Directive 2008/8/EC*

UVOD

Fiskalna konsolidacija, prema preovlađujućem stanovištu, predstavlja politiku čiji je cilj smanjenje državnog deficita i akumulacije javnog duga.¹ U literaturi se mogu naći različite definicije uspešne fiskalne konsolidacije (npr. pad učešća javnog duga u BDP od najmanje 5 procentnih poena za tri godine koje slede konsolidacionoj epizodi, gde tu epizodu čini promena u ciklički usklađenom primarnom balansu od najmanje 1,5% BDP u jednoj godini i dr.²). Empirijska istraživanja pokazuju da smanjenju deficita u datoj godini u proseku više doprinosi povećanje javnih prihoda nego smanjenje javnih rashoda, dok je kod dugotrajnijih konsolidacija uloga oba faktora ujednačenija.³

Imajući u vidu postojeće limite u pogledu povećanja poreskih stopa, u ovom članku ću podvrći analizi mogućnosti za, istina ograničeno, uvećanje prihoda po osnovu poreza na dodatu vrednost (u daljem tekstu: PDV), koje se pružaju primerenijim određivanjem mesta pružanja usluga, u svetlu harmonizacije srpskog poreskog prava sa poreskim pravom EU.

Republika Srbija dobila je status zemlje kandidata za članstvo u EU u martu 2012. godine, a pristupne pregovore započela je u januaru 2014. godine. Pravne tekovine EU,

svrstane u 35 poglavlja, obuhvataju i Poglavlje 16 – Oporezivanje, u okviru kojeg, kada otpočinu pregovori o njemu, a imajući u vidu domete harmonizacije ostvarene u EU, najvažnije mesto pripada pitanjima harmonizacije srpskog Zakona o PDV sa pravom EU u domenu PDV.

Srbija je, posle temeljnih priprema, 1. januara 2005. godine počela sa primenom Zakona o PDV, koji je u proteklih deset godina nekoliko puta menjan.⁴ Srpski Zakon o PDV izrađen je po ugledu na EU model, tada sadržan u VI direktivi o PDV, koja je 2006. godine zamenjena Direktivom Saveta 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu PDV.⁵ Ta druga direktiva je preuredila i u konsolidovanoj verziji predstavila VI direktivu o PDV iz 1977. godine, integrišući brojne, tokom naredne tri decenije usvajane direktive, kojima je VI direktiva menjana i dopunjavana.

Predmet oporezivanja PDV-om, i u Direktivi Saveta 2006/112/EZ i u srpskom Zakonu o PDV, jesu tri tipa transakcija: isporuka dobara, pružanje usluga i uvoz dobara.⁶ Jedno od pitanja kod kojeg ipak postoje značajne razlike između važećeg prava EU i srpskog Zakona o PDV je određivanje mesta

⁴ Zakon o porezu na dodatu vrednost, *Službeni glasnik RS*, br. 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 68/14, 142/14.

⁵ Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax, OJ L 347 of 11 December 2006.

⁶ Član 3. Zakona o PDV. S obzirom na postojanje unutarkomunitarnih transakcija (isporuka iz jedne države članice u drugu), u uslovima postojanja unutrašnjeg tržišta EU, član 20. Direktive Saveta 2006/112/EZ uređuje i četvrtu oporezivu transakciju, koja za Srbiju, dok ne pristupi EU, nije relevantna: u pitanju je unutarkomunitarna nabavka dobara. Radi se o sticanju prava raspolaganja pokretnom materijalnom imovinom u svojstvu vlasnika, koju prodavac ili sticalac dobara ili drugo lice za njihov račun otpremi ili preveze sticaciu tih dobara u državu članicu koja nije država članica u kojoj su započeli otpremanje ili prevoz tih dobara.

¹ <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=984>.

² Salvador Barrios, Sven Langedijk, Lucio Pench, "EU fiscal consolidation after financial crisis. Lessons from past experiences", *Economic Papers*, July 2010, 11-12.

³ Margit Molnár, "Fiscal Consolidation. What factors determine the success of consolidation efforts? ", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2012, 132.

– preciznije, države, u kojoj se smatra da je neka usluga pružena. Naime, Direktivom Saveta 2008/8/EZ od 12. februara 2008. godine kojom se menja Direktiva 2006/112/EZ u pogledu mesta pružanja usluga⁷ postavljen je novi sistem određivanja toga mesta, što do sada srpski zakonodavac nije propratio, zadržavajući pravila usklađena sa onima koja su ranije važila u EU.

Verovatno zbog naviknutosti javnosti na termin „promet“ (jer je u nekadašnjoj Jugoslaviji i Srbiji od 1965. do kraja 2004. godine postojao jednofazni porez u maloprodaji dobara, praćen kumulativnim svefaznim porezom na usluge, pod nazivom „porez na promet“), srpski zakonodavac se, prilikom donošenja Zakona o PDV, koji je stupio na snagu 1.1.2005. godine, opredelio da sintagmu „isporuka dobara i pružanje usluga“, koju navodi kao predmet oporezivanja u članu 3. tačka 1. Zakona, a na kojoj insistira poresko pravo EU, dalje u Zakonu o PDV označava kao „promet dobara i usluga“. Međutim, Direktiva 2006/112/EZ ne definiše oporezivu transakciju slučajno kao *supply of goods or services* („isporuka dobara ili usluga“), a ne kao *turnover* („promet“): predmet oporezivanja, naime, nije *promet*, koji podrazumeva dvosmernost (isporučilac isporučuje dobro ili uslugu, a primalac daje naknadu), nego *isporuka*, jer je, u načelu, samo isporučilac podvrgnut PDV-u.

Ispravno utvrđivanje mesta pružanja usluga u sistemu PDV

⁷ Council Directive 2008/8/EC of 12 February 2008 amending Directive 2006/112/EC as regards the place of supply of services, OJ L 44 of 20 February 2008.

treba da odgovori na pitanje da li je određena transakcija oporeziva u jednoj državi ili ne. Kako je PDV harmonizovani oblik poreza na promet u svim državama članicama EU, određivanje mesta pružanja usluga, sprovedeno na jednoobrazan način preuzimanjem u nacionalnim zakonodavstvima rešenja sadržanih u sekundarnom pravu EU, omogućuje i odgovor na pitanje u kojoj državi je ta transakcija oporeziva. Pored toga, od mesta pružanja usluga zavisí i koje lice je obavezno da plati porez (pružalac ili primalac usluge) i kakve se formalne obaveze u cilju izmirenja poreskog duga moraju ispuniti.

Pravna priroda PDV je takva da je to svefazni opšti porez na potrošnju, čiji je cilj da pogodi privatne rashode.⁸ Iz ovakve postavke proizlazi da bi oporezivanje trebalo da se vrši u zemlji krajnje potrošnje, kojoj bi trebalo da pripadne prihod od PDV na tu transakciju. Budući da je u slučaju prekograničnih transakcija mesto pružanja usluga merodavno za utvrđivanje nosioca poreskog zahteva, jedino vezivanje subjektivnog poreskog prava određene države za mesto krajnje potrošnje ima puni smisao.⁹

S obzirom na to da je originalni član 12. srpskog Zakona o PDV o mestu pružanja usluga rađen po uzoru na propise EU koji su bili na snazi u 2004. godini, da je u međuvremenu on samo marginalno menjan, a da

⁸ PDV je i posredni porez, jer je namera zakonodavca da bude prevaljen na krajnjeg potrošača. On je i nekumulativan, jer porez plaćen u jednoj prometnoj fazi ne ulazi u poresku osnovicu u narednoj fazi prometa. Upor. Dejan Popović, *Poresko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Dosije, Beograd 2014, 432-433.

⁹ Miloš Milošević, „Mesto prometa usluga u poreskom pravu EU“, *Pravni život*, 12/2011, 381-397.

je Direktivom 2008/8/EZ radikalno izmenjena Direktiva 2006/112/EZ u pogledu mesta pružanja usluga, nastale su, ponovimo, razlike kod određivanja mesta prometa usluga između srpskog i evropskog zakonodavstva.

S aspekta fiskalne konsolidacije, koja, ponovimo, podrazumeva smanjenje fiskalnog deficita, i to ne samo kresanjem javnih rashoda, nego i održivim povećanjem javnih prihoda, pravila o određivanju mesta prometa moraju biti praćena ugrađivanjem u srpski Zakon o PDV odgovarajuće odredbe o sprečavanju duplog neoporezivanja (kao i duplog oporezivanja i narušavanja konkurencije). U odsustvu ovog pravila, npr. advokatske ili inženjerske usluge koje obveznik iz Srbije pruža licu u EU koje nije obveznik PDV (npr. malom preduzetniku ili fizičkom licu) ostale bi neoporezovane i u Srbiji i u EU. Naime, u skladu sa članom 12. stav 3. tačka 4. podtačka 7. srpskog Zakona o PDV, mesto prometa ovakve usluge je u EU („mesto u kojem primalac usluge ima sedište ili prebivalište“), te je usluga neoporeziva u Srbiji. Komunitarno zakonodavstvo, pak, u ovom slučaju predviđa suprotno rešenje. Mesto prometa usluga biće u Srbiji, u skladu s opštim pravilom iz člana 45. Direktive 2006/112/EZ („mesto u kojem pružalac usluge ima sedište poslovanja“),¹⁰ pa je usluga neoporeziva u EU.

1. OPŠTA PRAVILA ZA ODREĐIVANJE MESTA PRUŽANJA USLUGA

¹⁰ V. dole, odeljak 1.

I srpski Zakon o PDV i novelirana Direktiva 2006/112/EZ sadrže opšta i posebna pravila za određivanje mesta pružanja usluga.

Član 12. st. 1. i 2. srpskog Zakona o PDV postavlja *opšte pravilo*, po kojem se mestom prometa usluga smatra mesto u kojem *pružalac usluga* obavlja svoju delatnost, a ako se promet usluga vrši preko poslovne jedinice, mestom prometa usluga smatra se mesto poslovne jedinice.

Novelirani čl. 44. i 45. Direktive 2006/112/EZ uvode dvojni režim *opšteg pravila*, u zavisnosti od svojstva *primaoca usluge* – da li je on obveznik PDV ili nije.

Ukoliko je primalac usluge poreski obveznik, opšte pravilo o određivanju mesta prometa usluga iz člana 44. Direktive 2006/112/EZ (tzv. „B2B opšte pravilo“) glasi da je to mesto sedišta poslovanja *primaoca usluge* (eng. *place where a taxable person has established his business*). Član 10. Implementacione uredbe 282/2011 kojom se utvrđuju mere za primenu Direktive Saveta 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu PDV¹¹ precizira da je to mesto gde se odvijaju funkcije centralne uprave poslovanja (donošenje suštinskih odluka koje se tiču opšteg upravljanja biznisom, mesto gde je registrovano sedište, mesto gde se uprava sastaje, pri čemu prvi kriterijum ima prioritet). Ako se

¹¹ Council Implementation Regulation (EU) No. 282/2011 of 15 March 2011 laying down implementing measures for Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, OJ L 77 of 23 March 2011, as amended by Council Regulation (EU) No. 967/2012 of 9 October 2012 amending Implementation Regulation (EU) No. 282/2011 as regards the special schemes for non-established taxable persons supplying telecommunications services, broadcasting services or electronic services to non-taxable persons, OJ L 290 of 20 October 2012, and by Council Implementation Regulation (EU) No. 1042/2013 of 7 October 2013 amending Implementation Regulation (EU) No. 282/2011 as regards the place of supply of services, OJ L 284 of 26 October 2013.

usluga pruža fiksnoj poslovnoj jedinici (eng. *fixed establishment*) poreskog obveznika na drugoj lokaciji, mestom prometa usluga smatra se mesto gde se nalazi ta poslovna jedinica. Član 11. stav 1. Implementacione uredbe 282/2011 precizira da ovu fiksnu poslovnu jedinicu „karakteriše dovoljan stepen stalnosti i prikladna struktura ljudskih i tehničkih resursa koji joj omogućuju da prima i koristi usluge koje su joj pružene za sopstvene potrebe.“ U odsustvu mesta sedišta poslovanja ili fiksne poslovne jedinice, mesto prometa usluga biće mesto u kome primalac usluga ima svoju stalnu adresu¹² ili gde uobičajeno boravi.¹³

Ukoliko primalac usluge nije poreski obveznik, opšte pravilo o određivanju mesta prometa usluga iz člana 45. Direktive 2006/112/EZ (tzv. „B2C opšte pravilo“) glasi da je to mesto u kojem *pružalac* usluga ima sedište svojeg poslovanja, precizirano na opisani način članom 10. Implementacione uredbe 282/2011. Ako se promet usluga vrši preko fiksne poslovne jedinice pružaoca na drugoj lokaciji, mestom prometa usluga smatra se mesto gde se nalazi ta poslovna jedinica. Član 11. stav 2. Implementacione uredbe 282/2011 precizira da ovu fiksnu poslovnu jedinicu „karakteriše dovoljan stepen stalnosti i prikladna struktura ljudskih i tehničkih resursa koji joj omogućuju da pruža usluge koje isporučuje.“ U odsustvu mesta obavljanja delatnosti

ili fiksne poslovne jedinice, mesto prometa usluga biće mesto u kome pružalac usluga ima svoju stalnu adresu ili gde uobičajeno boravi.

Postavlja se pitanje da li se koncept „fiksne poslovne jedinice“ za potrebe PDV može do kraja poistovetiti sa konceptom „stalne poslovne jedinice“ (eng. *permanent establishment*) za potrebe poreza na dobit pravnih lica iz člana 5. stav 5. Model-konvencije OECD o porezima na dohodak i imovinu. Iako je u praksi to često slučaj, ipak su zamisliva nepodudaranja. Primera radi, informacioni centar nerezidentne kompanije, čije osoblje prima narudžbine za dobra koja će nerezidentna kompanija direktno iz inostranstva isporučiti potrošačima, i kad to osoblje nema ovlašćenja da zaključuje ugovore u ime svoje nerezidentne centrale predstavljaće fiksnu poslovnu jedinicu. Takav centar, međutim, ne predstavlja stalnu poslovnu jedinicu za potrebe poreza na dobit, jer on predstavlja održavanje fiksnog mesta poslovanja isključivo za svrhu obavljanja, za potrebe preduzeća, aktivnosti pripremnog ili pomoćnog karaktera, u smislu člana 5. stav 4. Model-konvencije OECD.¹⁴

Različita pravila za poreske obveznike i za lica koja nisu oporezovana mogla bi da stvaraju probleme u slučaju kada jedno lice deluje i u svojstvu poreskog obveznika i kao lice koje nije obveznik PDV (npr. državni organ iz člana 9. srpskog Zakona o PDV, odnosno iz člana 13 Direktive 2006/112/EZ). Član 43. Direktive 2006/112/EZ zbog toga propisuje da će se za potrebe primene

¹² Član 12. Implementacione uredbe 282/2011 predviđa da je „stalna adresa“ fizičkog lica adresa uneta u registar stanovništva ili sličan registar, ili adresa naznačena od strane tog lica nadležnom poreskom organu, osim ukoliko ne postoji dokaz da ta adresa ne odražava realnost

¹³ Član 13. Implementacione uredbe 282/2011 predviđa da je mesto gde fizičko lice „uobičajeno boravi“ mesto gde ono obično živi zbog svojih ličnih i profesionalnih veza.

¹⁴ Upor. Guglielmo Maisto, „European VAT and Tax Treaties“, *VAT in an EU and International Perspective*, Henk van Arendonk, Sjaak Jansen, René van der Paardt (eds.), IBFD, Amsterdam, 2011, 55-56.

pravila koja se tiču mesta prometa usluga:

- poreski obveznik koji takođe obavlja delatnosti ili transakcije koje se ne smatraju oporezivim isporukama dobara ili pružanjem usluga smatrati poreskim obveznikom u pogledu svih usluga koje su mu pružene;
- neoporezivo pravno lice koje je identifikovano za potrebe PDV smatrati poreskim obveznikom.

Zaključujemo da opšte pravilo o određivanju mesta prometa usluga iz srpskog Zakona o PDV nije usklađeno sa čl. 44. i 45. Direktive 2006/112/EZ, jer ne sledi dvojni režim, koji zavisi od toga da li je primalac usluge obveznik PDV ili nije.

2. POSEBNA PRAVILA ZA ODREĐIVANJE MESTA PRUŽANJA USLUGA

Kada su u pitanju *posebna pravila* za određivanje mesta pružanja usluga, član 12. st. 3. i 4. srpskog Zakona o PDV uređuje niz odstupanja od opšte norme, pri čemu ne razlikuje situacije kada je primalac usluge poreski obveznik od situacija kada to nije, dok čl. 46-59. Direktive 2006/112/EZ uglavnom sprovode ovakvo razlikovanje za desetak specifičnih mesta pružanja usluga. Uopredimo u nastavku posebna pravila iz srpskog Zakona o PDV i Direktive 2006/112/EZ.

2.1. Promet usluga povezanih sa nepokretnošću

U članu 12. stav 3. tačka 1. srpskog

Zakona o PDV, mestom prometa usluga smatra se mesto u kojem se nalazi nepokretnost, ako se radi o prometu usluge koja je neposredno povezana sa tom nepokretnošću, uključujući delatnost posredovanja i procene u vezi nepokretnosti, kao i projektovanje, pripremu i izvođenje građevinskih radova i nadzor nad njima.

U članu 47. Direktive 2006/112/EZ mestom prometa usluga smatra se mesto u kojem se nalazi nepokretnost, ako se radi o prometu usluga povezanih sa tom nepokretnošću. Te usluge uključuju i usluge eksperata i posrednika u nabavci nekretnina, pružanje smeštaja u oblasti hotelijerstva ili drugoj oblasti u sličnoj funkciji, poput kampova ili mesta predviđenih za kampovanje, odobravanje prava korišćenja nepokretnosti i usluge u oblasti pripreme i koordinisanja građevinskih radova, kao što su usluge arhitekata i firmi koje vrše nadzor na gradilištima.¹⁵ Odredbe člana 47. ove direktive primenjuju se nezavisno od toga da li je primalac usluge poreski obveznik ili neoporezivo lice.

Kod određivanja mesta pružanja usluga povezanih sa nepokretnošću, srpski Zakon o PDV usklađen je, dakle, sa Direktivom 2006/112/EZ. Bilo bi celishodno da se preuzme formulacija iz Direktive o tome na koje se usluge ova norma odnosi.

2.2. Promet usluga prevoza

U članu 12. stav 3. tačka 2. srpskog

¹⁵ Od 1.1.2017. godine važiće odredbe Implementacione uredbe 282/2011, koje će precizirati šta se smatra „nepokretnošću“ (član 13b) i koje su usluge „povezane sa nepokretnošću“ (član 31a); formulacija će od tada glasniti: „usluge koje imaju dovoljno neposrednu vezu sa nepokretnošću“.

Zakona o PDV propisano je da se, bez obzira na to da li je reč o putničkom ili robnom transportu, mestom prometa usluga smatra mesto gde se obavlja prevoz, a ako se prevoz obavlja i u Srbiji i u inostranstvu (tj. ako se radi o međunarodnom transportu), pravo Srbije da primenjuje svoj PDV odnosi se samo na deo prevoza izvršen u Republici.

Direktiva 2006/112/EZ razlikuje kod određivanja mesta prometa ovih usluga putnički od robnog transporta. Kada je reč o *putničkom* saobraćaju, u članu 48. kao mesto prometa usluge određeno je mesto u kojem je usluga stvarno pružena, shodno pređenim relacijama – nezavisno od toga da li je korisnik putničkog transporta poreski obveznik ili neoporezivo lice.

Zaključujemo, dakle, da je kod određivanja mesta pružanja usluga putničkog saobraćaja srpski Zakon o PDV usklađen sa Direktivom 2006/112/EZ.

Kada je reč o *robnom* saobraćaju, član 49. Direktive 2006/112/EZ predviđa isto pravilo kada se transport dobara vrši neoporezivom licu (B2C): u tom slučaju, mesto pružanja usluge je mesto u kojem je usluga stvarno pružena, shodno pređenim relacijama. Međutim, ovo pravilo praktično važi samo za slučaj u kome se dobra isporučuju van granica Evropske unije, jer ovde postoji izuzetak za slučaj unutarkomunitarnog transporta dobara, pod kojim se podrazumeva prevoz dobara kod kojeg su mesto otpočinjanja prevoza i mesto odredišta u različitim državama članicama.¹⁶

¹⁶ Mesto otpočinjanja prevoza je mesto gde prevoz dobara stvarno počinje, bez obzira na razdaljine pređene da bi se stiglo do mesta gde su dobra smeštena. Mesto odredišta je mesto gde se prevoz dobara stvarno završava.

Mesto unutarkomunitarnog transporta dobara za neoporezivo lice je mesto u kojem je transport otpočeo (član 50. Direktive 2006/112/EZ).¹⁷

Kod određivanja mesta pružanja usluga robnog saobraćaja, a radi se o transportu dobara neoporezivom licu, srpski Zakon o PDV usklađen je, dakle, sa Direktivom 2006/112/EZ. Ovo se ne odnosi na unutarkomunitarni transport dobara, u koji će Srbija biti uključena tek od dana pristupanja EU, do kada mora uskladiti svoj Zakon o PDV s *acquis*-jem i u ovom pogledu.

Kod robnog saobraćaja gde se transport dobara vrši poreskom obvezniku (B2B), mesto transporta dobara određuje se prema mestu primaoca usluge u skladu sa opštim pravilom iz člana 44. Direktive 2006/112/EZ – to je mesto sedišta poslovanja *primaoca* transportovanih dobara. Ovakav transport u celosti ostaje neoporeziv u EU s pozivom na opštu odredbu člana 44. Direktive 2006/112/EZ. Raniji režim nije uskraćivao pravo oporezivanja u EU srazmerno pređenoj relaciji u njenim okvirima. Isto tako, u suprotnoj situaciji, celokupan transport dobara biće oporeziv u EU, ako se vrši za potrebe obveznika PDV sa njene teritorije, dok je po ranijem režimu oporezivanja deo transporta van EU u njoj ostajao neoporeziv. Režim unutarkomunitarnog prevoza dobara za poreskog obveznika (B2B) suštinski je ostao isti. Mesto unutarkomunitarnog prevoza dobara

¹⁷ Na osnovu člana 52. Direktive 2006/112/EZ, države članice nisu dužne oporezovati unutarkomunitarni transport dobara u delu koji se odvija vodenim putevima van teritorije EU (npr. u međunarodnim vodama, kada nemački obveznik PDV transportuje brodom dobro španskom kupcu – neoporezivom licu).

sada se određuje s pozivom na opštu odredbu člana 44. direktive 2006/112/EZ (mesto obavljanja delatnosti primaoca), dok se, prema ranijem rešenju, oporezivi kupac usluge pozivao na svoj registracioni broj, što je za posledicu imalo da se celokupna usluga smatrala izvršenom u zemlji koja je taj broj izdala.

Zaključujemo da kod određivanja mesta pružanja usluga robnog saobraćaja, a radi se o transportu dobara obvezniku PDV, srpski Zakon o PDV nije usklađen sa Direktivom 2006/112/EZ, jer mestom prometa usluga smatra mesto gde se obavlja prevoz, a ne mesto obavljanja delatnosti primaoca transportovanih dobara. To važi i za unutarkomunitarni transport dobara, u koji će Srbija biti uključena tek od dana pristupanja EU, te će do tada morati da uskladi svoj Zakon o PDV s *acquis*-jem.

2.3. Promet usluga kulturnog, umetničkog, sportskog, naučnog, obrazovnog, zabavljачkog i sličnog sadržaja, sporednih usluga u oblasti prevoza, usluga procene pokretnih stvari i radova na pokretnim stvarima

U članu 12. stav 3. tačka 3. srpskog Zakona o PDV propisano je da se, bez obzira na to da li je primalac usluge obveznik PDV ili nije, mestom prometa usluga iz oblasti kulture, umetnosti, sporta, nauke i obrazovanja, zabavno-estradnih i sličnih usluga, uključujući usluge organizatora priredbi, kao i sa njima povezanih usluga, te sporednih usluga u oblasti transporta (utovar, istovar, pretovar i sl.), usluga procene

pokretnih stvari i radova na pokretnim stvarima, smatra mesto gde je usluga stvarno pružena.

U čl. 53. i 54. Direktive 2006/112/EZ sprovodi se, međutim, razlikovanje između situacija kada je primalac ovih usluga lice koje nije oporezivo i kada je primalac obveznik PDV.

Na prvom mestu, član 53. Direktive 2006/112/EZ izdvaja usluge u vezi s ulaskom (na bazi ulaznice ili plaćanja) na kulturna, umetnička, sportska, naučna, obrazovna, zabavljачka i slična dešavanja (poput sajмова i izložbi) i u vezi sa pomoćnim uslugama povezanim s ulaskom (poput upotrebe garderobe ili toaleta), kada su te usluge pružene obvezniku PDV. Direktiva predviđa posebno rešenje, po kojem je mesto prometa ovih usluga, pruženih obvezniku PDV, mesto gde su se ta dešavanja zaista odigrala.

Mestom prometa usluga i pomoćnih usluga koje se odnose na kulturne, umetničke, sportske, naučne, obrazovne, zabavljачke ili slične aktivnosti (poput sajмова i izložbi), uključujući promet usluga organizatora ovih aktivnosti, kada su te usluge pružene licu koje nije obveznik PDV, smatra se mesto gde su se te aktivnosti zaista desile (član 54 (1) Direktive 2006/112/EZ).

Mestom prometa usluga i pomoćnih usluga koje se odnose na kulturne, umetničke, sportske, naučne, obrazovne, zabavljачke ili slične aktivnosti (poput sajмова i izložbi), uključujući promet usluga organizatora ovih aktivnosti, kada su te usluge pružene obvezniku PDV, smatra se mesto gde takav primalac usluga ima sedište poslovanja, shodno odredbi

člana 44. Direktive 2006/112/EZ.¹⁸

Sporedne transportne usluge (poput utovara, istovara, pretovara i sl.), kao i usluge procene i radova na pokretnim stvarima (npr. usluga sastavljanja mašine čije je delove obezbedio neoporezivi naručilac, a koja procesom sastavljanja ne postaje deo nepokretnosti), pružene neoporezivom licu, oporezive su, saglasno članu 54 (2) Direktive 2006/112/EZ, u državi u kojoj je takva usluga fizički pružena.

Kada su sporedne transportne, kao i usluge procene i radova na pokretnim stvarima pružene obvezniku PDV, mesto prometa je mesto gde takav primalac usluga ima sedište poslovanja, shodno odredbi člana 44. Direktive 2006/112/EZ.

Zaključujemo da odredbe člana 12. stav 3. tačka 3. srpskog Zakona o PDV, koje za mesto prometa navedenih usluga uzimaju, jednostavno, mesto gde su one stvarno pružene, treba razraditi u skladu sa dikcijom izmenjenih čl. 53. i 54. Direktive 2006/112/EZ, a u zavisnosti od okolnosti da li je primalac poreski obveznik ili nije, kao i da li se radi samo o omogućavanju ulaska na dešavanja.

2.4. Promet ugostiteljskih usluga

U srpskom Zakonu o PDV za određivanje mesta prometa usluga koje pružaju restorani, kao i dostave hrane i pića (ketering) primenjuje se opšte pravilo iz člana 12. st. 1. i 2 (mesto u kojem pružalac usluge obavlja

¹⁸ Iz ovakvog rešenja proizlazi da će primalac npr. obrazovne usluge – obveznik PDV, koji obavlja delatnost u drugoj državi članici u odnosu na onu gde je obavlja pružalac usluge, *primeriti reverse charge* mehanizam (mehanizam „obrnutoг plaćanja“), u kojem obavezu plaćanja PDV ima primalac, a ne isporučilac. Posle toga, primalac usluge ima pravo da zahteva povraćaj od države pružaoca usluge, u skladu sa Direktivom 2008/9/EZ.

svoju delatnost, odnosno mesto fiksne poslovne jedinice, ako se promet vrši preko nje).

U čl. 55. i 57. Direktive 2006/112/EZ mesto prometa usluga koje pružaju restorani, kao i dostave hrane i pića (ketering) određeno je kao mesto u kojem je usluga stvarno pružena, nezavisno od toga da li je primalac usluge poreski obveznik ili neoporezivo lice. Ukoliko se ove usluge pružaju na brodu, u avionu ili vozu kod prevoza putnika na relaciji u granicama EU, relevantno je mesto u kojem je prevoz otpočeo.

U srpski Zakon o PDV treba, dakle, uneti normu kojom se određuje mesto prometa ugostiteljskih usluga, u skladu s odredbom člana 55. Direktive 2006/112/EZ. Odredbe o mestu prometa kada se ove usluge pružaju na brodu, u avionu ili vozu kod prevoza putnika na relaciji u granicama EU treba uskladiti sa članom 57. Direktive 2006/112/EZ, s tim što je za početak primene tih odredaba relevantan dan pristupanja Srbije EU.

2.5. Unajmljivanje prevoznih sredstava

U srpskom Zakonu o PDV mesto prometa prevoznih sredstava na osnovu *rent a car* ugovora određuje se, u skladu s opštim pravilom iz člana 12. st. 1. i 2, prema mestu u kojem pružalac usluge obavlja delatnost. Mesto unajmljivanja ostalih pokretnih stvari (koje uključuju prevozna sredstva čije se unajmljivanje vrši van okvira *rent a car* ugovora) je, saglasno članu 12. stav 3. tačka 4. podtačka 1. Zakona o PDV, mesto u kojem

primalac usluge obavlja delatnost ili ima fiksnu poslovnu jedinicu za koju se pruža usluga, odnosno mesto u kojem primalac usluge ima sedište ili prebivalište.

Član 56. Direktive 2006/112/EZ razlikuje kratkoročno i ostalo unajmljivanje prevoznih sredstava. Mestom kratkoročnog unajmljivanja¹⁹ smatra se mesto gde se prevozna sredstva stvarno stavljaju na raspolaganje klijentu (kako poreskom obvezniku, tako i neoporezivom licu), dok je kod unajmljivanja koje nije kratkoročno mesto prometa uslovljeno okolnošću da li je klijent poreski obveznik ili nije. Ukoliko se radi o klijentu – poreskom obvezniku, mesto prometa je, u skladu s opštim pravilom, mesto njegovog sedišta poslovanja. Ukoliko je klijent lice koje nije poreski obveznik, mesto prometa je tamo gde klijent ima sedište poslovanja, gde ima stalnu adresu ili gde uobičajeno boravi, u skladu sa članom 56 (2) Direktive 2006/112/EZ. Izuzetak važi za unajmljivanje brodova za uživanje, koje nije kratkoročno, licu koje nije poreski obveznik: mesto pružanja usluge je mesto gde je brod klijentu zaista stavljen na raspolaganje, gde je ta usluga zaista pružena od strane pružaoca iz njegovog mesta poslovanja ili stalne jedinice na tom mestu.

Zaključujemo da srpski Zakon o PDV nije usklađen s odredbama Direktive 2006/112/EZ o mestu prometa usluga unajmljivanja prevoznih sredstava.

2.6. Pružanje telekomunikacionih, radiodifuznih i elektronskih usluga licima koja nisu poreski obveznici

¹⁹ Do 30 dana stalnog posedovanja ili korišćenja, a u slučaju plovila do 90 dana.

Član 12. stav 3. tačka 4. podtač. 2. i 10. srpskog Zakona o PDV propisuje da je mesto prometa telekomunikacionih, radiodifuznih i elektronskih usluga mesto u kojem primalac usluge obavlja delatnost ili ima fiksnu poslovnu jedinicu za koju se pruža usluga, odnosno mesto u kojem primalac usluge ima sedište ili prebivalište.

Prema novom rešenju iz člana 58. Direktive 2006/112/EZ, koje se primenjuje od 1.1.2015. godine, mesto prometa telekomunikacionih, radiodifuznih i elektronskih usluga (navedenih u Aneksu II Direktive) licu koje nije obveznik PDV je mesto gde je to lice osnovano²⁰, ima stalnu adresu ili uobičajeno boravi. Kada pružalac usluge i klijent komuniciraju putem *e-maila*, to samo po sebi ne znači da pružena usluga predstavlja elektronski pruženu uslugu. Ako je primalac ovih usluga obveznik PDV, mesto prometa je mesto gde takav primalac usluga ima sedište poslovanja, shodno odredbi člana 44. Direktive 2006/112/EZ.

Primećujemo da je kod određivanja mesta pružanja telekomunikacionih, radiodifuznih i elektronskih usluga srpski Zakon o PDV u osnovi usklađen sa Direktivom 2006/112/EZ. Potrebno je, međutim, da se naglasi da primalac usluge nije obveznik PDV i da se preuzmu odgovarajuće formulacije iz Direktive i Implementacione uredbe 282/2011.

²⁰ Član 13a. Implementacione uredbe 282/2011 propisuje da je to: mesto gde se ostvaruju funkcije centralne uprave tog lica; ili mesto bilo koje druge jedinice koju karakteriše dovoljan stepen stalnosti i odgovarajuća struktura u pogledu ljudskih i tehničkih resursa da bi joj bilo moguće da pružene usluge prima i koristi za svoje potrebe.

2.7. Pružanje bestelesnih usluga licima koja nisu obveznici PDV van teritorije EU

Član 12. stav 3. tačka 4. podtač. 1, 3-9. i 9b. srpskog Zakona o PDV predviđa da je kod sledećih usluga:

- 1) iznajmljivanja pokretnih stvari, osim prevoznih sredstava na osnovu rent a car ugovora;
- 3) preuzimanja obaveze da se u potpunosti ili delimično odustane od vršenja neke delatnosti ili korišćenja nekog prava;
- 4) u oblasti ekonomske propagande;
- 5) prenosa, ustupanja i davanja na korišćenje autorskih prava, prava na patente, licence, zaštitnih znakova i drugih prava intelektualne svojine;
- 6) bankarskog, finansijskog poslovanja i poslovanja u oblasti osiguranja i reosiguranja, osim iznajmljivanja sefova;
- 7) savetnika, inženjera, advokata, revizora i sličnih usluga;
- 8) obrade podataka i ustupanja informacija, kao i davanja informacija telefonom ili na drugi način;
- 9) stavljanja na raspolaganje osoblja;
- 9b) odobravanja pristupa mreži prirodnog gasa i mreži za prenos električne energije –

mesto prometa mesto u kojem primalac usluge obavlja delatnost ili ima fiksnu poslovnu jedinicu za koju se pruža usluga, odnosno mesto u kojem primalac usluge ima sedište ili prebivalište.

Član 59. Direktive 2006/112/EZ propisuje da je kod sledećih usluga²¹

²¹ Radi lakše komparacije sa srpskim Zakonom o PDV, numeracija usluga se razlikuje od originalne iz člana 59. Direktive 2006/112/EZ, jer sledi numeraciju iz člana 12. stav 3. tačka 4. podtač. 1, 3-9. i 9b. srpskog Zakona o PDV.

licu koje nije obveznik PDV, a koje je osnovano, ima stalnu adresu ili uobičajeno boravi izvan teritorije EU:

- 1) iznajmljivanje pokretnih stvari sa izuzetkom svih vrsta transportnih sredstava;
- 3) preuzimanje obaveze da se u potpunosti ili delimično odustane od vršenja neke delatnosti ili korišćenja nekog prava na koje upućuje ovaj član;
- 4) propagandne usluge;
- 5) prenos, ustupanje i stavljanje na raspolaganje autorskih prava, prava na patente, licence, zaštitne znakove i drugih sličnih prava;
- 6) usluge bankarskog, finansijskog poslovanja i poslovanja u oblasti osiguranja i reosiguranja, osim iznajmljivanja sefova;
- 7) usluge savetnika, inženjera, savetodavnih preduzeća, advokata, revizora i sl.;
- 8) obrada podataka i ustupanje informacija;
- 9) stavljanje na raspolaganje osoblja;
- 9b) obezbeđivanje pristupa sistemu prirodnog gasa koji se nalazi na teritoriji EU ili mreži priključenoj na takav sistem, obezbeđivanju pristupa elektroenergetskom sistemu, grejnim i rashladnim mrežama, prenosu i distribuciji preko ovih sistema ili mreža, kao i pružanju drugih usluga u neposrednoj vezi sa tim –

mesto prometa mesto u kojem je to lice osnovano,²² ima stalnu adresu ili uobičajeno boravi. Ako je primalac ovih usluga obveznik PDV, mesto prometa je mesto gde takav primalac usluga ima sedište poslovanja, shodno odredbi člana 44. Direktive 2006/112/EZ.

²² Vid. član 13a. Implementacione uredbe 282/2011.

Kod određivanja mesta pružanja nabrojanih usluga, dakle, srpski Zakon o PDV u osnovi je usklađen sa Direktivom 2006/112/EZ. Potrebno je da se naglasi da primalac usluge nije obveznik PDV i da se preuzmu odgovarajuće formulacije iz člana 59. Direktive i Implementacione uredbe 282/2011.

2.8. Pružanje usluga posredovanja

Član 12. stav 4. srpskog Zakona o PDV predviđa da se mesto prometa usluga posredovanja, osim usluga posredovanja iz stava 3. tačka 4. podtačka 11. tog člana,²³ određuje prema mestu prometa dobara i usluga koji je predmet posredovanja.

Član 46. Direktive 2006/112/EZ propisuje da je mesto prometa usluga koje posrednik u ime i za račun drugog lica (kako primaoca, tako i pružaoca usluge koja je predmet posredovanja) pruža neoporezivom licu mesto prometa usluga koje su predmet posredovanja, utvrđeno u skladu sa odredbama Direktive 2006/112/EZ. Primera radi, usluga posredovanja u obezbeđivanju hotelskog smeštaja smatra izvršenom u mestu nepokretnosti ako je pružena neoporezivom licu. Ukoliko je takva usluga pružena obvezniku PDV, član 31. Implementacione uredbe 282/2011 predviđa da će mesto prometa biti mesto gde to lice ima sedište poslovanja, shodno opštoj odredbi člana 44. Direktive 2006/112/EZ.

Kod određivanja mesta pružanja usluga posredovanja, zaključujemo da je potrebno da se u srpskom Zakonu o PDV naglasi da primalac usluge nije

obveznik PDV i da se dikcija srpskog Zakona uskladi sa dikcijom Direktive 2006/112/EZ u smislu nepominjanja izuzetka za usluge iz člana 12. stav 3. tačka 4. podtačka 11. Zakona o PDV.

2.9. Sprečavanje duplog oporezivanja, neoporezivanja ili narušavanja konkurencije

Član 59a. Direktive 2006/112/EZ predviđa da, u cilju sprečavanja duplog oporezivanja, neoporezivanja ili narušavanja konkurencije, države članice mogu, u pogledu usluga čije je mesto pružanja uređeno u čl. 44. i 45 (opšte pravilo), 56 (unajmljivanje prevoznih sredstava), 58 (telekomunikacione, radiodifuzne i elektronske usluge) i 59 (usluge pružene licima koja nisu obveznici PDV van teritorije EU):

- smatrati mesto prometa nekih ili svih ovih usluga, ako je situirano unutar njihove teritorije, kao da je situirano izvan EU, ukoliko se efektivno korišćenje i uživanje ovih usluga dešava izvan EU;
- smatrati mesto prometa nekih ili svih ovih usluga, ako je situirano izvan EU, kao da je situirano unutar njihove teritorije, ukoliko se efektivno korišćenje i uživanje ovih usluga dešava unutar njihove teritorije.

Ponovimo da bi u srpski Zakon o PDV trebalo uneti odgovarajuću odredbu o sprečavanju duplog oporezivanja, neoporezivanja ili narušavanja konkurencije.

²³ To su usluge navedene gore, pod (6) i (7).

ZAKLJUČAK

Komparativna analiza odredaba srpskog Zakona o PDV i odgovarajućeg sekundarnog zakonodavstva EU pokazala je da u domenu određivanja mesta (države) pružanja usluga postoje značajne razlike, izazvane „statičkim“ pristupom srpskog zakonodavca, koji je inicijalni tekst Zakona o PDV u najvećoj meri uskladio sa u 2005. godini važećom VI direktivom (kasnije zamenjenom Direktivom 2006/112/EZ), ali je propustio da u sledećih deset godina harmonizuje relevantne zakonske odredbe sa Direktivom Saveta 2008/8/EZ kojom se menja Direktiva 2006/112/EZ u pogledu mesta pružanja usluga. I pre nego što Srbija postane članica EU (tj. i pre nego što koncept

unutarkomunitarnih transakcija postane za Srbiju obavezujući), u mnogim aspektima mesto prometa usluga treba uskladiti s odredbama Direktive. Time će se bitno umanjiti rizik od duplog neoporezivanja (kao i od duplog oporezivanja i narušavanja konkurencije), a srpski poreski sistem dalje harmonizovati sa pravnim tekovinama EU i tako dati svoj doprinos uspešnom zaključenju pristupnih pregovora. Na terenu fiskalne konsolidacije to znači da će prihodi od PDV moći da se uvećaju po osnovu izbegavanja duplog neoporezivanja kao posledice neusklađenih rešenja o mestu (državi) pružanja usluga.

Rad primljen: 7.4.2015.
UDK: 336.225.68(497.11)
343.359.2
COBISS.SR-ID 221415948
Pregledni rad

EVAZIJA POREZA NA IMOVINU U REPUBLICI SRBIJI

PROPERTY TAX EVASION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

MA Cvjetana CVJETKOVIĆ
Pravni fakultet u Novom Sadu

Sažetak

Zbog relativno velikog broja nepokretnosti koje su u Republici Srbiji van sistema oporezivanja imovine, pitanje evazije poreza na imovinu zaslužuje posebnu pažnju. Predmet analize ovog rada su osnovni oblici evazije poreza na imovinu, kao i mere u borbi protiv ovog fenomena, s tim da je posebna pažnja u radu usmerena na uzroke evazije poreza na imovinu, kao i na analizu mera koje su najpodesnije za povećanje obuhvata poreza na imovinu u Republici Srbiji.

Ključne reči: *poreska evazija, porez na imovinu, Republika Srbija*

Abstract

Due to the fact that a large number of real estate in the Republic of Serbia is not registered for the purpose of the property taxation, the issue of evasion of property tax deserves special attention. This paper presents the basic forms of evasion of property tax, as well as the measures against this phenomenon. Particular attention is focused on the causes of evasion of property tax, as well as the measures that would be the most appropriate way to increase the coverage of property tax in the Republic of Serbia.

Key words: *tax evasion, property tax, Republic of Serbia*

UVOD

Pod pritiskom ekonomske krize i budžetskog deficita poreske vlasti širom sveta ulažu dodatne napore kako bi maksimalno iskoristile fiskalni potencijal postojećih poreza. Jedan od najefikasnijih mehanizama koji se koristi za postizanje navedenog cilja je preduzimanje odgovarajućih mera u borbi protiv poreske evazije. S obzirom na to da je porez na imovinu najmanje distorzivan porez i da, ujedno, uma izuzetno važnu ulogu u kontekstu fiskalne decentralizacije, pitanje evazije poreza na imovinu zaslužuje posebnu pažnju. Povodom ovog pitanja ni Republika Srbija ne predstavlja izuzetak. Štaviše, čini se da jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji imaju dodatni motiv za preduzimanje odgovarajućih mera u borbi protiv poreske evazije, jer su ukidanjem naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, tj. njenom integracijom u porez na imovinu, ostale bez veoma značajnog izvornog prihoda.

1. POJAM I OBLICI PORESKE EVAZIJE

Izbegavanje plaćanja poreza, odnosno poreska evazija, je neizbežan pratilac poreza. Ona proističe iz same prirode poreza, odnosno činjenice da je porez *per definitionem* instrument javnih prihoda kojim država prinudno uzima novčana sredstva od poreskih obveznika, odnosno instrument kojim se umanjuje njihova ekonomska snaga. Dakle, u osnovi

poreske evazije leži otpor plaćanju poreza, koji je generalno veći kod neposrednih poreza i značajno izražen kod poreza na imovinu. Naime, iako su njegove stope relativno niske, porez na imovinu nailazi na veliki otpor poreskih obveznika, pre svega, zbog vidljivosti prilikom plaćanja, koja posebno dolazi do izražaja kada se ovaj porez uporedi sa nekim drugim porezima, pre svega sa porezom na dohodak građana, koji se uglavnom naplaćuje po odbitku, i sa porezom na dodatu vrednost, kod kojeg je iznos poreske obaveze „skriven” u ceni dobara i usluga. Njegovoj nepopularnosti vodi i to što je, zbog vidljivosti predmeta oporezivanja, teško izbeći njegovo plaćanje. Plaćanje istog iznosa na ime poreza na imovinu i na ime nekog drugog poreza nailazi na različit otpor obveznika, i to u smislu da je on znatno veći kod poreza na imovinu. Upravo je to navelo Rozengarda (*Rosengard*) da ga kvalifikuje kao „porez kojeg svi vole da mrže”.¹

Važno je naglasiti da svaki oblik poreske evazije ne predstavlja nezakonito ponašanje, odnosno postupci poreskih obveznika usmereni na minimizaciju poreskog opterećenja se mogu kretati u okvirima zakona, ali i van njega. U tom smislu, poreska evazija može biti zakonita i nezakonita.

1.1. Zakonita evazija poreza na imovinu

Zakonita poreska evazija se javlja u dva oblika. Prvi oblik predstavlja

¹ Jay Rosengard, *The Tax Everyone Loves to Hate: Principles of Property Tax Reform*, Mossavar Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, Cambridge, Massachusetts 2012, 1-19.

legitimno izbegavanje poreske obaveze, za koje je svojstveno opredeljenje poreskih obveznika za neoporezovane, odnosno blaže oporezovane opcije, što je njihovo legitimno pravo. Poreski obveznik se može uzdržati od obavljanja oporezovane delatnosti, prilagoditi svoje poslovanje kako bi stekao pravo na poresku olakšicu i sl. Drugi oblik predstavlja nelegitimno (neprihvatljivo) minimizovanje poreske obaveze, kada se zakon direktno ne krši, ali je onemogućeno ostvarivanje ciljeva radi kojih je zakon donet.²

Kod poreza na imovinu obveznici imaju brojne mogućnosti za vršenje zakonite poreske evazije. Legitimna zakonita poreska evazija se može javiti u vidu supstitucije, i to na način da se obveznici poreza na imovinu opredele za blaže oporezovane opcije. Ilustracije radi, u pojedinim zemljama porez na imovinu se plaća na podrumске i tavanske prostorije samo ako je njihova visina barem dva metra,³ pa se poreski obveznici sasvim legitimno mogu opredeliti za izgradnju porodičnih kuća čije podrumске i tavanske prostorije neće dostizati tu visinu. S tim u vezi je i oblik legitimne zakonite poreske evazije koji se sastoji u korišćenju različitih vidova poreskih olakšica. Primera radi, u slučaju predviđanja poreskih olakšica za novoizgrađene građevinske objekte, poreski obveznici se sasvim legitimno mogu opredeliti za njihovo posedovanje, umesto da vlasništvo steknu nad građevinskim objektima u „starijoj gradnji”.

² Vid. Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, COLPI, Budimpešta i Savremena administracija, Beograd 1997, 453.

³ Vid. Bing Yuan, Katrina Connolly, Michael Bell, *A Compendium of a Countries with Area-Based Property Tax*, Working Paper WP09BY1, MA: Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts 2009, 171-172.

Ukoliko su od oporezivanja izuzeti rezidencijalni objekti do određene površine, poreski obveznici se mogu opredeliti da njihovo mesto stanovanja ispunjava postavljeni limit u pogledu neoporezive površine, itd.

Zakonom propisane poreske olakšice za bilo koji porez, uključivši i porez na imovinu, imaju za cilj ostvarivanje nekog nefiskalnog cilja. Međutim, „mehanizam poreskog oslobođenja može biti u funkciji nelegitimnog zakonitog umanjenja poreza. Ako poreski obveznik ostvari poresku uštedu ne iz poslovnih razloga, tada se neće ostvariti namera zakonodavca.”⁴ Dakle, privilegovani poreski tretman pojedinih kategorija imovine istovremeno pruža mogućnost i za vršenje nelegitimne poreske evazije. Postojanje zajedničkih elemenata otežava povlačenje jasne linije razgraničenja između legitimne i nelegitimne zakonite poreske evazije. Ilustracije radi, ukoliko je imovina koja je namenjena obavljanju poslovne delatnosti podvrgnuta povoljnijem poreskom tretmanu u poređenju sa rezidencijalnom imovinom, fizička lica se mogu opredeliti da, u cilju minimiziranja svoje poreske obaveze, osnuju neki oblik društva kapitala i da na njega prenesu svoju imovinu, ili da, ukoliko je imovina do određene vrednosti oslobođena plaćanja poreza na imovinu, pristupe njenoj veštačkoj podeli. Navedenim postupcima obveznici poreza na imovinu direktno ne krše zakonske norme, ali izigravaju njihov smisao.

⁴ Goran Milošević, *Teorija i praksa finansijskog prava*, Kriminalističko-polijska akademija, Beograd 2011, 312.

1.2. Nezakonita evazija poreza na imovinu

Nezakonita poreska evazija obuhvata postupke poreskih obveznika usmerene na izbegavanje plaćanja poreza kojima se krši zakon. Ti postupci se svode na potpuno ili delimično neplaćanje poreza, kao i na propuštanje da se izvrše obaveze iz poreskog upravnog odnosa koje su nametnute, kako bi glavna poreska obaveza bila ispunjena.⁵

Kao i kod drugih poreza, tako i kod poreza na imovinu, imajući u vidu razmere izbegavanja, nezakonita poreska evazija može biti potpuna ili delimična. Do nje mogu dovesti ne samo radnje činjenja (npr. poreski obveznik može podneti poresku prijavu, ali sa netačnim ili nepotpunim podacima), već i radnje nečinjenja (npr. neprijavlivanje imovine, odnosno nepodnošenje poreske prijave ili neevidentiranje imovine u poslovnim knjigama). Podaci koje obveznik poreza na imovinu netačno prikazuje u poreskoj prijavi mogu biti različite prirode. U suštini, reč je o podacima koji imaju uticaj na utvrđivanje visine poreske obaveze, odnosno na ostvarivanje prava na poresku olakšicu, kao što su podaci o broju članova domaćinstva, korisnoj površini, načinu korišćenja imovine i sl. Kada se porez na imovinu utvrđuje samooporezivanjem, aktivnosti poreskih organa moraju, posebno, biti usmerene na kontrolu obračuna poreza na imovinu.

2. MERE PROTIV EVAZIJE POREZA NA IMOVINU

S obzirom na to da nelegitimna zakonita poreska evazija i nezakonita poreska evazija proizvode čitav niz negativnih posledica po budžetske prihode i po princip pravičnosti, neophodno je preduzeti odgovarajuće mere u borbi protiv ova dva fenomena.

Borbi protiv nelegitimne zakonite poreske evazije moguće je pristupiti na nekoliko načina, i to: tumačenjem prema ekonomskoj suštini, usvajanjem opšteg anti-abuzivnog zakonodavstva, koje će se primenjivati u slučajevima kada poreski obveznici oblikuju transakcije u posebne pravne forme, isključivo kako bi ostvarili pogodnosti koje zakon nije imao u vidu, kao i usvajanjem specifičnih anti-abuzivnih mera koje su usmerene na uskraćivanje poreskih pogodnosti pod određenim okolnostima.⁶ Prethodno navedenom primeru nelegitimne poreske evazije, kada fizička lica osnivaju neki oblik društva kapitala i na njih prenose svoju imovinu, kako bi ona bila podvrgnuta povoljnijem poreskom tretmanu, poreske vlasti se mogu suprotstaviti tumačenjem prema ekonomskoj suštini ili primenom opšteg anti-abuzivnog zakonodavstva, odnosno pravilom o zabrani zloupotrebe pravne (poreske) norme. To je moguće samo pod uslovom da se dokaže da pravno lice nije osnovano u svrhu obavljanja poslovne delatnosti (npr. da prostor za obavljanje poslovne delatnosti nije odgovarajući, da osim osnivača nema drugih zaposlenih, itd.). Usvajanje specifičnih anti-abuzivnih mera u ovom

⁵ Vid. D. Popović (1997), 452.

⁶ Vid. Dejan Popović, *Poresko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, 48-54.

slučaju nije moguće jer, po pravilu, norme privrednog prava dopuštaju i novčane, i nenovčane uloge.

Protiv nezakonite poreske evazije moguće je preduzeti čitav niz mera. Sve one se mogu klasifikovati na osnovu različitih kriterijuma. Ako se kao *criterium divisionis* uzme trenutak njihovog preduzimanja, razlikuju se preventivne i represivne mere. Preventivne mere se preduzimaju pre nego što je došlo do nezakonite evazije. Njihovim sprovođenjem se stvaraju uslovi koji ne pogoduju njenom nastanku. U preventivne mere mogle bi se svrstati: snabdevanje nadležnih organa odgovarajućom opremom, obezbeđivanje saradnje između različitih državnih organa, nametanje različitih obaveza poreskim obveznicima, podizanje poreske kulture i poreskog morala i dr. Represivne mere su usmerene na kažnjavanje, pa se svode na propisivanje poreskih prekršaja i poreskih krivičnih dela za povrede poreskih normi.⁷

Ako se kao *criterium divisionis* uzme njihova priroda, mere protiv nezakonite poreske evazije mogle bi se podeliti na institucionalne, pravne i socio-ekonomske.⁸ Institucionalne mere su usmerene na izgradnju odnosa poverenja između poreske administracije i poreskih obveznika, kako bi obe strane postupale u dobroj veri, kao i na obezbeđivanje većeg stepena efikasnosti poreske administracije, što zahteva visok stepen njene informatičke opremljenosti i stručnu osposobljenost njenih službenika. Pravne mere su usmerene na postizanje stabilnosti poreskog

⁷ Vid. D. Popović (1997), 464-467.

⁸ id. Jure Šimović, Tereza Rogić Lugačić, Sonja Cindori, „Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njeno sprečavanje“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 2/2007, 602.

sistema, kao i propisivanje poreskih prekršaja i poreskih krivičnih dela, a socio-ekonomske mere podrazumevaju podizanje poreskog morala i izgradnju pravičnog poreskog sistema.⁹

Kada je reč o porezu na imovinu, borba protiv nezakonite poreske evazije zahteva efikasnu, opremljenu i obučenu lokalnu poresku administraciju. Samo takva može, samostalno ili u saradnji sa drugim subjektima, obezbediti maksimalnu pokrivenost predmeta oporezivanja. Oslanjanje na podatke sadržane u katastrima nepokretnosti je neminovno. Ukoliko su podaci sadržani u njima ažurni, lokalne poreske vlasti vrlo efikasno i jednostavno mogu da sprovedu utvrđivanje poreza i u odnosu na onu imovinu za koju nije podneta poreska prijava. S obzirom na to da podaci u katastrima nepokretnosti veoma često ne odražavaju stvarno stanje stvari, saradnja sa drugim organima je neophodna, i to sa organima nadležnim za izdavanje građevinskih dozvola, organima nadležnim za registrovanje privrednih subjekata i dr. Kako bi stepen obuhvaćenosti predmeta oporezivanja bio što veći, neophodna je i saradnja sa preduzećima koja se bave obavljanjem komunalnih delatnosti, odnosno javnim preduzećima (tako što se vrši poređenje sa podacima kojima raspolaže, primera radi, Elektrodistribucija). Pojedine zemlje, poput Grčke, su maksimalno iskoristile podatke kojima raspolažu navedena preduzeća. U tom smislu, nametanje obaveze plaćanja poreza na imovinu posredstvom računa za struju Ustavni sud Grčke nije proglasio neustavnim, ali je neustavnim proglasio isključenje struje zbog neplaćanja poreza na

⁹ *Ibid.*, 602-606.

imovinu. Tom prilikom je utvrđeno da je u slučaju neplaćanja poreza na imovinu dozvoljeno nametnuti druge vrste sankcija, ali ne i obustaviti isporuku električne energije.¹⁰

U borbi protiv nezakonite poreske evazije od pomoći može biti i primena geografsko-informacionog sistema (GIS), koji omogućava stvaranje interaktivnih digitalnih mapa, zahvaljujući kojima je moguće za „klasičnu” mapu vezati objekte i njihove atributne podatke.¹¹ GIS nije ništa drugo do kompjuterski sistem za prikupljanje, čuvanje, analizu i prikaz, prevashodno, prostornih podataka, pod kojima se podrazumevaju podaci koji se odnose na lokaciju i oblik objekata. Međutim, GIS sadrži i tzv. neprostorene, odnosno atributne podatke koji bliže određuju prostorne podatke. Oni se mogu odnositi na kvalitet zemljišta, vlasništvo nepokretnosti i sl. Zbog svoje prirode, čuvaju se u odgovarajućim tabelama ili bazama podataka, koje se mogu povezati sa GIS-om.¹² Osnovni izvori prostornih podataka su: klasično merenje na terenu ili GPS (eng. *global positioning system*), preuzimanje planova ili karata u vektorskom formatu, digitalizacija karata i planova, obrada aerofotogrametrijskih ili satelitskih snimaka i dr.¹³ Već iz samog određenja GIS-a i nabiranja nekih njegovih funkcija može se uočiti njegov značaj prilikom oporezivanja imovine.

¹⁰ Vid. Greek Court Rules Putting Property Tax in People's Electricity Bills Is Fine, <http://www.businessinsider.com/greek-court-rules-putting-property-tax-in-peoples-electricity-bills-is-fine-2012-3>, 2. maj 2014.

¹¹ Vid. *GIS Priručnik za lokalne samouprave u Srbiji*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Kancelarija za upravljanje zemljištem, Stalna konferencija gradova i opština, Republički geodetski zavod, Beograd 2008, 14.

¹² *Ibid.*, 14-15, 24.

¹³ *Ibid.*, 29.

Efikasnost poreske administracije, koja se manifestuje kroz postojanje ažurnih evidencija o naplaćenim poreskim iznosima, je takođe bitna stavka u borbi protiv nezakonite poreske evazije, kao i spremnost poreske administracije da, u slučaju neplaćanja poreza na imovinu, efikasno sprovede postupak prinudne naplate.

Kao i kod drugih poreza, u borbi protiv poreske evazije nužno je da obveznici znaju da će u slučaju ispunjenja uslova za nastanak poreskog prekršaja ili poreskog krivičnog dela biti otkriveni i sankcionisani.

I sprovođenje socio-ekonomskih mera je neophodno. U kontekstu oporezivanja imovine, to bi značilo sprovođenje odgovarajućih kampanja, koje bi za cilj imale informisanje javnosti o obavezi podnošenja poreske prijave u zakonom propisanim slučajevima, kao i upoznavanje sa osnovnim obeležjima poreza na imovinu, pre svega sa činjenicom da je u pitanju lokalni porez, čija sredstva se koriste za unapređenje lokalne zajednice. Da bi se smanjila poreska evazija, bitno je da obveznici postupak utvrđivanja poreske obaveze doživljavaju kao pravičan, transparentan i jasan.

3. EVAZIJA POREZA NA IMOVINU U REPUBLICI SRBIJI

Pre nego što se razmotre oblici evazije poreza na imovinu i mere u borbi protiv ovog fenomena, neophodno je osvrnuti se na izdašnost ovog poreza. Porez na imovinu u Republici Srbiji nema veliki fiskalni značaj. Prema podacima

Uprave za trezor, učešće prihoda od poreza na imovinu u ukupnim tekućim prihodima u 2008. godini je iznosilo 0,57% (od toga je 38,8% prikupljeno od fizičkih, a 61,2% od pravnih lica), u 2009. godini 0,65% (od toga je 47,8% prikupljeno od fizičkih, a 52,2% od pravnih lica), u 2010. godini 0,8% (od toga je 50,2% prikupljeno od fizičkih, a 49,8% od pravnih lica), u 2011. godini 0,71% (od toga je 54,1% prikupljeno od fizičkih, a 45,9% od pravnih lica), u 2012. godini 0,73% (od toga je 52,2% prikupljeno od fizičkih, a 47,8% od pravnih lica), a u 2013. godini 0,78% (od toga je 56,5% prikupljeno od fizičkih, a 43,5% od pravnih lica).¹⁴

Iz prikazanih podataka jasno se može videti da su prihodi od poreza na imovinu, počev od 2009. godine, bili u blagom porastu, sa izuzetkom 2011. godine.¹⁵ Takođe, može se uočiti i to da je učešće prihoda prikupljenih od obveznika – fizičkih lica, u ukupnim prihodima od poreza na imovinu, od 2009. godine u konstantnom porastu. Takvo stanje je, prvenstveno, posledica pojačanih napora lokalnih poreskih administracija da povećaju obuhvat poreza na imovinu, odnosno da suzbiju evaziju upravo kod ove kategorije

¹⁴ Pregled naplaćenih i raspoređenih prihoda po osnovu poreza na imovinu i ukupnih tekućih prihoda za period od 2008. do 2013. godine, Ministarstvo finansija RS, Uprava za trezor – Sektor za javna plaćanja i fiskalnu statistiku. Što se tiče učešća prihoda od poreza na imovinu u ukupnim tekućim lokalnim javnim prihodima u ovom periodu, ono je, takođe, postepeno raslo. Tako, 2006. godine je iznosilo svega 4,8%, a u 2011. godine, čak, 7,4%. Vid. Miloško Arsić *et al.*, *Reforme poreza na imovinu u Srbiji: rezultati i perspektive*, Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd 2012, 26.

¹⁵ Blagi pad prihoda od poreza na imovinu u ukupnim tekućim prihodima u 2011. godini se objašnjava predizbornim periodom, dodeljivanjem dodatnih sredstava po osnovu prihoda od poreza na zarade, kao i politikom snižavanja stopa poreza na imovinu od strane jedinica lokalne samouprave. Vid. *Ibid.*, 24, 38.

poreskih obveznika.

U faktore koji su uticali na relativno povećanje fiskalnog značaja poreza na imovinu, osim povećanja predmetnog obuhvata, spadaju i unapređenje procene vrednosti nepokretnosti, korišćenje maksimalno dopuštene stope, unapređenje efikasnosti naplate, u smislu povećanja slanja opomena i započinjanja postupaka prinudne naplate, kao i angažovanje kvalifikovanog, dodatnog osoblja na evidentiranju nepokretnosti koje su bile van sistema oporezivanja.¹⁶ Ne sme se izgubiti iz vida ni činjenica da je porez na imovinu 2007. godine postao izvorni prihod jedinica lokalne samouprave,¹⁷ pa su one postale znatno motivisanije da preduzimaju odgovarajuće mere kako bi se povećala izdašnost ovog poreza. Pri tome se ne može zanemariti ni uloga centralne vlasti, koja se sastojala u izmeni zakonske regulative u ovoj oblasti oporezivanja, posebno, u smanjivanju maksimalnog iznosa poreskog kredita.

Iako je zahvaljujući preduzimanju različitih mera, između ostalih i mera u borbi protiv poreske evazije, donekle povećan fiskalni značaj poreza na imovinu, i dalje postoji prostor za to. Prema nekim nezvaničnim procenama, veliki broj nepokretnosti je i dalje van sistema oporezivanja, i to oko 14% stanova, 15% poslovnog prostora i 22% kuća za stanovanje.¹⁸ Kako bi se povećao fiskalni značaj, aktivnosti lokalnih poreskih administracija moraju biti usmerene na dalje preduzimanje mera u borbi protiv evazije poreza na imovinu.

¹⁶ *Ibid.*, 36-42.

¹⁷ Vid. čl. 6. st. 1. tač. 1) Zakona o finansiranju lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 i 125/14.

¹⁸ Vid. M. Arsić *et al.*, 34-35.

U Republici Srbiji mogućnosti za evaziju u oblasti oporezivanja imovine u statici su izražene i uglavnom se vezuju za: neažurnost podataka u katastrima nepokretnosti i bespravnu gradnju. Naime, lokalne poreske administracije se, zbog neažurnosti podataka, ne mogu osloniti isključivo na podatke sadržane u katastrima nepokretnosti. Uz to, veliki broj građevinskih objekata, posebno porodičnih kuća i kuća za odmor, je bespravno izgrađen. Sve to rezultira time da je veliki broj nepokretnosti izvan sistema oporezivanja.

Od kada je porez na imovinu postao izvorni prihod jedinica lokalne samouprave zabeležen je rast broja poreskih obveznika, pri čemu je taj rast ubrzavan svake godine (u 2011. godini taj broj je povećan za, čak, 12,6% u odnosu na prethodnu).¹⁹ S obzirom na to da se broj objekata, ipak, ne menja toliko značajno svake godine, procenjuje se da je to posledica povećanja obuhvata poreza na imovinu (odnos broja obveznika kojima se utvrđuje poreska obaveza i ukupnog broja obveznika koji bi trebalo da plaćaju ovaj porez).²⁰ Međutim, uprkos tome, i dalje postoji značajan prostor za uvećanje njegovog obuhvata.

Mere u borbi protiv evazije poreza na imovinu

a) Sprovođenje terenskih poreskih kontrola i popisa nepokretnosti

Imajući u vidu stanje u Republici Srbiji, evaziji poreza na imovinu

¹⁹ *Ibid.*, 35.

²⁰ *Ibid.*

efikasno se može stati na put sprovođenjem terenskih kontrola, odnosno popisom nepokretnosti, što je i učinjeno u pojedinim jedinicama lokalne samouprave. Pre nego što se pristupi sprovođenju terenske kontrole, odnosno popisu neophodno je prikupiti podatke o nepokretnostima koje su na datoj teritoriji podvrgnute porezu na imovinu. Upravo u ovom domenu dolaze do izražaja sve prednosti njihovog vršenja od strane lokalnih poreskih administracija, odnosno lica angažovanih na osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, imajući u vidu njihovu upoznatost sa lokalnim prilikama, odnosno sa stanjem na terenu, pa se tako pažnja, naročito, može usmeriti na one delove naseljenih mesta u kojima je poslednjih godina došlo do povećanog obima gradnje.

Popis nepokretnosti, za svrhu povećanja obuhvata poreza na imovinu, u Republici Srbiji se uglavnom ne finansira iz lokalnih budžeta. Tako, od 2006. godine nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (nem. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH – GIZ*), u ime nemačkog saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj, pruža podršku Vladi Republike Srbije u njenim nastojanjima da reformiše sistem javnih finansija, naročito nakon što je administriranje porezom na imovinu prepušteno lokalnom nivou. U tom pravcu, projekat „Podrška reformi sistema javnih finansija u Srbiji”, koji se realizovao u periodu od 2006-2012. godine, je imao za cilj da se lokalne finansije postave na pouzdanije i nezavisnije osnove, izgradnjom odgovarajućeg pravnog okvira na

centralnom nivou i maksimalnim korišćenjem kapaciteta lokalnih poreskih administracija. U saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje – NSZ dodatno su angažovana lica prijavljena kod NSZ, radi ažuriranja i proširenja baze obveznika poreza na imovinu. U projekat je bilo uključeno 12 opština iz grupe najsiromašnijih (Bela Palanka, Golubac, Kuršumljica, Mali Zvornik, Ražanj, Trgovište, Vladičin Han, Žagubica, Sečanj, Gadžin Han, Irig i Aleksinac).²¹ Popisu nepokretnosti je prethodila obuka angažovanih lica (njihovo upoznavanje sa zakonskom regulativom, popunjavanjem poreskih prijava i sl.), koju su sprovodile lokalne poreske administracije i edukacija poreskih obveznika. Ukupan učinak u realizaciji projektnih aktivnosti je 27.512 podnetih poreskih prijava, što u proseku iznosi oko 2.300 prijava po opštini.²² Od 12 najsiromašnijih jedinica lokalne samouprave u kojima se realizovao navedeni projekat, samo njih pet se nalazilo na listi 20 jedinica lokalne samouprave u kojima su prihodi od poreza na imovinu po glavi stanovnika bili najniži u 2011. godini. Sem toga, i realizacija sličnog projekta pod nazivom „Lokalni ekonomski razvoj u regionu Dunava”, je doprinela povećanju prihoda od poreza na imovinu po glavi stanovnika u jedinicama lokalne samouprave u kojima se ovaj projekat realizovao.²³ Projektom je bio predviđen bonus za opštine koje ostvare najbolje rezultate, u smislu povećanja obuhvata poreza na imovinu i efikasnosti naplate. Primera

21 Vid. Podrška reformi sistema javnih finansija u Srbiji, <http://www.skgo.org/projects/58>, 12. decembar 2013.

22 Vid. Razvoj lokalnih administracija, http://www.nsz.gov.rs/live/info/vesti/razvoj_lokalnih_administracija.cid478, 1. april 2015.

23 Vid. M. Arsić et al., 31-33

radi, u opštini Negotin je u 2012. godini naplaćeno 2,7 puta više prihoda od poreza na imovinu po glavi stanovnika, u poređenju sa 2011. godinom.²⁴

Godine 2013. GIZ je započeo i sa realizacijom projekta „Opštinski ekonomski razvoj u Istočnoj Srbiji” čiji je cilj, takođe, poboljšanje i proširenje obuhvata poreza na imovinu. U realizaciji projekta učestvuju deset opština iz Istočne Srbije – Negotin, Knjaževac, Golubac, Veliko Gradište, Majdanpek, Zaječar, Sokobanja, Boljevac i Kladovo. Projekat će se realizovati u periodu od 2013-2016. godine. Prvih pet opština koje budu najuspešnije u naplati poreza na imovinu dobiće bespovratna sredstva koja će moći da se iskoriste za namene koje budu ocenjene kao najprioritetnije.²⁵

Ako se ima u vidu broj neregistrovanih nepokretnosti za svrhu oporezivanja imovine, jasno je da bi njihovo sveobuhvatno uključivanje u sistem oporezivanja zahtevalo angažovanje dodatnog osoblja koje bi se bavilo popisom nepokretnosti, odnosno realizacija navedenog zadatka pretpostavlja prilično zahtevne pripremne radnje i saradnju sa različitim organima i službama, tj. značajna materijalna sredstva.

b) *Ukrštanje podataka*

Vrlo značajna mera u borbi protiv evazije poreza na imovinu je i

24 Vid. Saradnja opštine Negotin i Nemačke organizacije za ekonomsku saradnju, <http://www.negotin.rs/vest-saradnja-opštine-negotin-i-nemačke-organizacije-za-medjunarodnu-saradnju-1756.htm>, 1. april 2015.

25 Vid. GIZ opštinama daje milion franaka, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2013&mm=06&dd=07&nav_id=720907, 12. decembar 2013.

preuzimanje relevantnih podataka, koji se vode kod drugih organa i javnih preduzeća i njihovo poređenje sa podacima kojima raspolaže lokalna poreska administracija. Podaci o objektima za koje je podnet zahtev za legalizaciju, odnosno zahtev za naknadno izdavanje građevinske i upotrebne dozvole, kao i podaci kojima raspolažu Elektrodistribucija (poređenjem potrošača električne struje i broja obveznika) i druga komunalna preduzeća, mogu odigrati veoma važnu ulogu u povećanju obuhvata poreza na imovinu.

Ovaj način borbe protiv evazije poreza na imovinu nije lišen nedostataka. Naime, prilikom korišćenja podataka, dobijenih, posebno, od javnih preduzeća, treba imati u vidu da se često korisnici određenih usluga (npr. usluga isporuka električne energije, grejanja i sl.) ne poklapaju sa obveznicima poreza na imovinu.²⁶ Usled toga je moguće da se u praksi jave slučajevi da se u poreskom rešenju kao poreski obveznik odredi lice koje nije vlasnik imovine, ili da se za istu nepokretnost pošalju dva poreska rešenja naslovljena na različite poreske obveznike, itd, pa se, samim tim, podaci dobijeni na ovaj način ne mogu primeniti po automatizmu, već je neophodno prethodno izvršiti odgovarajuće provere.

c) *Efikasna primena propisa*

Kako bi se povećao fiskalni značaj poreza na imovinu, odnosno smanjila nezakonita poreska evazija, lokalne poreske administracije

²⁶ Vid. Violeta Nićiforović, Jelena Holcinger, *Vodič za unapređenje baza podataka za porez na imovinu*, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd 2014, 46.

moraju da budu ažurne prilikom izdavanja opomena i spremne da započnu postupak prinudne naplate poreza, čak i kada su neplatiše fizička lica i kada su u pitanju relativno mali iznosi poreskih dugovanja. To posebno treba da važi u slučajevima kada obveznici raspolažu novčanim sredstvima, odnosno kada ostvaruju zaradu, naknadu zarade ili penziju, jer je to znatno jednostavniji, jeftiniji i efikasniji način sprovođenja prinudne naplate poreza, u poređenju sa prinudnom naplatom iz pokretnih i nepokretnih stvari. Poreski obveznici moraju biti svesni da će u slučaju neispunjenja poreske obaveze i kršenja zakona biti otkriveni i sankcionisani, tj. da će u tim slučajevima postojati njihova prekršajna, odnosno krivična odgovornost.

Postupci poreskog obveznika, koji dovode do nastanka nezakonite poreske evazije, mogu se sankcionisati na terenu prekršajnog i krivičnog prava. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji odvojeno reguliše poreske prekršaje pravnih lica i preduzetnika, s jedne strane, i poreske prekršaje fizičkih lica, s druge strane, iako za obe kategorije poreskih obveznika propisuje istu kaznu – novčanu kaznu. Fizička lica – obveznici poreza na imovinu imaju dužnost da u zakonom predviđenim slučajevima blagovremeno podnesu poresku prijavu sa tačnim podacima, kao i da plate porez na imovinu u zakonom predviđenom roku. Ukoliko ne izvrše zakonom propisane obaveze, tj. ako ne podnesu poresku prijavu, ako je ne podnesu blagovremeno, ili ako je podnesu nepotpisanu ili

sa netačnim podacima, kazniće se za poreski prekršaj novčanom kaznom od 15.000 do 150.000 dinara, odnosno novčanom kaznom u iznosu od 50% utvrđenog poreza, ali ne manje od 50.000 dinara, ako ne izvrše uplatu dugovanog poreza, utvrđenog poreskim rešenjem.²⁷ Pravna lica i preduzetnici (osim tzv. paušalaca),²⁸ utvrđuju porez na imovinu samooporezivanjem. Njihova prekršajna odgovornost postojaće u slučajevima nepodnošenja poreske prijave, neobračunavanja i neplaćanja poreza u zakonom propisanom roku,²⁹ neblagovremenog podnošenja poreske prijave i plaćanja poreza,³⁰ kao i u slučaju prijavljivanja manjih iznosa

²⁷ Vid. čl. 180, st. 1. tač. 6), čl. 180, st. 2. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji – ZPPPA, *Službeni glasnik RS*, br. 80/02, 84/2002 – ispr, 23/03 – ispr, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – dr. zakon, 62/06 – dr. zakon, 63/06 – ispr. dr. zakona, 61/07, 20/09, 72/09 – dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12 – ispr, 93/12, 47/13, 108/13 68/14 i 105/14.

²⁸ Iako se tzv. paušalci za potrebe oporezivanja imovine tretiraju kao obveznici koji ne vode poslovne knjige, pa ne utvrđuju porez na imovinu samooporezivanjem, kada je u pitanju njihova prekršajna odgovornost, izjednačeni su sa preduzetnicima koji vode poslovne knjige po sistemu prostog i dvojnog knjigovodstva.

²⁹ Visina novčane kazne zavisi od toga da li je poreski obveznik propustio da izvrši sve tri radnje (podnošenje poreske prijave, obračunavanje i plaćanje poreza) ili, pak, samo plaćanje poreza. U tom smislu, poreski obveznik – pravno lice ili preduzetnik, koji ne podnese poresku prijavu, ne obračuna i ne plati porez na imovinu, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u visini od 30% do 100% dugovanog iznosa poreza, utvrđenog u postupku poreske kontrole, ali ne manje od 500.000 dinara (za pravno lice), odnosno 100.000 dinara (za preduzetnika). Poreski obveznik – pravno lice, koji podnese poresku prijavu, ali ne plati porez na imovinu u zakonom propisanom roku, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u visini od 100.000, a preduzetnik novčanom kaznom u iznosu od 40.000 dinara. Vid. čl. 177, st. 1, 9, 11. ZPPPA.

³⁰ Visina novčane kazne zavisi od toga da li je poreski obveznik samo propustio da u zakonom propisanom roku podnese poresku prijavu, ili, pak, uz to, nije ni platio porez na imovinu u zakonom propisanom roku. Tako, poreski obveznik – pravno lice koje neblagovremeno podnese poresku prijavu i ne plati porez na imovinu u zakonom propisanom roku, kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 150.000 dinara, a preduzetnik novčanom kaznom u iznosu od 50.000 dinara. Ako poreski obveznik – pravno lice neblagovremeno podnese poresku prijavu, a plati porez na imovinu u zakonom propisanom roku, kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 100.000 dinara, a preduzetnik u iznosu od 40.000 dinara. Vid. čl. 177, st. 7-8, 10-11. ZPPPA.

poreza i davanja netačnih podataka u poreskoj prijavi.³¹

Imajući u vidu negativne posledice koje izaziva, nezakonita poreska evazija se sankcioniše i na terenu krivičnog zakonodavstva. Krivičnim zakonikom Republike Srbije³² radnja krivičnog dela poreske utaje je postavljena alternativno, tako da se navedeno krivično delo može izvršiti davanjem lažnih podataka o zakonito stečenim prihodima, predmetima ili drugim činjenicama koje su od uticaja na utvrđivanje obaveza na osnovu poreza, doprinosa ili drugih propisanih dažbina, njihovim neprijavlivanjem ili prikrivanjem podataka, koji se odnose na utvrđivanje navedenih obaveza na drugi način. Prema tome, radnja krivičnog dela poreske utaje se može manifestovati kroz pozitivnu i negativnu delatnost, odnosno kroz činjenje i nečinjenje. Za postojanje ovog krivičnog dela neophodno je da postoji subjektivni element – namera, i to u vreme preduzimanja radnje izvršenja, kao i objektivni element, tj. nužno je da visina izbegnute obaveze na osnovu poreza, doprinosa ili drugih propisanih

³¹ Ako je iznos poreza na imovinu utvrđen u poreskoj prijavi manji od iznosa koji je trebalo utvrditi u skladu sa zakonom, poreski obveznik – pravno lice ili preduzetnik, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u visini od 30% razlike ova dva iznosa. Ako su, pak, u poreskoj prijavi dali netačne podatke, što je za posledicu imalo, ili je, pak, moglo da ima utvrđivanje manjeg iznosa poreza, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u visini od 30% razlike između iznosa poreza koji je utvrđen ili trebao da bude utvrđen u skladu sa zakonom i iznosa poreza koji je utvrđen prema podacima iz poreske prijave. U oba slučaja iznos kazne za pravna lica ne može da bude manji od 200.000 dinara, a za preduzetnike 100.000 dinara. Jedino ako je razlika između utvrđenog poreza u poreskoj prijavi i iznosa poreza koji je trebalo utvrditi u skladu sa zakonom do 5%, pravno lice će se kazniti novčanom kaznom u visini od 100.000 dinara, a preduzetnik novčanom kaznom u visini od 50.000 dinara. U slučaju prijavljivanja manjih iznosa poreza i davanja netačnih podataka u poreskoj prijavi, kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 10.000 do 100.000 dinara. Vid. čl. 178. ZPPPA.

³² Krivični zakonik, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/05 – ispr, 107/05 – ispr, 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.

dažbina prelazi zakonom propisani limit od 150.000 dinara. Uz to, bilo koja od zakonom predviđenih radnji izvršenja mora da bude preduzeta samo u pogledu prihoda i imovine koji su zakonito stečeni.³³ Učinilac se kažnjava novčanom kaznom i kaznom zatvora od šest meseci do pet godina, s tim da ukoliko iznos obaveze čije se plaćanje izbegava prelazi 1.500.000 dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina i novčanom kaznom, a ako iznos prelazi 7.500.000 dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od dve do deset godina i novčanom kaznom.³⁴

d) *Sprovođenje odgovarajućih javnih kampanja*

Kako bi se smanjila evazija poreza na imovinu, od značaja je i sprovođenje odgovarajućih kampanja u sredstvima informisanja. One bi trebale za cilj da imaju edukaciju, kako već postojećih poreskih obveznika, tako i lica koja bi po slovu zakona trebala biti obveznici, a koja se ne nalaze u sistemu oporezivanja imovine. Naime, sprovođenjem odgovarajućih kampanja javnost bi se, prvenstveno, morala upoznati sa činjenicom da je porez na imovinu izvorni prihod jedinica lokalne samouprave, tj. sa činjenicom da će se sredstva prikupljena od ovog poreza koristiti za unapređenje lokalnih zajednica, kao i sa tim da se podnošenjem poreske prijave (u slučaju nastanka poreske obaveze i nastupanja promena od uticaja na visinu poreske obaveze) ispunjava zakonom propisana obaveza.

³³ Vid. Dragan Jovašević, „Poreska utaja u novom krivičnom pravu Republike Srbije“, *Teme* 3/2009, 831.

³⁴ Vid. čl. 229 Krivičnog zakonika.

Takođe, moralo bi se, istovremeno ukazati i na posledice nepridržavanja zakonskih normi.

Kada je u pitanju borba protiv nelegitimne zakonite evazije poreza na imovinu, lokalne poreske administracije se mogu pozvati na načelo fakticiteta.³⁵

ZAKLJUČAK

U Republici Srbiji je, od perioda kada je porez na imovinu postao izvorni prihod jedinica lokalne samouprave, zabeležen blagi porast njegovog fiskalnog značaja, naročito u prvim godinama prevođenja poreza na imovinu iz režima ustupljenih u režim izvornih prihoda. Uprkos tome, prostor za povećanje fiskalnog značaja ovog poreza i dalje postoji, jer je veliki broj nepokretnosti van sistema oporezivanja.

Imajući u vidu vidljivost predmeta oporezivanja, otkrivanje slučajeva poreske evazije, u načelu, ne bi trebalo da predstavlja preveliki izazov za lokalne poreske vlasti. Međutim, odsustvo političke volje i materijalnih sredstava, kao i manjkavosti pojedinih mera u borbi protiv poreske evazije su često razlozi za pasivnost u ovoj oblasti.

Važno je imati na umu da preduzimanje mera u borbi protiv poreske evazije zahteva njihovo pažljivo osmišljavanje. Naime, one moraju da budu prilagođene raspoloživim resursima, ali i da, ujedno, uvažavaju celokupno stanje koje postoji u određenoj lokalnoj zajednici. Nemogućnost angažovanja

³⁵ Vid. čl. 9. ZPPPA.

dodatnog osoblja, koje bi bilo zaduženo za povećanje obuhvata poreza na imovinu, ne može da bude izgovor za odsustvo napora u borbi protiv evazije poreza na imovinu, već signal da se maksimalno iskoristi ono sa čime se već raspoložuje. Primera radi, vršenje popisa nepokretnosti i korišćenje podataka dobijenih od drugih organa i službi bi moglo da pruži zadovoljavajuće rezultate, bez angažovanja dodatnih resursa, ukoliko bi provera uključenosti u sistem oporezivanja imovine bila usmerena samo na određene delove naseljenog mesta, posebno na one u kojima je došlo do povećanog obima gradnje (naročito nelegalne). Na kraju, moglo bi se zaključiti da je implementacija pojedinih mera u borbi protiv evazije poreza na imovinu više stvar dobre volje, tj. inicijative lokalnih vlasti, a manje raspoloživih resursa.

LITERATURA

1. Arsić, M., *et al.* (2012). *Reforme poreza na imovinu u Srbiji: rezultati i perspektive*. Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd.
2. GIZ opštinama daje milion franaka http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2013&mm=06&dd=07&nav_id=720907.
3. Greek Court Rules Putting Property Tax in People's Electricity Bills Is Fine <http://www.businessinsider.com/greek-court-rules-putting-property-tax-in-peoples-electricity-bills-is-fine-2012-3>.
4. Jovašević, D. (2014). „Poreska utaja u novom krivičnom pravu Republike Srbije“. *Teme* 3/2009, 823-836.
5. Krivični zakonik, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.
6. Milošević, G. (2011). *Teorija i praksa finansijskog prava*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.
7. Nićiforović, V., Holcinger, J. (2014). *Vodič za unapređenje baza podataka za porez na imovinu*, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd.
8. Podrška reformi sistema javnih finansija u Srbiji, <http://www.skgo.org/projects/58>.
9. Popović, D. (2012). *Nauka o porezima i poresko pravo*. COLPI, Budimpešta i Savremena administracija, Beograd.
10. Popović, D. (2013). *Poresko pravo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
11. Razvoj lokalnih administracija, http://www.nsz.gov.rs/live/info/vesti/razvoj_lokalnih_administracija.cid478.
12. Rosengard, J. (2012). *The Tax Everyone Loves to Hate: Principles of Property Tax Reform*. Mossavar Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, Cambridge, Massachusetts.
13. Saradnja opštine Negotin i Nemačke organizacije za ekonomsku saradnju, <http://www.negotin.rs/vest-saradnja-opstine-negotin-i-nemacke-organizacije-za-medjunarodnu-saradnju-1756.htm>.
14. Stalna konferencija gradova i

- opština, Republički geodetski zavod, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Kancelarija za upravljanje zemljištem (2008). *GIS Priručnik za lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd.
15. Šimović, J., Rogić Lugarić, T., Cindori, S. (2012). „Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njeno sprječavanje“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 2/2007, 519-617.
16. Yuan, B., Connolly, K., Bell, M. (2009). *A Compendium of a Countries with Area-Based Property Tax*. Working Paper WP09BY1, MA: Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
17. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 i 125/14.
18. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji – ZPPPA, *Službeni glasnik RS*, br. 80/02, 84/2002 – ispr., 23/03 – ispr., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – dr. zakon, 62/06 – dr. zakon, 63/06 – ispr. dr. zakona, 61/07, 20/09, 72/09 – dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12 – ispr., 93/12, 47/13, 108/13 68/14 i 105/14.

UTRŽIVOST I KOMPOZICIJA JAVNOG DUGA: ISKUSTVA RAZVIJENIH EKONOMIJA I POUKE ZA SRBIJU¹

MARKETABILITY AND COMPOSITION OF PUBLIC DEBT: ADVANCED ECONOMIES EXPERIENCES AND LESSONS FOR SERBIA

Dr Vlastimir VUKOVIĆ
Institut ekonomskih nauka, Beograd

Sažetak

Cilj ovog rada je ispitivanje uticaja utrživosti državnih dugovnih hartija na kompoziciju javnog duga, troškove njegovog servisiranja i održivost. Razvijene zemlje imaju veoma različite nivoe javnog duga prema BDP. Međutim, ne postoji korelacija između stepena zaduženosti i održivosti javnog duga: mnoge zemlje sa većim dugovnim opterećenjem nisu zapale u dužničku krizu, i obrnuto. Primer zemalja tzv. periferije Evro zone, ophrvanih dužničkom krizom, nesporan je dokaz diskrepance između relativnog nivoa javnog duga i njegove održivosti. Deo objašnjenja pruža utrživost vladinih hartija, jer ona odražava ne samo mogućnost sekundarnog trgovanja, već i tražnju za emitovanim hartijama. U većini tržišnih ekonomija obaveze po ovim hartijama čine najveći deo javnog duga. Otuda je utrživost ovih hartija u korelaciji sa održivošću javnog duga. Različita iskustva razvijениh ekonomija nesumnjivo su inspirativna za uravljanje javnim dugom Srbije, zbog čega im je i posvećen ovaj rad. Postavljeni cilj rada odredio je njegovu strukturu, koju čine sledeći delovi: uvodne napomene (1), značaj utrživosti i kompozicije javnog duga (2), utrživost i kompozicija javnog duga razvijениh ekonomija (3), utrživost i kompozicija javnog duga Srbije (4), pouke za Srbiju (5) i zaključak (6).

Ključne reči: *javni dug, nivo zaduženosti, kompozicija duga, utrživost, struktura holdera, ročnost, troškovi, održivost duga, razvijene ekonomije, Srbija*

Abstract

The aim of this paper is to investigate the impact of marketability of government debt securities on the composition of public debt, the costs of its coverage and sustainability. Developed countries have very different level of public debt to GDP. However, there is no correlation between the degree of indebtedness and the sustainability of public debt: many countries with higher debt load have not plunged into a debt crisis, and vice versa. The

¹ Ovaj rad je deo istraživačkih projekata pod šiframa 47009 (*Evropske integracije i društveno ekonomske promene privrede EU*) i ON 179015 (*Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU*), finansiranih od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

example of the countries of so called Euro zone periphery, subdued by the debt crisis is the undisputed evidence of the discrepancy between the relative levels of public debt and its sustainability. A part of the explanation is provided by the marketability of government securities, because it reflects not only the possibility of secondary trading, but the demand for the issued securities. In most market economies obligations under these securities make up the largest part of public debt. Hence, the marketability of these securities is in correlation to the sustainability of public debt. Different experiences of the advanced economies are undoubtedly inspiring for the management of Serbian public debt, which is why this paper is dedicated to them. The established goal of the paper determined its structure, consisting of the following parts: introductory notes (1), importance of marketability and composition of public debt (2), marketability and composition of the public debt in the advanced economies (3), marketability and composition of the public debt of Serbia (4), lessons for Serbia (5) and conclusion (6).

Key words: *public debt, indebtedness level, debt composition, marketability, holders structure, maturity, debt sustainability, advanced economies, Serbia*

UVOD

Ubrzani rast globalnog duga obeležio je početak novog milenijuma. Samo od 2007. do 2014. širom sveta je povećan ukupan dug za 57 triliona \$, odnosno za 17% svetskog outputa – sa 268% na 286% (nasuprot 246% u 2000. godini). U isto vreme je izuzetno povećana zaduženost svih sektora – korporativnog, finansijskog i domaćinstava, ali najviše državnog. Naime, od prethodno spomenutih 57 triliona \$ porasta ukupnog duga, 25 triliona \$ se odnosi na sektor države, koji je tako postao prvi po apsolutnom iznosu duga (Dobbs et al, 2015).

Od izbijanja Velike recesije javni dug je ekspandirao u većini zemalja sveta, pretvarajući se u kolosalnu prepreku oporavku od recesije i budućem ekonomskom rastu. Primeri zemalja koje su u periodu 2007–2014. uspele da apsolutno i relativno smanje javni dug, kao što su učinile Norveška i Švajcarska (IMF, 2015a), izuzetno su retki. U takvim okolnostima je postalo posebno značajno pitanje kompozicije javnog duga, jer ona presudno utiče na održivost aktuelnog nivoa (pre)zaduženosti. Upravo je kompozicija javnog duga razlog zašto neke zemlje, izuzetno zadužene u odnosu na njihov BDP, nisu u dužničkoj krizi, za razliku od zemalja koje su pogođene ovom krizom sa relativno manjim javnim dugom.² Naravno, iznad određenog kritičnog nivoa zaduženosti, kao što je Grčkih 177%, nikakvo prekomponovanje ne može doprineti održivosti duga bez istovremene redukcije njegovog

apsolutnog iznosa putem otpisa.

U svim ekonomski razvijenim zemljama i mnogim zemljama u razvoju najveći deo javnog duga čine obaveze po osnovu dugovnih hartija od vrednosti, koje je emitovala država, odnosno javni sektor. Najčešće se emituju utržive hartije od vrednosti, koje su prenosive i kojima se trguje na sekundarnom tržištu, za razliku od neutrživih, odnosno netransferibilnih (CBO, 2010). S obzirom da se interes investitora po definiciji fokusira na utržive (likvidne) hartije, razumljivo je zašto se utrživost državnih hartija nalazi u korelaciji sa održivošću javnog duga. Empirijski utvrđena jaka korelaciona veza čini utrživost svojevrsnim indikatorom održivosti javnog duga. Pri tome utrživost nije samo jedan od elemenata kompozicije javnog duga, već i povratno utiče na druge elemente, posebno one najvažnije – ročnost i troškove.

Iskustva razvijenih ekonomija sa različitim kompozicijama javnog duga svakako su inspirativna za Srbiju, što je i motivisalo ovaj rad. Naravno, istraživanje prakse ekonomski razvijenih zemalja ne znači da treba zanemariti iskustava ostalih zemalja, posebno tranzicionih (jedinstven primer relativnog smanjivanja javnog duga u ovoj grupi predstavlja Rumunija). Ipak, najbrojnije dokaze održivosti javnog duga pružaju razvijene ekonomije, zbog čega njihova iskustva mogu poslužiti kao primer „dobrih praksi“. Ova grupa razvijenih ekonomija istovremeno pruža i primere „loših praksi“, sigurno još poučnijih za upravljanje javnim dugom naše zemlje.

Cilj ovog rada odredio je njegov sadržaj, koji čine sledeći delovi: uvodne

²Na primer, Japan sa 246%, Belgija sa 106% i SAD sa 105% nasuprot Španiji sa 98% u prošloj godini (IMF, 2015a).

napomene (1), značaj utrživosti i kompozicije javnog duga (2), utrživost i kompozicija javnog duga razvijenih ekonomija (3), utrživost i kompozicija javnog duga Srbije (4), pouke za Srbiju (5) i zaključak (6).

1. ZNAČAJ UTRŽIVOSTI I KOMPOZICIJE JAVNOG DUGA

Kompozicija javnog duga je presvega značajna za minimiziranje troškova njihovog servisiranja, što je jedan od bazičnih ciljeva upravljanja ovim dugom u najrazvijenijim ekonomijama (MFJ, 2014). Indikativno je da se kao osnovni cilj još navodi i obezbeđivanje stabilne emisije državnih hartija, dok se redukcija nivoa duga u ovim zemljama ne smatra ciljem upravljanja javnim dugom (Isto). Otuda se ne može zaključiti da vlade razvijenih zemalja nisu zainteresovane za smanjivanje svojih dugova, jer ih po oficijelnim ocenama u tome sputava usporen ekonomski rast i niska inflacija (IMF, 2015a).³

Pored smanjivanja troškova servisiranja, ističe se značaj kompozicije duga za ublažavanje fiskalne nestabilnosti i predupređivanje rizika krize javnog duga (Ali Abbas et al, 2014). Rezultanta svih navedenih efekata je održivost nivoa javnog duga u odnosu na BDP, koja u razvijenim zemljama oscilira od 30% u Norveškoj do već spomenutih 246% u Japanu (IMF, 2015a).

Globalna ekspanzija javnog duga i promene njegove kompozicije u razvijenim zemljama se mogu uočiti

³ Osnovi redukcije duga su: 1) ekonomski rast, 2) fiskalno prilagodavanje – restrikcija, 3) restrukturiranje duga, 4) iznenadna inflacija i 5) finansijska represija (Reinhart & Rogoff, 2013).

znatno pre poslednje recesije, u vreme tzv. velike akumulacije dugova od 1975–2005. godine. Ove promene je omogućila liberalizacija tokova kapitala, rast ugovorne štednje i inovacije oblika državnog duga (Ali Abbas et al, 2014). Najveći deo rastućeg talasa kapitala razvijene zemlje su instrumentalizovale upravo emitovanjem svojih utrživih hartija na primarnom tržištu kapitala. Bez raznovrsne i enormne ponude državnih obveznica, zapisa i sličnih hartija, ove zemlje ne bi mogle u celosti da obezbede finansiranje sve većeg raskoraka između javnih prihoda i rashoda, bez obzira na liberalizaciju tokova kapitala.

Utrživost i valutna, ročna i holderska struktura su najvažnije odlike kompozicije javnog duga u razvijenim ekonomijama (Ali Abbas et al, 2014). Dug može biti utrživ i neutrživ, denominovan u lokalnoj ili stranoj valuti, različite ročnosti u posedu domaćih i stranih holdera, koji se mogu razvrstavati po sektorima. Takođe se može izdvojiti kompozicija kamatnih stopa (fiksne i varijablne), kao i odnos indeksiranog (stopom inflacije ili stopom rasta BDP) i neindeksiranog duga. Međutim, kompozicija javnog duga nije zbir različitih struktura, već okvir u kome se ispoljavaju svi odnosi njihove međuzavisnosti.

Izbor odgovarajuće kompozicije javnog duga, pre svega emisija dugoročnih državnih hartija u domaćoj valuti, doprineo je fiskalnoj stabilnosti u razvijenim zemljama (Ali Abbas et al, 2014). Problem je što u slučajevim prekomerne zaduženosti ne postoji „spasonosna“ kompozicija javnog duga u postojećim makroekonomskim

i monetarnim uslovima.

Rastuća utrživost je pozitivno uticala na ročnu i holdersku strukturu javnog duga razvijenih ekonomija, omogućavajući duže rokove dospeća i motivišući strane investitore, koji imaju averziju prema neutrživim hartijama. Utrživost državnih hartija dodatno je podstakla i interes domaćih investitora, posebno nebankarskog sektora. Prema podacima Trezora SAD, utrživost je značajno uticala i na smanjivanje prosečnih kamatnih stopa i posledičnih troškova servisiranja ovog dela duga. Proizilazi da je utrživost državnih hartija pogodovala održivom rastu javnog duga i unapređivanju njegove kompozicije u ekonomski razvijenim zemljama.

2. UTRŽIVOST I KOMPOZICIJA JAVNOG DUGA RAZVIJENIH EKONOMIJA

Izmenе kompozicije javnog duga razvijenih zemalja odvijale su se, kao što je već naglašeno, naporedo sa rastom ovog duga. Od polovine 1990-ih godina rast duga razvijenih zemalja postaje приметно брži nego u tranzicionim i zemljama u razvoju, da bi od izbivanja Velike recesije postao još ubrzaniji (Reinhart-Rogoff, 2013). O kakvom se ubrzanju radi svedoče podaci za period 2007–2014, u kome je javni dug Irske, mereno procentima BDP, povećan za 4,6 puta, Slovenije za 3,7 puta, Španije za 2,8 puta i V. Britanije za 2,1 puta. Prvo mesto po zaduženosti (javni dug / BDP) među razvijenim zemljama EU zauzima Grčka sa 177%, slede Italija sa 132%, Portugalija sa 130%, Irska sa 110%,

Belgija sa 106%, Španija sa 98%, Francuska sa 95% i V. Britanija sa 90%. Na začelju su Švedska i Češka sa 42%, što deluje zanemarljivo u odnosu na japanskih 246% ili američkih 105%. Ukoliko se posmatraju sve razvijene ekonomije, njihov prosečni dug povećan je u posmatranom periodu sa 72% na 105%, dok je rast zaduženosti u evro zoni bio nešto sporiji – sa 65% na 94% (IMF, 2015a).⁴ Ovakva ekspanzija javnog duga ne bi bila održiva bez poboljšanja njegove kompozicije, pre svega ročne (rastući udeo dugoročnih hartija) i cenovne (niske i fiksne kamatne stope). Utrživost se podrazumeva, jer je likvidnost bitna koliko i prinos ili sigurnost.

Utržive državne hartije preovlađuju ne samo u poređenju sa neutrživim, već i u odnosu na sve druge instrumente javnog duga (Ali Abbas et al, 2014). Čak i u SAD, koje imaju dugu tradiciju izdavanja neprenosivih državnih hartija, utrživ dug je činio gotovo 70% ukupnog duga u martu ove godine (Trezor SAD ima najpregledniju i najažurniju statistiku utrživosti javnog duga). Posebno je interesantan odnos kamatnih stopa, koji je za utrživ dug u martu iznosio 2,00%, a za neutrživ 3,19%! Posledično, udeo kamata na utrživ dug bio je znatno niži (61%). Prosečna kamatna stopa na ukupan dug iznosila je 2,35%, što je neznatno manje nego godinu dana ranije.⁵ Izneti podaci jasno pokazuju koliko utrživost državnih hartija rasterećuje troškove

⁴ Izneti podaci još uvek ne deluju posebno uznemirujuće, jer prosečan građanin nema jasnu percepciju veličine BDP ili stotinu milijardi evra. Ukoliko se milijarde svedu na hiljade, teret javnog duga postaje razumljiviji. Primera radi, u Grčkoj je svaki građanin opterećen sa približno 32.000 evra državnog duga, dok teret ovog duga po svakom hektaru zemlje, bez obzira u čijem je vlasništvu, iznosi oko 24.000 evra!?

⁵ U.S. Department of the Treasury, Bureau of the Fiscal Service (April 6, 2015).

servisiranja javnog duga.

U holderskoj strukturi javnog duga SAD preovlađuju strani investitori sa 47%. Među vlasnicima trezorskih hartija SAD, najveći udeo imaju holderi iz Kine (19,9%) i Japana (19,9%), koji sa Belgijom i područjem Kariba čine više od polovine stranih investitora (Fed, 2015). Strani investitori igraju značajnu ulogu u finansiranju javnog duga i drugih razvijenih ekonomija – 61% udela u Nemačkoj, 40% u Francuskoj i 30% u V. Britaniji, izuzev u Japanu, gde njihovo učešće iznosi svega 8% (MFJ, 2014). Tokom recesije je opao udeo stranih holdera u Grčkoj, Irskoj, Portugaliji i Španiji, a povećan u Nemačkoj, Francuskoj i SAD (Andritzky, 2012).

Najznačajniji domaći holdere u razvijenim ekonomija su finansijske institucije – 59% u Japanu, 53% u Francuskoj, 33% u V. Britaniji, 24% u Nemačkoj i 19% u SAD. U grupi finansijskih institucija najzastupljenije su komercijalne banke i osiguravajuća društva. Direktni udeo domaćinstava je relativno mali (ispod 10%), ali je indirektno izuzetno veliki, ukoliko se ima u vidu njihova štednja kod domaćih finansijskih posrednika (MFJ, 2014). Otuda su građani razvijenih zemalja među vodećim ulagačima u domicilne državne hartije (direktno i indirektno), dok su u Japanu sigurno dominantni investitori u ove hartije.

Prema podacima MFJ, centralne banke imaju zanemarljiv udeo u evro zoni (Francuska 4%, Nemačka 0%) i značajan u ostalim razvijenim zemljama (18% SAD, 20% Japan i 36% V. Britanija). Sve centralne banke imaju ogromne stokove državnih hartija, dobijenih kao kolateral za plasmane

bankama u okviru kvantitativnih olakšica i drugih nestandardnih mera monetarne politike. Međutim, uticaj izuzetno ekspanzivne monetarne politike na javni dug je još difuzniji. Primera radi, kvantitativne olakšice koje već dugo sprovodi Fed uticale su na rast tražnje za trezorskim hartijama, produženje prosečne ročnosti i smanjivanje stope prinosa na te hartije (Greenwood, 2014).

Ročna struktura javnog duga je poboljšana u svim razvijenim zemljama. Otuda je razumljivo zašto je bazični cilj upravljanja javnim dugom minimiziranje srednjoročnih i dugoročnih troškova (MFJ, 2014). Interesantno je da je prosečna ročnost javnog duga Francuske, Grčke i Italije na kraju 2011. bila duža nego SAD, Nemačke i Japana (Contessi, 2012).

Sa uvođenjem evra je povećan udeo hartija u lokalnoj valuti na račun hartija u stranoj valuti, pre svega dolarskih. Protokom vremena, udeo državnih hartija u stranoj valuti je minimiziran u razvijenim zemljama (Ali Abbas et al, 2014). Za strane investitore najinteresantnije su državne hartije denominovane u evrima i dolarima, za hartije u jenima su najzainteresovaniji japanski investitori, dok je udeo ostalih valuta znatno manji.

Prosečne kamatne stope takođe predstavljaju bitnu odliku kompozicije javnog duga. Od početka novog milenijuma u razvijenim zemljama se uočava trend opadanja kamatnih stopa. Ovaj trend je još uočljiviji ako se poredi subperiodi – 2003–2007, 2008–2009 i 2010–2011 (Contessi, 2014). Zahvaljujući tome, prosečan trošak kamata je smanjen, ali to nije moglo da amortizuje troškove brzo rastućeg

duga. Sa aspekta investitora, niske stope prinosa po definiciji su destimulativne. Međutim, državne hartije ovih zemalja spadaju u tzv. sigurnu aktivu, koja se nameće kao optimalan izbor u nedostatku boljih alternativa.

Prethodno skicirana kompozicija javnog duga razvijenih ekonomija pokazuje rast udela utrživih hartija, povećan interes stranih investitora, koji su često i dominantni holderi, maksimalan udeo hartija denominiranih u lokalnoj valuti, produžavanje prosečne ročnosti i smanjivanje prosečne kamatne stope.

3. UTRŽIVOST I KOMPOZICIJA JAVNOG DUGA SRBIJE

Poslednja analiza održivosti javnog duga Srbije, koju je MMF obelodanio februara ove godine u okviru svog obuhvatnog izveštaja, fokusira njegovu kompoziciju sa dva aspekta: ročnog i valutnog (IMF, 2015). Na prvi pogled se uočava povećanje udela srednjoročnog i dugoročnog duga, ali i primetan apsolutni rast kratkoročnog duga u intervalu 2012–2014, za koji se očekuje da bude minimiziran već krajem ove godine. Valutnu strukturu odlikuje dominacija deviznog duga, uz predviđanje njegovog smanjivanja tokom narednih godina u cilju održivosti. Interesantno je da se prema projekcijama očekuje i smanjivanje relativnog udela dinarskog duga narednih godina, uprkos strateškom operedeljenju za što veću suspcituciju dolarskih i evro hartija dinarskim?

Promene u kompoziciji našeg javnog duga ipak se ne mogu

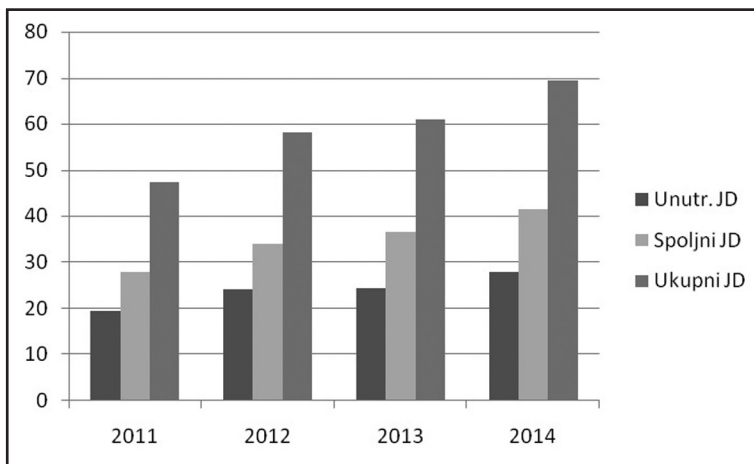
razumeti bez osvetljavanja okolnosti u kojima su se dešavale. Tokom perioda 2009–2014, koji je analiziran (IMF, 2015), javni dug Srbije rastao je tri puta brže od proseka evropskih tranzicionih ekonomija i dva puta brže od proseka razvijenih ekonomija! Dostignutih 70% javnog duga u odnosu na BDP, krajem prošle godine, možda ne izgleda mnogo u odnosu na Austriju (87%) ili Sloveniju (83%). Ipak, to je očigledno ogroman teret za domaću fiskalnu stabilnost i dugoročnu održivost ovog duga, za koji se očekuje da će kulminirati sa 78% u 2017. godini (IMF, 2015).

Grafikon 1 pokazuje da je ubrzanom rastu javnog duga Srbije doprinelo kako zaduživanje na stranom tržištu (spoljni dug), tako i zaduživanje na domaćem tržištu kapitala (unutrašnji dug). Porast spoljnog duga u ovom periodu bio je nešto brži (49%) od unutrašnjeg (43%), tako da je njegov udeo u ukupnom dugu neznatno povećan – sa 58,9% na 59,9%. Međutim, to nije pokazatelj valutne kompozicije našeg duga, jer su hartije denominirane u stranoj valuti prodavane i na domaćem, a ne samo na inostranom tržištu.

Prema poslednjem izveštaju Uprave za javni dug Ministarstva finansija RS na kraju februara je dinarski dug činio 21,2% ukupnog duga, jer je od svih hartija koje je država emitovala na domaćem tržištu dinarskih bilo 69%, a preostalih 31% u evrima (MF RS, 2015). U valutnoj strukturi spoljnog duga dominira USD sa 53,1%, EUR ima 37,9%, SDR 6,9%, CHF 1,3% i 0,8% ostale valute.

Prosečno vreme dospeća svih emitovanih državnih hartija iznosilo je 28 meseci na kraju februara, a dinarskih 26

Grafikon 1 – Unutrašnji, spoljni i ukupni javni dug Srbije (BDP %)



meseci. Očekuje se da će udeo dugoročnih hartija biti još veći u budućnosti, jer su tek prošle godine prvi put emitovane 10-godišnje hartije denominovane u dinarima i evrima. U korelaciji sa ročnošću je prosečan procenat realizacije aukcija državnih hartija. Interesantno je da su u celosti (100%) realizovane samo hartije indeksirane stopom inflacije (MF RS, 2015).

Troškovi kamata po osnovu javnog duga dostigli su 2,9% BDP u 2014, a očekuje se da će u 2017. iznositi 3,8% agregatnog autputa. Povoljno je što udeo hartija sa fiksnom kamatnom stopom premašuje 77%. Varijabilne kamatne stope pretežno su vezane za Euribor i Libor. Poslednje kamatne stope na dinarske hartije varirale su u rasponu od 6,95% za tromesečne do 12,99% za 10-godišnje hartije (Isto).

Hartije emitovane na međunarodnom tržištu u celosti su u posedu stranih holdera (imaoca). Investitori u hartije emitovane na domaćem tržištu su domaća pravna lica (59,9%), strana pravna lica (32,2%), kastodi (5,2%), fondovi (2,6%) i domaća i strana

fizička lica (0,1%). Posmatrano po delatnostima, najveći holderi ovih hartija su poslovne banke (62%), zatim dolaze investicioni fondovi (29,8%), osiguravajuća društva (7,8%), penzioni fondovi (0,3%) i fizička lica (0,1%). Prilikom razmatranja kompozicije holdera neophodno je imati u vidu da je najveći deo domaćih pravnih lica u delimičnom ili potpunom vlasništvu stranih kompanija i banaka.

Na kraju se postavlja pitanje utrživosti naših državnih hartija, jer oficijelnih podataka nema. Jedine državne hartije kojima se trguje na domaćem berzanskom i vanberzanskom tržištu jesu obveznice stare devizne štednje. Sve ostale državne hartije su predmet sekundarnog trgovanja na vanberzanskom tržištu (OTC), direktnom pogodbom među investitorima. Otuda se ove hartije ne mogu smatrati u potpunosti utrživim, odnosno likvidnim. Smanjena transparentnost direktnih pogodbi sigurno ne doprinosi strateškom opredeljenju da se promoviše emitovanje dinarskih hartija (Vlada

RS, 2014 – Strategija javnog duga).

Sumarno, kompozicija javnog duga Srbije vidno je poboljšana, pre svega u pogledu ročnosti i visine kamatnih stopa. Valutna struktura je i dalje nepovoljna, bez izgleda za preokret u doglednoj budućnosti. Strani investitori su dominantni holderi, dok se štednja građana angažuje preko poslovnih banaka, koje su u Srbiji predominantni finansijski posrednici. Utrživost je nepotpuna, jer se sekundarno trgovanje vrši isključivo vanberzanski (OTC), neposrednom pogodbom prodavaca i kupaca državnih hartija. Zbog toga su izostali podsticajni učinci pune utrživosti, koja je nezamisliva bez berzanskog trgovanja.

4. POUKE ZA SRBIJU

Iskustva razvijenih ekonomija potvrđuju značaj kompozicije javnog duga za njegovu održivost i fiskalnu stabilnost. Produžavanje ročnosti, smanjivanje kamatnih stopa, denominacija u lokalnoj valuti i potpuna utrživost predstavljaju četiri stuba na kojima počiva njihova strategija upravljanja javnim dugom. Ekspanzivna monetarna politika ojačava ove stubove obezbeđujući enormne količine novca po zanemarljivo niskim kamatnim stopama.

Naravno, domaći ekonomski potencijal i rejting naše države kao emitenta hartija bitno umanjuju mogućnosti ostvarivanja željene kompozicije javnog duga, po ugledu na razvijene ekonomije.⁶ Ukoliko se

⁶Interesantno je da jedan eminentni istraživač u analizi održivosti javnog duga, rađenoj za Evropski parlament, svrstava našu zemlju u istu grupu sa Češkom, Luksemburgom i Slovačkom, dok je u grupu zemalja koje doživljavaju „tragediju rasta“ uvrstio Grčku, Hrvatsku, Italiju, Sloveniju, Portugaliju i Španiju (Mauro, 2015).

ostvare ciljevi fiskalne politike – u srednjem roku zaustavljanje rasta javnog duga i njegovo relativno smanjenje u dugom roku, mogućnosti restrukturiranja ovog duga biće neuporedivo veće nego danas, jer će se temeljiti na dokazanoj održivosti i fiskalnoj stabilnosti.

Za održivost javnog duga Srbije naročito je važan treći cilj Strategije javnog duga: *Potrebno je da se podrži razvoj tržišta državnih hartija od vrednosti koje se emituju na domaćem i međunarodnom tržištu, kako bi razvijeno tržište pomoglo u smanjenju troškova zaduživanja u srednjem i dugom roku* (Vlada RS, 2014). Kamatne stope na utržive hartije Trezora SAD neoboriv su dokaz izuzetno snažnog uticaja berzanskog sekundarnog trgovanja na smanjivanje troškova servisiranja javnog duga. U našim uslovima tražnja za obveznicama stare devizne štednje potvrđuje pozitivne efekte berzanskog trgovanja na državne hartije. Iste ove obveznice opovrgavaju konstataciju iz Fiskalne strategije da su za berzansko trgovanje dugoročnim državnim hartijama neophodne izmene Zakona o javnom dugu, kao da obveznice stare devizne štednje nisu deo javnog duga?

Pored toga, sekundarno trgovanje državnim hartijama na domaćoj berzi bi dodatno privuklo strane i domaće investitore, koji su uzdržani zbog nedostatka odgovarajuće ponude državnih hartija (Vuković, 2013). Zbog toga je i MMF u svojim najnovijim preporukama za upravljanje javnim dugom naglasio značaj razvoja i podrške efiksnijem sekundarnom tržištu (IMF, 2014). Povećano investiranje u državne hartije ne bi istiskivalo privatni

sektor, jer drugih emitenata dugovnih hartija kod nas nije bilo godinama (Vuković&Minović, 2012).

Holderska struktura je drugi veliki nedostatak kompozicije javnog duga. Nesporno je da treba privući strane investitore, ali je neverovatno da se privlačenje najsufticitarnijeg sektora – stanovništva u Fiskalnoj strategiji svodi na sasvim bezličnu i neobavezujuću formulaciju: *u cilju povećanja ulaganja domaćih fizičkih lica učiniće se dodatni naponi u domenu edukacije stanovništva Republike Srbije*. Jedini koji su pokušavali da stvarno animiraju građane za kupovinu državnih hartija su brokersko-dilerska društva. Kao odgovor na njihove pokušaje, NBS je saopštila javnosti da je ulaganje stanovništva u državne hartije zanemarljivo malo kako u odnosu na štednju u bankama, tako i u odnosu na portfelj ovih hartija – svega 0,004% dinarskih i 0,87% državnih hartija u evrima je vlasništvo naših građana. Pri tome centralna banka naglašava da su transakcioni troškovi ulaganja u državne hartije oko 1,4%, bez napomene da se radi o jednokratnim troškovima, koji manje opterećuje srednjoročne i dugoročne hartije, srazmerno njihovoj ročnosti (NBS, 2015).

Analizirana iskustva razvijenih ekonomija u kompoziciji javnog duga i domaća praksa upućuju na zaključak da su dva najveća nedostatka upravljanja javnim dugom u našoj zemlji utrživost i holderska struktura. Istovremeno, to su i dve najveće prilike za unapređivanje postojeće kompozicije, čija realizacija zavisi isključivo od domaćih fiskalnih vlasti. Suvišno je naglašavati šta bi za domaću ekonomiju značilo da se

glavnina isplata za kamatu ne odliva van zemlje, već reinvestira ili troši i tako podstiče agregatna tražnja. Isto tako, berzansko trgovanje državnim hartijama nije bitno zbog berze kao takve, već zbog smanjivanja troškova javnog duga i likvidnosti samih hartija.

ZAKLJUČAK

Kompoziciju javnog duga razvijenih ekonomija odlikuje povećanje udela utrživih hartija, rastući interes stranih investitora, maksimalan udeo hartija u lokalnoj valuti, produžavanje prosečne ročnosti i smanjivanje prosečne kamatne stope.

Poslednjih godina je poboljšana i kompozicija javnog duga Srbije, naporedo sa njegovim brzim rastom. Najveći napredak je ostvaren u domenu ročnosti i visine kamatnih stopa. Valutna struktura je ostala nepovoljna zbog nepoverenja javnosti u dinar. Strani investitori su dominantni holderi, dok među domaćim investitorima preovlađuju banke. Utrživost je nepotpuna, jer se sekundarno trgovanje vrši isključivo vanberzanski (OTC). Otuda proizilazi da su utrživost i holderska struktura dve najveće prilike za unapređivanje kompozicije javnog duga Srbije koje stoje na raspolaganju domaćim fiskalnim vlastima.

LITERATURA

1. Ali Abbas, S.M., Blattner, L., De Broeck, M., El-Ganaini, A., Hu, M. (2011). Sovereign Debt Composition in Advanced Economies: A

- Historical Perspective. *IMF Working Paper* 14/162, International Monetary Fund.
2. Andritzky, J. (2012). Government Bonds and Their Investors: What Are the Facts and Do They Matter? *IMF Working Paper* 12/158, International Monetary Fund.
 3. CBO (2010). *Federal Debt and Interest Costs*. Congress of the U.S., Congressional Budget Office.
 4. Contessi, S. (2012). An Application of Conventional Sovereign Debt Sustainability Analysis to the Current Debt Crises. *Review*, May/June 2012, str. 197-220, Federal Reserve Bank of St. Louis.
 5. Dobbs, R., Lund, S., Woetzel, J., Mutafchieva, N. (2015). *Debt and (not much) deleveraging*. McKinsey Global Institute.
 6. Fed (2015). Major Foreign Holders of Treasury Securities. Januar 31, 2015, Federal reserve Board, Department of Treasury (March 16, 2015).
 7. Greenwood, R., Hanson, S., Rudolph, J., Summers, L. (2014). Government debt Management at the Zero Lower Bound. *Hitchins Center Working Paper* 5, Brookings.
 8. IMF (2014). *Revised Guidelines for Public Debt Management*. IMF Policy Paper, International Monetary Fund.
 9. IMF (2015). Republic of Serbia. IMF Country Report No. 15/50, International Monetary Fund.
 10. IMF (2015a). *Fiscal Monitor – Now Is the Time: Fiscal Policies for sustainability Growth*. April 2015, International Monetary Fund.
 11. Lojusch, D. H., Rodriguez-Vives, M., Slavik, M. (2011). The size and composition of government debt in the euro-area. *Occasional Paper* No. 132, European Central Bank.
 12. Mauro, P. (2015). Debt sustainability and economic convergence of euro-area Member States: Challenges and Solutions. *In-Depth Analysis*, PE 542.643, European Parliament.
 13. MFJ (2014). *Debt Management report 2014 – The Government Debt Management and the State of Public Debts*. Financial Bureau, Ministry of Finance, Government of Japan.
 14. MF RS (2015). *Mesečni izveštaj – Analiza javnog duga i duga opšte države*, februar 2015. Republika Srbija - Ministarstvo finansija, Uprava za javni dug.
 15. NBS (2015). Mogućnosti ulaganja za stanovništvo. *Saopštenje*, 08.04.2015, Narodna banka Srbije.
 16. Reinhart, C., Rogoff, K. (2013). Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten. *IMF Working Paper* 13/266, International Monetary Fund.
 17. Vlada RS (2014). *Fiskalna strategija za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu*. Vlada Republike Srbije.
 18. Vuković, V., Minović, J. (2012). Needs and possibilities for enhancement of Serbian

financial markets (Chapter 7), u
Managing Structural Changes,
Faculty of Economics of
the University of Coimbra,
Portugal.

19. Vuković, V. (2013). Demand
and supply of investment
banking services in Serbia,
u *Economic sciences on the
crossroad*, Institut ekonomskih
nauka – Beograd.

PROBLEMI U VEZI SA BUDŽETSKIM PRIHODIMA OD NAKNADA I RENTI ZA KORIŠĆENJE PRIRODNIH RESURSA

PROBLEMS RELATING TO BUDGET REVENUE FROM BENEFITS AND RENTS FOR NATURAL RESOURCES UTILIZATION

Dr Božo DRAŠKOVIĆ, MA Aleksandra TORNJANSKI
Institut ekonomskih nauka, Beograd

Sažetak

Rente i naknade za korišćenje prirodnih dobara, vrednosti i prirodnog kapitala predstavljaju budžetski prihod Republike, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave. Prirodna dobra mogu biti u različitim svojinskim režimima. Neka prirodna dobra i vrednosti mogu biti u privatnoj svojini. Većina prirodnih dobara, obnovljivih i neobnovljivih prirodnih resursa, nalaze se u statusu javne, odnosno državne svojine. Pojednim dobrima vlasnički upravlja država. Pojedina dobra nalaze se u „javnom vlasništvu“ kao zajednička dobra koja se ne mogu podvrći ili obuhvatiti bilo kakvim svojinskim režimom.

Uloga države u upravljanju prirodnim dobrima i resursima je višedimenzionalna. Država pojedina dobra štiti od prekomerne eksploatacije ili zagađivanja. Pojedina dobra država ustupa na korišćenje ekonomskim subjektima uz naknade koje dobijaju oblik rente. Pojedina dobra su štice od strane države kao ekološke vrednosti i podležu naplatama naknada za njihovo korišćenje u smislu „prava“ na određeni nivo zagađenja.

Prirodna dobra i vrednosti su kompleksno područje upravljanja i predstavlja kontinuiran izvor prihoda svih nivoa budžeta. U pogledu prihoda od korišćenja prirodnih resursa neophodno je praviti razliku između ekonomskog sadržaja renti i sadržaja pojma naknada ili taksi. Ta razlika je determinisana karakteristikama i upotrebnim funkcijama prirodnih dobara. U našem sistemu obračuna i klasifikacije pod pojmom naknada uključen je i sadržaj pojma rente.

Evidentiranje oblika renti i naknada kao budžetskih prihoda je kompleksno i usled neizgrađenosti sistema ekološkog računovodstva dolazi do nepouzdanosti podataka koji se statistički evidentiraju. Usled toga postoje različiti nivoi iskazivanja učešća ovih prihoda u ukupnom BDP, pa i u budžetima različitih nivoa vlasti. U odnosu na nedostatke evidentiranja budžetskih prihoda, nešto pouzdaniji su podaci koji se odnose na evidentiranje budžetskih rashoda i rashoda drugih subjekata koji se odnose na ulaganja u zaštitu životne sredine u Srbiji.

Ključne reči: *naknade, rente, prirodna dobra, budžet, prirodne vrednosti, profit*

Abstract

The rents and benefits for natural resources utilization, values and natural capital present the budget revenue of the Republic, autonomous province, apropos local authorities. Natural resources could be in different property regimes. Some natural resources and values could be in private property. Most of the natural resources, both renewable and non-renewable, are in the status of public, that is, state property. Some resources are managed by the state. Particular resources are “public property” as common resources which cannot be classified or encompassed by any kind of property regime.

The state role in natural resources management is multidimensional. Some resources are protected by the state from excessive exploitation or pollution. The government gives some resources at disposal to economic subjects which are paying benefits in the form of rent. Certain resources are protected by the state as ecological value and thus are subjected to fees and charges for their utilization, in sense of “the right” to appropriate pollution level.

The natural resources and values are very complex field of management and they present a continuous source of revenue for all budget levels. In relation to revenues from natural resources utilization, it is necessary to make a difference between economic aspect of rent and concept of benefits or taxes. This difference is determined by characteristics and usability functions of natural resources. In our system of calculation and classification, the term fee includes the content of the rent concept.

The registration of rent and fee forms as budget revenues is complex and due to the uncompleted system of ecological accounting, the questionable data are registered in statistics. Thus there are various levels of presenting the participation of these data in total GDP and in the budgets of different authority levels. Compared to poor budget revenues registration, the data which relate to budget expenditures and expenditures of other subjects concerning the investments in environment protection in Serbia are more reliable.

Key words: *benefits, rents, natural resources, budget, natural values, profit*

UVOD

Državni prihodi od korišćenja prirodnih dobara, odnosno prirodnog kapitala, obnovljivih i neobnovljivih prirodnih resursa predstavljaju prirodnu stavku budžeta. Pojam naknade predstavlja administrativnu formulaciju državnih prihoda od prirodnih resursa, a koje suštinski čine oblik rente. Ukoliko je država posredstvom javnih preduzeća istovremeno upravljač koji kao jedini vlasnik koristi prirodna dobra, onda prihod od korišćenja prirodnih dobara dobijaju oblik dobiti koji se generiše korišćenjem prirodnog kapitala, odnosno prirodnih resursa. Dakle, jedinstvo vlasništva i korišćenja prirodnog kapitala od strane države može izostaviti oblik plaćanja naknade za korišćenje tih dobara u obliku rente. Saglasno napred navedenom naknade za korišćenje prirodnih dobara su *de facto* zamena za sadržaj pojma rente. U okolnostima kada država daje drugim korisnicima na upotrebu prirodna dobra odnosno prirodne vrednosti i za njih kroz konkurenciju definiše nivo naknada, odnosno renti, onda imamo slučaj tržišno definisanog iznosa naknada, odnosno renti. U slučajevima kada država na osnovu drugih parametara, najčešće administrativnih, određuje visinu naknade za korišćenje prirodnih dobara, odnosno prirodnog kapitala onda imamo slučaj kvazi rente. Svakako postoje i slučajevi kada se nivo naknada, pa i zabrana upotrebe nekog prirodnog dobra ili resursa ne definiše na osnovu ekonomskih očekivanja, već na osnovu obezbeđivanja ispunjenja ekoloških ciljeva kakvi su, na primer, zaštita održivog korišćenja resursa. Režim naknada kao oblika renti vezan je za pitanje svojinskih prava. Da podsetimo.

U slučajevima kada nastaje ponuda neobnovljivih i obnovljivih mineralnih i drugih resursa, odnos plaćanja renti postoji samo uz uslov da postoje definisana svojinska državna ili privatna prava nad prirodnim resursom. U slučaju da se radi, na primer, o nalazištu uglja, ukoliko je prirodni resurs ugljenokop privatni, te ukoliko pravo eksploatacije pripada vlasniku i da ga on sam obavlja, onda ne postoji prostor za uvođenje naknade ili rente za korišćenje resursa¹. U slučajevima korišćenja pojedinih prirodnih dobara, odnosno resursa mogu biti uvedeni i posebni porezi za korišćenje tih resursa. Posebni porezi ili takse, mada predstavljaju budžetski prihod, ne predstavljaju rentu. Uvedimo sada drugu pretpostavku po kojoj je vlasnik ugljenokopa privatno lice ili država, te da oni pravo na eksploataciju prirodnog dobra ustupaju drugom licu – državnoj ili privatnoj kompaniji, onda nastaje osnov za mogućnost naplate rente ili naknade za eksploataciju uglja kao prirodnog resursa. Iznos naknade ili rente za korišćenje prirodnog dobra je potpuno nezavisan od fiskalnog sistema koji obuhvataju: porez na vlasništvo nad zemljištem u kome postoji uglj, porez na dodatu vrednost ili porez na promet koji nastaju zbog tržišnih transakcija sa ugljem, porez na energente, porez na profit korporacija koje koriste uglj za proizvodnju

¹ U Americi federalna vlada ustupa naftnim kompanijama pravo na eksploataciju nafte uz naknadu obično od 16%. Naftne kompanije na javnim aukcijama se takmiče za dobijanje prava, a pravo dobija one kompanije koje ponude najviše. Uz pretpostavku da je cena nafte 20 dolara po barelu i da je naknada 16% ili 3,2 dolara onda troškovi eksploatacije od 16,8 dolara predstavljaju granični trošak ili granicu isplativosti kompaniji da eksploatiše naftu uz druge nepromenjene uslove. Videti J. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet Beograd, 2004, str. 58. Videti i P. Đukić, *Održivi razvoj utopija ili šansa za Srbiju*, TMF, Beograd, 2011, str. 145.

električne energije i sl. Iznos naknade može biti određen na osnovu ponude i tražnje za eksploatacijom ugljenokopa. Ključne komponente kod određivanja iznosa naknade kao rente predstavljaju tržišna cena uglja koji služi kao energent i troškovi eksploatacije uglja. Ukoliko država preferira povećanje budžetskih prihoda na osnovu renti, ne i zaštitu drugih prirodnih vrednosti kao što je čist vazduh, onda će nivo rente rasti u zavisnosti od toga koliko, na primer, ugalj služi za proizvodnju električne energije. Primer sa ugljem je pogodan dalje za razmatranje problema zagađenja okruženja. Nezavisno od toga da li se radi o privatnim ili državnim kompanijama, dakle, nezavisno od svojinskih prava nad prirodnim resursom, usled sagorevanja uglja dolazi do emisije CO₂ u okruženje, pa država u cilju destimulisanja potrošnje uglja kao zagađivača može uvesti dodatne naknade za zagađenje koje nemaju direktne veze sa inicijalnim naknadama ili rentom za iskopavanje uglja kao prirodnog, neobnovljivog resursa. Ove vrsta naknada nisu rente, ali kao takve predstavljaju budžetski prihod centralne vlasti ili vlasti lokalnih samouprava.

Regulativom u Srbiji definisane su oblasti u kojima se naplaćuje renta (naknade) za korišćenje prirodnih dobara, a obuhvataju: naknade za vode, naknade za zemljište, naknade za šume, naknade za puteve, naknade za korišćenje ribarskih područja, naknade za korišćenje prirodnih lekovitih faktora (banjske vode), naknade za korišćenje turističkog prostora i turističke naknade, naknade za korišćenje mineralnih sirovina i naknade za zaštitu životne sredine.

Većina prethodno navedenih naknada predstavljaju rente, a samo naknade za zaštitu životne sredine, odnosno plaćanje naknada za zagađivanje prirode bi predstavljale po sadržaju suštinski naknade ili cenu po kojoj država prodaje pravo zagađivačima da kroz sopstvenu ekonomsku aktivnost generisane nus proizvode u tehnološki propisanim okvirima ispuštaju u okruženje, odnosno u životnu sredinu. Dakle, u cilju održivog upravljanja prirodnim obnovljivim i neobnovljivim resursima valja strogo praviti distinkciju između naknada i renti. Poistovećivanje ova dva pojma ima više administrativni karakter i odražava njihovu funkciju sadržanu u tome da rente, odnosno naknade predstavljaju na prvom mestu budžetski prihod. Druga njihova funkcija je ekološka, a sadržana je u tome da bi visina naknada ili renti trebalo, zavisno od njihove visine, da utiče na podsticanje ili destimulisanje eksploatacije prirodnih dobara, prirodnog kapitala, odnosno neobnovljivih i obnovljivih resursa. Primera radi, smanjenje naknada, odnosno renti za korišćenje vodnog potencijala na rečnim slivovima za gradnju hidrocentrala, trebalo bi da podstakne investicije u proizvodnju energije iz obnovljivih vodnih resursa. Na drugoj strani, povećanjem renti za korišćenje uglja uz uvećanje troškova naknada koje plaćaju termoelektrane za ispuštanje CO₂ u atmosferu trebalo bi da destimuliše ulaganja u gradnju termo elektrana.

1. KORIŠĆENJE RUDNIH I MINERALNIH RESURSA

Regulativom sadržanom u Zakonu o izmenama i dopunama zakona o rudarstvu² uređeni su uslovi i način eksploatacije rudnog blaga u zemlji

Preduzeće koje vrši eksploataciju mineralnih sirovina plaća naknadu za korišćenje mineralnih sirovina u skladu sa zakonskom regulativom:

Naknada se utvrđuje prema sledećim osnovama:

za sve vrste uglja i uljnih škriljaca	1% od prihoda
za ugljovodonike u tečnom i gasovitom stanju (nafta i gas) i ostale prirodne gasove	3% od prihoda
za radioaktivne sirovine	2% od prihoda
sve metalne sirovine	3% od neto prihoda od topionice
tehnogene sirovine koje su rezultat eksploatacije i prerade mineralnih sirovina	1% od prihoda
za nemetalne sirovine i sirovine za dobijanje građevinskog materijala (laporac, krečnjak, glina, pesak, šljunak, tehničko-građevinski i arhitektonsko-građevinski materijal i dr.)	u dinarskom iznosu određenom po toni iskopane mineralne sirovine
za sve vrste soli i sonih voda	1% od prihoda
za podzemne vode iz kojih se dobijaju korisne mineralne sirovine i geotermalna energija, kao i podzemne vode vezane za rudarsku tehnologiju i gasove koji se sa njima javljaju	1% od prihoda

i na njenoj površini, na rečnom ili jezerskom dnu ili ispod njega, kao i izgradnja, korišćenje i održavanje rudarskih objekata.

Visinu naknade za korišćenje mineralnih sirovina, kao i bliže uslove za davanje na korišćenje mineralnih sirovina, utvrđuje Vlada Republike Srbije.

Visina naknade određuje se u zavisnosti od:

1. vrsta mineralnih sirovina;
2. kvaliteta mineralnih sirovina;
3. količini eksploatacionih rezervi mineralne sirovine;
4. tržišnoj ceni korisnih komponenata sadržanih u mineralnoj sirovini i očekivanom profitu;
5. nameni korišćenja mineralne sirovine (za sopstvene potrebe ili za potrebe tržišta).

Visinu naknade u dinarskom iznosu određena po toni iskopane mineralne sirovine, za nemetalne sirovine za dobijanje građevinskog materijala određuje Vlada, u poslednjem kvartalu tekuće godine za narednu godinu, prema vrsti sirovine za dobijanje građevinskog materijala.

Naknada se plaća za sve komponente mineralne sirovine koje se koriste ili prodaju, a ne plaća se za uzorke mineralnih sirovina koji se koriste za tehničko-tehnološka ispitivanja.

U slučaju da korisnik ne izvrši plaćanja naknada, vrši se prinudna naplata. U pogledu prinudne naplate, kontrole, kamate i zastarelosti naknade za korišćenje mineralnih sirovina, primenjuju se odredbe zakona kojim je uređen poreski postupak.

Na bazi regulative iz Zakona o

² "Sl. glasnik RS" br.104/2009

rudarstvu Vlada Republike Srbije donela je u 2001. godini Uredbu kojom se utvrđuje visina naknade za mineralne sirovine. Uredba predviđa primenu tržišne cene mineralnih sirovina, koja se izračunava kao razlika prodajne cene mineralne sirovine i troškova: oplemenjivanja, rafinacije, vanrudničkog transporta mineralne sirovine, špedicije, provere kvaliteta, osiguranja, rada trgovačkih i brokerskih komisija.

Visina naknade za boksit, gvožđevitu rudu i ugalj za termoelektrane iznosi 2% od cene mineralne sirovine.

Ono što predstavlja poseban problem u Srbiji je to da se dugi nizi godina ne prati i ne primenjuje sprovođenje ekoloških uredbi, pa i Uredbe o visini naknada za mineralne sirovine koja se odnosi na ne vršenje naplata za eksploataciju prirodnih bogatstava.

Iz prezentiranih podataka sledi da se nivo naknade za korišćenje mineralnih sirovina kreće u opsegu od minimalnih 1% do maksimalno 5% od ostvarenih prihoda. Naknade za korišćenje nemetaličnih sirovina za dobijanje građevinskog materijala određuje se u dinarskom iznosu po jedinici mere za količine eksploatisanih materijala.

Metod definisanja nivoa naknade, kao prirodne rente, vezan za procenat od ukupnog ostvarenog prihoda kompanije koja vrši eksploataciju resursa, ne daje precizne informacije o stvarnoj vrednosti samog prirodnog resursa.

Sredstva dobijena od naplate naknade za korišćenje mineralnih sirovina pripadaju centralnoj državi, autonomnoj pokrajini i jedinicama lokalnih samouprava i to tako da 50% su prihod Republike Srbije, a prihodi u

visini od 50% su prihod opštine na čijoj teritoriji se vrši eksploatacija. Ukoliko se eksploatacija mineralne sirovine eksploatišu na teritoriji Autonomne pokrajine, 40% naknade predstavlja prihod Republike Srbije, 10% je prihod Autonomne pokrajine, a 50% su prihodi opštine na čijoj teritoriji se vrši eksploatacija.

Posebnom Uredbom o visini naknada za korišćenje nemetaličnih sirovina za dobijanje građevinskog materijala za 2011 i 2014. godinu³ utvrđena je visina naknada za korišćenje nemetaličnih sirovina koje se koriste za građevinske materijale.

Naknade su utvrđene u dinarskom iznosu po toni iskopane mineralne sirovine i to za:

Tehničko-građevinski kamen - sedimentne i metamorfne stene

Naziv resursa	u dinarima po toni	
	2011	2014
krečnjak, dolomit, dolomitisani		
krečnjak, mermerisani	12	23
krečnjak		

Povećanje naknada po jedinici na koju se obračunava iznosi 91,66% u odnosu na 2011. godinu.

Tehničko-građevinski kamen – magmatske stene

Naziv resursa	u dinarima po ton	
	2011	2014
granit, granodiorit, trahit, dacit, andezit, basalt, dijabaz, amfibolit	18	33

Povećanje naknada po jedinici na koju se obračunava iznosi 83,33% u odnosu na 2011. godinu.

³ „Sl. glasnik RS“, br. 97/2010 i br. 115/2013

Arhitektonsko-građevinski kamen

u dinarima po toni

Naziv resursa	2011	2014
granit, granodiorit, basalt, mermer, krečnj. breča, merm. breča, travertine, bigar – siga i mermerni oniks	30	56

Povećanje naknada po jedinici na koju se obračunava iznosi 86,66% u odnosu na 2011. godinu.

Gline i sirovine za opekarsku i keramičku industriju

u dinarima po toni

Naziv resursa	2011	2014
keramička glina	15	27
opekarska glina, i les	9	16
vatrostalna glina	12	22
kaolinitisani granit, i feldspat	15	27

Prosečno povećanje naknada iznosi 80% u odnosu na 2011. godinu.

Sirovine za cementnu industriju i industriju kreča

u dinarima po toni

Naziv resursa	2011	2014
laporac	12	33
laporoviti krečnjak	12	23
krečnjak	12	23
gips	12	22
sve vrste tufova	12	22

Za prirodne resurse koji se koriste u industriji cementa, naknade odnosno rente su povećane u periodu 2011-2014. godina za laporac 1,75 puta, za krečnjak 91,6%, za gips 83,33%.

Kalcijum-karbonatna sirovina kao punilo za industriju boja i lakova, fasadnih i termoizolacionih materijala

u dinarima po toni

Naziv resursa	2011	2014
mermer, kalcit, dolomit, dolomitski krečnjak, mermerisani krečnjak	30	56

Povećanje naknada po jedinici na koju se obračunava iznosi 86,66% u odnosu na 2011. godinu.

Kvarcni pesak, građevinski pesak i šljunak

u dinarima po toni

Naziv resursa	2011	2014
kvarcni pesak,	15	27
građevinski pesak, građevinski šljunak	10	19

Povećanje naknada u 2014. godini iznosi 80%,odnosno 90% u odnosu na 2011. godinu.

2. NAKNADE ZA KORIŠĆENJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA

Zakonska regulativa o korišćenju poljoprivrednog zemljišta⁴ u dva nivoa reguliše pitanja naknada za korišćenje poljoprivrednog zemljišta. Prvi nivo naknade se odnosi na klasični oblik naknade kao rente i vezan je za državni svojinski oblik nad poljoprivrednim zemljištem. Država, kao vlasnik dela poljoprivrednog zemljišta izdaje u dugoročni zakup zemljište licima koja su spremna da ga obrađuju. Uobičajen prosečni iznos rente po jednom ha u Srbiji je iznosio poslednjih godina približno 100 eura. Nivo ove

⁴ „Sl. glasnik RS“, br. 62/06,65/08 i 41/09

rente raste ili opada u zavisnosti od kretanja tržišnih cena primarnih poljoprivrednih proizvoda, odnosno kultura. Drugi oblik naknada definisan je u obliku naknada koja se plaća za promenu namene poljoprivrednog zemljišta, kao prirodnog resursa u građevinsko zemljište. Ova naknada se plaća nezavisno od svojinskog oblika nad zemljištem i predstavlja zapravo cenu trajne konverzije poljoprivrednog u građevinsko zemljište. Naknada za promenu namene plaća se jednokratno u iznosu od 50% tržišne vrednosti obradivog poljoprivrednog zemljišta na dan podnošenje zahteva za promenu namene, odnosno 20% tržišne vrednosti građevinskog zemljišta za promenu namene ukoliko je utvrđen opšti interes na osnovu zakona.

Obavezu plaćanja i visinu naknade utvrđuje opštinska odnosno gradska uprava na zahtev zainteresovanog lica ili po nalogu poljoprivrednog inspektora.

Sredstva ostvarene naknade u visini od 60% predstavljaju prihod budžeta RS, a u visini od 40% su prihod budžeta jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi obradivo poljoprivredno zemljište. Dobijena sredstva treba saglasno regulativi da se koriste za realizaciju godišnjeg programa zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta. Program donosi nadležni organ te lokalne samouprave.

Zakonska regulativa zabranjuje korišćenje poljoprivrednog zemljišta od prve do pete kategorije u nepoljoprivredne svrhe. Postoje definisani izuzeci naročito kada se radi o javnom interesu.

3. NAKNADE ZA KORIŠĆENJE VODNIH RESURSA

Ove naknade su definisane Zakonom o vodama⁵, koji je donet 2010. godine. Zakon obuhvata aspekte: upravljanja vodama, odnosno pravni status voda, integralno upravljanje vodama, upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem, izvore sredstava i načine finansiranja vodne delatnosti. Finansiranje upravljanja vodama obuhvata finansiranje sledećih aktivnosti: uređenje vodotoka i zaštita od štetnog dejstva voda, uređenje i korišćenje voda, zaštita voda od zagađivanja, izgradnja, održavanje i upravljanje melioracionim sistemima, izgradnja, održavanje i upravljanje regionalnim i višenamenskim hidro sistemima, kao i ostali poslovi od opšteg interesa.

Sredstva za finansiranje upravljanja vodama obezbeđuju se iz sledećih izvora: budžeta RS, budžeta autonomne pokrajine, naknade za vode, koncesione naknade, ostalih izvora.

Zakonska regulativa definiše postojanje sledećih osnova za naplaćivanje naknada:

1. naknada za korišćenje vodnog dobra kao resursa,
2. naknada za ispuštenu vodu,
3. naknada za zagađivanje voda,
4. naknada za odvodnjavanje,
5. naknada za korišćenje vodnih objekata i sistema,
6. slivna vodna naknada.

U okviru naknada vezanih za vode nalaze se i naknade za korišćenje vodnih nanosa koji se nalaze na vodnom zemljištu. Vodno zemljište

⁵“Sl. glasnik RS”, br. 30/2010

se koristi i za sledeće svrhe za čije se korišćenje naplaćuju naknade: obavljanje privrednih delatnosti, tovarišta, deponije; postavljanje objekata za obavljanje privrednih delatnosti; naknade za privezivanje plovećih i ugostiteljskih objekata; korišćenje vodnog zemljišta u sportske, rekreativne i turističke svrhe.

Nivo novčanog iznosa naknada definiše Vlada Republike Srbije godišnjim Uredbama o visini naknade za korišćenje voda, naknade za zaštitu voda i naknade za izvađeni materijal iz vodotoka.

Za 2010. godinu definisana je visina naknade za korišćenje površinskih, podzemnih i mineralnih voda u sledećim iznosima:

1. neprerađenu sirovu vodu 0,2307 dinara po 1 m³ vode;
2. vodu kvaliteta za piće koja se zahvata radi prodaje privrednim društvima i drugim pravnim licima 0,3777 dinara po 1 m³ vode i građanima 0,1955 dinara po 1 m³ vode;
3. vodu kvaliteta za piće koja se koristi za svoje potrebe 0,3158 dinara po 1 m³ vode;
4. proizvođače koji flaširaju mineralne i prirodne vode 1,2147 dinara za svaki prodati litar vode;
5. ribnjake 7,2881 dinara za svaki kg prodate ribe;
6. vodu kvaliteta za piće koja se koristi u proizvodnji alkoholnih i bezalkoholnih pića 0,50 dinara po 1l vode;
7. vodu koja se koristi za rad mini hidroelektrana 2,3% na cenu jednog kilovat-časa od 3,0056 dinara.

Javno elektro privredno preduzeće

plaća naknadu za svaki kilovat-čas proizvedene električne energije u hidroelektranama i to 2,3%, a u termo elektranama sa recirkulacionim sistemom hlađenja 1,25% na cenu jednog kilovat-časa od 3,02 dinara.

Uredbom Vlade Republike Srbije iz februara meseca 2014. godine definisane su visine naknada za vode za 2014. godinu, definisana je visina naknade za korišćenje površinskih, podzemnih i mineralnih voda u sledećim iznosima:

1. neprerađenu sirovu vodu 0,2716 dinara po 1 m³ vode;
2. vodu kvaliteta za piće koja se zahvata radi prodaje privrednim društvima i drugim pravnim licima 0,4448 dinara po 1 m³ vode i građanima 0,2302 dinara po 1 m³ vode;
3. vodu kvaliteta za piće koja se koristi za svoje potrebe 0,3158 dinara po 1 m³ vode;
4. proizvođače koji flaširaju mineralne i prirodne vode 1,3520 dinara za svaki prodati litar vode;
5. voda koja se koristi u ribnjacima 0,0223 dinara po m³ isporučene vode, u toplovodnim ribnjacima 5.565,125 dinara po hektaru ribnjaka;
6. vodu kvaliteta za piće koja se koristi u proizvodnji alkoholnih i bezalkoholnih pića 0,5565 dinara po 1l vode u tom proizvodu;
7. vodu koja se koristi za rad malih hidroelektrana (do 10MW) 2,3% na cenu jednog kilovat-časa od 3,5393 dinara;
8. termalne vode 4,2295 dinara po m³ zahvaćene vode.
9. ribnjaci za sportski ribolov 2.782,5625 dinara po hektaru ribnjaka.

Vodu koju Javno elektroprivredno preduzeće i drugo privredno društvo koristi za proizvodnju električne energije za prodaju... za pogon postrojenja za svaki Kw čas proizvedene električne energije u hidroelektranama i to 2,3% a u termo elektranama sa recirkulacionim sistemom hlađenja 1,25% na cenu 1Kw čas od 3,5562 dinara.

Naknade za korišćenje vode kao prirodnog resursa možemo klasifikovati u sledeće kategorije: naknade koje se naplaćuju za korišćenje vode kao resursa za ekonomske aktivnosti u smislu navodnjavanja ili snabdevanja stanovništva vodom; vode kao recipijenta koji prima nus proizvode procesa proizvodnje ili komunalne aktivnosti, što predstavlja i zagađenje; vode kao resursa koji služi za proizvodnju električne energije i vode kao resursa koji služi kao uslov uzgoja pojedinih vrsta ribe za tržište. Saglasno vidovima korišćenja vode kao prirodnog dobra definisani su i oblici naknada koji mogu biti vezani za količine upotrebljene vode ili za količine proizvoda koji nastaju upotrebom vode. Vodne naknade se naplaćuju i za odvodnjavanje. Naknade plaćaju vlasnici zemljišta, građevinskih objekata, saobraćajne infrastrukture. Osnovicu za naplatu naknade za odvodnjavanje čini površina i klasa zemljišta, kao i površina građevinskih objekata. Naknade za vode se prikupljaju i koriste posredstvom Fondova za vode RS ili AP.

Posebne naknade se naplaćuju za ispuštanje voda, a iznos naknada se definiše u dinarima po m³ ispuštene vode. Ova vrsta naknada predstavlja *de facto* cenu za zagađenje, odnosno

zadovoljenje principa „zagađivač plaća“. U široj interpretaciji ova vrsta naknada se može definisati kao renta za zagađenje životne sredine. Visina naknada propisana uredbom za 2014. godinu⁶ je razvrstana po delatnostima i to na sledeći način:

1. otpadne vode iz procesa proizvodnje nafte, crne metalurgije, obojene metalurgije, tekstilne industrije, hemijske industrije, industrije papira, celuloze, kože i tekstila, svinjogojskih farmi, klanične industrije i servisa vozila i mašina 5,0778 dinara za 1m³ vode;
2. otpadne vode iz brodogradnje, elektroindustrije, industrije gume, termoelektrana sa recirkulacijom, prehrambene industrije, metaloprerađivačke i građevinske industrije 2,9668 dinara za 1m³ vode;
3. otpadne vode iz drvne i drvnoprerađivačke industrije, proizvodnje i prerade nemetala, proizvodnje i prerade građevinskog materijala i prerade duvana 2,8466 dinara za 1m³ vode;
4. komunalne otpadne vode koje se skupljaju u sistemu javne kanalizacije 0,2073 dinara za 1m³ vode;
5. ostale vrste otpadnih voda 1,4160 dinara po 1m³ vode;

Ukoliko se otpadne vode ispuštaju u područjima sanitarne zaštite onda se iznos naknade uvećava za 50%, a u područjima namenjenim rekreaciji, cene se uvećavaju za 25%;

Naknade za korišćenje vodnih resursa naplaćuju se i za odvodnjavanje, a sistem troškova koje snose korisnici

⁶ Uredba o visini naknada za vode za 2014. godinu, „Sl. glasnik RS“ br. 15/2014.

sistema obračunava se na osnovu katastarskog prihoda na teritoriji Republike Srbije izuzimajući Beograd i AP Vojvodina, po stopi od 554,40% za pravna lica i po stopi od 484,24% za fizička lica. Za područje Beograda navedene stope iznose 706,66% za pravna lica i 617,24% za fizička lica. Pored ovih naknada postoje i naknade za odvodnjavanje šumskog zemljišta koje za pravna lica se obračunavaju na katastarski prihod po stopi od 277,20% za pravna lica i po stopi od 242,14% za fizička lica na teritoriji Republike bez područja AP Vojvodine i grada Beograda. Na teritoriji stope naknada su više i iznose za pravna lica 353,33% i za fizička lica 308,64%. U 2014. godini postoje diferencirane stope naknada za pojedina područja, odnosno opštine na nivou Republike.

4. NAKNADE ZA KORIŠĆENJE RIBLJEG FONDA

Ove naknade se odnose na eksploataciju, odnosno izlov ribe na lovnim područjima, reka i jezera na teritoriji Republike Srbije. Iznos naknada je definisan Zakonom o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda.

Naknada za korišćenje ribljeg fonda definisana je na nivou Republike Srbije za vodna područja, a naknadu ubiraju korisnici područja koji mogu biti: ribolovna udruženja ili javna preduzeća, odnosno organizacije koje upravljaju zaštićenim područjima. Osnovna naknada predstavlja iznos godišnje takse koja se plaća na izdatu dozvolu za rekreativni i za privredni ribolov. Od navedene naknade izdvaja se deo naknade koji se uplaćuje u budžet, a njen iznos predstavlja 15%

od novčanog iznosa troškova za izdavanje dozvole za privredni ribolov i 10% od novčanog iznosa troškova za izdavanje dozvole za rekreativni ribolov⁷. Dozvole za ribolov mogu biti: godišnje, dnevne i višednevne. Korisnik ribolovnih područja ima obavezu da upravlja područjem u skladu sa pozitivnom zakonskom regulativom, te da organizuje čuvarsku službu za kontrolu eksploatacije ribljeg fonda.

Naknada za korišćenje ribarskog područja prihod je budžeta Republike Srbije i koristio se do njegovog ukidanja preko Fonda za zaštitu životne sredine. Nakon ukidanja Fonda posle 2012. godine, naknade za korišćenje ribarskog područja predstavljaju prihod budžeta Republike Srbije. Naknada za korišćenje ribarskog područja na teritorije Autonomne pokrajine, prihod je budžeta Autonomne pokrajine i koristi se preko pokrajinskog budžetskog fonda za zaštitu životne sredine. Izmenama zakonske regulative iz 2012. godine ukinut je Fond za zaštitu životne sredine, pa su navedene naknade postale direktan prihod budžeta, što je dovelo do zamagljivanja praćenja namene troškova, na ovim osnovama, prikupljenih budžetskih sredstava.

Državnom regulativom u vidu Pravilnika o visini troškova za izdavanju godišnje dozvole za rekreativni ribolov⁸ utvrđuje se svake godine visina naknada za izdavanje godišnje dozvole za rekreativni ribolov, koja je 2010. godine iznosila 4.600 dinara, a u 2014. godini 6.000 dinara. Pravo na umanjenje iznosa

⁷ Regulisano čl. 7. Zakona o o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, „Sl. glasnik RS“, br.128/2014

⁸ „Sl. glasnik RS“, br. 62/2010 i 107/2014

naknade imaju lica starija od 65 godina, žene i lica mlađa od 18 godina, koja za godišnju dozvolu za rekreativni ribolov su 2010. godine plaćala 2.300 dinara, a 2014 godine 3.000 dinara. Lica sa telesnim oštećenjima od 80% kao i trajno nesposobna lica i ratni vojni invalidi plaćaju godišnju naknadu u iznosu od 100 dinara.

Deo sredstva od naknade za korišćenje ribarskog područja, saglasno zakonskoj regulativi, trebalo bi da se koriste namenski za zaštitu, unapređenje i održivo korišćenje ribljeg fonda.

5. TURISTIČKE I BANJSKE NAKNADE

Turističke naknade su uvedene i uređene Zakonom o turizmu⁹, dok su Zakonom o banjama, uvedene naknade za korišćenje prirodnog lekovitog faktora.¹⁰

Turističke naknade

Turističke naknade su uvedene kao novčani iznos koji se plaća za korišćenje ambijentalnih pogodnosti, koje služe za pružanje usluga u oblasti turizma. Iznos i obavezu plaćanja turističke naknade propisuju JLS, odnosno opštine i gradovi. Naknade se plaćaju za pojedinačna turistička mesta koja su saglasno klasifikaciji nadležnog ministarstva razvrstana po kategorijama.

Obveznici za plaćanje turističkih naknada su privredni subjekti koji obavljaju delatnost turističkih

agencija, ugostiteljskih delatnosti, nautike, lovnoturističke delatnosti, kao i druge delatnosti koje su neposredno povezane sa turizmom. Turističke naknade plaćaju i fizička lica koja turistima pružaju usluge smeštaja u objektima domaće radinosti

Jedinice lokalne samouprave definišu iznos turističkih naknada na osnovu kategorizacije i u okvirima najvišeg i najnižeg iznosa turističke naknade, a njih definiše nadležno ministarstvo Vlade Republike Srbije.

Iznos i osnovica za određivanje turističke naknade uređuju se Uredbama. Uredbom o najvišem i najnižem iznosu turističke naknade¹¹ iz 2010. godine definisane su kategorije i opsezi iznosa u čijim okvirima se mogu kretati turističke naknade.

Visina turističke naknade se iskazuje u dinarima i obračunava se po kategorijama po m² korisne površine objekata koji služe za obavljanje delatnosti u područjima koja raspolažu turističkim resursima.

Naknade se definišu na godišnjem nivou saglasno pethodno navedenoj Uredbi u 2010. godini:

Kategorija turističkog mesta	Najviši iznos u dinarima po m ²	Najniži iznos u dinarima po m ²
I kategorija	20	10
II kategorija	16	8
III kategorija	12	6
IV kategorija	10	5

Naknade se definišu na godišnjem nivou saglasno prethodno navedenoj Uredbi u 2013. godini:

⁹ „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009 i 88/2010

¹⁰ „Sl. glasnik RS“, br. 80/92 i 67/93

¹¹ „Sl. glasnik RS, br. 21/2010 i 44/2013

Kategorija turističkog mesta	Najviši iznos u dinarima po m ²	Najniži iznos u dinarima po m ²
I kategorija	140	80
II kategorija	120	70
III kategorija	110	50
IV kategorija	100	50

Turističke naknade se ne plaćaju u okvirima zaštićenih prirodnih ili kulturnih dobara ukoliko organizacija koja upravlja zaštićenim dobrom naplaćuje naknadu za korišćenje zaštićenog prirodnog ili kulturnog dobra.

Sredstva ostvarena kao prihod od turističkih naknada dele se tako da 80% predstavlja prihod budžeta JLS, a 20% prihod budžeta Republike Srbije. Naplaćena sredstva iz budžeta trebalo bi da se namenski koriste za unapređenje i zaštitu turističkih područja, kao i za finansiranje turističke infrastrukture i uređenje građevinskog zemljišta.

6. KORIŠĆENJE TERMALNIH I LEKOVITIH IZVORA VODE

Eksploatacija termalnih i lekovitih izvora vode kao prirodnih dobara, odnosno resursa, regulisano je Zakonom o banjama. Navedena zakonska regulativa definiše naknade za korišćenje prirodnog lekovitog faktora u banjama koje plaća korisnik prema količini iskorišćenog prirodnog faktora. Visinu ove naknade utvrđuje Narodna skupština, a sredstva ostvarena iz ovih naknada prihod su budžeta opštine i koriste se prema programu koji donosi Skupština

opštine na čijem području se nalazi banja. Sredstva se koriste za očuvanje, korišćenje i unapređivanje banje prema programu na koji saglasnost daje Vlada Srbije.

Zakonom su definisane novčane i nenovčane kazne za lica koja bez odobrenja koriste prirodne lekovite resurse. Kazne su bile definisane na iznos od najmanje 10.000,00 do 100.000,00 dinara za pravna lica, a za odgovorno lice u pravnom licu je bila predviđena kazna od 1.000,00 do 10.000,00 dinara.

Pored novčanih kazni za privredni prestup za pravna lica, predviđene su i kazne u obliku zaštitne mere zabrane vršenja delatnosti korišćenja prirodnog lekovitog faktora u trajanju do deset godina.

7. KORIŠĆENJE ŠUMSKIH RESURSA

Korišćenje šuma i šumskog zemljišta kao prirodnih dobara i kapitala, kao i naknade za njihovo korišćenje definisano je Zakonom o šumama¹². Zakon definiše aspekte očuvanja, zaštite, planiranja, gajenja, korišćenja i raspolaganja šumama i šumskim zemljištem.

Zakonom je predviđena naplata naknade za korišćenje šuma i šumskog zemljišta, kao i naknade za zaštitu, korišćenje i unapređivanje opšte korisnih funkcija šuma.

Naknadu za korišćenje šuma i šumskog zemljišta plaća korisnik, odnosno vlasnik šuma, dok osnovicu za obračun naknade činiti ukupan godišnji prihod korisnika šuma ostvaren

¹² „Sl. glasnik RS“ br. 30/2010.

gazdovanjem šumama, odnosno tržišna vrednost izrađenih drvenih sortimenata na mestu seče. Osnovicu za obračun naknade koju plaća korisnik šuma čini ukupan godišnji prihod korisnika šuma ostvaren gazdovanjem šumama, na koju se primenjuje stopa od 3%. Osnovicu za obračun naknade koju plaća sopstvenik šume čini tržišna vrednost izrađenih drvnih sortimenata na mestu seče, na koju se primenjuje stopa od 5%. Tržišna vrednost posećenog drveta utvrđuje se kao cena po jedinici mere koju ostvaruje korisnik šuma. Obračun i utvrđivanje visine naknade za šume sopstvenika vrši se u postupku doznake.

Sredstva prikupljena od naknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta u iznosu od 70% predstavljaju prihod republičkog budžeta posredstvom Fonda za šume, a preostalih 30% pripada jedinicama lokalne samouprave – opština i gradova.

U Republici Srbiji je ustanovljena od 2011. godine posebna naknada za zaštitu opšte korisnih funkcija šuma. Naknadu za zaštitu, korišćenje i unapređivanje opšte korisnih funkcija šuma plaćaju sva pravna lica, osim javnih preduzeća i pravnih lica čiji je osnivač RS. Osnovicu za obračun ove naknade za tekuću godinu čini ukupan godišnji prihod pravnog lica ostvaren u prethodnoj godini. Na osnovicu se primenjuje stopa od 0.025%¹³.

Ova naknada *de facto* predstavlja posebnu parafiskalnu taksu, a ne naknadu koja po svojoj suštini treba da se odnosi na korišćenje prirodnog dobra. Ovaj parafiskalni prihod nazvan „naknada“ predstavlja budžetski

prihod Republike i AP.

8. KAZNE ZA ŠTETU PROUZROKOVANU PROTIVZAKONITIM ULOVOM DIVLJAČI

Vlada Republike Srbije posebnim pravilnikom definiše iznos štete koja nastaje protivzakonitim ulovom divljači. Visina štete se određuje na osnovu stručnih mišljenja specijalizovanih ustanova i obavljenog monitoringa o brojnosti i stanju pojedinih divljih životinjskih vrsta.

Karakteristično je da se odštetna sredstava plaćaju korisniku lovišta. Štetu plaćaju građani ili pravna lica za protivzakonito ulovljenu divljač, kao i za na drugi način uništenu divljač, trovanjem usled nepažnje u upotrebi zaštitnih sredstava u poljoprivredi i sl.

Postoje dve kategorije zaštićene divljači i to: trajno zaštićena divljač i lovostajem zaštićena divljač. Trajno zaštićena divljač obuhvata one divlje vrste čiji opstanak je ugrožen.

Visina štete je prezentirana u tabeli 1.

Iz prezentiranih podataka sledi da se minimalne kazne kreću u visini od približno 400 eura za pojedine vrste ptica, kao što su galebovi i gavrani, pojedine vrste ptica pevačica, sive vrane, svrake. Visina od čak 6.000 eura u dinarskoj protivu vrednosti iznosi šteta za risa i 3.000 eura za lasicu, druge sitne sisare, kao i za pojedine vrste orlova i sokolova.

Ne postoje pouzdani sistematizovani podaci o visini stvarno naplaćenih šteta za nedozvoljeni izlov trajno zaštićene divljači.

¹³ Ova naknada je ukinuta promenom poreskih propisa iz oktobra 2012. godine.

Tabela 1. Trajno zaštićena divljač

	Vrsta divljači	Visina štete u dinarima
1.	ris	600.000,00
2.	vidra, hemelin – velika lasica, stepski i šareni tvor	300.000,00
3.	lasica i drugi sitni sisari	60.000,00
4.	orlovi, sokolovi, jastrebovi, osim jastreba kokošara, velika droplja, sova ušara, veliki i mali tetreb	300.000,00
5.	velika belja čaplja, kašikara, ražanj, mišari, eje i lunje nesiti-pelikani, bela i crna roda, labudovi ždralovi, čaplje osim sive i velike bele čaplje, utva zlatokrila, utva šarena,	180.000,00
6.	plavokljunka, mala lisasta guska, šljuke osim šumske šljuke, sabljarko, liskonoge, sove osim sove ušare, vivak, čigre, zijavci, legnjevi, pišare, pupavci, zlatovrne, vodomeri, pčelarice i detlići	150.000,00
7.	galebovi i gavran	40.000,00
8.	ptice pevačice, osim sojke, sive vrane, svrake, gavrana i gačca	40.000,00

Drugu kategoriju šteta čine štete nanete ulovom divljači u vreme lovostaja koji su vremenski definisani za sve vrste divljih životinja i ptica.

Iznos kazni za lovostajem zaštićenu divljač odnosi se na izlov divljači u vremenu dok se ova nalazi u periodu reprodukcije i odgajanja mladunaca. Iznos novčane štete kao kazne za krivolovce ili za nepažnjom upotrebljena druga sredstava koja dovode do štete, definisana je prema vrednosti lovne divljači odnosno prema kategorijama retkosti trofeja. Najviši iznos štete od blizu 30.000 eura je predviđen za retke trofeje pojedinih vrsta jelena i medveda, a najniži iznos štete je predviđen za pojedine vrste golubova, grlica, kreja i gačaka.

Ne postoje pouzdani podaci o visini naplaćenih šteta za učinjene prekršaje u vreme lovostaja na pojedine vrste divljači. Može se pretpostaviti da su stvarno nanete štete daleko veće od onih koje su evidentirane i naplaćene.

Ovaj aspekt šteta i njihovog uticaja na zaštitu pojedinih prirodnih retkosti, bogatstava i dobara zahtevao bi dodatno istraživanje na bazi monitoringa o kretanju stanja pojedinih vrsta divljači u njihovim prirodnim staništima.

9. NAKNADE KOJE NAPLAĆUJU JAVNA PREDUZEĆA

Deo naknada za korišćenje prirodnih dobara zakonskom regulativom su prenete na javna preduzeća, Srbijavode, Vojvodina vode, Srbija šume, Vojvodina Šume, JP Putevi Srbije. Ove naknade se mogu klasifikovati kao one koje su vezane za resurse i ekološke aspekte, kao i naknade koje su vezane za korišćenje resursa u smislu pružanja usluga i koje se ne mogu svrstati direktno u ekološke.

JP Srbijavode su do 2012. godine vršile naplatu sredstava po osnovu naknada za odvodnjavanje i naknada za korišćenje vodnih objekata.

Prihodi po osnovu ovih naknada su predstavljali izvorne prihode javnog preduzeća. U 2012. godini naknade za odvodnjavanje su iznosile oko 97 miliona dinara, da bi u 2013. godini opale na 54,7 miliona dinara i predstavljaju zaostala potraživanja iz ranijih godina. Naknade za korišćenje vodnih objekata iznosile su u 2012. godini 12,8 miliona dinara da bi u 2013. godini opale na 7 miliona dinara¹⁴. Pravo naplate ovih naknada je sa JP preneto na Republički fond za vode, kao budžetski fond za vode u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Fond se finasira iz sredstava naknada za korišćenje voda, naknada za ispuštenu vodu, naknada za odvodnjavanje, naknada za korišćenje vodnih objekata, dela slivnih naknada

Kao primer brojnih naknada ovde navodimo naknade koje naplaćuju Putevi Srbije za postavljanje reklamnih tabli na putnom zemljištu.

Visina ove naknade utvrđena je Odlukom o visini naknada za upotrebu državnog puta¹⁵, a odluku donosi Upravni odbor JP „Putevi Srbije“ iz decembra 2008. godine. Saglasno ovoj odluci, postavljanje reklamnih tabli, reklamnih panoa, uređaja za slikovno ili zvučno obaveštavanje ili oglašavanje na državnim putevima, odnosno na drugom zemljištu koje koristi preduzeće plaća se godišnja naknada za:

- jednostrano postavljanje reklamnih tabli u visini od 4.720,00 dinara/m²;
- dvostrano postavljanje reklamnih tabli u visini od 8.000,00 dinara/m²

JP „Putevi Srbije“ naplaćuju naknadu i za postavljanje vodovoda,

kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova, optičkih kablova i sl. na javnim putevima, odnosno zemljištu koje pripada javnim putevima. Visina naknade određuje se odlukom Upravnog odbora za državne puteve i iznosi 24 dinara po dužnom metru postavljenih instalacija, prečnika, odnosno širine do 0,01 metar. Za instalacije većeg prečnika naknada se povećava srazmerno prečniku, odnosno širini. Ove naknade se plaćaju jednokratno prilikom postavljanja instalacija, a prihod od naknada pripada upravljaču puta.

Prihodi JP „Putevi Srbije“ od naknada od komercijalnih objekata koji imaju pristup na državnim putevima I i II reda za korišćenje putnog zemljišta su iznosili: 2013. godine 416,4 miliona dinara u 2014. godini 394,3 miliona dinara¹⁶.

10. NAKNADE KOJE SE NAPLAĆUJU SAGLASNO ZAKONU O ŽIVOTNOJ SREDINI

Naknade koje su definisane na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine definišemo kao naknade u užem ekološkom smislu. One obuhvataju naknade za korišćenje flore i faune, naknade za korišćenje prirodnih vrednosti, kao i za zagađenje životne sredine. U ovu grupu naknada uključene su i naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine.

U Tabeli 2 u nastavku prezentiran je pregled vrsta naknada, obveznika za plaćanje naknada, subjekata koji utvrđuju iznos naknade i institucije koje ostvaruju prihod od naknada.

¹⁴ Srbijavode, Informator o radu, Beograd 2014.

¹⁵ „Sl. glasnik RS“, br. 16/2009

¹⁶ JP „Putevi Srbije“, Informator o radu preduzeća, april 2015

Tabela 2. Naknade propisane Zakonom o zaštiti životne sredine

Naknada	Obveznik	Institucija zadužena za utvrđivanje visine naknade	Subjekt koji utvrđuje zaduženje	Korisnik sredstava
Za promet divlje flore i faune	Lice koje vrši promet	Vlada RS	Ministarstvo ŽŽS	Budžet RS
Za korišćenje prirodnih vrednosti	Lice koje koristi prirodne vrednosti	Definiše se posebnim propisima koji uređuju očuvanje i upotrebu pojedinih prirodnih vrednosti		
Za zagađenje životne sredine	Lica koja vrše zagađenje	Vlada RS	Fond za zaštitu životne sredine	60% Republika 40% JLS - u području od posebnog interesa: 80% Republika 20% JLS
Za zaštitu i unapređenje životne sredine	Lica koja koriste stambeni i poslovni prostor, obavljaju određene poslove ili vrše transport određenih materijala	JLS, na osnovu uredbi Vlade	JLS uz prethodno mišljenje nadležnog Ministarstva	Fondovi JLS

Naknade za promet divlje flore i faune utvrđuje se uredbama o stavljanju pod kontrolu korišćenje i promet divlje flore i faune¹⁷. Visina naknade iznosi 10% od formirane tržišne cene zaštićene vrste. Cena se plaća prilikom izdavanja dozvole za promet.

Naknada za zagađenje utvrđuje se Uredbama o vrstama zagađenja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine, obveznicima i načinu obračuna i plaćanja naknada.¹⁸ Uredbom se određuju vrste zagađenja, kriterijumi za obračun naknada, obveznici i način obračunavanja i plaćanja naknada.

U Tabeli 3 prezentiran je pregled

ovih naknada.

Naknada za emisije iz pojedinih izvora i na vozila na motorni pogon dobijaju se množenjem iznosa iz navedene tabele sa odgovarajućim koeficijentima. Koeficijenti emisije zavise od godišnje količine (manja količina manji koeficijenti u rasponu od 0,67 do 1) i propisanih graničnih vrednosti (niža propisana vrednost niži i koeficijent koji ima dve vrednosti 0,8 i 1). Za utvrđivanje visine naknade za vozila propisana su tri koeficijenta i to: za vrstu motora i tip goriva (od 2 za dvotaktne motore do 0,5 za motor euro IV), za radnu zapreminu motora (od 0,6 do 1,8 od manje ka višoj zapremini), za starost vozila (od 0,8 do 1,2 od mlađeg do starijeg vozila).

¹⁷ „Sl. Glasnik RS“, br. Od 31/2005, do 9/2010

¹⁸ „Sl. Glasnik RS“, br. od 113/2005 do 8/2010

Tabela 3. Naknade za zagađenje životne sredine

Vrste zagađenja/zagađivača	Obveznik	Osnovica	Iznos
Emisija iz pojedinačnih izvora: - SO ₂ 100u količini većoj od 100 kg godišnje; - NO ₂ u količini većoj od 30 kg godišnje; - praškaste materije u količini većoj od 10 kg godišnje	Postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola	Tona emisije	- SO ₂ – 5.330 din/ toni - NO ₂ – 4.264 din/toni - praškaste materije – 8.528 din/toni
Proizvedeni ili odloženi otpad - neopasni - opasni	Proizvođač, odnosno odlagač otpada iz postrojenja za koja se izdaje integralna dozvola	Tona otpada	- neopasni – 181 din/ toni - opasni - 906 din/ toni.
Supstance koje oštećuju ozonski omotač	Uvoznik supstance	Kilogram supstance	107 din/kg
Vozila na motorni pogon i to: - motocikli - putnički automobili - kombi vozila - autobusi - teretna vozila - specijalna –radna vozila - tegljači - vučna vozila - traktori	Vlasnik vozila	Osobine motora i starost vozila	- 250 din - 400 din - 500 din - 1.400 din - 2.000 din - 700 din - 2.100 din - 1.600 din - 250 din
Plastične kese: - sa aditivima - bez aditiva	Proizvođač ili uvoznik kesa, osim biorazgradivih kesa	Tona kesa	- 1.000 din/tona - 20.000 din/tona

Monitoring vodi lokalni registar izvora zagađenja životne sredine, a na osnovu metodologije koju propisuje nadležni ministar za resor zaštite životne sredine¹⁹.

11. NAKNADE ZA ODLAGANJE OTPADA

Ove naknade su uređene Uredbom o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu

¹⁹ Pravilnik koji sadrži ovu metodologiju nalazi se u „Sl. glasnik RS“ br. 91/2010

dnevne evidencije o količini i vrsti proizvodnih i uvoznih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade²⁰.

U Tabelama 4 i 5²¹ prezentirani su proizvodi koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, osnovicama i iznosima naknade.

Korisnik sredstava je Fond za zaštitu životne sredine, a podatke dostavlja

²⁰ „Sl. glasnik RS“, br. 54/2010

²¹ „Sl. glasnik RS“, br. 23/2011

Agencija za zaštitu životne sredine.

Saglasno Zakonu o ambalaži i ambalažnom otpadu (ZAO) definisana su pitanja upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom u cilju realizacije ciljeva zaštite životne sredine. Definisani su takođe Nacionalni ciljevi upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom.

Donet je i Plan smanjenja ambalažnog otpada koji se odnosi na količine ambalažnog otpada koji je neophodno ponovo iskoristiti. Ovaj plan je donela Vlada Republike Srbije za period od 5 godina i to za period od 2010. do 2014. godine²².

²² Uredba o utvrđivanju plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2010. do 2014. godine, „Sl. glasnik RS”, br. 88/2009

Tabela 4. Naknade za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada 2010. godina

Proizvod	Osnovica	Iznos
Gume motornih vozila i mašina	Količina u t	17.000 dinara po toni
Gume koje su sastavni deo motornih vozila i mašina:		
automobila i automobilskih prikolica;	komad	110 dinara po gumi
kombi i dostavna vozila do 3,5 tona i traktori;	komad	170 dinara po gumi
kamiona, autobusa i viljuškara;	komad	950 dinara po gumi
građevinske radne mašine;	komad	30 dinara/kg po gumi
poljoprivredne mašine;	težina u kg	20 dinara/kg po gumi
teretne prikolice i vučne mašine;	težina u kg	20 dinara/kg po gumi
ostala vozila, transportni uređaji, letelice	težina u kg	30 dinara/kg po gumi
Proizvodi koji sadrže azbest	Težina u kg	100 din/kg
Baterije ili akumulatori:		
starteri;		15 din/kg;
prenosne baterije ili akumulatori;	Težina u kg	150 din/kg
ind. baterije ili akumulatori		15 din/kg
Mineralna i sintetička ulja i maziva	Kg ili l	10 din/kg ili 9 din/l
Električni i elektronski proizvodi:		
Razred 1 – Veliki kućni aparati	kom ili kg	od 30 do 1500 din
Razred 2 – Mali kućni aparati	kom ili kg	od 60 do 250 din
Razred 3 – IT i telek. oprema	kom	1%, 5% ili 10% PDV
Razred 4 – Oprema široke potrošnje za razonodu	kg	30 din/kg
Razred 5 – Oprema za osvetljenje:		
5a) fluorescentne, kompaktne i ostale svetiljke	kom	4,13 din/kom
5b) sijalice sa žarećom niti	kg	20 din/kg
Razred 6 – Električni i elektronski alati (osim velikih nepokretnih industrijskih)	kg	50 din/kg
Razred 7 – Igračke oprema za razonodu i sport	kg	30 din/kg
Razred 8 – Medicinski pomoćni uređaji (osim velikih nepokretnih terapijski i dijagnostički)	kg	50 din/kg
Razred 9 – Instrumenti za praćenje i nadzor	kg	100 din/kg
Razred 10 - Automati	kg	100 din/kg

Tabela 5. Naknade za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada 2011. godina

Proizvod	Osnovica	Iznos
Gume motornih vozila i mašina	Količina u t	18.955 dinara po toni
Gume koje su sastavni deo motornih vozila i mašina:		
automobila i automobilskih prikolica;	komad	123 dinara po gumi
kombi i dostavna vozila do 3,5 tona i traktori;	komad	190 dinara po gumi
kamiona, autobusa i viljuškara;	komad	1059 dinara po gumi
građevinske radne mašine;	komad	33 dinara/kg po gumi
poljoprivredne mašine;	težina u kg	22 dinara/kg po gumi
teretne prikolice i vučne mašine;	težina u kg	22 dinara/kg po gumi
ostala vozila, transportni uređaji, letelice	težina u kg	33 dinara/kg po gumi
Proizvodei koji sadrže azbest	Težina u kg	111 din/kg
Baterije ili akumulatori:		
starteri;		17 din/kg;
prenosne baterije ili akumulatori;	Težina u kg	167 din/kg
ind. Baterije ili akumulatori		17 din/kg
Mineralna i sintetička ulja i maziva	Kg ili l	11,15 din/kg ili 10 din/l
Električni i elektronski proizvodi:		
Razred 1 – Veliki kućni aparati	kom ili kg	od 33,45 do 1672 din
Razred 2 – Mali kućni aparati	kom ili kg	od 66,9 do 278,75 din
Razred 3 – IT i telek. oprema	kom	1%, 5% ili 10% PDV
Razred 4 – Oprema široke potrošnje za razonodu	kg	33,45 din/kg
Razred 5 – Oprema za osvetljenje:		
5a) fluorescentne, kompaktne i ostale svetiljke	kom	4,60 din/kom
5b) sijalice sa žarećom niti	kg	22,30 do 70 din/kg
Razred 6 – Električni i elektronski alati (osim velikih nepokretnih industrijskih)	kg	55,75 din/kg
Razred 7 – Igračke oprema za razonodu i sport	kg	33,45 din/kg
Razred 8 – Medicinski pomoćni uređaji (osim velikih nepokretnih terapijski i dijagnostički)	kg	55,75 din/kg
Razred 9 – Instrumenti za praćenje i nadzor	kg	111,50 din/kg
Razred 10 - Automati	kg	111,50 din/kg

Ciljevi su predstavljeni u Tabeli 6.

Regulativom koja se odnosi na upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom uređuje se da se za proizvedenu ili uvezenu ambalažu, koja se prvi put stavlja u promet na teritoriji Republike Srbije, plaća naknada koja se obračunava u zavisnosti od njene vrste i količine, njenog sastava, njene namene, kao i ispunjenosti nacionalnih ciljeva za njeno ponovno korišćenje ili reciklažu.

Obaveznik za plaćanje naknade je

isporučilac koji ambalažu ili upakovan proizvod stavlja prvi put u promet na teritoriji Republike Srbije.

Na bazi rešenja iz Zakona o ambalažnom otpadu doneta je Uredba o ambalažnom otpadu²³. Prema navedenoj Uredbi o ambalažnom otpadu uređeno je da Fond za zaštitu životne sredine obračunava naknadu na osnovu godišnjih izveštaja koje sačinjava Agencija za zaštitu životne sredine. Fond donosi obveznicima

²³ „Sl. glasnik RS“, br. 8/2010

Tabela 6 . Opšti i specifični nacionalni ciljevi za ponovno iskorišćavanje i reciklažu ambalažnog otpada

	Opšti ciljevi				
	2010	2011	2012	2013	2014
Ponovno iskorišćavanje	5,0	10,0	16,0	23,0	30,0
Reciklaža	4,0	8,0	13,0	19,0	25,0
	Specifični ciljevi za reciklažu				
	2010	2011	2012	2013	2014
Papir/karton	0,0	0,0	14,0	23,0	28,0
Plastika	0,0	0,0	7,5	9,0	10,5
Staklo	0,0	0,0	7,0	10,0	15,0
Metal	0,0	0,0	9,5	13,5	18,5
Drvo	0,0	0,0	2,0	4,5	7,0

rešenje o plaćanju ili oslobađanju od plaćanja naknade. U slučaju kada se obveznik za plaćanje naknade oslobađa od obaveze plaćanja ocenjuje se da li je obveznik ispunio sve uslove za ponovno iskorišćavanje i reciklažu ambalažnog otpada, odnosno ugovorom preneo obavezu na operatora koji je ispunio ove ciljeve. Operator predstavlja lice koje u ime i za račun subjekta, koji stavlja ambalažu u promet, obavlja poslove sakupljanja i reciklaže ambalažne otpadi.

Naknada za ambalažnu otpad ima *de facto* karakter kazne za neispunjavanje postavljenih nacionalnih ciljeva za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom. Iz formule za obračun naknade sledi da obaveza naknade može biti jednaka nuli, ukoliko je obveznik ispunio kriterijume iz nacionalnih ciljeva.

Formula za obračun naknade ima sledeći oblik:

$$\text{Naknada} = H \cdot (cPI \cdot T - Opi) + H \cdot (cP \cdot T - \Sigma OP_j) + \Sigma (Px - OPx) - HPx$$

gde je H koeficijent naknade za ponovno iskorišćenje i reciklažu, a HPx koeficijenti naknade za reciklažu po vrstama ambalaže za 1 kg ambalažnog otpada izraženi u dinarima koji su predstavljeni u Tabeli 7.

Tabela 7. Vrednosti koeficijenata naknade (RSD/ kg)

H	38,0
HP staklo	9,5
HP metal	14,25
HP papir	3,0
HP plastika	38,0
HP drvo	7,1

Ostali simboli iz formule imaju sledeća značenja:

cPI – procenat ponovnog iskorišćenja ambalažnog otpada utvrđen nacionalnim planom;

Opi – stvarna količina ponovo iskorišćenog ambalažnog otpada u kg;

cP – procenat reciklaže ambalažnog otpada utvrđen nacionalnim planom;

ΣOP_j – stvarna količina recikliranog ambalažnog otpada u kg (j = staklo,

metal, papir, plastika, drvo);

T – količina ambalaže koja je plasirana na tržištu u toku godine u kilogramima;

P_x – količina ambalažnog otpada prema vrstama ambalaže za reciklažu utvrđena prema specifičnom cilju u kg (x = staklo, metal, papir, plastika, drvo);

OP_x – stvarnom reciklirana količina ambalažnog otpada po vrstama u kg (x = staklo, metal, papir, plastika, drvo).

Saglasno prethodno navedenom, ukoliko je obveznik za plaćanje naknade iskoristio, odnosno reciklirao jednaku ili veću količinu od one koju je bio dužan da reciklira u skladu sa nacionalnim ciljevima, odnosno kada su u prezentiranoj formuli izrazi u zagradama jednaki ili manji od nule, obveznik ne plaća naknadu.

Sredstva ostvarena kao prihodi od naknada predstavljaju prihod budžeta Republike Srbije i koriste se namenski za upravljanje otpadom posredstvom Fonda za zaštitu životne sredine.

11. PRIHODI OD KORIŠĆENJA PRIRODNIH DOBARA

Definisanje prvo strukture, a potom i iznosa direktnih i indirektnih prihoda koji imaju svoje izvorište u prirodnim dobrima, vrednostima i kapitalu, predstavlja kompleksan problem. Generalno posmatrajući, evidencije Ministarstva finansija Republike Srbije vode posebno prihode od svih naknada u vezi sa „zelenom ekonomijom“, međutim one ne obuhvataju i prihode od kazni koje se naplaćuju za zagađenje životne sredine

ili za uništavanje pojedinih prirodnih dobara i vrednosti. No bez obzira na metodološka ograničenja, raspoloživi podaci nam daju okvirne relativne odnose učešća prihoda od naknada u budžetu Republike Srbije.

Učešće ukupnih prihoda od naknada u zbiru svih budžeta (republičkog, Autonomne pokrajine i JLS) je u periodu 2008–2010. godina imao konstantan rast i to sa 2,2% iz 2008. na 2,4% u 2009. i 2,6% u 2010. godini (Tabele 8 i 9). Kada se posmatra republički budžet, onda je rast učešća naknada imao značajan rast i to sa 0,9% iz 2008. na 1,6% u 2010. godini, što je relativni rast od blizu 78%. Najveći strukturalni doprinos navedenom rastu dao je porast „ekoloških naknada“ koje su u istom periodu u republičkom budžetu zabeležile rast sa 0,2% učešća iz 2008. na 0,7% u 2010. godini. U periodu 2008–2010. godina ekološke naknade su u ukupnim prihodima budžeta (Republika, AP, JLS) porasle sa 0,3% učešća na 0,6% učešća u ukupnim prihodima navedenih budžeta. Učešće ukupnih prihoda od naknada u ukupnim budžetima državnih institucija u Srbiji se kretalo u opsegu od 4,6% iz 2008. sa padom na 4,4% u 2009. godini da bi poraslo na 4,7% u 2010. godini.

Učešće prihoda od naknada u budžetima JLS predstavlja značajan činilac koji je u posmatranom periodu imao trend rasta. Naime u 2008. godini učešće ovih prihoda u ukupnim budžetskim prihodima JLS je iznosilo 37 milijardi dinara ili 19,5% ukupnih prihoda u 2008. godini, zatim u 2009. godini dolazi do pada apsolutnog iznosa naknada na 31,5 milijardi, ali i

Tabela 8. Struktura ukupnog budžeta po korisnicima

u milionima dinara

Godina	Ukupno tekući prihodi	Budžet Republike	Budžet AP	Budžet JLS
2008	1.319.236	621.751	99.463	190.028
2009	1.324.189	635.910	37.861	160.139
2010	1.429.322	682.724	42.575	178.325

Izvor podataka: Republički zavod za statistiku, Ministarstvo finansija Srbije

Tabela 9. Ukupan budžet iskazan u EUR za navedene godine ima sledeće vrednosti

u milionima EUR

Godina	Ukupno tekući prihodi	Budžet Republike	Budžet AP	Budžet JLS
2008	14.890	7.017	1.123	2.145
2009	13.809	6.631	394,8	1.670
2010	13.548	6.471	403,6	1.690

Izvor podataka: Republički zavod za statistiku, Ministarstvo finansija Srbije

do relativnog porasta učešća na 20,9%, da bi u 2010. godini došlo do daljeg rasta u iznosu od 38 milijardi dinara ili 21,4% ukupnih budžetskih prihoda JLS u 2010. godini.

Učešće prihoda od naknada u budžetu AP Vojvodina beleži takođe relativni rast i to sa 1,1% učešća iz 2008. na 5,8% učešća u 2009. godini i 5,1% učešća u ukupnim prihodima u 2010. godini. Dominantnu stavka koja utiče na ukupan iznos naknada predstavljaju naknade za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta. Kada se one izuzmu iz strukture ukupnih naknada, onda uslovno govoreći u širem smislu „ekološke naknade“ koje uključuju i naknade za korišćenje prirodnih resursa imale su u 2008. godini učešće u svim budžetima 2,2%, u 2009. godini 2,4% i u 2010. godini 2,6%.

Iz prezentiranih podataka može se zaključiti da su naknade koje se naplaćuju za korišćenje mineralnih i rudnih bogatstava izuzetno niske – da one u ukupnim naknadama učestvuju

u 2008. sa 0,1% koliko iznosi njihovo učešće i u 2009. i 2010. godini. U apsolutnim iznosima to je u 2008. godini 1 milijarda dinara, u 2009. godini 1,1 milijarda dinara, a u 2010. godini 1,7 milijardi dinara. U istom periodu vodne naknade su iznosile 3,2 milijarde, odnosno 4,3 milijarde u 2009. godini i 4,2 milijarde u 2010. godini.

U istom periodu naknade za emisiju CO₂ su iznosile 1,4 milijarde dinara u 2008. godini, 2,9 milijardi u 2009. i 4,2 milijarde u 2010. godini.

Iz prethodno prezentiranih podataka napravili smo novu klasifikaciju i to tako što smo od ukupnih naknada koje se naplaćuju od svih korisnika budžeta (Republika, AP i JLS) izdvojili naknade za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta, a dobijenu razliku smo definisali kao ekološke naknade u širem smislu²⁴. Ekološke naknade u užem smislu predstavljaju naknade koje su definisane Zakonom o

24 B. Drašković (2012), *Ekonomski aspekti ekološke politike*, Institut ekonomskih nauka, Beograd 2012, str.54-59.

zaštiti životne sredine (Tabela 10).

BDP su imale sledeće učešće u 2008.

Tabela 10.

Godina	Ukupno naknade u dinarima	Ukupne naknade u EUR	Vrednosti su u milionima EUR			
			Ekološke naknade u užem smislu u dinarima	Ekološke naknade u užem smislu u EUR	Ekološke naknade u širem smislu u dinarima*	Ekološke naknade u širem smislu u EUR
2008	61.221	691	3.904	44	29.673	335
2009	58.342	608	5.751	60	31.779	332
2010	66.958	635	8.650	82	37.076	352

Izvor podataka: Republički zavod za statistiku, Ministarstvo finansija Srbije

Napomena: ove naknade su dobijene kao razlika ukupnih naknada umanjениh za naknade za uređenje i korišćenje građevinskog zemljišta koje je isključivo prihod budžeta JLS i iznosilo je: za 2008. godinu 31.548 miliona dinara, za 2009. godinu 26.563 miliona dinara i za 2010. godinu 29.882 miliona dinara.

Zbir budžeta Republike, AP Vojvodine i budžeta JLS se razlikuje od ukupnih tekućih prihoda koji uključuju i prihode od pozajmica, donacija, prodaje imovine i sl.

U odnosu na ukupan BDP ukupne ekološke naknade u širem i u užem smislu imale su učešće po godinama prikazano u Tabeli 11.

godini 0,13% i porasle su na 0,21% u 2009, beležeći dalje rast na iznos od 0,29% u 2010. godini.

Ekološke naknade u širem smislu, koje isključuju naknade za opremanje i korišćenje građevinskog zemljišta, a uključuju ekološke naknade u užem smislu zajedno sa naknadama za vode, poljoprivredne i šumske naknade,

Tabela 11.

Godina	BDP	Ukupno naknade	% prema BDP	Vrednosti iskazane u milionima EUR			
				Ekološke naknade u užem smislu	% prema BDP	Ekološke naknade u širem smislu	% prema BDP
2008	32.668,2	691	2,12	44	0,13	335	1,03
2009	28.956,6	608	2,09	60	0,21	332	1,15
2010	28.066,1	635	2,26	82	0,29	352	1,25

Izvor podataka: Republički zavod za statistiku, Ministarstvo finansija Republike Srbije.

Napomena: za preračun vrednosti dinara iskazane u EUR korišćen je kurs 1 euro za 2008. godinu 88,60 dinara, za 2009. od 95,89 dinara i za 2010. godinu 105,50 dinara

Ukupno naplaćene naknade, koje uključuju i naknade za uređenje i korišćenje građevinskog zemljišta prema BDP-u, u 2008. godini su učestvovalе sa 2,12%, u 2009. sa 2,09% i u 2010. sa 2,26%. Ekološke naknade u užem smislu u odnosu na

turističke i banjske naknade, naknade za puteve, naknade za mineralno i rudno bogatstvo u odnosu na BDP imaju učešće od 1,03% u 2008. i rastu na 1,15% u 2009. godini da bi u 2010. godini iznosile 1,25%.

Iz podataka prezentiranih u

Tabeli 12 sledi da ukupne naknade koje predstavljaju prihode budžeta Republike, AP Vojvodine i svih JLS opština i gradova u RS su se kretale u opsegu od 608 do 691 miliona EUR-a. Međutim, kada se ukupne naknade umanje za iznos naknada koje se naplaćuju za građevinsko zemljište, onda su se stvarne ekološke naknade kretale u opsegu od minimalno 331 do maksimalno 351 miliona EUR.

Posredstvom Fonda za zaštitu životne sredine, koji je u međuvremenu ukinut zakonom, iz druge polovine 2012. godine, ostvareni su od ekoloških naknada prihodi od 11 miliona EUR-a u 2008, 16 miliona u 2009. godini i 45,4 miliona EUR-a u 2010. godini (Tabela 13).

2013. godini 0,030%. Posredstvom Fonda za zaštitu životne sredine realizovane su ekološke naknade koje su u apsolutnim iznosima zabeležile rast od 12 miliona EUR iz 2008. godine na oko 73,5 miliona EUR pred ukidanje fonda krajem 2012. godine. Kada se budžetski ekološki prihodi uvećaju za ekološke prihode ostvarene posredstvom Fonda, onda se za 2010. godinu dobija ukupno učešće ekoloških naknada u odnosu na BDP u iznosu od 1,41%.

Učešće ekoloških naknada u odnosu na budžetske prihode RS takođe je beležilo trend rasta i to tako da je njihovo učešće u odnosu na budžet u 2008. godini iznosilo 0,046%, da bi u 2010. godini zabeležilo rast na

Tabela 12. Prihodi od naknada svi nivoi vlasti – Republika, AP, opštine i gradovi

	1. Ukupno		2. Naknade za građevinsko zemljište		(1-2)	
	milioni din	EUR	milioni din	EUR	milioni din	EUR
2008	61.222	691	31.548	356	29.674	335
2009	58.342	608	26.563	277	31.779	331
2010	66.958	635	29.882	283	37.076	351

Izvor podataka: Sopstveni proračuni na bazi podataka statistike i Ministarstva finansija RS

Tabela 13. Prihodi Fonda za zaštitu životne sredine

	1. Ukupan prihod		2. Vraćeno budžetu		(1-2)	
	milioni din	EUR	dinara	EUR	dinara	EUR
2008	1.045.934.763	11.805.133			1.045.934.763	11.805.133
2009	2.362.052.547	24.632.939	800.166.949	8.344.634	1.561.885.598	16.288.305
2010	4.792.204.697	45.423.741			4.792.204.697	45.423.741

Izvor podataka: Sopstveni proračuni na bazi podataka Fonda za zaštitu životne sredine RS

Podaci prezentirani u Tabeli 14 pokazuju da prihodi od ekoloških naknada čine 0,01% BDP iz 2008. godine i imaju trend rasta, tako da su u 2010. godini činili 0,012% BDP, odnosno dalji rast je zabeležen u u 2011 godini (0,028%), da bi u 2012. godini iznosile 0,025% i aproksimativno u

0,052%, da bi u 2012. i 2013. godini iznosilo 0,12% budžeta.

Tabela 14. Budžet, BDP i ekološki prihodi u RS

	milioni EUR							
	1. BDP	2. Budžet	3. Prihodi od ekol. naknada	% BDP (3/1)	% Budžeta (3/2)	4. Fond ZŽS	% BDP (4/1)	% Budžeta (4/2)
2008	32.668	7.348	335	0,01	0,046	12	0,00	0,0016
2009	28.956	6.841	331	0,01	0,048	16	0,00	0,0023
2010	28.006	6.749	351	0,012	0,052	45	0,00	0,0067
2011	33.423	6.942	935	0,028	0,14	84,9	0,00	0,0122
2012	31.683	6.596	792	0,025	0,12	73,5	0,00	0,0111
2013	34.263	8.424	1.027	0,030	0,12	-		

Izvor podataka: Sopstveni proračuni na bazi podataka statistike, Ministarstva finansija i Fonda za zaštitu životne sredine

12. SUBVENCIJE IZ BUDŽETA ZA ZAŠTITU PRIRODE U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

U okviru Zakona o budžetu u Srbiji se godišnjim planom budžetske potrošnje planiraju sredstva za *subvencionisanje zaštićenih prirodnih dobara* od nacionalnog interesa. Na osnovu budžetskog plana Vlada Republike Srbije, u skladu sa Zakonom o zaštiti prirode²⁵, donose se godišnje uredbe o raspodeli i korišćenju sredstava za subvencionisanje zaštićenih prirodnih dobara od nacionalnog interesa²⁶. Ukupan iznos planiranih budžetskih sredstava za ove potrebe je u 2011. godini iznosio 133 miliona dinara, a za 2012. godini je planirano 150 miliona dinara. Budžet RS je u 2009. godine iznosio 656 milijardi dinara, a u 2010. godine iznosio je 712 milijardi dinara i u 2011. godini 745 milijardi dinara. Prema navedenim podacima, subvencije za 2011. godinu za zaštićena prirodna dobra u ukupnim budžetskim sredstvima imale su učešće od približno 0,018 %.

²⁵ Zakon o zaštiti prirode, "Sl. glasnik RS", br. 36/09, 88/10, 91/10, saglasno članu 69. stav 3.

²⁶ Videti, "Sl. glasnik RS", br. 14/2011 i br. 10/2012

Pravo na korišćenje subvencija se povlači za finansiranje:

1. Čuvanja i održavanja i prezentacije zaštićenih područja:

- uspostavljanje,
- opremanje i obučavanje čuvarskih službi,
- obeležavanje,
- održavanje unutrašnjeg reda,
- medijsko i drugo javno predstavljanje vrednosti zaštićenih područja,
- sanaciju degradiranih površina,
- upravljanje otpadom,
- razvoj informacionih sistema.

Ukupno 99 miliona dinara u 2011. godini i 105 u 2012. godini.

2. Upravljanje posetiocima:

- izgradnja ulaznih stanica,
- edukativnih i vizitorskih centara i punktova,
- štampanje materijala namenjenih posetiocima.

Ukupno u iznosu od 20 miliona dinara u 2011. godini, odnosno 21 milion u 2012. godini.

3. Regulisanje imovinsko pravnih odnosa:

- otkup zemljišta,
- naknade vlasnicima i korisnicima

nepokretnosti za uskraćivanje i ograničavanje korišćenja,

- nanetu štetu ili druge troškove u vezi sa zaštitom.

Ukupno u iznosu od 2 miliona dinara u 2011. godini, odnosno 2 miliona u 2012. godini.

4. Praćenje i unapređenje stanja zaštićenih područja:

- monitoring,
- reintrodukcija,
- rekultivacija.

Ukupno 7 miliona dinara u 2011. godini, odnosno 13 miliona u 2012. godini.

5. Uređenje prostora i održivo korišćenje prirodnih resursa:

- izrada programa i planova,
- razvojni projekti iz oblasti turizma i organske poljoprivredne proizvodnje.

Ukupno 5 miliona dinara u 2011. godini i 9 miliona dinara u 2012. godini.

Sredstva dobijena iz subvencija koriste se kao dodatna sredstva u realizaciji definisanih ciljeva i to tako da za čuvanje i održavanje zaštićenih područja mogu učestvovati do 70% troškova, a ostatak su sopstvena sredstva upravljača zaštićenog

područja. Za potrebe upravljanja posetiocima subvencije mogu dostizati 55% ukupnih sredstava za ove potrebe. Za regulisanje imovinsko-pravnih odnosa unutar zaštićenih područja subvencije dostižu 100% potrebnih sredstava, a za praćenje i unapređenje stanja zaštićenih područja i uređenje prostora i održivo korišćenje prirodnih resursa subvencije učestvuju do 70% neophodnih sredstava (Tabela 15).

Pravo na korišćenje budžetskih sredstava za subvencije imaju pravna lica koja su određena da budu upravljači nacionalnih parkova, odnosno zaštićenih područja.

Raspodela subvencija definisana je pravilima sadržanim u prethodno navedenoj Uredbi. Ključni kriterijumi za dobijanje sredstava su:

- veličina područja i izloženost područja uticaju ljudi;
- značaj prirodnih i kulturnih vrednosti i njihovog doprinosa očuvanju biološke, geo i predeone raznovrsnosti;
- stanje vrednosti zaštićenog područja i stanje rizika od oštećenja i uništenja;
- vrsta i obim štete koju trpe vlasnici

Tabela 15. Struktura namene sredstava subvencija za zaštićena područja

u 000 din.

Red br.	Namena	Iznos u 2011	%	Iznos u 2012	%
1	Čuvanje, održavanje i prezentacija zaštićenih područja	99.000	74,44	105.000	70,00
2	Upravljanje posetiocima	20.000	15,04	21.000	14,00
3	Regulisanje imovinsko pravnih odnosa	2.000	1,50	2.000	1,33
4	Praćenje i unapređenje stanja zaštićenih područja	7.000	5,26	13.000	8,67
5	Uređenje prostora i održivo korišćenje prirodnih resursa	5.000	3,76	9.000	6,00
	Ukupno:	133.000	100	150.000	100

- ili korisnici nepokretnosti i prirodnih resursa usled sprovođenja propisanog režima zaštite, reintrodukcije, revitalizacije;
- postignuti rezultati u dosadašnjem vršenju poslova čuvanja i održavanja, sprovođenja mera zaštite i realizacije projekata za obrazovanje, nauku, rekreativnu i opšte kulturnu funkciju;
- doprinosa održivom socio ekonomskom razvoju.

Kompenzacijske mere radi ublažavanja štetnih posledica na ekološko područje ili zaštićeno prirodno dobro koje su izazvane realizacijom planiranih projekata i aktivnosti u privredi, predviđeni su i definisani Pravilnikom o kompenzacijskim merama²⁷ koji je donet na osnovu čl. 12. stav 3. Zakona o zaštiti prirode. Kompenzacijske mere ne pripadaju standardnom modelu subvencija, već predstavljaju izdatke države vezane za otklanjanje i ublažavanje štetnih posledica na ekološko područje ili zaštićeno prirodno dobro. Radi se o kompenzacijama za štetne posledice po prirodno okruženje, koje su nastale usled sprovođenja planiranih projekata radova u cilju ekonomskog razvoja i aktivnosti u prirodi. Kompenzacijske mere predstavljaju zapravo izdatke koji nastaju u cilju obnavljanja ili zamene oštećenih delova prirode, staništa i zaštićenih divljih vrsta.

Kompenzacijske mere obuhvataju:

1. Mere sanacije i prirodni oporavak
2. Primarna rehabilitacija:
 - uklanjanje faktora koji utiču na pogoršanje stanja prirodne sredine,
 - aktivna intervencija u cilju stvaranja uslova za ubrzaniji

prirodni oporavak,

- obnova oštećenih ili ponovno uvođenje zaštićenih vrsta,
- obnavljanje staništa,
- setva ili sadnja vegetacije,
- uklanjanje prepreka i barijera koje sprečavaju migraciju vrsta,
- sprovođenje zabrane pristupa određenom području.

3. Uspostavljanje novih lokaliteta

4. Kombinacija prethodnih mera

Kompenzacijske mere se uvode i sprovode na osnovu pokazatelja dobijenih monitoringom i to:

Smanjenje vrednosti stanja delova prirode s obzirom na njihovu funkciju koja se određuje na osnovu jedinica procene stanja delova prirode izražene kvantitativnim pokazateljima (brojem jedinki, veličinom, težinom, nivoom oštećenja delova prirode). Pored kvantitativnih merila, oštećenje delova prirode može biti iskazano i kroz monetarne iskaze vrednosti stanja staništa i zaštićenih vrsta. Smanjenje vrednosti prirodnih vrednosti i dobara slično je analizi finansijskog smanjenja, s tom razlikom što prirodna dobra i vrednosti često nemaju monetarnu vrednost iako imaju društvenu, opšte korisnu, ambijentalnu, prirodnu vrednost. Smanjenje vrednosti stanja delova prirode iskazuje se uz upotrebu statističkih metoda analize i sinteze posredstvom čije primene se evidentiraju promene kvantitativnih pokazatelja u određenom vremenskom horizontu. Na bazi primene statističkih postupaka uzorkovanja, merenja i analize mogu se pratiti kretanja, na primer promene stanja vodnih resursa u nekom području, kao i stanja pojedinih zaštićenih vrsta

²⁷ "Sl. glasnik RS", br. 20/10

flore i faune. Ograničavajući domet primene statističkih postupaka se ispoljava kod iskazivanja promena kompleksnih aspekata međuzavisnosti brojnih faktora koji čine biološku raznovrsnost, odnosno biodiverzitet.

U sastavu prethodno navedenog Pravilnika o kompenzacijskim merama nalazi se i inicijalni model kojim se pokušava da se izvrši operacionalizacija primene kvantitativnih metoda u praćenju promena stanja pojedinih segmenata životne sredine.

REZIME PRIHODA I TROŠKOVA OD ZAŠTITE I ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Metodologija obračuna i praćenja prihoda od korišćenja i zaštite prirodnih resursa, kao i troškova za zaštitu životne sredine je nedovoljno razvijena, saglasno tome i podaci sa kojima raspoložemo sadrže aspekte nedovoljne pouzdanosti. Nepouzdanost podataka nastaje usled inače nerazvijenog ekološkog računovodstva, pa samim tim i nedostataka u klasifikaciji metoda prikupljanja podataka koji su vezani za zaštitu životne sredine. Druga grupa uzroka se nalazi u čestim institucionalnim promenama. Resor zaštite životne sredine u Srbiji često menja položaj. Nekada je bio samostalan resor sa statusom ministarstva. Nekad je bio u sastavu resora zdravstva, nekad u sastavu resora energetike, a sada je u sastavu Ministarstva poljoprivrede. Pored svega navedenog, Fond za zaštitu životne sredine koji je bio

ustanovljen kao posebna institucija je ukinuta posle četiri godine njegovog postojanja. Na kraju, i sama materija životne sredine je kompleksna i obuhvata dijapazon različitih oblasti, što dodatno otežava sistematizaciju ekonomskih pokazatelja.

Primer revizije učešća troškova za zaštitu životne sredine pokazuje velike razlike u vezi sa tim troškovima. Troškovi koji se odnose na zaštitu životne sredine obuhvataju troškove iz budžeta države, AP i jedinica lokalne samouprave (opština i gadova) u Republici Srbiji. U troškove se uključuju i sredstva donacija koja za zaštitu životne sredine dolaze iz inostranstva.

Prezentirani podaci o troškovima za period 2006–2012. godina i njihov odnos prema BDP pokazuju velika odstupanja u veličinama „pre revizije“ i „posle revizije“. Prosek učešća ovih troškova pre revizije za period od 7 godina iznosi 0,24% BDP. Prosek koji je dobijen za isti period „posle revizije“ iznosi 0,7% BDP. Upoređivanjem dobijenih rezultata dolazi se do srednje veličine odstupanja za navedeni period „pre revizije“ u odnosu na „posle revizije“ od 0,475% BDP. Odnosno prosek „posle revizije“ pokazuje da su troškovi za zaštitu životne sredine u odnosu na BDP daleko veći nego što su bili iskazani „pre revizije“ (Tabela 16).

Prema podacima Ministarstva finansija, vrši se procena rashoda iz republičkog budžeta za zaštitu životne sredine, a na osnovu funkcionalne klasifikacije (COFOG) koja obuhvata sve nivoe vlasti (republika, pokrajina, lokalne samouprave), rashodi

Tabela 16. Učešće troškova za zaštitu životne sredine u BDP %

Godina	Pre revizije	Posle revizije
2006	0,1	0,7
2007	0,2	0,7
2008	0,1	0,6
2009	0,2	0,7
2010	0,2	0,6
2011	0,3	0,8
2012	0,6	0,8

Izvor podataka: RZS, Centar za nacionalne račune, cene i poljoprivredu, grupa za satelitske račune²⁸

budžeta u odnosu na BDP su iznosili 2005. godine 0,20%, da bi u periodu 2006–2012. godina iznosili 0,30% i u 2013. godini 0,4% BDP.

Svi sektori privrede za zaštitu životne sredine su u 2012. godini ukupno uložili 0,29% BDP, dok su donacije iznosile 0,05% BDP.

U zaštitu životne sredine resor privrede je u 2013. godini uložio po granama: resor energetike i rudarstva 9,7 milijardi dinara; vodoprivreda 1,8 milijardi dinara; resor saobraćaja 599,4 miliona dinara; šumarstvo 248,01 milion dinara; poljoprivreda 16,9 miliona dinara; i turizam 0,50 miliona dinara.

Međunarodna finansijska pomoć za zaštitu životne sredine u 2013. godini je iznosila 1,9 milijardi dinara ili približno 0,05% BDP.

Ukupni izdaci za ulaganja u zaštitu životne sredine iznosila su u 2012. godini 21,22 milijarde dinara ili približno 0,63% BDP. Investicije su se odnosile na ulaganja u zaštitu vazduha (4,13 milijardi); uklanjanje

otpada (3,50 milijardi); ulaganja za sanaciju zemljišta i voda (2,36 milijardi) i zaštitu prirode (1,31 milijarda) dinara²⁹.

Procenjuje se da su svi prihodi od naknada za korišćenje prirodnih resursa u 2012. godini iznosili 0,25% BDP, dok su podsticajna sredstva dodeljena u visini 0,04% BDP.

Procenjuje se da su ukupna sredstva za zaštitu životne sredine u 2009. godini iznosila 0,66% BDP, u 2010. godini 0,97% BDP, a u 2011. i 2012. godini su iznosila oko 0,90% BDP.³⁰

U ukupnim izdacima za zaštitu životne sredine u 2012. godini učešće iz budžeta je iznosilo 33% koliko je učestvovao i sektor privrede (33%), dok su prihodi od naknada iznosili 28%, a međunarodne donacije 6%.

Naknade za korišćenje prirodnih dobara, odnosno vrednosti obuhvataju: korišćenje ribarskih područja; zagađenje životne sredine; supstance koje oštećuju ozonski omotač; emisija SO₂ i NO₂ praškastih materija i proizvedeni i odloženi otpad; stavljanje u promet zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta; proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada; stavljanje ambalaže u promet i naknade koje propisuju jedinice lokalne samouprave. Ukupni prihodi od naknada za korišćenje životne sredine u 2011. godini su iznosili 8.879,81 miliona dinara ili 0,28% BDP da bi njihovo učešće u 2012. godini opalo na 8.352,60 miliona dinara ili 0,25% BDP.

²⁹ Agencija za zaštitu životne sredine. *Stanje životne sredine u Republici Srbiji, kratak pregled*. str. 31-33, Beograd, 2014.

³⁰ Podaci prezentirani iz: *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji*. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine. Beograd, 2012. godine

²⁸ RZS, *Revizija podataka o troškovima za zaštitu životne sredine*. Beograd 2013.

ZAKLJUČAK

Režim naknada i renti za korišćenje prirodnih dobara, odnosno prirodnog kapitala koji se iskazuje u obnovljivim, neobnovljivim i kontinuelnim resursima je izuzetno disperziran. Usled višedimenzionalnosti i kompleksnosti prirodnih dobara, odnosno životne sredine, sistem naknada i renti nije dovoljno jasno klasifikovan, odnosno grupisan. Postoje metodološke nejasnoće u vezi sa definisanjem nivoa naknada, odnosno renti. Nejasnoće posebno nastaju usled zbrke u primeni kategorijalnog aparata kojim bi trebalo napraviti jasne razlike između sadržaja pojmova: rente, naknade i takse, odnosno porezi. Nejasan kategorijalni aparat po kome je pojam rente integrisan u pojam naknade ne daje prostor za diferenciran pristup pojedinim prirodnim dobrima (resursima) koji predstavljaju neposredan uslov ekonomske aktivnosti i uslov poslovanja na bazi čega preduzeća generišu ekonomsku korist, odnosno profit. Uvođenje sistema rente na prirodna dobra zasnivao bi se na ekonomskim kriterijumima. Takav pristup otklonio bi greške i nedoumice u definisanju iznosa renti na korišćenje mineralnih sirovina, uglja, nafte, gasa. Na drugoj strani pojedina prirodna dobra i vrednosti se ne mogu tretirati kao sredstva koja je moguće rentirati, pa bi se mogao primenjivati sistem naknada, koji ima više administrativni karakter. Za korišćenje takvih prirodnih dobara pogodan je izraz naknada. Naknade mogu biti oblik novčanih priliva u budžet po osnovu

korišćenja životne sredine koja služi kao recipijent ekonomske aktivnosti. Ovo se pre svega odnosi na plaćanje „prava“ na zagađenje. U odnosu na naknade neophodno je razlikovati pojam taksa, porezi i kazne koje nastaju u vezi sa pojedinim specifičnim aspektima korišćenja prirodnih dobara, vrednosti i prirodnog kapitala. U cilju sistematizacije i evidentiranja prihoda od korišćenja prirodnog kapitala neophodno je ustanovljavanje nacionalnog sistema ekološkog računovodstva, čiji bi jedan od bitnih elemenata obuhvatao evidentiranje ekoloških budžetskih prihoda i rashoda. Analiza podataka vezanih za ekološke prihode i rashode i njihovo merenje u odnosu na BDP i budžet dovodi do zaključka o postojanju velikih razlike u vezi sa podacima koji se koriste za kvantifikovanje ovih procesa. Precizniji sistem evidencije ekoloških prihoda mogao bi se uspostaviti sa ponovnim uspostavljanjem Fonda za zaštitu životne sredine, što bi istovremeno obezbedilo i precizniji sistem praćenja utrošaka, odnosno ulaganja u zaštitu životne sredine.

LITERATURA

1. Stiglitz, Joseph E. (2004). *Ekonomija javnog sektora*. Ekonomski fakultet Beograd, 2004.
2. Đukić, Petar (2011). *Održivi razvoj – utopija ili šansa za Srbiju*. TMF, Beograd, 2011.
3. Drašković, Božo (2012). *Ekonomski aspekti ekološke politike*. Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2012.
4. RZS. *Revizija podataka o*

- troškovima za zaštitu životne sredine*. Beograd, 2013.
5. Agencija za zaštitu životne sredine. *Stanje životne sredine u Republici Srbiji, kratak pregled.*, Beograd, 2014.
 6. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine. *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji*. Beograd, 2012.
 7. JP „Srbijavode”. *Informator o radu*. Beograd 2014.
 8. JP „Putevi Srbije“. *Informator o radu*. Beograd, april 2015.
 9. Uredba o utvrđivanju plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2010. do 2014. godine. *Sl. glasnik RS*, br. 88/2009.
 10. Zakon o zaštiti prirode. *Sl. glasnik RS*, br 36/09, 88/10, 91/10.
 11. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2011, 2012, 2013 i 2014. godinu.
 12. *Sl. glasnik RS*, br. 80/92, 67/93, 31/05, 113/05, 62/06, 65/08, 16/09, 36/09, 41/09, 104/09, 8/10, 9/10, 20/10, 21/10, 30/10, 54/10, 62/10, 88/10, 91/10, 97/10, 14/11, 23/11, 10/12, 44/13, 115/13, 15/14, 107/14 i 128/14.

KONSTITUTIVNE TEME

Rad primljen: 4.4.2015.
UDK: 336.71.078.3(4-672EU)
COBISS.SR-ID 221418508
Pregledni rad

BANKARSKA UNIJA I FISKALNE POZICIJE ZEMALJA ČLANICA EU

BANKING UNION AND FISCAL POSITIONS OF EU MEMBER STATES

Dr Mališa ĐUKIĆ

Beogradska bankarska akademija – Fakultet za bankarstvo, osiguranje i finansije, Beograd

Sažetak

Po izbijanju dužničke krize u 2010. godini pogoršale su se ne samo fiskalne pozicije zemalja članica EU već i finansijsko stanje banaka koje su tražile finansijsku podršku nacionalnih vlada zbog čega su poreski obveznici, a ne akcionari, bili dodatno opterećeni. Sa rastom budžetskog deficita i javnog duga troškovi zaduživanja su se povećali što je oslabilo bilanse banaka i produbilo krizu. Da bi se izbeglo eventualno ponovno stavljanje tereta gubitaka na poreske obveznike institucije EU su sačinile novi okvir nadzora banaka. Uzimajući u obzir strateško opredeljenje Srbije da postane zemlja članica EU blagovremeno usklađivanje propisa u oblasti supervizije banaka je preduslov za članstvo.

Ključne reči: *bankarska unija, Evropska unija, monetarna politika, supervizija banaka, fiskalna politika*

Abstract

Following the emergence of sovereign debt crisis in 2010 not only the fiscal positions of EU member countries were deteriorated but also the financial positions of the banks. The financial assistance provided by national governments to the banks created an additional burden for the taxpayers and not for the shareholders. The increase in budget deficit and public debt caused the rise in government yields that weakened the balance sheet of banks and deepened the crisis. The EU institutions adopted new rules of banking supervision which are to ensure that shareholders and creditors of the failing institution suffer appropriate losses and bear an appropriate part of the costs arising from the failure of the institution and not the taxpayers. Given the strategy of Serbia to become an EU member state timely harmonisation of national legislation would be needed.

Key words: *banking union, European Union, monetary policy, supervision of banks, fiscal policy*

UVOD

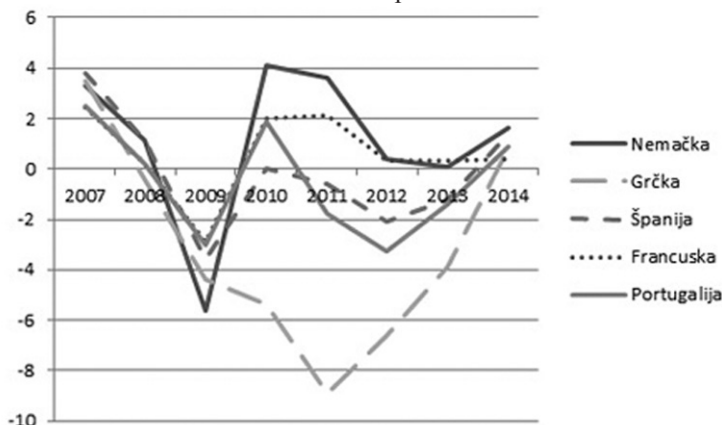
Inicirana krizom na hipotekarnim tržištima u SAD tokom 2007. godine, globalna finansijska kriza je pogodila prvo privredno najrazvijenije zemlje i ubrzo zemlje u razvoju, kao i one u tranziciji. Centralne banke su sprovele niz konvencionalnih i nekonvencionalnih mera smanjenja neravnoteže i nepoverenja koje je nastalo na tržištu novca. Vlade SAD, zemalja članica EU, Velike Britanije, Japana i drugih zemalja su tokom 2008, 2009. i 2010. godine usvojile i implementirale mere fiskalnih podsticaja koje su imali za cilj rast agregatne traženje i povećanje broja zaposlenih. Fiskalni podsticaji u formi poreskih podsticaja, investicionih projekata i izdvajanja u korist finansijskih institucija su uticali na apsolutne i relativne vrednosti budžetskog deficita i javnog duga velikog broja zemalja. U slučaju Grčke, Irske, Portugalije i Španije je došlo do promene percepcije rizika koja je oslabila pozicije ovih zemalja i otežala finansiranje budžetskog deficita. Izbijanje finansijske krize u 2008. godini je pogoršalo stanje ne samo

javnih finansija zemalja članica EU već i banaka koje su tražile finansijsku podršku nacionalnih vlada zbog čega su poreski obveznici, a ne akcionari, bili dodatno opterećeni. Sa slabljenjem fiskalne pozicije troškovi zaduživanja su se povećali što je oslabilo bilanse banaka i produbilo krizu. Da bi se izbeglo eventualno ponovno stavljanje tereta gubitaka na poreske obveznike institucije Evropske unije su sačinile novi okvir nadzora banaka. Uzimajući u obzir strateško opredeljenje Srbije da postane zemlja članica EU blagovremeno usklađivanje propisa bi išlo u prilog procesu pridruživanja.

1. BUDŽETSKI DEFICIT I JAVNI DUG

Prema podacima Eurostata koji su objavljeni u januaru 2015. bruto domaći proizvod (BDP) Evropske unije je u nekoliko navrata zabeležio negativne vrednosti tokom 2010, 2011. i 2012. godine. Recesija je u najvećoj meri pogodila Grčku, Portugaliju i Španiju koje su beležile negativne stope rasta u rasponu od -8,9% u Grčkoj do -2,1% u Španiji (Grafikon 1).

Grafikon 1. Realne stope rasta BDP u EU



Izvor: Eurostat, <http://ec.europa.eu/>, 17.3.2015.

Finansijska tržišta su brzo reagovala na novonastalu situaciju što je, između ostalog, bilo praćeno padom vrednosti evra u odnosu na dolar, kao i značajnim rastom rizične premije na državne hartije od vrednosti pomenutih zemalja. Sveobuhvatna pravila Evropske unije u formi fiskalnog okvira koji je usvojen potpisivanjem Sporazuma iz Maastrichta propisuju da odnos budžetskog deficita i BDP ne sme biti veći od 3% i da odnos javnog duga i BDP ne može biti veći od 60%. Pakt o stabilnosti i rastu dopunjuje kriterijume konvergencije i služi kao preventivni fiskalni okvir radi nesmetanog funkcionisanja Evropske monetarne unije. Svrha preventivnih mera je da onemoguće stvaranje prekomernog budžetskog deficita. U vođenju ukupne ekonomske politike svake zemlje neophodno je sa posebnom pažnjom pratiti politiku javnog duga. Osim što se koristi za finansiranje deficita, javni dug je i instrument ekonomske politike koji ima svoju fiskalnu i monetarnu funkciju i kao takav ima i određen uticaj na privredni razvoj zemlje. Da bi zemlja sprečila realan rast javnog duga neophodno je da: 1) ostvari primarni suficit i 2) da iznos primarnog suficita bude jednak ili veći od realnih rashoda po osnovu otplate kamate, što se u literaturi naziva operativna ravnoteža.

Postojanje operativne ravnoteže pruža mogućnost smanjenja odnosa javnog duga i BDP odnosno eventualno stvaranje operativnog deficita ima za rezultat povećanje odnosa javnog duga i BDP. Da bi javni dug imao što je moguće manje negativnih i što više pozitivnih efekata, potrebno je uskladiti fiskalnu sa monetarnom politikom, a sredstva nastala zaduživanjem privrede treba uložiti u projekte koji će podstaknuti razvoj, jer u protivnom politika javnog duga predstavlja veoma ozbiljan faktor rizika koji može ugroziti privredni rast. Imajući to u vidu kroz politiku javnog duga se mogu sagledati veze između monetarne i fiskalne politike zbog čega politika javnog duga u svim zemljama Evropske unije značajno utiče na kretanja na finansijskim tržištima i predstavlja važno područje koncipiranja i realizacije monetarne politike.

Mere koju su tokom 2008, 2009. i 2010. godine preduzele vlade zemalja članica Evropske unije su imale za cilj da pruže podršku finansijskom sistemu, kao i da ublaže efekte krize koja je pogodila i realni sektor. Preduzete mere su obuhvatile povećanje osiguranog iznosa depozita, izdavanja garancija za izvršenje obaveza banaka, kao i dokapitalizaciju finansijskih institucija (Tabela 1).

U odnosu na 2008. budžetski deficit

Tabela 1: Budžetski deficit i javni dug u evrozoni i Evropskoj uniji

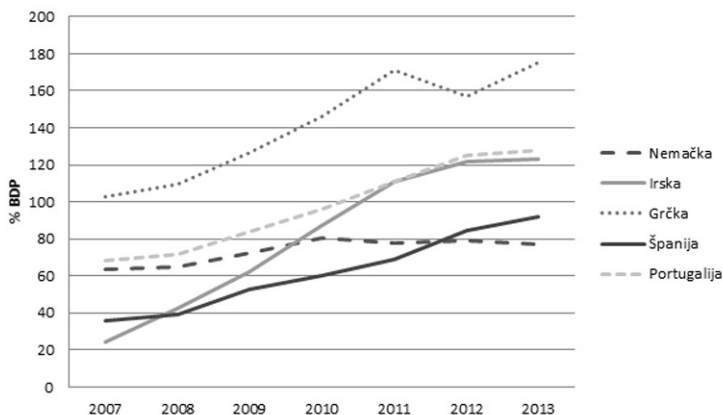
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Evrozona, %BDP						
Budžetski deficit	-2,1	-6,3	-6,1	-4,1	-3,6	-2,9
Javni dug	70,2	80,0	85,4	87,3	89,0	90,9
Evropska unija, %BDP						
Budžetski deficit	-2,4	-6,9	-6,4	-4,5	-4,2	-3,2
Javni dug	62,2	74,6	80,0	82,5	83,5	85,4

Izvor: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/peeis>, 17.3.2015.

evrozona i Evropske unije je u 2009, 2010. i 2011. skoro utrostručen krećući se u rasponu od 2,1% do 6,3% BDP. Smanjenje odnosa deficita i BDP se beleži od 2011. godine radi vraćanja u okvire predviđenih kriterijumima konvergencije. Povećanje deficita je uticalo na kretanje javnog duga zbog čega evrozona od 2009. do 2013. godine beleži stalni rast odnosa javnog duga i BDP od 80% do 90,9% (Grafikon 2).

2010. godine pogodila i dužnička kriza. Institucije Evropske unije su sprovele niz novih pravila sa ciljem da zaštite poreske obveznike od eventualnih budućih gubitaka banaka odnosno da teret eventualnih gubitaka prebace na akcionare i poverioce. Pravila uključuju smanjenje oslanjanja na kreditni rejting, povećanje kapitala banaka i likvidnosti, efikasniji nadzor, efektivno restrukturiranje radi zaštite deponenata, sigurnija i transparentnija

Grafikon 2. Odnos javnog duga i BDP u EU



Izvor: Eurostat, <http://ec.europa.eu/>, 17.3.2015.

Prema podacima Eurostata, a uprkos drakonskim merama štednje, javni dug Grčke se u 2013. približio vrednosti od 175% BDP. Mere štednje koje su sprovedene u Irskoj, Španiji i Portugaliji rezultiraju smanjenjem stopa rasta javnog duga, dok Nemačka već od početka 2010. godine uspeva da smanji svoj javni dug ispod nivoa od 80% BDP.

2. STABILIZACIJA FINANSIJSKOG SISTEMA

Po izbijanju i eskalaciji globalne finansijske krize Evropu je krajem

finansijska tržišta i jedinstveni pravni okvir supervizije banaka. U datim okolnostima i usled činjenice da evrozona koristi zajedničku valutu postale je jasno da su međuzavisnosti zemalja članica još veće odnosno da je stvoren začarani krug između banaka i javnih finansija (Slika 1).

Začarni krug je stvoren po izbijanju dužničke krize kada su banke zatražile pomoć nacionalnih vlada. Mereno vrednostima budžetskog deficita i javnog duga dodatni izdaci budžeta su oslabili fiskalne pozicije i time povećali troškove zaduživanja. Usled porasta očekivanih prinosa, posebno na tržištima državnih obveznica zemalja

Slika 1. Začarni krug između banaka i javnih finansija



Izvor: European Commission (2015). Banking union: restoring financial stability in the Eurozone

pogođenih dužničkom krizom, kvalitet potraživanja banaka se pogoršao što je oslabilo i njihove finansijske izveštaje. Na taj način se kriza produbila i inicirala nove zahteve banaka za pomoć države. Uvođenje jedinstvenog mehanizma nadzora odnosno formiranje bankarske unije je imalo za cilj prekidanje veze između banaka i nacionalnih javnih finansija. Formiranjem bankarske unije bi sve banke bile sigurnije odnosno zahvaljujući jedinstvenom nadzornom mehanizmu nadležne institucije bi mogle da ranije reaguju, time sprečavajući nastanak velikih problema. U najgorem slučaju, ako bi se opstanak banke doveo u pitanje, novim instrumentima bi su upravljalo krizom isključujući mogućnost intervencija iz nacionalnih budžeta.

U novembru 2014. godine je stupio na snagu sistem jedinstvenog nadzornog mehanizma (eng. Single Supervisory Mechanism) kojim nadzor finansijskog sistema vrši Evropska centralna banka i nacionalne nadležne institucije zemalja članica evrozone.

Novi mehanizam je korak napred ka daljoj evropskoj harmonizaciji promovirajući pristup vršenja nadzora na osnovu jedinstvenog skupa propisa (eng. Single Rulebook) koje institucije EU moraju poštovati. Projekat stvaranja jedinstvenog tržišta finansijskih usluga podrazumeva unificiran regulatorni okvir finansijskog sektora EU i primenu Bazela III u svim zemljama članicama. Jedinstveni pravni okvir treba da otkloni pravne nejasnoće i time doprinese efikasnijem funkcionisanju jedinstvenog tržišta. Jedinstveni nadzorni mehanizam je stvoren na osnovu najbolje prakse kontrole finansijskih institucija u formi saradnje između Evropske bankarske uprave (eng. European Banking Authority), Evropskog parlamenta, Evrogrupe, Evropske komisije i Evropskog borda za sistemski rizik. Regulativom je predviđeno da je Evropska centralna banka odgovorna za funkcionisanje sistema. Odgovornosti su podeljene između ECB i nacionalnih nadležnih institucija uz kategorizaciju finansijskih

institucija na one koje se od posebnog značaja i one koje su manje značajne. ECB neposredno vrši nadzor kreditnih institucija od posebnog značaja dok nacionalne nadležne institucije kontrolišu kreditne institucije koje su manje značajne.

3. JEDINSTVENI NADZORNI MEHANIZAM BANAKA

Novi standardi Bazelskog komiteta, kao i pravila Evropske bankarske uprave čine osnovu za pripremu regulative, superviziju banaka i upravljanje rizicima u bankarskom sektoru. Jedinstveni nadzorni okvir obuhvata devet principa koji mogu inicirati aktivnosti ECB odnosno institucija zemalja članica. Mehanizam jedinstvenog nadzora je baziran na primeni najbolje prakse koja obuhvata ciljeve, instrumente i raspodelu nadležnosti. Model supervizije banka je koncipiran tako da se oslanja na prethodno stečena iskustva i procese koji su analizirani kako na nivou EU, tako i na nivou zemalja članica radi stvaranja i očuvanja stabilnog i sigurnog bankarskog sistema. ECB je u stalnom procesu preispitivanja i revizije primenjenih metodologija. Jedan od ciljeva je stalno unapređenje procesa nadzora banaka poređenjem sa novim iskustvima i najboljima praktičnim primerima. Nadzor kreditnih institucija podrazumeva da svi učesnici međusobno i bez rezerve saradaju radi ostvarivanja unapred postavljenih ciljeva. Eksperti i resursi nacionalnih nadležnih institucija su uključeni u superviziju banaka primenom centralizovanih procedura i radnih

procesa. Na taj način se stvaraju uslovi za ostvarivanje konzistentnih rezultata. Kvalitativni aspekti informacija i saznanja koja nadzorna tela imaju o bankama su važni koliko i kvantitativne informacije o kreditnim institucijama. Razmena informacija i određen stepen decentralizacije procedura između ECB i nacionalnih nadležnih institucija treba da održe jedinstven sistema nadzora i izbegnu dupliranje aktivnosti. Blizina nacionalnih nadležnih institucija bankama koje posluju u okviru njihovih granica donosi niz koristi, dok sa druge strane doprinosi konzistentnosti supervizije u svim zemljama članicama evrozona. Konzistentnost nadzornih aktivnosti i preventivno delovanje koje ima za cilj izbegavanje nastanka razlika u tretmanu banaka zemalja članica su od posebnog značaja. Princip homogenosti je formulisan da bi osigurao formiranje i održavanje jedinstvenog sistema nadzora kreditnih institucija.

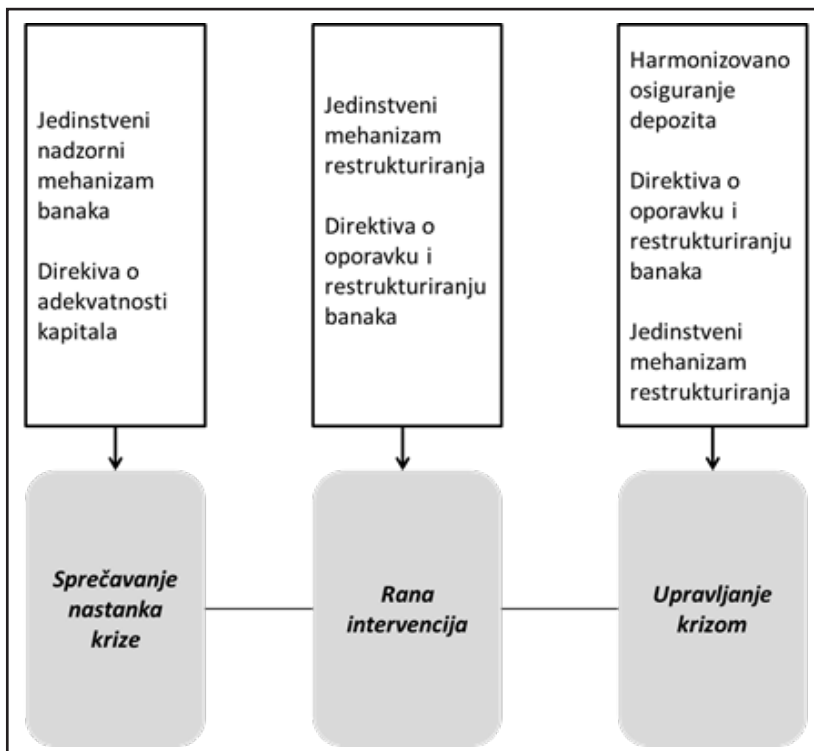
Pravna usaglašenost nadzorne funkcije sa jedinstvenim skupom propisa omogućava integraciju kontrole banaka koje posluju na teritorijama pod nadležnostima različitih institucija. Na taj način je kroz pripremu vodiča za nadzor banaka Evropska bankarska uprava doprinela ograničavanju i kontroli sistemskog rizika. Zemlje članice EU koje nisu u evrozoni mogu inicirati saradnju sa ECB zarad širenja mehanizma nadzora. Konvergencija kao sastavni deo i proces jedinstvog evropskog tržišta u određenoj meri zavisi i od supervizije kreditnih institucija što ide u prilog primene principa konzistentnosti. Nadzor kreditnih institucija se vrši na način koji podrazumeva nezavisnost kontrolnih tela odnosno samostalno donošenje

odluka bez uticaja drugih institucija. Supervizija mora biti sprovedena u skladu sa visokim standardima demokratske odgovornosti da bi se stvorilo i održalo poverenje u kontrolnu funkciju od strane svih zemalja članica. Regulativa nalaže da su odgovorne ne samo institucije EU i evrozone već i institucije na nacionalnom nivou (Slika 2).

Jedinstveni mehanizam kontrole uzima u obzir visinu štete koja može nastati u slučaju lošeg poslovanja kreditne institucije, kao i verovatnoću nastanka takvog scenarija. Ako se proceni da je banka ili grupa kreditnih institucija izložena rastućim rizicima kontrola će biti intenzivirana sve dok

se rizici ne smanje do prihvatljivog nivoa. Nadzor banaka je baziran kako na kvalitativnim tako i kvantitativnim aspektima, sprovodeći kritičko sagledavanje okolnosti i promena koje mogu nastati u budućnosti. Na taj način se resursi za kontrolu koriste u oblastima u kojima se očekuju značajni efekti čime se održava i unapređuje stabilnost finansijskog sistema. Nadzorne aktivnosti kontrolnih tela su u proporciji sa 1) značajem kreditnih institucija po finansijski sistem i 2) profilom rizika banke koja je predmet kontrole. Na taj način se ograničeni resursi kontrolnih mehanizama efikasno alociraju. Posledično, intenzitet nadzora varira sa fokusom na

Slika 2. Stubovi bankarske unije



Izvori: Evropska centralna banka <https://www.ecb.europa.eu> i Evropska komisija <http://ec.europa.eu/>

najveće odnosno kompleksne grupacije i značajne subsidijare odnosno ćerke/subsidijara bankarske grupacije. Tako se postiže i konzistentnost sa principom sprovođenja kontrole na osnovu procene rizika analizirajući kako grupacije tako i subsidijare grupacija.

Princip adekvatnog nivoa nadzora svih kreditnih institucija nameće propisivanje minimalnog nivoa supervizije svih kreditnih institucija bez obzira na percepciju rizika. Vodič za superviziju banaka koji je objavljen u novembru 2014. godine vrši kategorizaciju banaka po kriterijumu uticaja eventualnog stečaja na finansijsku stabilnosti. Vodič definiše minimalni nivo angažovanja za svaku kategoriju kreditnih institucija. Mehanizam jedinstvenog nadzora je kreiran da bi poboljšao sigurnost poslovanja kreditnih institucija i doprineo stabilnosti evropskog finansijskog sistema. Princip blagovremenog i efektivnog sprovođenja korektivnih mera nalaže proaktivni pristup u procesu supervizije

banaka da bi se smanjila verovatnoća nastanka velikih gubitaka i na taj način i potencijalna šteta, posebno onih institucija koje su klasifikovane kao institucije od posebnog značaja. Pored blagovremenog nadzora neophodno je da reakcija banke bude sprovedena u razumnim vremenskim okvirima na način koji će smanjiti potencijalne gubitke kako banke tako i deponenata (Slika 3).

Jedan od ciljeva formiranja bankarske unije je stvaranje okruženja u kome se banke zadužuju pod uslovima koji zavise prvenstveno od njihovog poslovanja i kreditnog rejtinga, a ne od kreditnog rejtinga zemlje u kojoj se nalaze. Pored postojećih troškova za fond za osiguranje depozita i uplata u koristi evropskih nadzornih institucija stubovi bankarske unije impliciraju i stvaranje dodatnih troškova banaka u formi novih naknada i doprinosa za nadzor i restrukturiranje. Finansijska defragmentacija je drugom polovinom 2014. smanjena čemu je u velikoj meri doprinela i politika ECB odnosno najava njenog predsednika

Slika 3. Struktura novih obaveza banaka u bankarskoj uniji



Izvor: BBVA Research, 2015, Banking Union 1.0: Challenges for Spanish banks

da će preduzeti sve što je potrebno za očuvanje zajedničke valute. Bankarska unija bi trebala da dodatno smanji razlike u kamatnim stopama po kojima se banke zadužuju i tako na dug rok eliminiše finansijsku defragmentaciju.

Pokretanje mehanizma rešavanja problema prema Direktivi o oporavku i restrukturiranju banaka (Bank Recovery and Resolution Directive 2014/59/EU) je krajnja mera koja bi zaštitila javne finansije zemalja članica i teret gubitaka prebacila na akcionare odnosno poverioce po unapred utvrđenom redosledu. Depoziti do 100.000 EUR bi uvek bili osigurani, dok bi teret gubitaka snosili privatni investitori odnosno bankarski sektor, a ne poreski obveznici kao što je ranije bio slučaj.

4. OPORAVAK I RESTRUKTURIRANJE BANAKA

Finansijska kriza je pokazala da u EU ne postoje adekvatni instrumenti za rešavanje problema banaka u kriznim uslovima. Da bi se sprečio nastanak nesolventnosti banaka potrebno je definisati nove instrumente ili ako banka nije sposobna da izmiruje svoje obaveze, nužno je sprovesti mere koje će očuvati sistemski važne funkcije i time ublažiti loš uticaj na finansijski sistem. Tokom krize ovi faktori su naterali nacionalne vlade da potroše novac poreskih obveznika i tako sačuvaju problematične institucije. Postojanje kredibilnog oporavka i restrukturiranja banaka bi smanjilo ili eliminisalo potrebu za povlačenjem budžetskih sredstava.

Do 2014. godine u Evropskoj uniji nisu postojale harmonizovane

procedure za restrukturiranje institucija. Određene zemlje članice su procedure za restrukturiranje kompanija primenjivale i kod restrukturiranja banaka. Tokom krize je uočeno da se primenom procedura koje važe za kompanije kod banaka nije reagovalo dovoljno brzo odnosno da procedure koje važe za kompanije ne omogućavaju nastavak kritičnih funkcija banaka odnosno nužno ne doprinose očuvanju finansijske stabilnosti.

Prema Direktivi o oporavku i restrukturiranju banaka, svaka zemalja članica EU treba da odredi jednu nadležnu instituciju javnog karaktera koja će imati ovlašćenja da koristi instrumente za restrukturiranje. Nadležna institucija može biti centralna banka, ministarstvo ili druga institucija sa odgovarajućim ovlašćenjima. Direktiva nalaže da tokom oporavka i rane intervencije akcionari zadržavaju potpunu kontrolu i odgovornost osim u slučaju dodeljivanja privremenog administratora/upravnika koga određuje nadležna institucija. U slučaju pokretanja postupka restrukturiranja akcionari više nisu odgovorni odnosno nemaju kontrolu nad bankom.

Direktiva o oporavku i restrukturiranju banaka nalaže da će zemlje članice odrediti sadržaj i detalje plana oporavka i restrukturiranja, rok za podnošenje prvog plana i učestalost ažuriranja planova, kao i način ocenjivanja predloženog plana.

Planovi oporavka treba da sadrže:

1. rezime ključnih elemenata plana i kapaciteta odnosno mogućih ograničenja plana,
2. rezime promena materijalne prirode u odnosu na prethodni plan, ako prethodni plan postoji,

3. plan koji jasno naznačuje na koji način će banka reagovati na moguće negativne reakcije tržišta,
4. aktivnosti koje će banka sprovesti da bi ispunila zahteve u pogledu adekvatnosti kapitala i likvidnosti,
5. procenu vremenskog perioda za izvršenje svake navedene aktivnosti uz naznaku materijalnih resursa koji će biti korišćeni,
6. detaljan prikaz svakog materijalnog ograničenja koje se odnosi na blagovremeno izvršenje plana uključujući uticaj na poslovanje grupacije, klijente i ostale institucije,
7. identifikaciju kritičnih funkcija,
8. detaljan prikaz procesa kojim se određuje vrednost ključnih poslovnih aktivnosti, operacija i imovine banke,
9. prikaz integracije plana u strukturu korporativnog upravljanja sa politikama i procedurama kojima se odobrava plan oporavka i određuju osobe odgovorne za pripremu i implementaciju plana,
10. mere za očuvanje sopstvenih sredstava,
11. aranžmane i mere kojima se obezbeđuje pristup izvorima u slučaju nastanka nepredviđenih nepovoljnih okolnosti uključujući izvore za likvidnost,
12. procenu mogućih instrumenata obezbeđenja i transfera likvidnosti u okviru grupacije radi blagovremenog izmirivanja dospelih obaveza,
13. mere za smanjenje leveridža, rizika, restrukturiranje obaveza i poslovnih procesa,
14. aranžmane i mere koje imaju za cilj održavanje kontinuiteta pristupa finansijskim tržištima, kontinuirano

funkcionisanje operacija banke uključujući kompletnu infrastrukturu i IT usluge,

15. pripreme koje olakšavaju prodaju imovine ili ključnih poslovnih aktivnosti u vremenskom okviru koji će poboljšati finansijsku poziciju banke,
16. mere za implementaciju plana oporavka uključujući i blagovremenu dokapitalizaciju,
17. indikatore na osnovu kojih se aktivnosti plana prate i ocenjuju.

Da bi se očuvala finansijska stabilnost važno je da nadležna institucija ima ovlašćanja koja će joj omogućiti da spreči dalje pogoršanje poslovanja banke odnosno da raspolaze instrumentima čije korišćenje će u meri u kojoj je to moguće sprečiti pokretanje postupka restrukturiranja. Rana intervencija treba da bude bazirana na ovlašćenjima koja uključuju mogućnost uvođenja privremene uprave/administratora. Administrator bi mogao da zameni menadžment banke ili da privremeno radi sa postojećim menadžmentom kreditne institucije. Osnovni zadatak privremenog administratora bi bio da sprovede mere koje će doprineti rešavanju problema i time poboljšati finansijsku poziciju banke.

Izbegavanje moralnog hazarda implicira da problematična banka može izaći iz tržišta bez obzira na svoju veličinu i povezanost sa drugim pravnim licima, a da pri tome ne prouzrokuje sistemske poremećaje. Banka koja propada bi trebala da bude likvidirana na osnovu postojećih procedura za likvidaciju. Međutim, likvidacija po uobičajenom postupku može ugroziti finansijsku stabilnost,

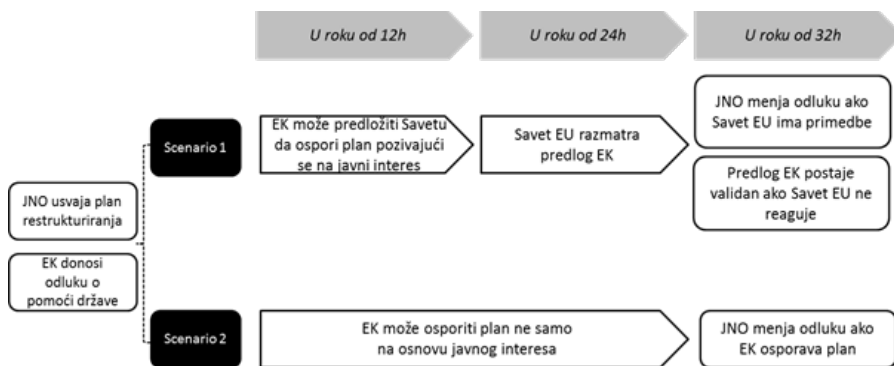
prekinuti kritične funkcije i uticati na zaštitu depozita. U takvoj situaciji je očekivano da se umesto likvidacije pokrene postupak restrukturiranja odnosno da se koriste instrumenti koji će doprineti finansijskoj stabilnosti, osigurati kontinuitet kritičnih funkcija i zaštita kako depozita i investitora tako i sredstava i imovine klijenata. U postupku restrukturiranja je moguće uključiti državnu pomoć samo ako se koriste sredstva iz fonda za restrukturiranje i fonda za osiguranje depozita.

Okvir za restrukturiranje treba da obezbedi blagovremeno pokretanje i implementaciju procedura pre nastanka nesolventnosti odnosno pre potpunog smanjenja sopstvenog kapitala. Procedura restrukturiranja bi trebala da bude pokrenuta onda kada nadležna institucija proceni da postoji velika verovatnoća da će banka otići u stečaj odnosno kada se proceni da će u skorijoj budućnosti imovina banke biti manje od obaveza, da banka neće moći da izmiruje dospеле obaveze ili da će zatražiti pomoć države. Situacija u

kojoj banka traži hitnu pomoć centralne banke da bi održala odgovarajući nivo likvidnosti ne predstavlja nužno uslov za pokretanje postupka restrukturiranja (Slika 4).

Po usvajanju plana restrukturiranja od strane Jedinственог nadzornog odbora (JNO) i eventualne odluke Evropske komisije o pomoći države postoje dva moguća scenarija. U prvom scenariju Evropska komisija može predložiti Savetu EU da ospori plan restrukturiranja ako se ustanovi da plan nije u skladu sa javnim interesima. Savet EU razmatra predlog Evropske komisije i donosi odluku. Ako Savet EU ima primedbe na plan restrukturiranja Jedinствени nadzorni odbor je u obavezi da izvrši izmene. U drugom scenariju Evropska komisija može osporiti plan restrukturiranja ne samo na osnovu javnog interesa što obavezuje Jedinствени nadzorni odbor da promeni svoju odluku. U oba scenarija proces se mora završiti u roku od 36 časova od podnošenja predloga Evropske komisije.

Slika 4. Procedura restrukturiranja u bankarskoj uniji



Izvor: European Commission (2015). Banking union: restoring financial stability in the Eurozone

5. JEDINSTVENI FOND ZA RESTRUKTURIRANJE BANAKA

U decembru 2014. godine Savet EU je doneo odluku da implementira regulativu kojom se uređuje način utvrđivanja visine doprinosa koje banke treba da uplate u poseban jedinstveni fond za restrukturiranje banaka (Single Resolution Fund – SRF). Fond se osniva u okviru jedinstvenog mehanizma za restrukturiranje banaka sa ciljem da u roku od osam godina ukupan iznos prikupljenih doprinosa banaka bude minimum 1% osiguranih depozita svih kreditnih institucija zemalja članica EU. Prema novoj regulativi banke će morati da godišnje uplaćuju unapred utvrđen iznos doprinosa na osnovu rizikom ponderisanih obaveza, a izuzimajući sopstvena sredstva i osigurane depozite. Direktiva o oporavku i restrukturiranju banaka definiše osnovna pravila za izračunavanje doprinosa banaka svih dvadeset osam fondova za restrukturiranje. Visina doprinosa se izračunava u dva koraka:

1. fiksni deo doprinosa koji zavisi od obaveza isključujući sopstvena sredstva i osigurane depozite kao polazna osnova za utvrđivanje ukupnog iznosa doprinosa,
2. ponderisanje fiksnog dela doprinosa u skladu sa rizicima kreditne institucije koji se mere i prikazuju odgovarajućim pokazateljima rizika.

Regulativa Evropske komisije primenjuje princip proporcionalnosti utvrđujući poseban iznos doprinosa kod relativno malih banaka. U većini

slučajeva, male banke posluju sa manjim rizicima zbog čega je manja verovatnoća da će koristiti fond za restrukturiranje. Doprinos banaka čija je aktiva na nivou od 1% ukupne aktive bankarskog sektora bi trebao da iznosi oko 0,3% ukupne vrednosti fonda. Regulativom Evropske komisije se utvrđuje način i veza između fiksnog dela doprinosa i doprinosa ponderisanog rizikom koji će se kretati u rasponu od 0,9% i 1,5%.

Od januara 2016. godine nacionalni fondovi za restrukturiranje će biti zamenjeni jedinstvenim fondom za restrukturiranje. Da bi se izbegao mogući nagli skok troškova banaka osmišljen je mehanizam osmogodišnjeg prilagođavanja odnosno spajanja svih nacionalnih fondova u jedan fond najkasnije do 2023.

ZAKLJUČAK

Izbijanje globalne finansijske i dužničke krize je bilo praćeno padom privredne aktivnosti i poreskih prihoda zemalja članica evrozone dok su fiskalni podsticaji u formi poreskih podsticaja, investicionih projekata i izdvajanja u korist finansijskih institucija dodatno pogoršali apsolutne i relativne vrednosti budžetskog deficita i javnog duga. Finansijska tržišta su negativno reagovala na novonastalu situaciju što je, između ostalog, bilo praćeno padom vrednosti evra u odnosu na dolar, kao i značajnim rastom rizične premije na državne hartije od vrednosti. Analizirajući okolnosti, uzroke problema i najbolju praksu institucije EU su formirale novi mehanizam kontrole kreditnih

institucija. Promovišući pristup vršenja nadzora na osnovu jedinstvenog skupa propisa stvoreni su uslovi za smanjenje rizika i stabilizaciju finansijskog sistema evrozona. Unificiran regulatorni okvir finansijskog sektora EU i primena Bazela III u svim zemljama članicama su osnova jedinstvenog mehanizma supervizije banaka. Jedinstveni pravni okvir treba da ukloni pravne nejasnoće i time doprinese efikasnijem funkcionisanju jedinstvenog tržišta.

Strateško opredeljenje Srbije je da postane zemlja članica EU. Harmonizacija propisa u domenu nadzora banaka sa jedinstvenim pravnim okvirom EU bi zahtevala blagovremeno analiziranje i poređenje regulative Srbije sa direktivama i podzakonskim aktima odnosno praksom EU. Skupština Republike Srbije je početkom 2015. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bankama kojim se u velikoj meri vrši usklađivanje domaćih propisa sa regulativom Evropske unije. U domenu finansiranja restrukturiranja banaka pomenutim zakonom je predviđeno da se sredstva za finansiranje restrukturiranja obezbeđuju iz fonda za osiguranje depozita i da sredstva finansijske podrške može obezbediti Republika Srbija. Direktiva EU nalaže da se finansiranje restrukturiranja vrši iz posebnog nacionalnog odnosno u sledećoj fazi jedinstvenog fonda za restrukturiranje, a ne iz fonda za osiguranje depozita. U zavisnosti od dinamike pregovora za članstvo u EU nadležne institucije Srbije bi trebalo da blagovremeno razmotre mogućnost dalje harmonizacije propisa. Ovo je od značaja ne samo za proces pregovaranja već i za stabilnost javnih finansija

odnosno fiskalne politike Srbije.

LITERATURA

1. Abascal, M. et al (2015). „A banking union for Europe: Making a virtue out of necessity“. *The Spanish Review of Financial Economics*, in press
2. BBVA Research, (2015). Banking Union 1.0: Challenges for Spanish banks, <https://www.bbva-research.com>
3. Bloomberg (2015). Bloomberg Business, Rates & Bonds, <http://www.bloomberg.com/markets/rates-bonds>
4. Carretta, A. et al (2015). „Don't Stand So Close to Me: The role of supervisory style in banking stability“, *Journal of Banking & Finance*, 180-188
5. Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 of 21 October 2014 supplementing Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council with regard to ex ante contributions to resolution financing arrangements, OJ L 11
6. Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, OJ L 176
7. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes, OJ L

- 173
8. Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms, Official Journal of the European Union, L 173/190
 9. European Banking Authority (2015). Implementing Basel III in Europe, <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/implementing-basel-iii-europe>
 10. European Banking Authority (2015). *The Single Rulebook*, <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>
 11. European Central Bank (2014). *Guide to banking supervision*, EIB Frankfurt, Germany
 12. European Commission (2014). *Banking union: restoring financial stability in the Eurozone*
 13. European Commission (2014). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS), Brussels
 14. European Commission (2010). Study on the feasibility of reducing obstacles to the transfer of assets within a cross border banking group during a financial crisis, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/windingup/200908/final_report20091218_en.pdf
 15. European Stability Mechanism (2015). ESM Factsheet, ESM Luxemburg Eurozone, Brussels
 16. Ghossouba, E., Reed R. (2015). „The size distribution of the banking sector and the effects of monetary policy“, *European Economic Review*, 156–176
 17. Matouseka, R. et al (2015). „Bank performance and convergence during the financial crisis: Evidence from the ‘old’ European Union and Eurozone“. *Journal of Banking and Finance*, 208–216.
 18. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, OJ L 176
 19. Zakon o bankama, „Službeni glasnik RS“, br. 107/2005, 91/2010 i 14/2015
 20. Zakon o Narodnoj banci Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2003, 55/2004, 85/2005, 44/2010, 76/2012, 106/2012 i 14/2015.

SVET NA PRAGU TREĆE DECENIJE 21. VEKA: REBALANSIRANJE (EKONOMSKE) MOĆI¹

WORLD ON THE THRESHOLD OF THE THIRD DECADE OF THE 21ST CENTURY: REBALANCING (ECONOMIC) POWER

Dr Goran NIKOLIĆ
Institut za evropske studije, Beograd

Sažetak

Kina trenutno ima najveći BDP po kupovnoj moći, dok je u protekle četiri godine postala vodeća industrijska sila sveta i najveći globalni izvoznik. Sve relevantne procene ukazuju da će kineska privreda mereno tržišnim kursovima postati globalni lider na početku 20-ih godina 21. veka.

Ono što se čini izvesnim je da ulazimo u neku vrstu multipolarnog međunarodnog poretka, a već imamo relativno uspešno funkcionisanje značajnog broja opšteprihvaćenih i snažnih međunarodnih institucija (OUN, EU, STO...) koje su imale uspeha u amortizovanju latentnih kriza i regulisanju odnosa među državama. I međunarodni finansijski sistem se kreće ka sve više multi-valutnom, gde će pored dolara i u manjoj meri evra, globalni status dobiti i kineski juan.

Podsticaj rebalansiranju globalne ekonomske moći dala je i finansijska kriza, koja je nastala kao rezultat interakcije prekomerne zaduženosti (odnosno leveridža u finansijskom sistemu) i prekomerne povezanosti i složenosti aktiva banaka, što je stvorilo velike sistemske rizike. U situacijama kada je finansijski sistem 'blokiran', a monetarna politika praktično ne funkcioniše, većina razvijenih ekonomija, a i Kina, se oslanjala na ekspanzivnu fiskalnu politiku da limitira pad tražnje i BDP, što se pokazalo kao adekvatna mera.

SAD će i tokom 20-ih godina 21. veka ostati vodeća globalna sila i to zahvaljujući snažnoj diplomatiji i mreži savezništava u svetu, vojnoj supremaciji i dominirajućem kulturnom obrascu. Evropa će nastaviti da bude fokusirana na sebe, po pitanjima kao što je proširenje EU i saniranje efekata krize, ali će EU, i pored toga, i dalje ostati snažan globalni 'igrač'. Ohrabruje da je vodeći kompozitni indeks evropskih berzi (FTSEurofirst 300) tokom aprila 2015. dosegnuo najviši nivo od 2000.

Ključne reči: *Kina, SAD, EU, rebalansiranje, dvadesete, 21. vek, multipolarnost*

¹ Rad je deo projekta: "Srbija u procesima evropskih integracija: globalni kontekst, institucije i identitet", koji pod brojem 179014 finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

Abstract

China currently has the highest GDP PPP, while in the past four years has become a leading industrial power in the world and the largest global exporter. All relevant forecasts indicate that the Chinese economy, measured by market exchange rates, will become a global leader in the early 20-ies of the 21st century.

The world is rapidly entering into a kind of multi-polar international system where already operate a significant number of globally accepted and strong international institutions (UN, EU, WTO ...) that were successful in mitigating the latent crisis and regulating states relations. International financial system is moving towards multi-currency system, with the dollar, the euro and the Chinese yuan as a global reserve currency.

Incentive to rebalancing of global economic power is given by the financial crisis, which arose as a result of interaction between excessive leverage in the financial system and extensive interconnectedness and complexity of balance sheets of banks (crisis revealed the presence of large systemic risks). When the financial system froze, and monetary policy no longer worked, most advanced economies, including China, relied on fiscal policy to limit the decrease in demand, and GDP, which proved to be an adequate measure.

The U.S. will remain the leading global power, and over the next decade, thanks to its strong diplomacy, network of global alliances, military supremacy and the dominant cultural pattern. Europe will continue to be focused on itself – on issues such as EU enlargement and rehabilitation of the effects of the crisis, but the EU will, nevertheless, remain a strong global player. It is encouraging that in April 2015 the leading composite index of European Stock Exchanges (FTSEurofirst 300) reached the highest level since 2000.

Key words: *China, US, EU, rebalancing, twenties, 21st century, multipolarity*

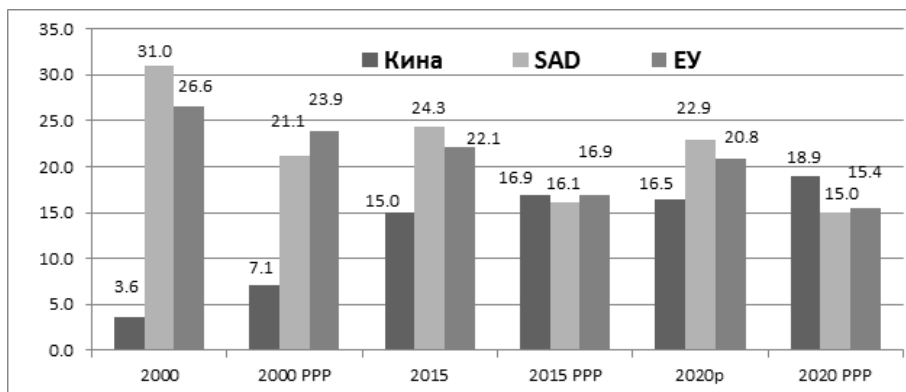
UVOD

U skladu sa aprilskom projekcijom IMF (2015), možemo očekivati umeren rast globalne ekonomije ove i naredne godine (3,5%, odnosno 3,8%). Ono što je za temu rada važnije je da projekcije IMF (2015) ukazuju da će se udeo pojedinih ekonomija, posebno mnogoljudnih zemalja u razvoju (ZUR), povećavati u svetskom BDP, što je trend koji traje skoro dve decenije. Indikativno je da je čak dve trećine rasta svetskog BDP tokom poslednje decenije generisano porastom proizvodnje u ZUR, pre svega Kini, a uprkos najsporijem privrednom rastu u 2014. u poslednjih 24 godine, Kina je i te godine bila najveći kontributor globalnog rasta (tro-petinski).² Ako

onog u SAD (18.124 milijarde dolara), dok će sledeće godine značajno preći GDP PPP u EU28.³

Aprilaska prognoza Economist Intelligence Unit (2015) projektuje rast svetskog BDP po tržišnim kursovima od 2,7%, dok će rast po BDP kupovnoj moći biti 3,6%. Projekcija za rast BDP SAD je 3,2%, evrozona će postići povećanje BDP od 1,4%, dok se rast BDP Kine projektuje na 7,1% (biće postignut vladin cilj ekonomskog rasta u 2015, dok će niska inflacija ubrzati rast realnih dohodaka). Projektovane stope rasta za narednih pet godina su skoro identične kao i za 2015. Predviđen je rast cena nafte na prosečnih 71,4 dolara po barelu u 2016, sa 58 dolara u ovoj godini.⁴ (Grafikon 1).

Grafikon 1. Učešće Kine, SAD i EU u globalnom BDP i BDP po kupovnoj moći 2000, 2015. i 2020



Izvor: IMF, April, 2015 (Online baza podataka)

se posmatra BDP po kupovnoj moći (GDP PPP) ZUR već od 2013. stvaraju preko polovine svetskog BDP, a već ove godine procenjeni GDP PPP Kine od 18.957 milijardi dolara veći je od

² Kina je 2000-2013. bila zaslužna za skoro trećinu rasta globalne ekonomije. World GDP, *The Economist*, March 21st, 2015. <http://www.economist.com/news/economic-and-financial-indicators/21646778-world-gdp>

Prema novoj studiji iz World Economic Outlook-a (2015), potencijalni ekonomski rast je znatno pao od početka globalne finansijske krize. Ovo je posledica starenja, te

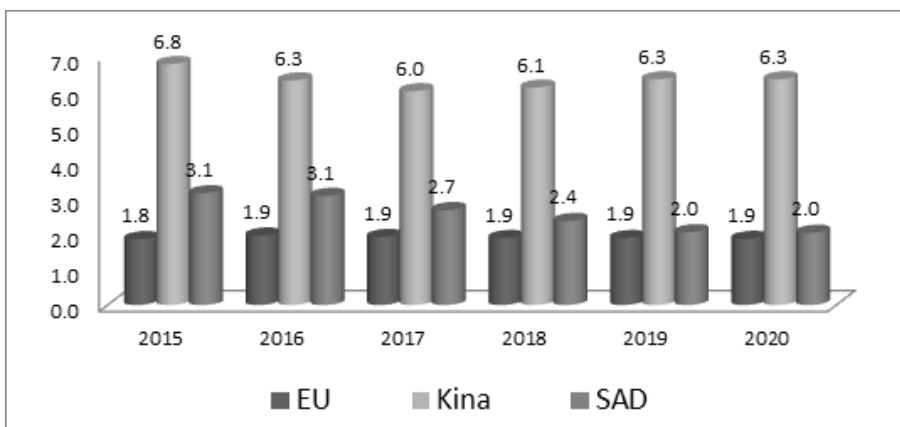
³ IMF, 2015 (April). Online baza podataka.

⁴ Economist Intelligence Unit, 2015. Global Forecasting Service, April 2015 file:///C:/Users/pc2012/Downloads/GSIXAB00_20150318.pdf

sporijeg rasta kapitala i produktivnosti. Brz tempo ekspanzije viđen u kasnim 1990-ih i početkom 2000-ih podstaknut informaciono-komunikacionim tehnološkim bumom nije realno opet očekivati. Studija sugerira da bez akcija u pogledu podsticanja inovacija, promovisanja investicija u produktivni kapital i neutralisanja efekta starenja, svet će morati da se prilagodi novoj realnosti života sa nižim privrednim rastom. Ovi nalazi ukazuju da životni standard može rasti sporije u budućnosti. Pored toga, fiskalna održivost će biti teže sprovodiva kako će poreska osnovica rasti sve sporije⁵ (Grafikon 2).

potencira da je sedam godina od početka globalne finansijske krize i dalje nejasno kakav stav formirati u pogledu makroekonomske politike. Postalo je jasno da je recentna finansijska kriza rezultat interakcije prekomerne zaduženosti, odnosno leveridža u finansijskom sistemu i prekomerne povezanosti i složenosti bilansa, odnosno aktiva, banaka (i ne-bankarskih institucija), što je stvorilo velike sistemske rizike. Makro-prudencijalni instrumenti, definisani državnim regulativom, su se pokazali neadekvatnim (standardni primer je racio koji definiše maksimum vrednosti kredita u odnosu na vrednost aktive,

Grafikon 2. Projektovane stope privrednog rasta Kine, SAD i EU 2015-2020.



1. SEDAM GODINA NAKON FINANSIJSKE KRIZE SPOR OPORAVAK UBRZAVA REBALANS GLOBALNE EKONOMSKE MOĆI

U svom debatnom osvrtu, pred prolećnu konferenciju MMF i Svetske banke, Blanchard (2015)

⁵ Lower Potential Growth: A New Reality (WEO Analytical Chapter). Patrick Blagrove and Davide Furceri. IMF Research Department, April 7, 2015. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/NEW040715A.htm>

koji se može podešavati u zavisnosti od stanja na tržištu nekretnina). Ako se pravilno koriste makro-prudencijalni instrumenti mogu biti dizajnirani za ublažavanje finansijskog rizika, omogućavajući fiskalnoj i monetarnoj politici da obavljaju svoj standardni posao. Međutim, u uslovima krize, ovi instrumenti su zakazivali. Pored toga, sve više se uviđa da bi centralne banke trebalo da imaju trostruki mandat (stabilnost cena, stabilna ekonomska aktivnost i finansijska stabilnost). U

situacijama kada je finansijski sistem 'blokiran', a monetarna politika praktično ne funkcioniše, većina razvijenih ekonomija se oslanjala na fiskalnu politiku da limitira pad tražnje i BDP-a. Rezultat kombinovanog pada proizvodnje i fiskalnog stimulansa bio je veliki porast javnog duga u odnosu na BDP. Sada je fokus na brzini kojom taj odnos treba prvo stabilizovati, a onda smanjivati, da bi se izbegao opasan nivo duga. Ako smo pak zaista ušli u period sekularne (dugotrajne) stagnacije, sa viškom štednje koja je dovela do negativnih realnih kamata, da li onda ima smisla dalje povećavati deficit i javne investicije? Ono što se većina ekonomista slaže je da su fiskalni stimulanasi u ranoj fazi krize bili dobri instrumenti u ograničavanju pada proizvodnje.⁶

Brojni referentni ekonomisti, među kojima su Oliver Blanchard ili šefica MMF Kristin Lagarde, izražavaju strah od "nove osrednjosti" (new mediocre), što znači nizak rast u dugom periodu. Svetska ekonomija ima koristi od nižih cena nafte i snažnog učinka najveće ekonomije SAD, ali je globalni oporavak i dalje umeren i neujednačen. Rast svetske privrede od 3,4% u 2014, a slično se očekuje i 2015, nije loš rezultat, grubo je na nivou proseka za poslednje tri decenije. Razvijene privrede blago ubrzavaju, npr. perspektive u evrozoni se poboljšavaju, ali prognoze za većinu ZUR su za nijansu slabije nego prošle godine, uglavnom zbog nižih cena sirovina. Strukturne reforme treba da budu praćene efikasnijim

⁶ Olivier Blanchard. Contours of Macroeconomic Policy in the Future, IMF direct, April 2, 2015a. <http://blog-imfdirect.imf.org/2015/04/02/contours-of-macroeconomic-policy-in-the-future>

makroekonomskim i finansijskim politikama. Npr. istraživanje MMF pokazuje da povećanje efikasnosti investicija u infrastrukturu može biti snažan podsticaj rastu u kratkom roku i dugom roku. Lagard se založila da ZUR moraju imati veću težinu glasa u globalnim ekonomskim institucijama, što bi odražavalo novu realnost njihovih doprinosa globalnoj ekonomiji, ali i povećanu odgovornost (ona je pozvala američki Kongres da ratifikuje predlog za nove kvote i reforme upravljanja MMF-om iz 2010). Ona se založila za povećanje uloge SPV, kao globalne rezervne aktive MMF, te olakšavanje integracije dinamičnim ZUR u globalnu ekonomiju.⁷

Blanchard naglašava da je kriza pokazala da međunarodni tokovi kapitala mogu biti vrlo nestabilni. Kreatori ekonomske politike su odgovorili sa kontrolama kapitala, makro-prudencijalnim merama, kao i deviznim intervencijama. Centralne banke su produžavale svop linije, dok je MMF kreirao programe za obezbeđenje likvidnosti. Na kraju, ogromni tokovi kapitala i velike promene deviznih kurseva su podstakle (vrlo korisne) debate oko valutnih manipulacija (valutni ratovi). Ono što se nameće kao jedan od zaključaka je da sedam godina nakon finansijsko-ekonomske krize spor oporavak, pre svega, zapadnih zemalja, ubrzava rebalans globalne ekonomske moći (naravno, ka Istoku).⁸

U IMF Survey-u (2015a) se ukazuje

⁷ Lagarde, Kristin, 2015. "Prevent 'New Mediocre' From Becoming 'New Reality'". *IMF Survey* (IMF–World Bank Spring Meetings), April 9, 2015. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/NEW040915A.htm>

⁸ Olivier Blanchard. Contours of Macroeconomic Policy in the Future, IMF direct, April 2, 2015. <http://blog-imfdirect.imf.org/2015/04/02/contours-of-macroeconomic-policy-in-the-future/>

da bi zbog zabrinutosti oko „nove osrednjosti“ u globalnoj ekonomiji (problem usporenog ekonomskog rasta, posebno nakon 2007), spoljnu trgovinu trebalo posmatrati kao sastavni deo plana za povećanje globalnog rasta srednjoročno. Oko polovine usporavanja globalne trgovine može se pripisati cikličnim (prolaznim) faktorima, ali postoje i strukturalni razlozi. Ovo ima veze sa sazrevanjem procesa koji su doveli do brzog rasta međunarodne trgovine u poslednjih nekoliko decenija (npr. pojava globalnih proizvodnih lanaca; gotovi proizvodi, kao što su automobili, proizvode se u jednoj zemlji, a koriste inpute iz mnogih drugih, delom kao rezultat manjih trgovinskih barijera i pada troškova transporta i komunikacija usled naprednijih tehnologija). Globalni proizvodni lanci koje su se pojavile tokom poslednjih godina snažno su rasli. Prvo su se razvili u zemljama koje su bile prirodno sklone da trguju međusobno (npr. severnoamerički proizvodni lanci ili oni u Evropi i Aziji). Za druge zemlje, koje prirodno žele da budu deo globalnih proizvodnih lanaca, to će zahtevati promenu strategije rasta i razvoja. Ne treba samo razmišljati o izvozu robe; radi se o izvozu “zadatka”, dela finalnog proizvoda ili pak autorsovanja usluge. Rast svetske trgovine usporen je zbog manje mogućnosti za primanje novih članica u Svetsku trgovinsku organizaciju, kao i zbog toga što se multilateralne trgovinske politike unapređuju teško i sporo. Jasno je da je Kina na najbolji mogući način iskoristila umrežavanje u globalne proizvodne lance, pre svega zbog veličine tržišta, odnosno

ekonomije obima, i na taj način održala brz ekonomski rast i u godinama nakon 2007.⁹

Generalna preporuka je da zemlje sa niskim prihodima (kao i neke naprednije ZUR) moraju da se fokusiraju na trgovinske integracije, što znači razvoj infrastrukture, stvaranje povoljnog poslovnog okruženja, i jačanje institucija i političkog okvira koji bi bili predvidivi i kredibilni. Bolja integracija u globalni trgovinski sistem, takođe, uključuje liberalizaciju trgovine (npr. smanjenje trgovinskih barijera). Ovo bi trebalo da podrazumeva i veću fokusiranost na investicije, usluge i usaglašenost propisa (poboljšanje koherentnosti propisa je komplikovano, npr. bezbednost hrane se veoma razlikuje od bezbednosti automobila ili finansijskih usluga). Pored toga, necarinske barijere sve više igraju ulogu (različite zemlje imaju različite zahteve za npr. testiranje bezbednosti automobile; domaće preferencije često dolaze do izražaja, na primer, u pogledu higijene, kvaliteta hrane i bezbednosti).¹⁰

U studiji IMF (2015b) ukazuje se da stabilnost i ekonomski rast mogu biti podstaknuti izbegavanjem prociklične fiskalne politike. Automatski stabilizatori (uglavnom ubiranje poreza i socijalni transferi) mogu značajno doprineti stabilizaciji GDP.¹¹ U drugoj studiji IMF (2015c) ukazuje se da je od globalne finansijske krize

⁹ Faster Global Growth: IMF Review Weighs How to Harness Trade for Growth. *IMF Survey*, March 23, 2015. www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/POL032315A.htm

¹⁰ Faster Global Growth: IMF Review Weighs How to Harness Trade for Growth. *IMF Survey*, March 23, 2015. www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/POL032315A.htm

¹¹ IMF, 2015b. Can Fiscal Policy Stabilize Output? <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2015/01/fmindex.htm>

došlo do prelaska sa prekograničnog kreditiranja ka pozajmicama od strane lokalnih filijala stranih banaka. Pad prekograničnog kreditiranja može se objasniti regulatornim promenama, slabosti u bilansima banaka, te makroekonomskim faktorima. Ova promena uglavnom je pozitivno uticala na finansijsku stabilnost zemlje domaćina.¹²

Čini se da je era jednodecenijskog narastanja deviznih rezervi u posedu centralnih banaka sveta završena. Globalne devizne rezerve su u martu pale na 11.600 hiljada milijardi dolara, od čega preko trećine otpada na Kinu, u odnosu na rekordnih 12.030 hiljada milijardi dolara iz avgusta 2014, čime je zaustavljeno petostruko uvećanje rezervi započeto 2004. Iako je taj pad možda precenjen, jer je jačanje dolara oborilo vrednost ostalih valuta, kao što je evro, on i dalje ukazuje na veliki zaokret, nakon što su centralne banke sveta, uglavnom one iz ZUR, poput Kine i Rusije, u protekloj deceniji povećavale svoje devizne rezerve za prosečnih 824 milijarde dolara godišnje. Smanjenje deviznih rezervi bi, kako ocenjuje agencija, moglo imati izvesne negativne posledice po globalna tržišta, jer bi ZUR moglo otežati podizanje sopstvenih zaliha novca i podsticanje usporenog privrednog rasta, a moglo bi izazvati i dalji pad evra i umanjiti tražnju za američkim državnim obveznicama. Devizne rezerve Kine, najveće na svetu, u decembru su smanjene na 3.800 hiljada milijardi dolara sa rekordnih junskih rezervi od 4.000

hiljada milijardi dolara.¹³

Analiza tekućih i budućih ekonomskih tendencija tri privredna džina: SAD, EU i Kine, pomoći će nam da lakše nazremo kako će svet izgledati na početku sledeće decenije.

2. SPOR, ALI KONTINUIRAN TREND RELATIVNOG EKONOMSKOG OPADANJA INDUSTRIJALIZOVANIH ZEMALJA

Legat finansijske i krize evrozone, slabe banke i visoki nivoi javnog, korporacijskog i duga domaćinstva će i dalje negativno uticati na nivo potrošnje i rast mnogim, posebno bogatijim zemljama. Ipak, razvijene industrijske zemlje će imati rast BDP od 2,4% ove godine, što je znatno ubrzanje u odnosu na 1,8% prethodne (IMF, 2015e).¹⁴

Rast BDP SAD je od strane IMF (2015) procenjen na 3,1% u 2015. (što je praktično duplo brže od 1,6%, koliko je bila prosečna stopa rasta 2001–12.) i to zahvaljujući snažnoj privatnoj tražnji podržanoj oporavkom tržišta nekretnina. Relativno opadanje privrede SAD, odnosno smanjivanje njenog udela u globalnom GDP, posebno je izraženo nakon 2000. i ubrzano krizom 2008. Imajući u vidu loše ekonomske performanse

¹³ ZUR drže oko dve trećine globalnih deviznih rezervi. One su, kada se izuzmu efekti kolebanja deviznih kurseva, potrošile 54 milijarde dolara zaliha u četvrtom prošlogodišnjem kvartalu, što je najveća suma od globalne finansijske krize iz 2008. Inače, devizne rezerve Rusije su u protekloj godini zaključno sa martom smanjene za četvrtinu, na 361 milijardu dolara.

¹⁴ IMF, 2015e, 'Uneven Global Recovery, Complex Underlying Currents'. *WORLD ECONOMIC OUTLOOK, IMF Survey*, April 14, 2015e. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/NEW041415A.htm>

¹² IMF, 2015c. *International Banking After the Crisis: Increasingly Local and Safer?* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2015/01/pdf/c2.pdf>

najveće privrede sveta od 2008. sve do početka prethodne godine, nije bila iznenađujuća odluka Bele kuće da nakon cele decenije ratovanja Pentagonu smanji budžet za 450 milijardi dolara. Ključ je u smanjenju troškova i prebacivanju fokusa na Azijsko-pacifičku regiju.

Izvesno je da SAD postaju slabija figura na međunarodnoj sceni, te u perspektivi neće biti tako suverenog arbitra u međunarodnim poslovima. U tom kontekstu treba posmatrati i BRICS, koga članice prevashodno vide kao telo za suzbijanje uticaja država Zapada (Gutterman, 2013).

Za usporavanje relativnog opadanja SAD od velike važnosti je navodna „fracking“ revolucija (nafta i gas iz uljnih škriljaca, hidraulično proizvedena), odnosno potencijal da SAD u narednoj deceniji postane, zajedno sa Kanadom, energetska samodovoljna (što implicira snažno slabljenje pozicija zemalja Zaliva i Rusije). O ovoj široko diskutovanoj temi postoje oprečna mišljenja, iako je činjenica da su u poslednjih sedam godina, zaključno sa avgustom 2013, SAD za čak 30% smanjile uvoz sirove nafte (uključujući i naftne derivate). Npr. Davis & Leggett (2013) pokazuju da će američka produkcija teške nafte („tight-oil“) dostići maksimum 2017. i početi da opada. Sličnog je mišljenja i Powers (2013) koji u intervjuu The Energy Report-u poredi „shale boom“ sa bumom na tržištu aktiva, odnosno nekretnina, koji je neslavno okončan sredinom 2007. International Energy Agency (World Energy Outlook, 2014) procenjuje da će „light tight oil“ produkcija u SAD i širom sveta samo kratko smanjiti zavisnost od sirove nafte

sa Bliskog istoka. Naime, sredinom 2020-ih „non-OPEC“ proizvodnja će početi da pada i zemlje Bliskog istoka će obezbeđivati sve veći deo povećanje tražnje. Do sredine 2014. visoke cene nafte su stimulisale ekstrakciju „light tight oil“, ali ti resursi nisu beskonačni, a pored toga prepolovljavanje cena od druge polovine prethodne godine čine ovaj način eksploatacije „crnog zlata“ sve manje isplativim. Rast proizvodnje „light tight oil“ će dostići maksimum 2020, a od tada će stagnirati. U centralnom scenariju World Energy Outlook 2014 tražnja svetske primarne energije biće za 37% veća 2040. Do te godine globalno snabdevanje energijom biće podeljeno na četiri skoro jednaka izvora: uglj, nafta, prirodni gas i nuklearni, zajedno sa obnovljivim izvorima. Svetska tražnja za sirovom naftom porasće na 104 miliona barela dnevno (što je za oko desetinu više nego 2015). Rastu će, pre svega, doprineti investicije na Bliskom istoku, dok će proizvodnja nafte u SAD-u stagnirati (Kina će već 2030. preuzeti od SAD ulogu najvećeg potrošača nafte). Potražnja za prirodnim gasom će biti viša za 50% 2040, i to je jedino fosilno gorivo čija će potrošnja i dalje značajno rasti u to vreme (SAD će i dalje biti najveći globalni proizvođač gasa, iako će nivo proizvodnje početi da stagnira u kasnim 2030-ih, kako proizvodnja gasa iz škriljaca bude počela da opada).¹⁵

Freking bum, koji je pogurao američku proizvodnju sirove nafte na najviši nivo u poslednje četiri decenije,

¹⁵ Signs of stress must not be ignored, IEA warns in its new World Energy Outlook. International Energy Agency, 12 November 2014, London. <http://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2014/november/signs-of-stress-must-not-be-ignored-iea-warns-in-its-new-world-energy-outlook.html>

je zaustavljen, u skladu sa Deutsche Bank, Goldman Saks Group Inc & IHS Inc. Naime, snažan pad cena (cene fjučersa su u blizini šestogodišnjeg minimuma), uz nagomilane zalihe, primorava kompanije koje se bave frekingom da ukidaju hiljade radnih mesta. Pitanje je samo koliko brzo će se pad proizvodnje odigrati, a ako bude previše brzo, mogao bi to biti veliki šok za tržište. Istina, proizvodnja u SAD se može vrlo brzo povratiti sa oporavkom cena. Broj naftnih platformi pao je za 42 tokom prve nedelje aprila 2015, na 760, što je najmanji broj aktivnih bušotina za naftu iz škriljaca u SAD od decembra 2010. Nivo proizvodnje u maju 2015. će biti prekretna tačka za američko tržište nafte.¹⁶

Nafta je visoko-dolariziravana roba, što znači da dolar ima direktan uticaj na cenu nafte, posebno u ostalim valutama. Od polovine 2014, kada je vrednost dolara snažno porasla, a cena nafte dramatično padala, cena sirove nafte ipak nije prepolovljena za potrošače van SAD, jer je oni plaćaju u svojim valutama. Kako dolar snažno utiče na cenu barela, nameće se utisak da se cena nafte ne može snažnije oporaviti sve dok se ne promeni politika FED-a. Iz američke centralne banke poručuju da će voditi restriktivniju monetarnu politiku, koja će uz suprotne politike u evrozoni, Kini, Japanu, voditi jačanju dolara. Za one koji veruju da će se cene nafte brzo oporaviti ovo je, svakako, razočaravajuće.¹⁷

¹⁶ Lynn Doan & Dan Murtaugh, 2015. "Oil Boom Could End in May After Price Collapse", Bloomberg, April 13, 2015. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-13/shale-oil-boom-seen-ending-in-may-after-price-collapse>

¹⁷ Samuel Rines, 2015. "The Feds Big Role in the Oil-Price Game". *The National Interest*, April 7, 2015. <http://nationalinterest.org/feature/the-feds-big-role-the-oil-price-game-12563>

Veliki problem za održivost javnih finansija SAD predstavlja snažan rast neto javnog duga, koji se više nego udvostručio od 2007. kada je iznosio 36% BDP. Obeshrabrujuća je tendencija njegovog daljeg uvećanja (što je dobrim delom posledica Obaminih programa, pre svega: Social Security, Medicare, Medicaid). Istina, ono što delimično olakšava situaciju je niska kamata na javni dug (nešto ispod 2% na 10-godišnje obveznice trezora SAD sredinom aprila 2015).¹⁸

Ipak, nisu svi pesimistični u pogledu američke globalne dominacije srednjoročno i dugoročno. Pored ostalih, Kaplan (2015) smatra da je Amerika "osuđena" na svetsko liderstvo i on to vidi kao presudu geografije. Naime, Amerika ima najpovoljniji geografski položaj u svetu; SAD ne samo da je zaštićena sa dva okeana i kanadskim Arktikom, ona takođe ima prednost hiljada kilometara unutrašnjih rečnih plovinih puteva (Misisipi, Misuri, Ohajo, Arkanzas i Tenesi rečni sistem). Jačanje ekonomske moći ovih rečnih sistema, odnosno obilje luka duž atlantske obale i meksičkog zaliva je SAD dalo mogućnost da steknu efektivnu kontrolu nad Velikim Karibima na prelazu u 20. vek. Tako je SAD zadržala zapadnom hemisferom i stekla kapacitet da utiče na odnos snaga u istočnoj hemisferi. To se pokazalo kao bitna geopolitička prednost u 20. veku, jer su SAD u dva svetska rata i tokom "hladnog rata" uspele da odnesu prevagu. Sve ovo je imalo veze sa mnogim faktorima, ali bez geografije teško da bi oni bili

¹⁸ Godišnja stopa prinosa na 10-godišnje obveznice trezora SAD 9.4.2015. iznosila je 1,97%. <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/Pages/TextView.aspx?data=yield>

u funkciji. I pored ovoga, Rusija i Kina su ogromne imperije koje imaju kapacitet da zajedno dominiraju istočnom hemisferom, dok je napredna tehnologija ublažila zaštitni zid dva okeana, kao 11.9.2001, kada je islamski ekstremizam pokušao da ugrozi SAD.¹⁹

Bitan element američke globalne dominacije je dolar kao rezervna valuta (oko tri petine alociranih svetskih deviznih rezervi je u toj moneti). Pojava evra 1999. blago je uzdramala status dolara, a realno je očekivati da bi u trećoj deceniji 21. veka ozbiljan izazivač monetarnoj supremaciji SAD mogao da bude kineski juan. Naime, moneta Kine već duže vreme ima rastuću ulogu u međunarodnoj trgovini, dok bi očekivana potpuna konvertibilnost juana u narednim godinama i s tim povezano produblјivanje finansijskog tržišta najmogoljudnije zemlje, moglo da poveća značaj ove monete. Čini se sve izvesnijim da se međunarodni finansijski sistem kreće ka sve više multi-valutnom, gde će pored dolara, i u manjoj meri evra, globalni status dobiti i kineski juan.²⁰

Posle recesije, stagnacije ili anemičnog rasta tokom sedam godina, ekonomija evrozone krajem 2014. i početkom 2015. uspeva da se stabilizuje (očekivan privredni rast EU28 je solidnih 1,5%, a evrozone 1,5%, po IMF, 2015), pre svega,

zahvaljujući finansijskoj injekciji ECB od 60 milijardi evra mesečno (kupovina obveznica vlada EU), koja bi trebalo da potraje do septembra 2016. Naime, pošto je došlo do deflacije, ECB je konačno pristupila agresivnoj monetarnoj politici i pokrenula kombinaciju kvantitativnih olakšica (uključujući kupovinu državnih obveznica), te negativnim kamatama. Finansijski uticaj bio je direktan. Već u očekivanju ublažavanja monetarne politike evro je naglo pao, prinosi na obveznica u jezgru evrozone i periferiji su sniženi na veoma niske nivoe, a berze počeli snažno da rastu. Zajedno sa oštrim padom cena nafte, ovo je povećalo ekonomski rast. Pored ovoga, pritisak na mere štednje će biti manji ove godine, jer je Evropska komisija postala manje oštra po tom pitanju. I početak bankarske unije takođe pomaže; prateći najnovije stres testove i kvalitet aktive pokazuje se da banke imaju veću likvidnost i više kapitala da kreditiraju privatni sektor. ECB procenjuje da će stopa nezaposlenosti u evrozoni i dalje biti čak 9,9% u 2017, znatno iznad 7,2%, koliko je bila pre globalne finansijske krize. Pored toga, javni dug perifernih zemalja evrozone, kao procenat BDP-a, je visok i rastući. Strukturne reforme i dalje se obavljaju sporo, što koči potencijalni rast. Ipak, neke mere, npr. liberalizacija tržišta rada i podizanje starosnih granica za penzije, mogu povećati stopu štednje u evrozoni i na taj način dodatno oslabiti agregatnu tražnju. Konačno, evropski monetarna unija ostaje nepotpuna, jer njena održivost zahteva razvoj pune bankarske unije, fiskalne unije i na kraju političke unije. Slabost evra povećava rast suficita tekućeg računa

¹⁹ Robert Kaplan, 2015. „America Is Fated to Lead“. *The National Interest*, January-February 2015. (December 22, 2014) <http://nationalinterest.org/feature/america-fated-lead-11901?page=show>

²⁰ Bitan element slabljenja uloge valute SAD je i to što enormne emisije novih količina dolara, pre svega usled povećanja potrošnje američke vlade, izaziva strah svih koji čuvaju dolare od gubitka njegove kupovne moći, koja je već od početka prethodnog veka bila enormna (od 1900. do danas dolar je sačuvao tek 2% svoje kupovne moći).

evrozone, što može dovesti do tenzija sa SAD i drugim trgovinskim partnerima. Da bi se izbegao ovaj ishod, Nemačka mora da usvoji politiku fiskalnih stimulansa, odnosno veće potrošnje za infrastrukturu i javne investicije, brži rast plata, što bi sve podstaklo domaću potrošnju i smanjenje ogromnog spoljnotrgovinskog suficita te zemlje, a samim tim i evrozone.²¹

FTSEurofirst300, vodeći kompozitni indeks evropskih berzi, dosegao je 10. aprila 2015, sa 1642 boda, najviši nivo od 2000. (što je važno, prebačen je i predkrizni nivo ovog indeksa). Od početka godine ovaj indeks je u plusu za 21%, a njegov međugodišnji rast iznosi 25%. Frankfurtski DAX, vodeći nemački berzanski indeks, ojačao je i sa 12.381 poenom je na najvišem nivou u istoriji. Pariški CAC, najvažniji indeks francuskih berzi, sa 5.227 bodova, je na maksimumu od 2008.²² Dobar trend evropskih berzi beleži se zahvaljujući padu kursa evra prema dolaru, intenzivnoj kupovini evropskih hartija od vrednosti od strane ECB, ali i rastućem trendu nemačke industrije, izvoza i uvoza. Takođe, doprinos rastu evropskih berzi daje i oporavak auto-industrije, koji se, pored Nemačke, širi na Francusku, Španiju, Italiju i Portugal, kao i očekivanje da će rast kamatnih stopa u SAD, usled nešto lošijeg stanja ekonomije u toj zemlji, biti odložen za drugu polovinu 2015.²³

²¹ Nouriel Roubini, 2015. "Signs of Life in the Eurozone". Project-syndicate, March 31, 2015. www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-fragile-recovery-by-nouriel-roubini-2015-03#1Fobe1twJ34xWmu1.99

²² http://www.wsj.com/mdc/public/page/mdc_international.html
<http://markets.ft.com/research/Markets/Tearsheets/Summary?s=FTTPP:FSI>

²³ Jamie McGeever, 2015. "Stocks gain momentum, Europe at seven-year high". Reuters, April 9, 2015. <http://www.reuters.com/article/2015/04/09/us-markets-global-idUSKBN0N001520150409>

Udeo BDP EU u globalnom BDP konstantno pada od 2000 (kada je iznosio blizu trećine) i posle udela od 22% 2015. pašće na oko petine 2020.²⁴ Ključni problem EU i evrozone je opadanje kompetitivnosti njene industrije, i to u korist istočne Azije, i pre svih Kine. Većina zemalja EU ima visoke javne dugove i velike fiskalne deficite, ali osnovna stvar koja razlikuje ekonomije koje su u teškoj krizi od ostalih privreda EU jeste visina spoljnotrgovinskog (ili tačnije platnobilansnog) deficita, gde "prednjače" periferne zemlje EU, tzv. PIIGS (Portugal, Italija, Irska, Grčka, Španija), ali sve više i Francuska. Nerazborito i ultra jeftino kreditiranje od početka 21. veka je godinama prikrivalo slabost, odnosno smanjenu kompetitivnost evropske industrije, ali je s početkom krize došlo do izražaja. Značaj EU kao investitora, takođe, opada od početka krize, a isti slučaj je i sa učešćem EU u globalnoj trgovini (od 2000. EU u ukupnom svetskom robnom izvozu opada sa 18,2% na 15,3% 2013).²⁵ Pored toga, kriza suverenog duga naterala je evropske zemlje da menjaju načine funkcionisanja tokova novca i takođe, makar samo simbolički, umanjila ugled EU kao poželjnog modela izgradnje nad-nacionalnog sistema i time smanjila ubedljivost njenog nastupa prema spoljnom svetu.

Finalizovanje Trans-Atlantic Trade Pact-a između između SAD i EU bi značilo otvaranje zatvorenog agrarnog tržišta EU, ukidanja carina i limitiranje regulacije, smanjivanje ograničenja

²⁴ IMF, 2015. Online baza podataka

²⁵ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122532.pdf

kod javnih nabavki američke vlade, što bi podstaklo trgovinu, ekonomski rast i međusobne investicije. Glavna korist od dogovora bila bi ukidanje brojnih propisa, odnosno necarinskih barijera, koje ograničavaju trgovinu (Dalton & Fidler, 2013). Sa aspekta SAD, ovo je rivalski pokušaj u odnosu na azijsku zonu slobodne trgovine (Regional Comprehensive Economic Partnership), kojim bi se uticaj SAD u regionu povećao na uštrb Kine. Za EU je planirani trgovinski sporazum sa SAD način da se izbegne irelevantnost na globalnoj sceni.

Za globalni položaj EU od značaja je razumeti da je njeno okruženje danas obeleženo povećanom nestabilnošću, rastom bezbednosnih pretnji (terorizam, nedavni rat u Dombasu) i jačanjem uloge Istočne Azije te američkim prilagođavanjem tom procesu. Sa geopolitičke tačke gledišta ključno je da li će ekonomska kriza učiniti EU manje spremnom da podržava spoljopolitičke akcije SAD, za šta su postajali nagoveštaji tokom drugog iračkog rata (kome se "Stara Evropa" snažno usprotivila). Povremeni izostanak spoljopolitičke ili vojne podrške Americi najviše je posledica brige javnog mnjenja za živote vojnika, a ne spremnosti za radikalnu promenu političkih odnosa na "Severnom Atlantiku", koje spaja identična civilizacija i sličan pogled na ostatak sveta. Uslovno drugi geopolitički koncept, širenje EU, usporen je samo trenutno, budući da je proširenje strategijski interes i vodećih zemalja EU i SAD. EU nastoji da pokušaje promene globalnog sistema upravljanja svede na sistematično kooptiranje "revizionističkih" činilaca

(Kina, Rusija, Iran...). Finansijska kriza je pružila savršen (možda i nesvestan) izgovor državama EU da smanje izdatke za odbranu, time i za obaveze po NATO savezništvu, te i emancipaciju samostalne spoljne (i odbrambene) politike EU. Trenutno se EU "nudi" kao isključivo ekonomski partner, koji pri tom gubi svoju relativnu ekonomsku moć, čime učestvuje u igri u kojoj je jedino sredstvo igre ono koji mu polako klizi iz ruku. Na taj način, EU smanjuje značaj jedne od svojih osnovnih uloga: proklamovanje i implementacija normi koje smatra esencijom svog postojanja, ali i vrednim doprinosom poželjnom svetskom liberalnom poretku. Svedeno na svet kao tržište ideja, EU je u jedinstvenoj poziciji da ponudi viziju rešavanja tekućih problema i načina upravljanja svetom, a pri tom gotovo da nema negativni imidž i ne izaziva odbojnost kao što to čine SAD. Iskustvo očuvanja kulturnog identiteta, unapređenje ekonomske međuzavisnosti, postojanje održivih političkih foruma za rešenje najraznovrsnijih pitanja, suzbijanje multinacionalnog kriminala – sve su to pitanja u kojima EU danas prednjači. Njen opšti uspeh u svetu u budućnosti će najvećim delom zavistiti od toga da li će ta pitanja uspeti da postavi kao primarna pitanja svetskog upravljanja (Nikolić & Igrutinović, 2012).

3. KINA USPORAVA, ALI I DALJE BRZO RASTE

Svetska banka procenjuje da će privreda Kine ove godine da raste 7,1% (ista je procena i EIU, 2015),

dok su procene IMF nešto niže (6,8%). Izražava se zabrinutost zbog uticaja strukturnih reformi, koje će uticati na pad ekonomske aktivnosti, uz "slabost realne ekonomije i ranjivost finansijskog sistema" Kine. Niske cene nafte će koristiti Kini i većini ZUR. Rast u Kini blago usporava, kako su fiskalni stimulansi ublaženi zbog zabrinutosti za finansijsku stabilnost i zbog želje da se uspostavi balansiran i održiv rast. Procenjuje se da je BDP Kine ove godine na skoro 62% američkog (IMF, 2015) i brojne projekcije, uključuju i one od strane uglednog *The Economist*-a (2014), ukazuju da će početkom sledeće decenije doći do sustizanja.²⁶

Kina pokušava da promoviše simultano ekonomsku liberalizaciju i nastavak tvrdog političkog pristupa. Kini je potreban visok rast da bi održala stopu nezaposlenosti na podnošljivih 4%. Problem predstavlja i vrlo visoka likvidnost, koja nosi rizik snažnog ubrzanja inflacije.²⁷

Puno je referentnih ekonomista koji dovode u pitanje mogućnost Kine da održi visoke stope rasta u godinama koje dolaze, od kojih neki čak smatraju da je "meko prizemljenje" već počelo. Procenjuje se da će značajan pad cena nekretnina usporiti kineski rast narednih godina. Naime, prosečna cena novih nekretnina u sto najvećih kineskih gradova pala je za 4,35% međugodišnje u martu 2015. Pad

²⁶ "Chinese and American GDP forecasts: Catching the eagle". *The Economist*, August 22nd 2014. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/08/chinese-and-american-gdp-forecasts>

²⁷ Npr. monetarni agregat M2 je dostigao vrednost od 16.400 milijardi dolara, što je duplo više od vrednosti BDP zemlje; u evrozoni, ovaj agregat je nešto manji od BDP, a u SAD tek na dve trećine BDP. <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303482504579179033609323974>

prodaje novih nekretnina bio je izrazit, čak 17%, u prva dva meseca 2015 (u odnosu na isti period lane) i posledica je pre svega usporavanja industrijskog rasta (najsporiji start godine od 2009.). U naporu da se podstakne tržište nekretnina prodavci su povećali popuste, dok je kineska centralna banka smanjila osnovnu kamatu stopu za 0,25%.²⁸

Osnovni razlozi kineskog epohalnog tro-i-po-decenijskog rasta (najbržeg u svetskoj istoriji), bili su: reformska politika, povoljno međunarodno okruženje, kao i adekvatna demografska struktura.²⁹ Svi ti uslovi prete da se relativno brzo izgube. Naizgled neiscrpna baza jeftine radne snage imala je vrhunac u 2014, delom i zbog politike "jedno dete", mere koja je konačno ukinuta novembra 2013. Po nekim procenama, velika ponuda radne snage je povećala rast BDP za 1,8 procentnih poena na godišnjem nivou od kraja 1970-ih, ali će kontrakcija radno sposobnog stanovništva oboriti rast za 0,7 procentnih poena do 2030. Oslanjanje na izvoz i kontrolisanu valutu neće još dugo biti dobitna kombinacija ako američki potrošači nastave trend povećavanja štednje. Kineski rast izvoza, koji u proseku iznosio 21% godišnje u poslednjoj deceniji, izvesno će morati znatno da

²⁸ www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-18/china-home-prices-fall-in-more-cities-amid-economic-slowdown

²⁹ Po Kaplanu, kinesko ekonomsko čuda je nemoguće zamisliti bez Niksonove posete Peking u 1972. Naime, Kisindžer je video priliku koju je stvorio kinesko-sovjetski raskol i postigao dogovor sa Kinom da balansira protiv SSSR. Ovo je pak pružilo osnovu Kini, u novom i sigurnijem okruženju, da se fokusira na interna pitanja te je Deng Ksiaoing mogao da promoviše novi oblik kapitalizma koji je milijardu ljudi izvukao iz siromaštva. Robert Kaplan, 2015. „America Is Fated to Lead“. *The National Interest*, January-February 2015 (December 22, 2014). <http://nationalinterest.org/feature/america-fated-lead-11901?page=show>

uspори. Plate već značajno rastu, pa se proizvodnja seli u Vijetnam i Pakistan, gde su zarade na nivou trećine kineskih. Štednja kineskih domaćinstava, koja u proseku iznosi blizu 30% prihoda (u velikoj meri da se pokriju medicinski troškovi i da se obezbedi ušteđevina za starost), što je nezamisliv nivo za zapadne standarde, moraće lagano da pada.

Kineske državne kompanije su uglavnom kompetentno vođene, ali je državni kapitalizam kakav postoji u Kini ipak podložan korupciji i neefikasnosti. Glavni zadaci državnih preduzeća su kreiranje radnih mesta i dostizanje investicionih ciljeva, što može da smanji podsticaje za kreativnost i inovativnost.³⁰

Za Kinu je posebno aktuelizovano pitanje koliki je nivo dohodovne nejednakosti koji neće dovesti do urušavanja društvene kohezije i stabilnosti. Nakon smrti Mao Cedunga 1976. mera nejednakosti prihoda iznosila je 0,31 (Gini indeks), da bi do 2009. narasla do 0,47. U 2012. Gini koefijent, koji meri nejednakost, iznosio je 0,47, što je vrlo visoka vrednost koja potencijalno pretila da uzdrma društvenu koheziju (isti indikator u EU iznosi ispod 0,30, dok je u SAD nešto niži od kineskog, a izrazito je visok u Latinskoj Americi i posebno Africi). Stoga se postavlja pitanje nije li rast nejednakosti cena koju je Kina morala

³⁰ U Kini postoji neka vrsta straha od kreativne destrukcije jer je nju teško kontrolisati (kada npr. stare industrije propadaju radnici gube posao te potencijal za štrajkove raste, a to nije rizik immanentan autoritarnom sistemu). Sve više izražen problem je i nejednak položaj zapadnih kompanija, koje su posebno u potrošačkom sektoru pod pritiskom domaće konkurencije i koje žele da uz podršku države pojačaju svoje prisustvo na tržištu. Poznati su problemi sa Apple, Google, Yahoo, McDonalds, Volkswagen, kao i sa KFC, čija je prodaja pala za 40% posle afere oko navodnih antibiotika u pilećem mesu (Bremmer, 2013).

da plati u svom četvorodecenijskom begu iz siromaštva? Naime, različiti ekonomski sistemi najbolje funkcionišu sa različitim nivoima nejednakosti, stvarajući selektivne pritiske da se nagrađuju grupe koje se kreću ka efikasnijem nivou proizvodnje. Prelazak iz jednog u drugi sistem može biti traumatičan.³¹ Naša civilizacija ('fosilnih goriva') ima tačku ravnoteže, odnosno 'pravi' nivo nejednakosti, i društva koja su u ovoj optimalnoj ravnoteži će prosperirati (čini se da je optimalni ili idealni nivo dohodovne nejednakosti između 0,25 i 0,35). Uspesne vladajuće garniture prepoznaju ovo, i koriste progresivno oporezivanje i druge fiskalne transfere da smanjuju ekonomsku nejednakost. Kineske vlasti svakako uviđaju značaj ovog fenomena, na šta ukazuju razmere novih mera socijalne redistribucije.³²

Mnoge od kineskih investicija u odbranu tokom poslednje dve decenije su usmerene na ograničavanje sposobnosti SAD da interveniše u oblastima koje Kina smatra svojim bazičnim interesima. Kineska A2/AD strategija (anti-access/area-denial) ima za cilj da limitira mogućnost slobode kretanja potencijalnog neprijatelja.³³ Sa usponom kineske vojne i ekonomske moći, očekivano je da SAD jača svoje sposobnosti da se suprotstavi kineskoj A2/AD strategiji. SAD će intenzivnije razvijati sveobuhvatnu strategiju za neutralisanje A2/AD, s ciljem održavanja američke vojne prednosti u azijsko-pacifičkom u godinama koje

³¹ Problem je i starenje populacije; već 2020. prosečni Kinez imaće 38 godina, a 2040. čak 47 godina, po čemu će se najmogoljundija zemlja približiti Zapadu.

³² The Lunch Question, STRATFOR FEBRUARY 11, 2015 Ian Morris

³³ I druge države su koristile slične strategije poput SSSR-a ili imperijalnog Japana.

dolaze.³⁴

Konzervativni krugovi u Kini imaju tendenciju da preценjuju kineski faktor u američkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici. Po njihovom mišljenju, svaki aspekt američke spoljne politike: sistem savezništava, Trans-Pacifička zona slobodne trgovine (Trans Pacific Partnership), protivljenje AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank), ima za cilj da usporava uspon Kine. SAD takođe ima pogrešne percepcije, kao onu da će Kina izbaciti SAD iz Azije kada postane dovoljno moćna. Kina ne poseduje sposobnost da obezbedi stabilnost i bezbednost u tom prostoru, tako da nevoljno prihvata konstruktivno američko prisustvo u Aziji na ovom trenutku. Na dugi rok Kina ne želi SAD u Aziji, jer će uvek biti zabrinuta perspektivom da SAD pravi anti-kineske alijanse, ali to ne znači da će Kina će biti spremna da prinudom ili silom 'otera' SAD sa najvećeg kontinenta. Naime, Kina namerava da 'osvoji dušu' azijskih zemljama, što znači da želi da ih ohrabri da vide prisustvo SAD kao kontraproduktivno (preko "Putu svile," Azijske infrastrukturne investicione banke, 'BRICS New Development Bank' i drugih inicijativa, Kina pokušava da iskoristi svoju prednost u potrebnom kapitalu i kapaciteti za igradnju infrastrukture da bi ublažavala dugotrajne problema skoro svake zemlje u razvoju). To je kineski dugoročni cilj i u budućnosti Kina i SAD će se takmičiti za

³⁴ S obzirom na saveze i strateška partnerstva koje Amerika održava širom Azije i Pacifika (i Indo-Pacifika), saveznici moraju biti konsultovani kako se takva strategija razvija. Harry J. Kazianis, 2015. 'Should America Really Fear Chinas Military?', *National Interest*, April 5, 2015. <http://nationalinterest.org/feature/should-america-really-fear-chinas-military-12544?page=show>

'visokokvalitetne' prijatelje.³⁵

Američke politika u Aziji i Pacifiku je neizostavni deo ukupne strategije SAD da održi globalnu hegemoniju. SAD se jednostavno protive kineskom ponašanju za koje smatraju da šteti američkoj dominaciji u ovom regionu.

Ipak, postoji mnogo pozitivnih trendova u kinesko-američkim odnosima: rastuća međuzavisnost između dve ekonomije, povećanje interakcije u bezbednosnoj sferi, češći kontakti i razmena podataka između dve vojske. Pored toga, SAD su puno učinile na integraciji Kine u globalnu ekonomiju, uključujući i prijem u STO. Isključenjem iz Kine iz TTP i opstrukcijom AIIB SAD sugerišu da želi da stvori nove organizacije bez učešća Kine, što nije bila diplomatski pametna odluka. U svakom slučaju, Kina i SAD treba da nauče da žive zajedno, i bez uzajamnog poverenja. Na kraju, bilateralna trgovina dve države u vrednosti od preko 550 milijardi dolara stalno raste, i ta 'rekordna' statistika bi verovatno mogla da bude važan faktor u izbegavanju velikog sukoba.³⁶

Petis (2013) potencira da stopa kineskog rasta od 7% nije održiva (pre svega zbog domaćih neravnoteža, odnosno niske potrošnje) i smatra da je rast od 3% ili 4% u narednim godinama, tokom rebalansiranja, realističan. Međutim, iako Petis nije redak ekspert koji smatra da će se Kina ubrzano suočiti sa znatnim ekonomskim usporavanjem, brojni su i oni kao Jun (2013), koji ukazuje

³⁵ Deng Zhenghui, 2015. "Is America Trying to Contain China?" *National Interest*, April 6, 2015. <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/america-trying-contain-china-12555?page=show>.

³⁶ Deng Zhenghui, 2015. "Is America Trying to Contain China?", *National Interest*, April 6, 2015. <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/america-trying-contain-china-12555?page=show>.

da Kina još uvek ima neiskorišćeni potencijal rasta (i pored usporavanja sa 10% na 7% osam godina nakon 'predkrizne' 2007, što je intenziviralo spekulacije o potencijalnom rastu BDP zemlje). Teorija konvergencije (Convergence Hypothesis) polazi od stanovišta da će brzo-rastuće ZUR usporiti rast kada dostignu određeni nivo BDP po stanovniku i kapitalne opremljenosti radnika u odnosu na razvijene zemlje.³⁷ Eksterni šok može da objasni usporavanje kineskog rasta od 2007. (renminbi je realno apresirao prema dolaru, što je povećavalo troškove preduzeća, dok je šok na strani tražnje, koje je snažno pala s krizom 2008, pogoršao situaciju). Rast TFP (Total Factor Productivity) je izvesno snažno pao. Ako Kina ne uspe da dođe do prednosti koje pružaju šokovi u skladu sa Šumpeterovom kreativnom destrukcijom (creative destruction), odnosno da implementira strukturne reforme (ojačavanje uloge tržišta, smanjivanje državne intervencije, prestanak subvencionisanja neefikasnih preduzeća) kineski TFP će snažno usporiti. Međutim, kako je kineski BDP po stanovniku tek na sedmini američkog njen potencijal za rast je u skladu sa Convergence Hypothesis, dakle, daleko od ispunjenog. To upućuje da će nivo BDP do kojeg se

³⁷ Obično se smatra da je taj nivo oko 60% dohotka SAD u per kapita izrazu. Iskustvo Japan i četiri "azijska tigra" (Hong Kong, Singapor, J. Korea, Tajvan) konzistentno je sa ovom teorijom. Naime, njihov BDP je bio na tom nivou računajući BDP "po kupovnoj moći po stanovniku kada se ekonomski rast snažno usporio, prvo u Japanu početkom 70-ih. U slučaju Japana, gde je rast (pre svega TFP rast, odnosno efikasnost s kojom se koriste resursi, koje je sa dve petine doprinio ukupnom rastu) usporio više nego 2%, ovo se može objasniti eksternim šokom (apresijacija jena i rast cena nafte). Ovo je smanjilo sposobnost firmi da prilagode tehnologiju i proizvodne metode novim troškovnim uslovima, što je snažno umanjilo rast. Inače, bez eksternih šokova bi tehnološki catch-up prirodno usporio, u skladu sa "convergence hypothesis".

može stići u narednim decenijama zavisi od perspektive rasta TFP.³⁸

Potencijalni, ali ne i nerešiv problem, predstavlja snažan rast aktive neformalnog bankarskog sektora. U deceniji pre 2007. rast kreditne aktivnosti bio je tek nešto brži od rasta BDP, dostižući 187% BDP-a, što je uobičajeni nivo za ZUR. Kina potom kreće sa ogromnim podsticajima (ublažavanjem ograničenja kreditiranja) od 2009. kao odgovor na globalnu finansijsku krizu. Do 2014. udeo kredita u BDP narasta na 282%, mnogo više nego što je to ZUR. Glavni deo tog snažnog rasta desio se kroz neformalne bankarske tokove (shadow banking), koji su se povećavali 37% prosečno godišnje od 2007. Procenjuje se da ta vrsta bankarske aktive čini nešto preko 50% BDP-a, odnosno manje od jedne trećine ukupnih bankarskih kredita. U Kini, kao i u većini zemalja uostalom, proširenje takvog bankarstva je rezultat kontrole i distorzija u bankarskom sektoru, koje sprečavaju banke da zadovoljavaju potreba štediša i zajmoprimaca. Nezadovoljni obimom finansiranja kompanije se obraćaju neformalnom bankarstvu (shadow banking), kao i štediša koji dobijaju atraktivnije uslove, tj. kamate. Potencijalni korisnici kredita obraćaju se shadow banking sistemu, jer im banke ne daju kredite, ili im nude samo nepovoljno kratkoročno finansiranje. U

³⁸ Kineski rast TFP je u poslednje tri decenije prosečno iznosio 4% i izvesno mora usporiti u narednim godinama. Za održavanje prosečnog rasta BDP od 6% potrebna je stopa investicija od 25-30% BDP i TFP rast od samo 2,2-2,7%, što su realistične pretpostavke. Kako je kineska produktivnost znatno ispod one u SAD i kako će se alokacija resursa dodatno unaprediti u narednoj deceniji (kako se kapital i rad budu redistribuirali širom zemlje), TFP rast od 3% je sasvim realan, što bi značilo da rast BDP može dostizati 7% tokom narednih deset godina, što bi značilo i nastavak relativno brze konvergencije.

periodu pre 2007. kineska neverovatno visoka stopa štednje služila je za finansiranje državnih preduzeća, ali su ove investicije postajale sve manje i manje efikasne s vremenom. Privatni kompanijski sektor, dinamični element privrede, suočavao se sa nedostajućim sredstvima za finansiranje, budući da je primao samo petinu ukupnih bankarskih kredita. Rast shadow banking je bio prelazno sredstvo za ispravljanje ove nesavršenosti, ali i korak ka boljem finansijskom sistemu. Nizak javni dug Kine (27% BDP), značajno državno vlasništvo nad bankama i preduzećima, kao i ogromne devizne rezerve mogu ublažiti potencijalne finansijske probleme. Čak i ako bi morala da apsorbuje gubitke u katastrofalnom scenariju, Kina bi podigla javni dug tek na oko 75% BDP-a, što bi bilo još uvek znatno manje nego u najrazvijenijim ekonomijama (Grenville, 2015).

Zvanični kineski stav je da je njena ekonomija dostigla jednu višu fazu ravnoteže („new normal“). Usluge rastu brže nego bilo koji drugi sektor, dostigavši 48% BDP-a u 2014. Ipak, to je znatno niže od 60-65% udela tipičnog za ekonomije kakva kineska elita smatra da je njihova. Potreban je proces strukturnog prilagođavanja bar još jednu deceniju, da bi zaista ušlo u „novu normal“ uslugama vođen privredni rast.

Zabrinjavajući podatak za Kinu je da je 2012. čak 78% kineske energije dolazilo iz uglja, dok je sam ugalj doprinosa sa 60% ukupnoj emisiji zagađenja u vazduhu. Rešenje koje se nameće je veća upotreba obnovljive i čiste energije, pre svega, hidro-energije, upotreba gasa, te razvoj energije vetra,

solarne i (kontroverzno) nuklearne energije. Naplata poreza na zagađenje, subvencionisanje obnovljive energija će sigurno podići troškove industrije. Ukupni troškovi mogli bi porasti za oko 80-100 milijardi dolara u periodu 2020-30. Ipak, na duže straze to će se isplatiti jer će, uz pad troškova proizvodnje uglja i ublažavanje emisije ugljendioksida, biti podstaknut i razvoj novih industrija, te otvaranje dodatnih radnih mesta.³⁹

Suočavanje sa velikim izazovom: pojačanom odlučnošću SAD da uspore njen rastući uticaj, tema je koja se naširoko raspravlja u Kini. Tri događaja se posebno akcentiraju: Trans-Pacifičko partnerstvo, koje isključuje Kinu⁴⁰, te napor Senata za donošenje zakona o valutnoj manipulaciji čiji je cilj Kina. U kombinaciji sa tekućim sporovima oko sajber bezbednosti, američkom pivotu ka Aziji i teritorijalnim pretenzijama u Istočnom i Južnokineskom moru, ova otvorena pitanja negativno utiču na kinesko-američke odnose (Roach, 2015).⁴¹

³⁹ East Asia Forum, 2015. The Cost of Cleaning China's Air. April 6, 2015. <http://www.economywatch.com/features/The-Cost-of-Cleaning-Chinas-Air.04-06-15.html>

⁴⁰ Položaj Kine otežava pokušaj SAD da zemlje Jugoistočne Azije ubedi da postanu deo Trans-Pacific Partnership, velike zone slobodne trgovine između pacifičkih država azijskog i američkog kontinenta (ne računajući Kinu i Rusiju), čiji je bazični cilj "obuzdavanje" Kine (Guilford, 2013). Stoga nije iznenađenje da je China National Petroleum Corporation relativno brzo, već sredinom 2013, završila gasovod ka Mjanmaru, dok je naftovod blizu finalizovanja (energetska bezbednost već dominira regionalnom geopolitikom), što je deo "Two-Ocean Strategy" (Yhome, 2013). Kineski budžet za odbranu povećan je čak osam puta od 2001. i realno je pretpostaviti da bi se rapidan trend rasta mogao nastaviti (procenjuje se da bi kineski vojni izdaci, koji rastu prosečno 16% u poslednjih 20 godina, sredinom sledeće decenije mogli preći američke).

⁴¹ Stephen Roach, 2015. "China's New Normal and America's Old Habits". Project-syndicate, March 30, 2015. <http://www.project-syndicate.org/commentary/china-new-normal-risks-by-stephen-s-roach-2015-03#CXURF22z1VUVLU1h.99>

Ono što je možda najvažnije je da je posle nekoliko godina provedenih u pokušajima da ubedi zapadne zemlje da se pridruže Azijskoj infrastrukturno-investicionoj banci (*Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB*), Kina osnovala AIIB marta 2015, te će uskoro početi da realizuje milijarde dolara kredita za finansiranje puteva, luka, vodosnabdevanja i kanalizacije, i telekom projekata na teritoriji cele Azije. Naime, uprkos snažnom lobiranju SAD protiv, znatan broj evropskih saveznika SAD (Britanija, Francuska, Nemačka i Italija), te Južna Koreja, su postali suosnivači nove, Kinom predvođene, banke. Čini se da SAD ovoga puta kao da nije učinila dovoljno na očuvanju postojećeg monetarnog poretka.⁴²

Banka će, takođe, suptilno proširiti uticaj Kine “na račun SAD”, koje su dominirale međunarodnim ekonomskim sistemom od kraja Drugog svetskog rata. SAD tvrde da će nova banka imati manje skrupulozan način kreditiranja i ekološke standarde od rivalskih institucija kao što su Svetska banka i Međunarodni monetarni fond (iza kojih, inače, “stoje” SAD). Amerikanci su navodno zabrinuti da nova banka neće raditi po “najvišim svetskim standardima” za upravljanje ili pozajmljivanje.

⁴² Osnivanje AIIB je posledica toga što je Kongres u više navrata “blokiral napore da se ublaži dominacija bretonvdskih institucija bliskih Vašingtonu. Nespremnost Kongresa da podrži reforme kvota u MMF smanjila je kredibilitet SAD prema saveznicima. Predlog da se Kini da više uticaja u MMF, gde Peking ima 4% glasačkih prava naspram 17% američkih, redovno je propadao. Republikanci su takođe oborili predloge demokrata da se poveća finansiranje SAD za Svetsku banku i MMF, ostavljajući ove institucije nedovoljno kapitalizovanim za zahteve sa kojima se suočavaju. Ako SAD želi da sačuva lidersku ulogu u MMF, bitno je da se predložene reforme odobre. Alternativa je gubitak američkog uticaja, tj. sposobnosti da se oblikuju međunarodne norme i prakse.

Po SAD, AIIB je dizajniran da projektuje kineski uticaj širom Azije, a najmogoljudnija zemlja ima istoriju pružanja međunarodnih kredita koji su, navodno, “netransparentni i nemarni po pitanju zaštite životne sredine”.⁴³

Spor oko AIIB je deo onoga što SAD vidi kao deo šireg strateškog takmičenja sa Kinom u težnji za kontrolom organizacija koje uspostavljaju pravila za međunarodnu ekonomiju. U naporu da odbrani moć MMF i Svetske banke, SAD pregovara o trans-pacifičkom partnerstvu, trgovinskom sporazumu sa Japanom i deset drugih pacifičkih ekonomija, zoni slobodne trgovine koja isključuje Kinu. Ipak, AIIB se može posmatrati i kao način na koji Kina planira da reciklira ogromne dolarske devizne reserve. Kina će verovatno imati neki oblik veta u novoj banci, s obzirom da će biti glavni akcionar. Kina će, izvesno, koristiti AIIB kao sredstvo ekonomske diplomatije i spoljne politike.⁴⁴

4. KAKO ĆE SVET IZGLEDATI POČETKOM 20-IH?

Sve više ekonomskih indikatora ukazuje da je na delu ubrzanje preraspodele globalne moći, a finansijsko-ekonomska kriza 2007–2008. samo je aktuelizovala ovo pitanje. Po prvi put u modernoj istoriji jedna ne-zapadna država (Kina) postala je vodeća industrijska

⁴³ China’s latest power play comes at the expense of America. *The Week*, March 28, 2015 <http://theweek.com/articles/546475/chinas-latest-power-play-comes-expense-america>

⁴⁴ „US warns of loss of influence over China bank“. Shawn Donnan and Geoff Dyer. *FT*, March, 17 2015. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/71e33aea-ccaf-11e4-b94f-00144feab7de.html#axzz3VgWB8C32>

sila sveta i najveći globalni izvoznik (kada je u pitanju GDP po kupovnoj moći, potrošnja energije ili prodaja automobila Kina je već svetski broj jedan). Istina, ekonomija nije jedini faktor koji opredeljuje geopolitičku konstelaciju, ali je ona dugoročno od najvećeg značaja.

Sve je izvesnije da je svet pred ulaskom u neku vrstu multipolarnog međunarodnog poretka. Danas već funkcioniše značajan broj opšteprihvaćenih i snažnih međunarodnih institucija (OUN, EU, STO...) za koje se može reći da su imale relativno velikog uspeha u amortizovanju latentnih kriza i regulisanju odnosa među državama (od pomoći je bio i razgranati sistem međunarodnog prava). Važan, ali ne presudan, momenat će biti na početku sledeće decenije, kada će Kina, to je sve izvesnije, preuzeti mesto najveće svetske privrede, mereno tržišnim kursovima.

SAD će ove i naredne decenije ostati vodeća globalna sila i to zahvaljujući mogućnosti da snažnom diplomatijom i mrežom savezništava u svetu uglavnom "proguraju" svoje prioritete, vojnoj supremaciji i dominirajućem anglosaksonskom (evro-atlantskom, judeo-hrišćanskom) kulturnom obrascu. Evropa će nastaviti da bude fokusirana na sebe, pitanjima kao što je proširenje EU i saniranje efekata krize. Azija, pre svega zahvaljujući Kini, će ostati najbrže rastući region u narednim godinama, budući da su ekonomski fundamenti ovog kontinenta u vrlo dobrom stanju (npr. nivoi dugova su niski u poređenju sa Zapadom, dok je veći deo azijskog bankarskog sektora bio otporan na

uticaj globalne finansijske krize). U godinama pred nama moguća je pojačana uloga države, posebno u ekonomiji, posebno kod rastućih sila. Kina i Rusija (a u manjoj meri i Brazil, Indija i pojedine evropske sile) biće sve sklonije da vuku poteze koji su protivni interesima SAD.

U protekle tri decenije SAD su u suštini tolerisale manipulaciju valutom koju su primenjivali njihovi najvažniji trgovinski partneri u Aziji, čime su stvoreni veliki trgovinski i drugi suficiti. Ali gotovo je izvesno da Vašington neće biti spreman da prihvati slično ponašanje unutar transatlantske i pacifičke zone slobodne trgovine (to već zahteva većina u Kongresu, koja se zalaže za klauzule kojima se zabranjuje manipulacija valutom). U centru diskusija nalazi se situacija u Kini (koja, istina, nije deo sporazuma), ali ekonomija koja trenutno beleži najveći suficit tekućeg računa nije Kina, već evrozona (suficit tekućeg računa zone evra u 2014. iznosio je 300 milijardi dolara, dvostruko više nego u Kini). Razlog za navedenu situaciju je jasan: monetarna ekspanzija, koja vodi padu vrednosti valute, predstavlja jedini makroekonomski instrument koji na raspolaganju ima ECB kako bi unapredila konkurentnost južnih članica Evrozone, ali i Francuske (deficit tekućeg računa u zemljama na jugu smanjen je ili nestao, dok je suficit u državama poput Nemačke uvećan: više od 63% nemačkog izvoza odlazi u države izvan evrozone).

Fridman (2015) daje opsežnu analizu kako su SAD postale imperija (i kakva ih budućnost čeka). Desilo se to 1945. kao nusprodukt drugih događaja (po Fridmanu, nije bilo početne

namere). Dinamika Drugog svetskog rata dovela do kolapsa evropskog poluostrva, odnosno okupacije istog od strane Sovjeta i Amerikanaca (koji su okupirali i Japan). SAD su se našle u ulozi imperije koju su nameravale brzo da napuste. Naime, SAD su načelno bile protiv imperija, a uz to, taj status je dovodio do odliva američkih resursa, a nije bio izvor bogatstva (obnova Japana i zapadne Evrope koštala je puno SAD). SSSR je bio hegemon na istoku, i u odsustvu SAD, on je eventualno mogao zadominirati celim starim kontinentom. Ovo bi predstavljalo problem za SAD, jer bi istinski ujedinjena Evropa, dobrovoljno ili ne, imala dovoljno mogućnosti da bude uspešan izazivač moći SAD. Organizacioni princip američke strategije bila je ideja obuzdavanja. Sovjetska strategija je bila "ublažavanje blokade" podržavajući pobune i pokrete širom sveta koji su, pored ostalog, bili protiv SAD. Jedna od prednosti saveza sa Sovjetima bilo je velikodušno snabdevanje oružjem. Prednost usklađivanja politike sa američkom bila je pripadnost dinamičnoj trgovinskoj zoni i pristup investicionom kapitalu i tehnologiji. Neke zemlje, poput Južne Koreje, imale su ogromne koristi od ovoga, druge, poput Nikaragve smatrale su da su mogle više dobiti od Sovjeta. U svakom slučaju, SAD je imala daleko najveću ekonomsku moć, kompletnu kontrolu okeana i mora, baze širom sveta i dinamičan trgovinski i investicioni potencijal od koga su imale koristi zemlje koje su bile strateški bitne za SAD. Geografija američke imperije sagrađena je delimično na vojnim, ali u većoj meri na ekonomskim odnosima.

Prvo ovi odnosi nisu bili previše bitni za američki biznis, ali kako je sistem sazrevao, vrednost investicija povećavala se zajedno sa značajem uvoza, izvoza i tržišta rada. Velike industrije postajale su sve zavisnije od drugih država (očigledni su primeri Arabije ili Venecuele, čija je nafta podstakla biznis američkih naftnih kompanija, što je na kraju ove zemlje učinilo strateški važnim za Ameriku). Jasno je da su SAD postale imperija, pre svega, zato što su bile ekonomski moćne. Pored toga, SAD su se suočile sa potencijalnim protivnikom koji je bio sposoban da ih izazova globalno, u velikom broju zemalja, što je "podrazumevalo" adekvatan odgovor. Zemlje saveznice su postale značajne za različite sektore američke privrede, što je stvorilo mrežu savezništava, sa imperijom u središtu.

SAD su posle 1992. bile jedina super sila, odnosno jedina država koja je mogla da projektuje ekonomsku, političku i vojnu moć na globalnom nivou. Primarni limit američke imperije danas je isti kao i kod britanske ili rimske: demografski. To znači da neprijatelj može da podnese mnogo veći broj žrtava nego imperija. Npr. raspoređivanje glavne vojne sile u Evroaziju je neodrživo i neracionalno, osim u specijalnim slučajevima kada bi se ogromna (saveznička) vojna sila mogla imati na raspolganju, te bi se ista rasporedila na mestu gde je ključno odneti pobeđu. U suprotnom, jedina strategija je indirektan (proksi) rat, jer bi inače, u slučaju velikog broja sukoba, imperija bila brzo iscrpljena. Imperija mora, koristeći razne instrumente, da stvori regionalnu i globalnu ravnotežu bez uzurpiranja unutrašnje

suverenosti datih zemalja (ako je to moguće). Poenta je kreirati situaciju u kojoj ostale zemlje žele da urade ono što je u interesu SAD. Prvi korak je koristiti ekonomske podsticaje, preko američkih kompanija. Sledeće je davati ekonomsku pomoć, a potom vojnu. Ako to ne daje rezultate, ide slanje savetnika, a na kraju oružana sila. Amerika, koja će želeći da sačuva svoj dominantan položaj, će u budućnosti biti uključena u sukobe želela to ili ne, jer imperije, pored ostalog, nikada nisu voljene od ostatka sveta. S obzirom da se relativna moć SAD smanjuje, ova će država sve više pokušavati da upravlja situacijom, ponekad u korist jedne, ponekad druge zemlje. Vremenom će “dolazak” Amerikanaca u druge države postati sve ređa stvar.⁴⁵

Čini se da ono što čini srž međunarodnih odnosa jeste geopolitika. I pored globalizacije, osnovne interakcije (i međuzavisnost) između ljudi dešavaju se u okviru njihovih država, odnosno društava (i eventualno onih susednih), što stvara potencijal za konflikte (ljudi u interakciju neminovno su i u kompeticiji, koja opet može voditi konfliktu). Ratovi između država i kompeticija u post-hladnoratovskom razdoblju bili su dominantno obeleženi geopolitikom. Indikativno je da i pored toga što je Kina postala vrlo važan i atraktivan trgovinski partner većine zemalja u Jugoistočnoj Aziji, to nije učinilo ove zemlje manje zabrinutim za svoju bezbednost. Slično je sa latinoameričkim državama koje se

⁴⁵ George Friedman, 2015. “Coming to Terms With the American Empire”. Stratfor. April 14, 2015. www.stratfor.com/weekly/coming-terms-american-empire?utm_source=free-list-f&utm_medium=email&utm_term=Gweekly&utm_campaign=20150414&mc_cid=200a1a669a&mc_eid=72221fd4b4

često ujedinjuju protiv SAD. Ne treba smetnuti sa uma da se zemlje i dalje često grupišu u skladu sa ideologijom (npr. povezivanje levičarskih režima), religijom, ili preko raznih međunarodnih organizacija, vrlo slično kako je to bilo i tokom 20. veka (Keck, 2013). Indikativna je teza Mearsheimer-a (2001) kako će rast Kine na neki način značiti povratak “tragediji politike velikih sila” (The Tragedy of Great Power Politics). Treba naglasiti i to da trenutno ne postoji ideološki izazov liberalnoj demokratiji.

Ipak, promene u globalnom rasporedu snaga koje se naziru neće biti brze i svakako neće sledeću deceniju učiniti revolucionarnom. Pojednostavljeno, svet na početku dvadesetih biće sličan današnjem, tek sa nešto manjom ulogom Zapada, u korist ZUR, pre svega, Kine.

LITERATURA

1. Blagrove, Patrick & Furceri, Davide (2015). “Lower Potential Growth: A New Reality” (WEO Analytical Chapter). IMF Research Department, April 7, 2015. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/NEW040715A.htm>
2. Blanchard, Olivier (2015). “Contours of Macroeconomic Policy in the Future”. IMF direct, April 2, 2015. Retrieved from <http://blog-imfdirect.imf.org/2015/04/02/contours-of-macroeconomic-policy-in-the-future>
3. Bremmer, I. (2013). “China: Superpower or Superbust”? *The*

- National Interest*, November-December 2013. Retrieved from <http://nationalinterest.org/article/china-superpower-or-superbust-9269>
4. Doan, Lynn & Murtaugh, Dan, 2015. "Oil Boom Could End in May After Price Collapse". Bloomberg, April 13, 2015. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-13/shale-oil-boom-seen-ending-in-may-after-price-collapse>
 5. Davis, D., & Leggett, J. (2013). "Underground Truths: Shale Won't Save Us". *The National Interest* (October 28, 2013). Retrieved from <http://nationalinterest.org/commentary/underground-truths-shale-wont-save-us-9320?page=1>
 6. Dervis, K. (2013). The End of Convergence? Brookings. Retrieved from <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/10/03-emerging-market-growth-dervis>
 7. Donnan, Shawn & Dyer, Geoff (2015). "US warns of loss of influence over China bank". *Financial Times*, March 17, 2015. Retrieved from <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/71e33aea-ccaf-11e4-b94f-00144feab7de.html#axzz3VgWB8C32>
 8. Drezner, D. (2013). The Mother of All Experiments in Authoritarian Capitalism Is About to Begin. Foreign Policy. Retrieved from http://drezner.foreignpolicy.com/posts/2013/11/12/the_mother_of_all_experiments_in_authoritarian_capitalism
 9. East Asia Forum (2015). The Cost of Cleaning China's Air. April 6, 2015. Retrieved from <http://www.economywatch.com/features/The-Cost-of-Cleaning-Chinas-Air.04-06-15.html>
 10. EconomistIntelligenceUnit(2015). Global Forecasting Service. April 2015. Retrieved from file:///C:/Users/pc2012/Downloads/GSJXAB00_20150318.pdf
 11. Friedman, George, 2015. "Coming to Terms With the American Empire". Stratfor, April 14, 2015. www.stratfor.com/weekly/coming-terms-american-empire?utm_source=freelist-f&utm_medium=email&utm_term=Weekly&utm_campaign=20150414&mc_cid=200a1a669a&mc_eid=72221fd4b4
 12. Guilford, G. (2013). How the U.S. Government Shutdown Helps China's Geopolitical Influence. The Atlantic. Retrieved from <http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/10/how-the-us-government-shutdown-helps-chinas-geopolitical-influence/280231>
 13. Gutterman, S. (2013). Russian President Putin wants BRICS to tackle geopolitics. Reuters (21.3.2013). Retrieved from <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.reuters.com/article/2013/03/21/us-brics-russia-idUSBRE92K1CW20130321>
 14. Hannon, & Brittain (2013). "EU Expects Sluggish Growth, High Unemployment to Persist". *The Wall Street Journal* (5.11.2013). Retrieved from <http://online.wsj.com/news/articles/SB1000142405>

- 270230439120457917916105976
1256
15. Hong, S. (2013). China Intervened Aggressively in Currency Markets in Latest Quarter. *The Wall Street Journal* (15.10.2013). Retrieved from <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304106704579136800415516742>
 16. IMF (2015). *World Economic Outlook Update* (Cross Currents). IMF, January 2015. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115.pdf>
 17. IMF (2015), Online baza podataka (april).
 18. IMF (2015b). Can Fiscal Policy Stabilize Output? Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2015/01/fmindex.htm>
 19. IMF (2015c). International Banking After the Crisis: Increasingly Local and Safer? Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2015/01/pdf/c2.pdf>
 20. IMF Survey (2015a). “Faster Global Growth: IMF Review Weighs How to Harness Trade for Growth”. *IMF Survey*, March 23, 2015. Retrieved from www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/POL032315A.htm
 21. IMF (2015). “Uneven Global Recovery, Complex Underlying Currents”. *World Economic Outlook*, April 14, 2015. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/NEW041415A.htm>
 22. International Energy Agency (2014). “Signs of stress must not be ignored, IEA warns in its new World Energy Outlook”. International Energy Agency, 12 November 2014, London. Retrieved from <http://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2014/november/signs-of-stress-must-not-be-ignored-iea-warns-in-its-new-world-energy-outlook.html>
 23. Jun, Z. (2013). China’s Untapped Growth Potential. Project Syndicate. Retrieved from <http://www.project-syndicate.org/commentary/jun-zhang-examines-the-factors-affecting-china-s-potential-rate-of-gdp-growth>
 24. Kaplan, Robert (2015). “America Is Fated to Lead”, *The National Interest*, January-February 2015, (December 22, 2014). Retrieved from <http://nationalinterest.org/feature/america-fated-lead-11901?page=show>
 25. Kazianis, Harry (2015). “Should America Really Fear Chinas Military?” *The National Interest*, April 5, 2015. Retrieved from <http://nationalinterest.org/feature/should-america-really-fear-chinas-military-12544?page=show>
 26. Keck, Z. (2013). “How Geopolitics Doomed the Clash of Civilizations”. *The Diplomat* (September 7, 2013). Retrieved from <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://thediplomat.com/the-editor/2013/09/07/how-geopolitics-doomed-the-clash-of-civilizations>
 27. Lagarde, Kristin (2015). “Prevent ‘New Mediocre’ From Becoming ‘New Reality’”. IMF Survey (IMF–World Bank Spring Meetings), April 9, 2015. Retrieved from

- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/NEW040915A.htm>
28. McGeever, Jamiie (2015). "Stocks gain momentum, Europe at seven-year high". Reuters, April 9, 2015. Retrieved from <http://www.reuters.com/article/2015/04/09/us-markets-global-idUSKBN0N001520150409>
 29. Mearsheimer, A. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. (13-14) New York: Norton.
 30. Morris, Ian (2015). The Lunch Question. Stratfor, February 11, 2015. Retrieved from https://www.stratfor.com/weekly/lunch-question?mc_cid=833f04473a&mc_eid=72221fd4b4
 31. Nikolić, G, & Igrutinović, M. (2012). "Globalni položaj EU – politički i ekonomski aspekti". *Nacionalni interes*, br. 3/2012 (171-195). Beograd: IPS.
 32. Pettis, M. (2013). How China Can Rebalance Its Economy Within A Decade. *Economy Watch*. Retrieved from <http://www.economywatch.com/features/china-rebalance-economy-within-decade.06-09.html>
 33. Roach, Stephen (2015). "China's New Normal and America's Old Habits". Project-syndicate. March 30, 2015. Retrieved from <http://www.project-syndicate.org/commentary/china-new-normal-risks-by-stephen-s--roach-2015-03#CXURF22z1VUVLU1h.99>
 34. Roubini, Nouriel (2015). "Signs of Life in the Eurozone". Project-syndicate, March 31, 2015. Retrieved from [www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-fragile-recovery-by-nouriel-roubini-2015-03#FobeltwJ34xWmul.99](http://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-recovery-by-nouriel-roubini-2015-03#FobeltwJ34xWmul.99)
 35. Samuel, Rines (2015). "The Feds Big Role in the Oil-Price Game". *The National Interest*. April 7, 2015. Retrieved from <http://nationalinterest.org/feature/the-feds-big-role-the-oil-price-game-12563>
 36. Steinbock, D. (2013). Two Visions: US and Chinese Rebalancing in Asia. *EcoMonitor*. Retrieved from <http://www.economonitor.com/blog/2013/10/two-visions-u-s-and-chinese-rebalancing-in-asia>
 37. The Economist (2015). "World GDP". March 21, 2015. Retrieved from <http://www.economist.com/news/economic-and-financial-indicators/21646778-world-gdp>
 38. The Economist (2012). Retrieved from <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2012/03/china-will-overtake-america-within-decade-want-bet>
 39. The Economist (2014). "Chinese and American GDP forecasts: Catching the eagle". *The Economist*, August 22nd 2014. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/08/chinese-and-american-gdp-forecasts>
 40. Yhome, K. (2013). East Asia Forum. Retrieved from <http://www.eastasiaforum.org/2013/06/19/the-geopolitics-of-chinas-new-energy-route>
 41. Wald, M. (2013). Shale's Effect on Oil Supply Is Not Expected to Last. November 12, 2013. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2013/11/13/business/energy->

- environment/shales-effect-on-oil-supply-is-not-expected-to-last.html?ref=international&_r=0
42. World Bank (2015). "Global Economic Prospects – Having Fiscal Space and Using". It <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>
43. Zoellick, Robert (2012). "The Currency of Power" Foreign Policy, November 2012. Retrieved from http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/08/the_currency_of_power?page=0,3 (1. 11. 2012)
44. Zhenghui, Deng (2015). "Is America Trying to Contain China?" *The National Interest*. April 6, 2015. Retrieved from <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/america-trying-contain-china-12555?page=show>

FUNDAMENTI I EFEKTI RECENTNE MONETARNE POLITIKE U RAZVIJENIM ZEMLJAMA

FUNDAMENTALS AND EFFECTS OF RECENT MONETARY POLICY IN DEVELOPED COUNTRIES

Dr Damir ZAKLAN
Ekonomski fakultet, Mostar

Sažetak

Savremena monetarna politika u razvijenim zemljama kao svoj krajnji cilj ima uglavnom samo stabilnost cijena, pri čemu ostvarenje zasniva na strategiji direktnog targetiranja inflacije. Globalna hipotekarna kriza je implicirala nekonvencionalne mjere date politike u vidu minimalne, skoro nulte referentne kamatne stope, uz ostvarenu ili dopuštenu masivnu ekspanziju mase primarnog novca u pomenutim zemljama. Takav akomodativni karakter politike novca nije ugrozio njenu izvornu – antiinflacionu ulogu, premda je očekivano bio nedovoljan u pogledu omogućavanja zadovoljavajućeg privrednog rasta u tim zemljama.

Ključne riječi: *monetarna politika, direktno targetiranje inflacije, razvijene zemlje, globalna hipotekarna kriza.*

Abstract

Price stability prevails as only contemporary monetary policy goal in developed countries wherein its achievement is based on strategy of direct inflation targeting. Global mortgage crisis implied unconventional measures of given policy in form of minimized, almost zero reference interest rate along with realized or permitted massive expansion of base money in the mentioned countries. Such accommodative character of money policy hasn't jeopardized its basic – antiinflationary role, although being insufficient to enable satisfactory economic growth in those countries.

Kew words: *monetary policy, direct inflation targeting, developed countries, global mortgage crisis*

UVOD

Među ekonomistima je, uglavnom, postojalo neslaganje po pitanjima efektivnosti i efikasnosti monetarne politike. (Neo)kejnzijanci su je shvatali kao anticiklično, dominantno antirecesiono oruđe zasnovano na diskrecionoj volji nosioca, a monetaristi kao antiinflaciono, usmjereno propisanim dugoročnim pravilima postupanja. Savremeni ekonomisti su najvećim dijelom čvrsto uvjereni u neophodnost antiinflacione orijentacije politike novca, i to u razvijenim zemljama (RZ) metodom direktnog targetiranja inflacije, na čemu se inače temelji operativna manifestacija date politike u većini takvih zemalja.

Naznačeni moderni pristup ne isključuje akomodativnu monetarnu politiku u slučaju recesivnih kriza, što potvrđuje antikrizna praksa recentne takve, globalne hipotekarne. No, potpuna nekonvencionalnost tada preduzetih antikriznih mjera u sferi politike novca, izraženih skoro ili praktički nultom referentnom kamatnom stopom i ostvarenom ili dopuštenom masivnom ekspanzijom mase primarnog novca, a posebno perzistentnost tih mjera koje od kraja 2008. g. skoro nepromijenjeno traju do danas, otvorila je pitanje validnosti (percipirano) bazične – antiinflacione uloge monetarne politike, kao i njene anticiklične performansnosti u cjelini.

Ovaj rad, koji se bavi tim pitanjem tretira relevantne empirijske aspekte politike novca u RZ raščlanjenih na: evrozonu, SAD i ostale RZ, reprezentovane (preostalim članicama grupacije G-7, neobuhvaćenih

evrozonom i SAD, odnosno): Japanom, Velikom Britanijom i Kanadom, naznačavajući najprije osnovu, a potom učinke te politike u navedenim prostorima. Njime se obuhvata period od 2003–13. godine, koji uz krizne (od 2007–09) godine uključuje u jednakom obimu one pret- i postkrizne.

1. RELEVANTNA PRAKSA MONETARNE POLITIKE U EVROZONI

Monetarnu politiku u evrozoni vodi tzv. eurosistem („Eurosystem“), sačinjen od Evropske centralne banke („European Central Bank – ECB“) i centralnih banaka zemalja-članica te zone.¹ Ključni krajnji monetarno-politički cilj te institucije, inače jasno naznačen Maastrichtskim sporazumom, je stabilnost cijena, pri čemu se ne isključuje podrška drugim ekonomsko-političkim ciljevima, ali takva da ne ugrožava ostvarenje (navedenog) prioritarnog. Od njih se kao najznačajniji navode: održiv i neinflatorni ekonomski rast, puna zaposlenost, te visok nivo konkurentnosti privrede, ekološkog kvaliteta življenja i naučno-tehničkog progresa na datom prostoru.

Opredjeljenje za ovakvu ciljnu funkciju politike novca je proizašlo iz doktrinarnih stavova po kojima je stabilnost cijena ona cjenovna pozicija koja optimalno pridonosi realnom privrednom rastu, te da monetarna politika svojim direktnim, odnosno aktivnim usmjerenjem ka

¹ O relevantnoj praksi (recentne) monetarne politike u evrozoni vidjeti šire u: ECB [2011], str. 13-129; *ECB Annual Report - 2003*, str. 16-47; 2004, str. 16-50; 2005, str. 18-54; 2006, str. 16-58; 2007, str. 18-64; 2008, str. 16-61; 2009, str. 16-62; 2010, str. 16-61; 2011, str. 14-55; 2012, str. 13-55 i; 2013, str. 13-54, te; ECB online [2014].

realnom sektoru ne može ostvariti trajniji propulzivni učinak, već jedino destabilizovati ekonomiju. Jedini trajni efekat koji može generisati je u području cijena, pri čemu njene mjere djeluju sa vremenskim zaostatkom koji je dug, promjenljiv i neizvjestan. Tu činjenicu koja proizlazi iz kompleksnosti međunarodna monetarnih i realnih makroekonomskih varijabli, te djelovanja ekonomskih šokova diferencirane prirode, veličine i trajanja potencira u slučaju eurosistema učinak koji institucionalna turbulencija oličena u tranziciji odgovarajućih članica Evropske unije („European Union – EU“) u evrozoni ostvaruje na motivaciju i ponašanje svih ekonomskih aktera na datom području.

Monetarno-politička koncepcija djelovanja eurosistema morala je stoga biti profilisana kroz: a) prioritet stabilnosti cijena, kojim se stabilizuju inflatorna očekivanja i promoviše realan privredni rast; b) široku informacionu i modelsku osnovu za izvođenje inflacione prognoze u srednjoročnom, odnosno dugoročnom periodu kao intermedijarnog targeta posmatrane politike, te ustanovljavanja njenih potrebnih mjera saglasno tim predviđanjima, uz; c) transparentnost ciljeva i metoda politike novca u funkciji njenog performansnijeg djelovanja. U težnji da osnaži kredibilnost i odgovornost date politike, a posebno njen učinak na stabilizaciju inflatornih očekivanja i inflacije, eurosistem je izvršio kvantifikovanje Maastrichtskim sporazumom načelno utvrđenog cilja stabilnosti cijena, i to na nivou inflacije *ne veće od, ali bliske 2%*, u okviru srednjeg roka, te

objavio tako kvantifikovanu cjenovnu projekciju.

Eurosistem je kao mjeru inflacije ustanovio tzv. harmonizovani indeks potrošačkih cijena („Harmonised Index of Consumer Prices – HICP“), u čijoj konstrukciji robe učestvuju sa oko 3/5, a usluge 2/5. Odustao je od blage deflacije kao izraza stabilnosti cijena, pošto ona generiše slične štete onim inflacije, onemogućavajući pri tome aktivno djelovanje monetarne politike putem kamatne stope, u čijem kretanju naniže postoji prirodna granica. Stopa inflacije od blizu 2% je odabrana kao indikator stabilnosti cijena, jer su indeksi cijena generalno skloni da stvarnu inflaciju prikazuju većom (zbog potcjenjivanja kvalitativnih unapređenja roba i usluga), kao i radi isključenja mogućnosti koja bi prijetila u slučaju postavljanja cjenovne projekcije blizu nule da pojedini regioni u uslovima regionalne ekonomske neuravnoteženosti i različite cjenovne dinamike u okviru evrozone trpe deflaciju i njene štetne konsekvence. Namjerno nije preciziran raspon srednjeg roka kako bi u situaciji pojačane neizvjesnosti kojom je evrozona (primarno) izložena postojao fleksibilan vremenski okvir za potrebno djelovanje.

U svom oblikovanju optimalnog puta ostvarenja definisanog cilja (stabilnosti cijena), eurosistem je odabrao *strategiju kombinovanja targetiranja monetarnih agregata i direktnog targetiranje inflacije*. Targetiranje monetarnih agregata u čistom vidu nije došlo u obzir zbog signifikantnosti uticaja i drugih (pored monetarnih agregata) intermedijarnih varijabli na cijene u

evrozoni, te učinka institucionalne transformacije kakav predstavlja njen nastanak (pored dejstva i ostalih specijalnih faktora) na destabilizaciju monetarnog multiplikatora i tražnje, odnosno brzine opticaja novca (što samo po sebi umanjuje prikladnost targetiranja monetarnih agregata) na prostoru predmetne integracije. Direktno targetiranje inflacije kao isključiva orijentacija politike novca nije odabrano prvenstveno zbog (njegovog) marginalizovanja značaja monetarnih agregata kao dugoročnog faktora cijena, što je za programski čvrsto antiinflaciono usmjerenu monetarnu vlast u evrozoni (bilo) potpuno neprihvatljivo. Uz to, ono

podrazumijeva jasnu modelsku konstrukciju ekonomije primjene, koja za evrozonu još nije utvrđena, te proizlazeće (definisane) kraće periode izvođenja zadovoljavajuće precizne inflacione prognoze, što za evrozonu trenutno nije moguće.

Targetiranje deviznog kursa je isključio zbog strukturnih karakteristika ekonomije evrozone izraženih: a) nefleksibilnošću tržišta radne snage i njenom niskom mobilnošću, na što ukazuje znatna (prosječna) stopa nezaposlenosti u evrozoni od 9,52% u periodu od 2003–13. g. (Tabela 1); b) masivnošću javnog sektora, što indiciraju visoke (u prosjeku) stope javnih prihoda i

Tabela 1. Osnovne makroekonomske performanse razvijenih zemalja (RZ) - u %

Zona/ zemlja	Godina											2003-13 ¹
	2003	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	2013	
	Stopa realnog ekonomskog rasta²											
Evroz.	0,7	2,2	1,7	3,3	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,6	-0,7	-0,5	0,82
SAD	2,8	3,8	3,4	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,9	1,83
Japan	1,7	2,4	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,5	1,4	1,5	0,86
V. Brit.	3,9	3,2	3,2	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,8	1,37
Kanada	1,9	3,1	3,2	2,6	2,0	1,2	-2,7	3,4	2,5	1,7	2,0	1,89
	Stopa inflacije³											
Evroz.	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	2,7	2,5	1,4	2,04
SAD	1,9	3,2	3,7	2,2	4,1	0,7	1,9	1,7	3,1	1,8	1,2	2,31
Japan	-0,3	0,5	-0,7	0,3	0,6	1,1	-2,0	-0,3	-0,3	-0,2	1,4	0,01
V. Brit.	1,4	1,4	2,1	2,7	2,1	3,9	2,1	3,4	4,7	2,6	2,1	2,58
Kanada	1,7	2,3	2,3	1,4	2,5	1,8	0,8	2,2	2,7	0,9	0,9	1,78
	Stopa nezaposlenosti											
Evroz.	9,1	9,3	9,2	8,5	7,6	7,7	9,7	10,2	10,2	11,4	12,1	9,52
SAD	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,81
Japan	5,2	4,7	4,4	4,1	3,8	4,0	5,1	5,0	4,6	4,3	4,0	4,49
V. Brit.	5,0	4,8	4,9	5,5	5,4	5,7	7,7	7,9	8,1	8,0	7,6	6,39
Kanada	7,6	7,2	6,8	6,3	6,1	6,2	8,3	8,0	7,4	7,3	7,1	7,10

1 Prosječne stope realnog ekonomskog rasta i inflacije predstavljaju geometrijski, a prosječna stopa nezaposlenosti aritmetički prosjek.

2 Stopa realnog ekonomskog rasta je određena kao stopa rasta realnog bruto-društvenog proizvoda.

3 Stopa inflacije je izražena godišnjom stopom rasta cijena ili njihovim rastom na kraju (date) godine u odnosu na kraj (one) prethodne.

Izvor: IMF [2014] i *ECB Statistics Pocket Book* [2006, 2010 i 2012], te samostalni proračuni autora na osnovu tih izvora.

rashoda, te budžetskog deficita i javnog duga primjerene evrozoni od: 45,3% i 48,5%, 3,28% i 77,9%, respektivno u analognom razdoblju (Tabela 2) i; c) malom ekonomskom otvorenosti (po liniji roba i usluga) prema inostranstvu, na što upućuje relativno nizak (prosječni) nivo stopa izvoza i uvoza roba i usluga svojstvenih evrozoni od 22,3% i 21%, respektivno (uz njen

finansijskog sektora u vidu kamatne senzitivnosti ekonomskih aktera tog prostora, na što ukazuju (u prosjeku) više (uzete sumarno) stope kredita i depozita (kod kreditnih institucija² u evrozoni vs. (takođe zbitnim) onima tržišne kapitalizacije i nedospjelih („outstanding“) izdanja domaćih obveznica u tom domenu od: 126,7%, 110,1%, 53,6% i 141,4%, respektivno

Tabela 2. Osnovna obilježja fiskalnog sektora ekonomija RZ
- u % od nominalnog GDP¹

Zona/ zemlja	Godina											2003- 13 ²
	2003	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	
	Stopa javnih prihoda											
Evroz.	45	45	45	45	45	45	45	45	45	46	47	45,3
SAD	29	29	31	32	32	30	28	29	29	29	31	29,9
Japan	28	28	29	31	31	32	30	30	31	31	32	30,2
V. Brit.	36	36	37	37	37	37	36	36	37	37	38	36,6
Kanada	44	43	44	44	44	42	43	42	42	41	41	42,8
	Stopa javnih izdataka											
Evroz.	48	47	47	47	46	47	51	51	50	50	50	48,5
SAD	35	35	35	35	36	38	43	41	40	39	38	37,8
Japan	36	34	34	34	33	36	40	39	41	40	40	37,0
V. Brit.	39	40	40	40	40	42	47	46	45	45	44	42,4
Kanada	44	42	43	42	42	43	47	47	46	45	44	44,1
	Stopa budžetskog salda											
Evroz.	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7	-3,0	-3,28
SAD	-6,3	-5,8	-4,6	-3,4	-4,0	-7,8	-14,7	-12,5	-11,0	-9,7	-7,3	-7,93
Japan	-7,8	-5,9	-4,8	-3,7	-2,1	-4,1	-10,4	-9,3	-9,8	-8,7	-8,4	-6,82
V. Brit.	-3,5	-3,5	-3,4	-2,8	-2,9	-5,0	-11,3	-10,0	-7,8	-8,0	-5,8	-5,81
Kanada	0,1	1,0	1,7	1,8	1,5	-0,3	-4,5	-4,9	-3,7	-3,4	-3,0	-1,26
	Stopa javnog duga											
Evroz.	69	70	70	69	66	70	80	86	88	93	95	77,9
SAD	59	65	65	64	64	73	86	95	99	102	105	79,6
Japan	170	181	186	186	183	192	210	216	230	237	243	203,1
V. Brit.	39	40	42	43	44	52	67	78	84	89	90	60,7
Kanada	77	73	72	70	67	71	81	83	84	88	89	77,6

1 GDP („Gross Domestic Product“): bruto-društveni proizvod.

2 Prosječne stope predstavljaju aritmetički prosjek.

Izvor: IMF [2014] i samostalni proračuni autora na osnovu tog izvora.

uravnotežen platni bilans u navedenom vremenskom okviru – Tabela 3), čemu od ostalih karakteristika iste vrste adekvatnu protivtežu (u prilog targetiranju kursa) nije predstavljala: 1) visoka razuđenost proizvodne baze u evrozoni i; 2) struktura njenog

u periodu od: 2006–13. g. (Tabela 4).

Od monetarnih agregata, eurosistem je ključnu ulogu dodijelio onom M3, kao kompoziciji: gotovog novca u opticaju, depozita roka oročavanja

² Oznaka „kreditne institucije“ se u EU koristi za ukupnost komercijalnih banaka i štedionica (u tom prostoru).

Tabela 3. Osnovna obilježja inostranog sektora ekonomija RZ
- u % od nominalnog GDP

Zona/ zemlja	Godina											2003- 13 ¹
	'2003	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	
	Stopa izvoza roba i usluga											
Evroz.	19	19	20	22	22	23	20	23	25	27	27	22,3
SAD	9	10	10	11	12	13	11	12	14	14	-	11,6
Japan	12	13	14	16	18	18	13	15	15	15	-	14,9
V.Brit.	26	25	27	29	27	29	28	30	32	32	31	28,7
Kanada	37	37	37	35	34	34	28	29	31	30	30	32,9
	Stopa uvoza roba i usluga											
Evroz.	17	18	19	21	21	22	19	22	24	25	24	21,0
SAD	13	15	15	16	16	17	14	16	17	17	-	15,6
Japan	10	11	13	15	16	18	12	14	16	17	-	14,2
V.Brit.	28	28	29	31	29	32	30	32	34	34	33	30,9
Kanada	33	33	33	33	32	33	30	31	32	32	32	32,2
	Stopa salda (tekućeg računa) platnog bilansa											
Evroz.	0,3	0,6	-0,3	-0,1	0,3	-1,0	-0,6	-0,4	0,0	1,2	2,4	0,22
SAD	-4,5	-5,1	-5,6	-5,8	-4,9	-4,6	-2,6	-3,0	-2,9	-2,7	-2,3	-4,02
Japan	3,2	3,7	3,6	3,9	4,9	3,3	2,9	3,7	2,0	1,0	0,7	3,00
V.Brit.	-1,7	-2,0	-1,8	-2,8	-2,2	-0,9	-1,4	-2,7	-1,5	-3,7	-3,3	-2,19
Kanada	1,2	2,3	1,9	1,4	0,8	0,1	-2,9	-3,5	-2,8	-3,4	-3,2	-0,75

¹ Prosječne stope predstavljaju aritmetički prosjek.

Izvor: IMF [2014]; WB [2014] i; *ECB Statistics Pocket Book* [2005-14], te samostalni proračuni autora na osnovu tih izvora.

do 2 g., depozita otkaznog roka do 3 mjeseca, REPO aranžmana, akcija izdanja fondova novčanog tržišta i dugovnih hartija od vrijednosti roka dospjeća do 2 g. Datij ulozij je dao samo *referencijalno* značenje, nalazeći stopu rasta M3 od 4,5% konzistentnom svom (vrhovnom monetarno-političkom) cilju stabilnosti cijena. S obzirom na referencijalni karakter te stope, odstupanje stvarnog stepena povećanja M3 od nje ne implicira automatsku obavezu za datog aktera politike novca u pogledu (njegovog) preduzimanja bilo kakvih korektivnih akcija. Za takvo eventualno postupanje neophodno je sagledavanje i drugih monetarnih agregata kao što su u prvom redu krediti privatnom sektoru i

onaj M1 (klasična novčana masa, inače blisko vezana za agregatnu potrošnju), te faktora tražnje novca.

Na liniji direktnog targetiranja inflacije eurosistem koristi nekoliko modela koji zasnivajući se na faktorima: GDP, agregatne tražnje, tržišta rada i kapitala, fiskalne politike, deviznog kursa, platnog bilansa, finansijskih tržišta i bilansne pozicije relevantnih ekonomskih aktera, te operišući od (date) monetarne vlasti identifikovanim ekonomskim šokovima omogućavaju izvođenje prognoze inflacije pri datim kratkoročnim kamatnim stopama, od kojih se prvorazredna važnost pridaje *kamatnoj stopi na tržištu jednodnevnog međubankarskog kredita* („Euro Overnight Index Average – EONIA“).

Tabela 4. Osnovna obilježja finansijskog sektora ekonomija RZ
- u % od nominalnog GDP

Zona/ zemlja	Stanje krajem godine								2006- 13 ¹
	2006	'07	'08	'09	'10	'11	'12	2013	
	Stopa kapitalizacije tržišta akcija ²								
Evrozona	72	73	38	49	50	41	47	58	53,6
SAD	140	138	80	105	115	101	115	-	113,2
Japan	109	102	66	67	75	60	62	-	77,3
V. Britanija	153	135	69	127	135	118	123	-	122,8
Kanada	130	150	65	123	134	107	111	-	117,0
	Stopa nedospjelih („outstanding“) izdanja domaćih obveznica ³								
Evrozona	115	119	131	152	153	155	155	152	141,4
SAD	155	161	167	178	173	170	-	-	167,2
Japan	193	203	228	229	260	262	242	246	233,0
V. Britanija	50	48	45	70	72	70	-	-	59,0
Kanada	79	83	67	97	90	85	92	93	85,7
	Stopa kredita domaćih depozitno-kreditnih institucija ⁴								
Evrozona	116	123	127	132	134	131	129	123	126,7
SAD	54	57	58	54	53	51	51	50	53,5
Japan	100	99	106	111	106	110	111	113	106,9
V. Britanija	97	103	103	108	102	96	96	93	99,6
Kanada	-	81	80	86	86	106	108	111	93,7
	Stopa depozita kod domaćih depozitno-kreditnih institucija ⁵								
Evrozona	94	100	107	114	117	116	116	116	110,1
SAD	56	58	61	65	64	67	68	70	63,6
Japan	150	153	159	173	172	182	185	192	170,7
V. Britanija	81	84	93	104	103	97	97	96	94,1
Kanada	-	79	81	89	89	89	90	93	87,1

1 Prosječne stope predstavljaju aritmetički prosjek, za period pokriven podacima.

2 Obuhvata za evrozonu samo berzanske akcije svih domaćih kompanija, a za ostale zemlje takve izuzev (onih izdanja) investicionih fondova.

3 Obuhvata za evrozonu samo takve denominovane u EUR. Za SAD i V. Britaniju nedostaju podaci za 2012. i 2013. g. zbog promijenjene metodologije BIS po kojoj se ne iskazuju podaci o domaćim obveznicama zemalja čije centralne banke ne dostavljaju podatke o tim, već jedino ukupnim, odnosno (zajedno) domaćim i međunarodnim obveznicama.

4 Ne obuhvata za: evrozonu uzajamne kredite tih institucija i one odobrene fondovima novčanog tržišta; SAD i Japan međubankarske kredite; V. Britaniju međubankarske kredite zaključno sa 2009. g., a nakon te godine uzajamne kredite navedenih institucija, te u cjelokupnom razdoblju još ni inostrane kredite datih institucija.

5 Ne obuhvata za: evrozonu uzajamne depozite tih institucija i depozite fondova novčanog tržišta; V. Britaniju, nakon 2009. g. uzajamne depozite tih institucija i kod njih držane inostrane depozite.

Izvor: IMF [2014]; WB [2014]; BIS [2009, 2012 i 2014]; EC [2014]; *ECB Statistical Data Warehouse* [2014]; Board of Governors of the FRS, *Federal Reserve Statistical Release: Financial Accounts of the USA* [2012 i 2014]; *BoJ Statistics* [2014]; *BoE Statistics* [2014] i; *BoC Banking and Financial Statistics* [2012 i 2014], te samostalni proračuni autora na osnovu tih izvora.

Potom, dati akter politike novca utvrđuje potrebnu vrijednost tog svog *operativnog targeta* za dobijanje prognoze inflacije ekvivalentne krajnjem cilju te politike. On dalje djeluje prvenstveno referentnom kamatnom stopom kao minimalno prihvatljivom/fiksnom kamatnom stopom kod svojih odgovarajućih REPO operacija, te obimom ponuđenih

rezervi kreditnim institucijama pri REPO operacijama na postizanje specificiranih vrijednosti operativnog i krajnjeg cilja svoje monetarne politike.

Dati instrumenti monetarne politike tendiraju da po dvije bitne linije: kamatnom stopom i masom primarnog novca utiču na kamatnu stopu na tržištu jednodnevnog međubankarskog kredita, a preko nje na ukupno stanje

tržišta novca i privrede. U tom smislu je relevantna zvanična kamatna stopa umanjena sa 2,75% na 2% (putem dvije odluke) u toku 2003. g., da bi ostala nepromijenjena u 2004. g., pa bila uvećana do 4,25% (na osnovu devet odluka) od decembra 2005. do oktobra 2008. g., te dalje do maja 2009. g. (temeljem sedam odluka) redukovana na 1%, a potom nakon stagnacije u 2010. g. bila podignuta u prvoj polovini 2011. g. (na osnovu dvije odluke) do 1,5% i konačno snižena na 0,15% (kroz šest odluka) u ostatku posmatranog razdoblja.³

Praksa monetarno-političkog djelovanja eurosistema u periodu do izbivanja globalne hipotekarne krize (u daljem tekstu, samo: krize) je indicirala vrlo malu razliku između referentne kamatne stope kao minimalno prihvatljive kamatne stope pri njegovim glavnim REPO operacijama i minimalne prihvaćene kamatne stope kod tih operacija, te takođe malu razliku tih stopa u odnosu na EONIA (stopu), upućujući na to da je on uspješno procjenjivao relaciju bankarskih rezervi i relevantne kamatne stope na tržištu novca, odnosno vršio indirektno usmjeravanje te stope.⁴ No, u (post)kriznom vremenskom okviru, EONIA je bila znatno ispod relevantne oficijelne (fiksne) kamatne stope kod odgovarajućih REPO operacija, zapravo bliska zvaničnoj depozitnoj kamatnoj stopi eurosistema, indicirajući opreznostu hiperlikvidnost kreditnih institucija na prostoru evrozone.⁵

³ Vidjeti: ECB online [2014].

⁴ O tome vidjeti: ECB [2011], str. 100.

⁵ O tome vidjeti u: ECB *Annual Report* - 2011, str. 14; 2012, str. 79 i; 2013, str. 85.

Navedena kamatna kretanja pratio je u pretkriznom periodu (2003–06. g.) (u prosjeku) znatno brži (7,62%), a nakon toga (2006-13. g.) sporiji, premda ne u tom stepenu (3,7%), te tako za cijelo analizirano razdoblje jasno viši (5,11%) rast relevantnog monetarnog agregata – M3 u odnosu na referentnu vrijednost (4,5%).⁶ Pri tome je ekspanzija tog agregata u ukupnom posmatranom periodu bila dominantno fundirana na agregatu M1 (za analogna (pod)razdoblja, uz njegove (prosječne) stope rasta od: 9,41%, 5,34% i 6,8%, respektivno), prvenstveno usljed preniskih kamatnih stopa u skoro cijelom tom razdoblju.⁷ Prekomjerna monetarna ekspanzija u pretkriznom vremenskom okviru je bila dominantno zasnovana na akomodativnoj politici novca eurosistema, čiji karakter nije promijenilo ni njegovo (naznačeno) povećanje relevantne oficijelne kamatne stope krajem tog i početkom narednog perioda. U početku onog prvopomenutog (odnosno, u uslovima ekonomske neizvjesnosti pri nastanku evrozone) data ekspanzija je prirodno bila zasnovana na neophodnosti restrukturisanja portfolija relevantnih ekonomskih aktera od dugoročnijih i rizičnijih ka likvidnijim i sigurnijim aktivama. Deceleracija monetarnog rasta koja je uslijedila u drugopomenutom razdoblju je proistekla iz njemu primjerene destimulativne poslovne klime i (nužnosti) razduženja privatnog, te konsolidacije fiskalnog sektora predmetne ekonomije, što nije mogla adekvatno amortizovati

⁶ Izvor podataka: Samostalni proračuni autora na osnovu - ECB *Press Releases: Monetary Developments in the Euro Area* [2004-14].

⁷ Op. cit.

ni dopuštena masivna kumulacija primarne likvidnosti u evrozoni. Stoga njen stvarni efekat nije bio ubrzan, već čak (u prosjeku) usporen rast mase primarnog novca u evrozoni u (post) kriznom, odnosno od kraja 2008. g. (do onog 2013. g.: 3,93%) nasuprot prethodnom vremenskom okviru (od konca 2003. do onog 2008. g.: 12,39%).⁸

U toku svog postojanja u punom kapacitetu (od 2003–13. g.) eurosistem je uspio ostvariti (uz zanemarljivo odstupanje) svoj vrhovni monetarno-politički cilj (Tabela 1) – stabilnost cijena (inflacija (u prosjeku) po stopi od 2,04%), istina uz minoran (prosječni) realni privredni rast (0,82%) i (kako je već navedeno) visoku nezaposlenost (9,52%). Ovakva nepovoljna realna ekonomska kretanja su pored izuzetnim recesionim faktorima kao što su: rat u Iraku i recentna globalna kriza, te (potom) ona dužnička u evrozoni fundamentalno bila uslovljena naglašenom imperfektnošću tržišta radne snage, odnosno (njenom) strukturnom nezaposlenošću (koja inače (u slučaju evrozona) prvenstveno izvire iz naglašenih (zakonskih) pogodnosti radnicima u pogledu održanja radnih mjesta i formiranja plata, te visokih nadoknada za nezaposlenost uz (isto takvo) oporezivanje radne snage), te (pored tog, drugim razlozima izazvanom) nedovoljnom mikroekonomskom efikasnošću u evrozoni.

2. RELEVANTNA PRAKSA MONETARNE POLITIKE U SAD

Monetarnu politiku u SAD vodi centralna banka te zemlje, nazvana *Federalni rezervni sistem* („Federal Reserve System – FRS“), inače nastala prilično kasno (1913. g.) zbog generalnog otpora (nepovjerenja i straha) javnosti u toj zemlji prema centralizaciji moći, posebno u domenu kojeg zahvata institucija jednog ovakvog tipa.⁹ *Krajnji ciljevi* te politike u ovoj zemlji su: a) *maksimalna zaposlenost*; b) *stabilnost cijena* i; c) *umjerenost dugoročnih kamatnih stopa*. Sumarno gledano, oni (danas) obuhvataju ukupnu performansnost privrede date zemlje, za razliku od njihove inicijalne verzije, koja ih je svodila samo na stabilnost domaćeg bankarskog sektora, i to preko eskontnih kredita (mada se njima moglo uticati na novčanu masu i kamatne stope). Za razliku od vlade SAD, koja je po zakonu obavezna jednako vrednovati ciljeve ekonomskog razvoja i stabilnosti, FRS, po zakonu samostalan u njihovom rangiranju je (još od početka 80-ih godina prošlog vijeka) do izbivanja krize (istaknuti) primat davao dezinflaciji (prepuštajući privrednu ekspanziju (pretežno) nemonetarnim granama ekonomske politike), da bi potom akceptirao, tzv. balansirani pristup predmetnim ciljevima, odnosno akomodativnu politiku novca, zasnivajući takvu orijentaciju na shvatanju po kome su navedeni ciljevi generalno komplementarni, pri čemu u slučaju

⁹ O predmetnoj praksi savremene monetarne politike u SAD vidjeti šire u: Mishkin [2006], str. 335-354 i 411-430; Board of Governors of the FRS *The FRS Purposes and Functions* [2005], str. 1-25; Board of Governors of the FRS *Annual Report* – 2003, str. 3-57; 2004, str. 3-51; 2005, str. 3-54; 2006, str. 3-59; 2007, str. 3-82; 2008, str. 3-92; 2009, str. 3-95; 2010, str. 5-69; 2011, str. 5-81; 2012, str. 5-48 i; 2013, str. 5-37, te; Board of Governors of the FRS online [2014].

⁸ Izvor podataka: Samostalni proračuni autora na osnovu – ECB *Monthly Bulletin* [2004–14].

njihove (eventualne) konfliktnosti, trebaju biti jednako valorizovani.¹⁰

Prekrizna monetarna strategija FRS se može tako kvalifikovati kao *implicitno targetiranje inflacije*, s obzirom na to da je podrazumijevala: a) stabilnost cijena kao stvarni prioritetni krajnji cilj; b) uvažavanje svih bitnih informacija pri izvođenju prognoze inflacije; c) ignorisanje (relevancije) veze monetarnih agregata i cijena i; d) mijenjanje tekućih vrijednosti instrumenata politike prema (ustanovljenoj) prognozi inflacije. Od direktnog targetiranja inflacije se razlikovala nepostojanjem definisane targetne vrijednosti inflacije i manjom transparentnošću (čime potencijalno i većom neodgovornošću).

Naznačeni (post)krizni *balansirani pristup* FRS je najprije implicitno, a poslije i eksplicitno dao jednaku važnost *ciljevima privredne stabilnosti i rasta* u smislu respektovanja veličine odstupanja u realizaciji tih ciljeva i potrebnog vremena za tu realizaciju. Početkom 2012. g., data centralna banka je nalazeći monetarnu politiku presudnim faktorom (kretanja) cijena specificirala (dugoročnu) stopu *inflacije* od 2% kao *ravnotežnu*, uzimajući pri tome indeks cijena roba i usluga iz domena lične, odnosno potrošnje domaćinstava („Personal Consumption Expenditures Price Index – PCEPI“)¹¹ kao relevantni indikator inflacije. Dati indeks je inače uži od standardnog američkog indeksa lične potrošnje („Consumer Price Index – CPI“), koji uz izdatke domaćinstava uključuje i one neprofitnih organizacija

koje opslužuju domaćinstva. Tretirajući (ne)zaposlenost (i sa njom povezanu dinamiku proizvodnje) znatnim dijelom nemonetarno determinisanom, te njene činioce promjenljivim i teško mjerljivim, FRS nije utvrdio (dugoročnu) *normalnu stopu nezaposlenosti*, već samo njenu *aproksimaciju* u vidu procijenjenog raspona vrijednosti te stope, podložnog preispitivanju i eventualnoj reviziji svake godine. Ishodišna vrijednost tog raspona je bila: 5,2-6%, dok je recentna: 5,2-5,8%.¹²

Svoju monetarnu strategiju implicitnog targetiranja inflacije, pa akomodativnog rasta mase novca, FRS je zasnovao na svom: 1) generalno programski blažem (nego eurosistem) antinflationom opredjeljenju, što je isključilo targetiranje monetarnih agregata (čak i) kao (dopunsku) opciju, pogotovo u uslovima ekonomske liberalizacije i sa njom povezanom oscilatornosti monetarne brzine opticaja, te; 2) strukturnim obilježjima domaće ekonomije, koja su odbacila targetiranje deviznog kursa kao moguću monetarnu strategiju. Ta obilježja uključujući: a) znatnu zatvorenost američke privrede po liniji roba i usluga, koju indiciraju veoma niske (prosječne) stope izvoza i uvoza roba i usluga: 11,6% i 15,6%, respektivno (uz deficitni platni bilans odnosne ekonomije (4,02%)) u periodu od 2003–13. g. (Tabela 3); b) kamatnu nesenzitivnost domaćih ekonomskih aktera, na koju upućuju više stope (u prosjeku): tržišne kapitalizacije i nedospjelih („outstanding“) izdanja domaćih obveznica u SAD nasuprot

¹⁰ Vidjeti Board of Governors of the FRS *Federal Reserve Press Release* [2012].

¹¹ Vidjeti [2014] <http://en.wikipedia.org>

¹² Vidjeti: Board of Governors of the FRS. *Federal Reserve Press Release* [2012] i; Board of Governors of the FRS – FOMC [2014].

onimakredita i depozita (kod američkih depozitnih institucija)¹³ u razdoblju od 2006–13. g.: 113,2%, 167,2%, 53,5% i 63,6%, respektivno (Tabela 4) i; c) voluminoznost fiskalnog sektora SAD, koju iskazuju znatne (prosječne) stope javnih prihoda i rashoda, te budžetskog deficita i javnog duga: 29,9%, 37,8%, 7,93% i 79,6%, respektivno svojstvene SAD u periodu od 2003–13. g. (Tabela 2) su nadmašila oprečan impakt (u prilog targetiranju kursa): 1) razuđenosti domaće proizvodne baze, te; 2) fleksibilnosti tržišta radne snage i njene znatne mobilnosti u SAD, na što ukazuje blago iznadravnotežna (prosječna) stopa nezaposlenosti u datoj zemlji u istovjetnom razdoblju od 6,81% (Tabela 1).

Do izbijanja, odnosno kulminacije krize (i to, od početka 90-ih godina prošlog vijeka), monetarna vlast SAD se u funkciji realizacije svojih krajnjih ciljeva *primarno* usmjeravala na *kamatnu stopu na jednodnevne međubankarske kredite* („federal funds rate“), koja je inače ranije, u 50-tim i 60-im godinama, predstavljala krajnji cilj (zbog toga procikličke) politike novca u ovoj zemlji, a u 70-tim i 80-tim godinama jedan od, pored monetarnih agregata, premda dominantan u odnosu na njih intermedijarnih ciljeva te, tada takođe pretežno procikličke i u rezultanti prorecesione politike. Data stopa kao recentni operativni target monetarne politike u SAD je u analiziranom periodu najprije umanjena sa 1,25% na 1% (jednom odlukom) u 2003. g., da bi potom bila uvećavana od juna 2004. do juna 2006. g. (na osnovu sedamnaest odluka) do

5,25%, pa redukovana (temeljem devet odluka) na 1% od septembra 2007. do oktobra 2008. g., da bi se od decembra te godine determinisala u formi *raspona* od 0–0,25%.¹⁴

U pretkriznom vremenskom okviru, FRS je iskazao visoku efektivnost u realizaciji posmatranog targeta, što indicira prosječno odstupanje stvarne od targetne vrijednosti relevantne stope od svega: 4, 3, 5 i 3 bazna poena (odnosno 1/100 procentnog poena) u toku 2003, 2004, 2005. i 2006. g., respektivno.¹⁵ U 2007. i zadnjem kvartalu 2008. g., ta efektivnost se redukovala, s obzirom na povišenu oscilatornost relevantne kamatne stope, pri kojoj je naznačeno odstupanje naraslo na 14 i 7 baznih poena, respektivno, da bi se potom, u navedenom kvartalu kroz ispoljenu enormnost te oscilatornosti, kada je dato odstupanje doseglo čak 52 bazna poena (efektivnost) minimizirala¹⁶, ukazujući na potrebu revizije ne samo instrumentalne osnove, već i operativne ciljne konstrukcije postojeće monetarne politike. Uzrok date neefektivnosti je bio u tom politikom kreiranoj masivnoj primarnoj likvidnosti, koju ilustruje uvećanje bilansa FRS od 2,5 puta u zadnjem kvartalu 2008. g.¹⁷ što je bila nužna reakcija na krizu. Posljedični nekontrolisani pad relevantne kamatne stope na tržištu novca nije mogla zaustaviti ni uvedena kamata na bankarske gotovinske rezerve, pošto su neki ključni akteri na predmetnom tržištu kao nedepozitne ustanove (a to su vladine agencije i

¹⁴ Vidjeti: Board of Governors of the FRS online [2014].

¹⁵ Vidjeti: FRBNY [2006], str. 27.

¹⁶ Izvor navedenih podataka: FRBNY [2008], str. 38.

¹⁷ Izvor podataka: Samostalni proračuni autora na osnovu FRBNY [2008], str. 28.

¹³ U „depozitne institucije“ u smislu američkih propisa spadaju tamošnje komercijalne banke i stedionice.

federalna banka specijalizovani za stambenu oblast) rezistentni na datu kamatu, jer nemaju prava na nju, a same depozitne ustanove nemoćne u postizanju efikasne arbitraže između kamate na svoje gotovinske rezerve i naznačene tržišne u uslovima regulacijom izazvane neelastičnosti njihovih bilansa.

Teorijski gledano, kamatna stopa na tržištu jednodnevnog međubankarskog kredita ne može pasti ispod one koju plaća FRS na bankarske rezerve, pošto bi je u slučaju da se to dogodi brzo vratila na granični nivo time pokrenuta arbitraža kroz ekspanziju bankarskih pozajmica na datom tržištu radi plasmana (i realizacije dodatnog prinosa) kod FRS. No, u ovom slučaju ta arbitraža nije djelovala, jer su banke bile sputane uvedenim (antikriznim) strožijim regulama kapitalizacije, zaduženosti i likvidnosti njihove djelatnosti (sa reperkusijom na (naznačenu) inhibiranost njihovih bilansa).

To je uslovalo da (kako je već pomenuto) u decembru 2008. g. FRS formuliše vrijednost svog operativnog targeta u formi naznačenog raspona čiji donji prag (0%) praktički anulira prethodni operativni pravac djelovanja monetarne politike te institucije, usmjeravajući je kroz njenu revidiranu instrumentalnu osnovu i veću transparentnost (koja je od 2012. g. uključila ne samo specifikaciju normalne stope inflacije i okvirnu aproksimaciju normalne stope nezaposlenosti (što je već pomenuto), već i inkorporiranje u izvještaje o relevantnim odlukama iz sastava date politike eksplicitno određenje najprije roka, a od 2013.

g. uslova zadržavanja, odnosno promjene postojećeg operativnog kursa predmetne monetarne politike) *direktno* prema dugoročnim kamatnim stopama, odnosno njenim ukupnim *krajnjim ciljevima*.

U periodu od 2003–13. g. FRS je ostvario (Tabela 1) *zadovoljavajuću* (prosječnu) *inflaciju* (2,31%), uz (u prosjeku) blag realni ekonomski rast (1,83%) i (pomenutu) umjereno visoku nezaposlenost (6,81%). Realne performanse američke privrede, sa veoma fleksibilnim tržištem radne snage i istaknutom inovativnošću i tehnološkom naprednošću bi izvjesno bile još povoljnije da nije došlo do nastupanja krize i atipičnih recesivnih faktora (rat u Iraku i elementarna nepogoda u vidu uragana Katrina) u datom razdoblju.

3. RELEVANTNA PRAKSA MONETARNE POLITIKE U OSTALIM RAZVIJENIM ZEMLJAMA

Monetarna politika u ostalim razvijenim zemljama, zasnovana je na *direktnom targetiranju inflacije*, što reprezentuju: Japan, Velika Britanija i Kanada, kao preostale zemlje (mimo onih obuhvaćenih evrozonom (Njemačke, Francuske, te Italije) i SAD) iz grupacije G-7. Navedene zemlje su se opredijelile za datu strategiju zbog neprimjerenosti relevantnih opcionih strategija: 1) targetiranja monetarnih agregata, pri postojećoj privrednoj deregulaciji i sa njom povezanom fluktuabilnosti brzine opticaja novca i; 2) targetiranja deviznog kursa, usljed strukturnih karakteristika svojih ekonomija.

U prilog odabranog vida targetiranja djelovala je predmetnim ekonomijama primjerena: a) masivnost javnog sektora, u vidu dominantno visokih (prosječnih) stopa javnih prihoda i rashoda, te budžetskog salda i javnog duga od: 30,2%, 37%, 6,82% i 203,1%, respektivno u Japanu; 36,6%, 42,4%, 5,81% i 60,7%, respektivno u V. Britaniji i; 42,8%, 44,1%, 1,26% i 77,6%, respektivno u Kanadi u periodu od 2003–13. g. (Tabela 2.); b) relativna zatvorenost po osnovu roba i usluga, koju indiciraju pretežno niske (u prosjeku) stope izvoza i uvoza roba i usluga: 14,9% i 14,2%, respektivno (uz suficitan platni bilans (3%)) u Japanu; 28,7% i 30,9%, respektivno (uz deficitan platni bilans (2,19%)) u V. Britaniji i; 32,9% i 32,2%, respektivno (uz (skoro) ravnotežan platni bilans) u Kanadi u analognom razdoblju (Tabela 3) i; c) kamatna nesenzitivnost ekonomskih aktera, na koju upućuju generalno više (uzete sumarno) stope (prosječne) tržišne kapitalizacije i nedospjelih („outstanding“) izdanja domaćih obveznica versus (takođe sumarnim) onima kredita i depozita (kod) depozitno-kreditnih organizacija u odnosnim zemljama u vremenskom okviru od 2006-13. g.: 77,3%, 233%, 106,9% i 170,7%, respektivno u Japanu; 122,8%, 59%, 99,6% i 94,1%, respektivno u V. Britaniji i; 117%, 85,7%, 93,7% i 87,1%, respektivno u Kanadi (Tabela 4). Naznačenim karakteristikama posmatranih zemalja nedovoljnu protivtežu (u prilog targetiranju kursa) nije predstavljala: 1) visoka razuđenost njihove proizvodne baze i; 2) generalno skoro normalna nezaposlenost u tim zemljama, iznoseći (u prosjeku) u periodu od 2003–13.

g.: 4,49%, 6,39% i 7,1% u Japanu, V. Britaniji i Kanadi, respektivno (Tabela 1).

Monetarnu politiku u Japanu¹⁸ vodi centralna banka te zemlje („Bank of Japan – BoJ“) u koordinaciji sa domaćom Vladom. *Krajnji cilj* te politike predstavlja *stabilnost cijena*, inače izraženih indeksom cijena roba i usluga iz domena potrošnje stanovništva („Consumer Price Index – CPI“), s tim da ostvarivanje tog cilja mora biti usklađeno sa opštim kursom domaće ekonomske politike. Strategija postizanja stabilnosti cijena se u analiziranom periodu (datirajući inače još od 2001. g.) do najnovijih promjena (bez mnogo respektovanja tog opšteg kursa) dominantno zasnivala na *nekonvencionalnoj deflacionističkoj*, i to *nedovoljno robusnoj* (takvoj) monetarnoj *politici* kombinovanja skoro nulte kamatne stope na tržištu novca i umjerene ekspanzije mase primarnog novca. Jedini (blagi) izuzeci su bili u pogledu kamatne stope period od marta 2007. do oktobra 2008. g., kada je ona bila oko 0,5% i monetarne baze onaj od aprila 2006. do novembra 2007. g., u kome je ona opadala po (prosječnoj) mjesečnoj stopi od 1,4%¹⁹. Nedovoljnu robusnost posmatrane politike iskazuju (u prosjeku) relativno niski intenziteti kumulacije monetarne baze i novčane mase predmetne zemlje od: 2,31% i 2,62%, respektivno u periodu od 2003-12. g.²⁰

No, data politika se recentno

¹⁸ O odgovarajućoj praksi recentne monetarne politike Japana vidjeti šire u: BoJ *Semiannual Report on Currency and Monetary Control* (Summary) [2003–13] i; BoJ online [2014].

¹⁹ Izvor podataka: Samostalni proračuni autora na osnovu – BoJ *Statistics* [2014].

²⁰ Op. cit.

pozicionirala u okvir *direktnog targetiranja inflacije*. Na toj liniji, BoJ je najprije (2008. g.) pristupio ojačavanju svoje transparentnosti, što je značilo detaljnije obrazloženje njenih odluka i brže obznanjivanje zapisnika sa sjednica posvećenih monetarnoj politici²¹, da bi potom konkretizovao (svoj) cilj stabilnosti cijena, najprije u formi raspona (decembar 2009. g.), pa pojedinačne vrijednosti od 1% (januar 2012. g.). Naposljetku je (januar 2013. g.) vrijednost *inflacije od 2%* specificirala kao „target“ politike novca (za razliku od prethodne numeričke konkretizacije preferirane vrijednosti inflacije samo kao (krajnjeg) cilja („goal“), ali ne i kao „targeta“ date politike, u smislu jasne oznake metoda njenog ostvarivanja – direktno targetiranje inflacije), uklapajući taj akt u ultraakomodativnu orijentaciju svoje monetarne politike koordinisane sa Vladinim generalnim kursom ekspanzivne ekonomske politike²². Taj novi (usklađeni) kurs monetarne politike u ovoj zemlji je doveo u 2013. g. do eruptivnog povećanja domaće monetarne baze (46,58%) nasuprot prethodnom analiziranom razdoblju (2,31%), no ni blizu srazmjerne reakcije novčane mase (4,82% vs. 2,38% u komparabilnim vremenskim okvirima).²³

Monetarna politika u Japanu je primarno usmjerena ka svom *operativnom targetu*, koji je u analiziranom periodu najprije bio izražen *masom transakcionih depozita kod BoJ*, raspona sukcesivno od JPY:

15-20 bil. (do marta 2003. g.); 17-22 bil. (do aprila 2003. g.); 22-27 bil. (do maja 2003. g.); 27-30 bil. (do oktobra 2003. g.); 27-32 bil. (do januara 2004. g.) i; 30-35 bil. (do marta 2006. g.), pa; *kamatnom stopom na jednodnevne međubankarske kredite* („uncollateralized overnight call rate“), naizmjenične vrijednosti od: 0% (do jula 2006. g.); 0,25% (do februara 2007. g.); 0,5% (do oktobra 2008. g.); 0,3% (do decembra 2008. g.); 0,1% (do oktobra 2010. g.) i; 0-0,1% (do aprila 2013. g.), te; naposljetku *rastom monetarne baze* na godišnjem nivou od JPY 60-70 bil.²⁴ Centralna banka posmatrane zemlje je iskazala visoku efektivnost u realizaciji datog targeta, potpuno očekivano s obzirom na njegovu u prvo- i trećenavedenoj verziji presudnu kontrolabilnost operativnim potencijalom date institucije. Jedini izuzetak su bili mart i april 2003. g., te april 2014. g. kada je (prosječna) stvarna vrijednost targetne veličine iznosila JPY: 22,8, 27,4 i 72,5 bil., respektivno²⁵. No, bila je potpuno djelotvorna i prema drugopomenutoj verziji tog (svog) targeta, pri čemu je njegova završna vrijednost implicirala de facto napuštanje te veličine u operativnom dejstvu predmetne monetarne politike, usmjeravajući je tako direktno ka domaćem dugoročnom finansijskom tržištu, te dalje krajnjim ciljevima posmatrane politike, u cjelini.

Japan je u posmatranom periodu karakterisala (Tabela 1) *stagnacija cijena* (odnosno, inflacija (u prosjeku) od 0,01%) uz minoran (prosječni) realni privredni rast (0,86%), ali i (pomenutu)

²¹ Vidjeti: BoJ [2008].

²² U tom smislu su BoJ i Vlada Japana izdali zajedničko saopštenje:

Government and the BoJ [2013].

²³ Izvor podataka: identičan onom u fusnoti 19.

²⁴ Vidjeti: BoJ online [2014].

²⁵ Izvor podataka: identičan onom u fusnoti 19.

nisku nezaposlenost (4,49%). Uzroci takve opšte nezadovoljavajuće ekonomske performansi ove zemlje su pored (pomenutih) atipičnih globalnih recesionih i takvih primarno njoj svojstvenih faktora (SARS sindrom zahvatajući 2003. g. i katastrofalni zemljotres u 2011. g.) bili prvenstveno u nedjelotvornoj (stoga i neodrživoj, inače ultraekspanzivnoj) fiskalnoj politici i neadekvatno poslovno-inovacijski poticajnoj strukturnoj politici u pravcu slamanja (više od decenije perzistentih) deflatorno-recesionih očekivanja i kretanja u datoj zemlji. No, oni su bili i u (naznačenoj) nedovoljno ekspanzivnoj domaćoj monetarnoj politici koja je u (cjelokupnom) posmatranom periodu obezbijedila brži (prosječni) rast novčane mase (2,62%) od onog nominalnog GDP (-0,42%), ali simbolično takav, s obzirom na prisutnu praktičku stagnaciju potonje navedene veličine, pri čemu je novi kurs date politike implicirao pri (naznačenom) više nego dvostruko intenzivnijem povećanju mase novca versus prethodno analiziranom razdoblju, uvećanje, istina minimalno nominalnog GDP Japana (0,97%) u 2013. g. nasuprot njegovom (generalnom) umanjivanju po istina minornoj (prosječnoj) stopi u prethodnom periodu (-0,57%).²⁶

U Velikoj Britaniji politiku novca vodi domaća centralna banka („Bank of England – BoE“) u sprezi sa Vladom, odnosno Ministarstvom finansija te zemlje.²⁷ *Krajnji cilj* te politike

označava *stabilnost cijena*, te na toj osnovi podrška razvojnim ciljevima domaće ekonomske politike. U analiziranom periodu, stabilnost cijena se izražavala najprije (u 2003. g., i to od maja 1997. g.) indeksom cijena na malo („Retail Price Index – RPIX“), *inflacijom veličine od 2,5%*, da bi potom bila iskazana indeksom cijena roba i usluga iz domena potrošnje stanovništva („Consumer Price Index – CPI“) inflacijom na nivou od 2%. Strategija postizanja datog cilja se manifestovala (pomenutim) *direktnim targetiranjem inflacije*, do marta 2009. g. *konvencionalnog tipa*, zasnovanog na *relativno* visokoj referentnoj kamatnoj stopi, a nakon toga *nekonvencionalnog* karaktera u vidu kombinovanja (ocijenjeno) minimalne kamatne stope na tržištu novca i znatne ekspanzije mase primarnog novca prema dugoročnom finansijskom tržištu.

Do marta 2009. g., ta politika je *primarno* bila usmjerena ka regulaciji (odgovarajuće) kamatne stope na tržištu novca, najprije kroz postavljanje „plafona“ za *dvosedmičnu REPO stopu*, a potom „poda“ za *kamatnu stopu na tržištu jednodnevnog međubankarskog kredita*. U tom pravcu je zvanična REPO stopa („Repo Rate“) najprije umanjena sa 4% na 3,5% (putem dvije odluke) u 2003. g., pa potom uvećana od jula 2003. do avgusta 2004. g. (na osnovu pet odluka) do 4,75%, da bi naposljetku bila redukovana na 4,5% u avgustu 2005. g. ostajući na tom nivou do kraja svoje važnosti, odnosno avgusta 2006. g.²⁸ Tada uspostavljena nova referentna kamatna stopa, kao ona po kojoj banke ostvaruju prinos na

²⁶ Izvor podataka: Samostalni proračuni autora na osnovu – BoJ Statistics [2014] i; IMF [2014].

²⁷ O relevantnoj praksi savremene monetarne politike Velike Britanije vidjeti šire u: BoE *Inflation Report* [2003-13] i; BoE online [2014].

²⁸ Vidjeti BoE online [2014].

svoje rezerve, odnosno transakcione depozite držane kod BoE („Official Bank Rate“) je imala inicijalnu vrijednost od 4,75%, nakon čega je bila povisivana do jula 2007. g. (kroz četiri odluke) na 5,75%, da bi konačno bila komprimisana do marta 2009. g. (temeljem devet odluka) na veličinu od 0,5%.²⁹

Ciljane tržišne kamatne stope su se pretežno pozicionirale prema preferencijama BoE ukazujući na visoku efektivnost te institucije u primarnom domenu njenog monetarno-političkog djelovanja. Naime, prosječni mjesečni nivo tržišne REPO stope je bio (neznatno) iznad referentne vrijednosti samo u februaru 2004. g. (4,19%), te junu i julu 2006. g. (4,52% i 4,54%, respektivno), dok je kamatna stopa na tržištu jednodnevnog međubankarskog kredita bila ispod referentne vrijednosti jedino u maju 2007. g. (5,48%), aprilu 2008. g. (4,19%), te u izrazito kriznim mjesecima od oktobra 2008. zaključno sa februarom 2009. g. (4,41%, 2,78%, 1,65%, 1,34% i 0,9%, respektivno).³⁰ Pri (pomenutoj ocijenjenoj) minimalnoj vrijednosti referentne kamatne stope, monetarna politika je novim operativnim kursom ubrzanog rasta kvantuma primarnog novca djelovala direktno prema dugoročnoj kamatnoj stopi, te dalje svojim krajnjim ciljevima u cjelini. Monetarna baza je tako ekspandirala (u prosjeku) skoro dvostruko snažnije od 2008-13. (30,39%) nego 2003-08. g. (18,16%), za razliku od novčane mase, čiji je (prosječni) rast bio više od 2,5 puta usporen u prvopomenutom

(11,53%) nasuprot drugonavedenom razdoblju u posmatranoj zemlji (4,38%).³¹ BoE je utvrdila da je takva politika oborila kamatnu stopu na domaće dugoročne državne obveznice za 1 procentni poen, a da je njena ukupna makroekonomska snaga ravna dejstvu smanjenja referentne kamatne stope za 1,5-3 procentna poena.³²

Veliku Britaniju je u posmatranom periodu karakterisala (Tabela 8) *blago iznadravnotežna* (prosječna) *inflacija* (2,58%) uz slab (u prosjeku) realni privredni rast (1,37%) i (naznačenu) umjereno visoku nezaposlenost (6,39%). Uzroci takve nezadovoljavajuće ekonomske performansi ove zemlje su pored (pomenutih) atipičnih globalnih recesionih faktora bili u (još da dodamo) takvim regionalne prirode (dužnička kriza u evropi) i svojstvenih samo predmetnoj zemlji (teška mećava koncem 2010. g.), te domaćoj fiskalnoj konsolidaciji (indukovanoj krizom), uključujući porast PDV i administrativno regulisanih cijena, kao i stagnantnoj produktivnosti rada u zemlji ukazujući na strukturne probleme njene privrede.

U Kanadi monetarnu politiku vodi centralna banka te zemlje („Bank of Canada – BoC“) pod patronatom domaće Vlade, odnosno Ministarstva finansija.³³ *Krajnji cilj* politike novca Kanade označava *stabilnost cijena*, te na toj osnovi podrška razvojnim ciljevima domaće ekonomske politike. U analiziranom vremenskom okviru, zapravo od samog početka implementacije predmetne strategije

²⁹ Vidjeti: Op. cit.

³⁰ Izvor podataka: Samostalni proračuni autora na osnovu: BoE Statistics [2014].

³¹ Op. cit.

³² Vidjeti: Joyce [2011], str. 211.

³³ O posmatranoj praksi današnje politike novca Kanade vidjeti šire u: BoC Monetary Policy Report [2003-13] i; BoC online [2014].

u 1991. g., data stabilnost se izražavala stopom *inflacije od 2%*, inače zasnovanoj na indeksu cijena roba i usluga iz domena potrošnje stanovništva („Consumer Price Index – CPI“). Strategija postizanja datog cilja je bila oličena (pomenutim) *direktnim targetiranjem inflacije*, i to najprije konvencionalnog tipa, zasnovanog na relativno visokoj referentnoj kamatnoj stopi, a potom *nekonvencionalnog* karaktera, u početku (odnosno, od aprila 2009. do juna 2010. g.) u eksplicitnom smislu, sa (ocijenjeno) minimalnom referentnom kamatnom stopom, pa (dalje) implicitnom (pogledu), u vidu (perzistentno) preniske date stope, inače u cijelom tom periodu nekonvencionalne politike, uz izrazitu kumulaciju portfelja (uglavnom) dugoročnih hartija od vrijednosti kod posmatrane centralne banke. Stepent kumulacije je od (konca) 2008-13. g. iznosio (u prosjeku) 16,58% (za 1/3 više nego u toku primjene eksplicitno nekonvencionalne predmetne monetarne politike: 11,35%), potpuno oprečno razdoblju od (kraja) 2003-08. g., karakterisanog stagnacijom naznačenog portfelja.³⁴ Zanimljivo je da su date operacije BoC bile praćene (u prosjeku) perpetuiranjem rasta novčane mase (9,73%) i supresijom onog kvantuma primarnog novca (2,87%) u prvonavednom versus drugopomenutom vremenskom segmentu (10,23% i 12,35%, respektivno).³⁵

Ta politika je uz izuzetak (natuknutog) kratkog razdoblja (minimizirane referentne kamatne

stope) primarno bila usmjerena ka postizanju svog operativnog cilja, manifestovanog *kamatnom stopom na tržištu jednodnevnog REPO kredita* („overnight rate“). U tom pravcu je u sagledavanom vremenskom okviru targetna vrijednost te stope najprije uvećana sa 2,75% na 3,25% (putem dvije odluke) u 2003. g., pa umanjena od jula 2003. do aprila 2004. g. (na osnovu pet odluka) do 2%, da bi potom bila povišena (kroz deset odluka) od septembra 2004. do jula 2007. g. na 4,5%, nakon čega je (temeljem 10 odluka) od decembra 2007. do aprila 2009. g. komprimisana na nivo od 0,25%³⁶. Cijeneći tu vrijednost efektivno minimalnom, BoC je od njenog utvrđivanja, odnosno aprila 2009., sve do juna 2010. g. slijedio atipični kurs monetarne akomodacije, upravljen direktno prema dugoročnoj kamatnoj stopi, te dalje krajnjim ciljevima svoje politike novca u cjelini. U tom vremenskom okviru, relevantna tržišna kamatna stopa je bila neznatno ispod svog donjeg „praga“³⁷. Potom se formalno vratio ranijem (standardnom) operativnom okviru te politike, podižući datu referentnu kamatnu stopu na veličinu od 1% (kroz tri odluke) do septembra 2010. g., no zadržavajući je na toj vrijednosti do kraja razmatranog perioda³⁸, te je tako u biti restaurisao raniji nekonvencionalni kurs svoje politike novca. Ciljana tržišna kamatna stopa u cjelokupnom razdoblju svoje operativne važnosti za predmetnu monetarnu politiku nije izlazila iz dozvoljenog raspona oscilacija (0,25%) ukazujući na visoku

³⁴ Izvor podataka: Samostalni proračuni autora na osnovu BoC Banking and Financial Statistics [2007, 2010 i 2014].

³⁵ Op. cit.

³⁶ Vidjeti BoC online [2014].

³⁷ Izvor podataka: identičan onom u fusnoti 34.

³⁸ Izvor podataka: identičan onom u fusnoti 36.

efektivnost te politike u primarnom domenu njenog djelovanja.

Kanadu je u posmatranom razdoblju karakterisala (Tabela 1) *skoro ravnotežna* (prosječna) *inflacija* (1,78%), uz (u prosjeku) umjeren realni privredni rast (1,89%) i (pomenutu) relativno visoku nezaposlenost (7,10%). Uzroci takve nezadovoljavajuće ekonomske performansnosti ove zemlje su bili kako u (pomenutim) atipičnim globalnim i regionalnim recesionim faktorima, te takvim inherentnim samo toj zemlji (SARS sindrom, BSE bolest i havarija elektroenergetskog sistema u 2003. g.), tako i u strukturnim slabostima ekonomije date zemlje, prvenstveno njenog ključnog, izvoznog sektora u smislu nereagibilnosti (tog sektora) na promjene inostrane tražnje (njegovih) roba i usluga.

ZAKLJUČAK

Monetarna politika u RZ uglavnom ima kao svoj krajnji cilj stabilnost cijena, tretiran kao optimalna podrška njihovom privrednom rastu, pri čemu ostvaranje tog cilja zasniva na strategiji direktnog targetiranja inflacije. Kriza je proizvela atipični operativni kurs posmatrane politike u vidu minimalne, skoro nulte referentne kamatne stope i postignute ili dopuštene masivne ekspanzije primarne likvidnosti upravljene direktno ka dugoročnom finansijskom tržištu, te dalje krajnjem cilju date politike. Radom sprovedena empirijska analiza je pokazala da takva nekonvencionalna politika novca nije ugrozila njenu fundamentalnu – antiinflacionu ulogu, odnosno performansnost, mada je

očekivano bila nedovoljna da omogući zadovoljavajući privredni rast u razmatranim prostorima.

Monetarna politika u evrozoni ima za svoj ključni krajnji cilj stabilnost cijena, i to u vidu stope inflacije ispod, ali blizu 2%, ne isključujući pri tome podršku drugim ekonomsko-političkim ciljevima, no bez ugrožavanja onog prioritnog. Realizaciju datog cilja zasniva na kombinovanju direktnog targetiranja inflacije i targetiranja monetarnih agregata, koristeći kamatnu stopu na tržištu jednodnevnog međubankarskog kredita kao operativni target. U analiziranom periodu (od 2003–13. g.) je ostvarila postavljeni cilj uz minimalno prekoračenje (2,04%), istina praćeno minornim realnim privrednim rastom (0,82%) i relativno visokom nezaposlenošću (9,52%) u datom prostoru.

Politika novca u SAD ima za svoje krajnje ciljeve, uz pravo prioritiziranja tih ciljeva od strane njenog nosioca: maksimalnu zaposlenost, stabilnost cijena i umjerenost dugoročnih kamatnih stopa. Do krize, ciljni primat je imala stabilnost cijena u smislu indirektnog targetiranja inflacije, da bi potom bio korišten balansirani pristup ciljevima ekonomskog rasta i stabilnosti, implicirajući akomodativnu monetarnu politiku. Prije (kulminacije) krize se data politika operativno zasnivala na kamatnoj stopi na tržištu jednodnevnog međubankarskog kredita kao targetu, a nakon toga na svom direktnom djelovanju prema dugoročnom finansijskom tržištu, odnosno krajnjim ciljevima. U predmetnom razdoblju je postignuta zadovoljavajuća inflacija (2,31%), uz

blag realni ekonomski rast (1,83%) i umjereno visoku nezaposlenost (6,81%).

Ostale RZ, reprezentovane preostalim (neobuhvaćenih evrozonom i SAD) članicama G-7: Japanom, Velikom Britanijom i Kanadom recentno koriste direktno targetiranje inflacije kao fundament svoje monetarne politike. U svim tim zemljama ona ima stabilnost cijena kao krajnji cilj, pri čemu se u Japanu traži da njegovo ostvarenje bude usklađeno sa opštim kursom domaće ekonomske politike, a u V. Britaniji i Kanadi jasno naglašava da ono služi podršci razvojnim ekonomsko-političkim ciljevima tih zemalja.

U Japanu je monetarna politika operativno djelovala preko agregata primarnog novca i kamatne stope na tržištu jednodnevnog međubankarskog kredita u smislu uzdržano ekspanzivne politike, rezultirajuće stagnacijom cijena (0,01%) uz kontribuciju minornom realnom privrednom rastu (0,86%), premda niskoj nezaposlenosti (4,49%) u razmatranom vremenskom okviru. U V. Britaniji i Kanadi je posmatrana politika do marta 2009. g. primarno djelovala preko odabrane kamatne stope na tržište novca, a od tada direktno preko dugoročnog finansijskog tržišta prema svom krajnjem cilju. U V. Britaniji je to dovelo do blago iznadravnotežne inflacije (2,58%) uz slab realni ekonomski rast (1,37%) i umjereno visoku nezaposlenost (6,39%), a u Kanadi do skoro ravnotežne inflacije (1,78%), uz umjeren realni privredni rast (1,89%) i relativno visoku nezaposlenost (7,10%) u datom vremenskom segmentu.

LITERATURA

1. Bank for International Settlements (BIS) [2009, 2012 i 2014]. *Quarterly Review* - juni 2009; septembar 2012. i juni 2014, Basel.
2. Bank of Canada (BoC) *Monetary Policy Report* [2003-13]. January; April, July and October - za sve pojedinačne godine od 2003-13, Ottawa.
3. Bank of England (BoE) *Inflation Report* [2003-13]. February, May, August and November, za sve pojedinačne godine od 2003-13, London.
4. Bank of Japan (BoJ) *Semiannual Report on Currency and Monetary Control (Summary)* [2003-13]. First Half of Fiscal Year and Second Half of Fiscal Year - za sve pojedinačne (fiskalne) godine od 2003-13, Tokyo.
5. Board of Governors of the Federal Reserve System (FRS). *Annual Report* [2003-13] – sve pojedinačne godine od 2003-13, Washington.
6. Board of Governors of the FRS - Federal Open Market Committee (FOMC) [2014]. *Statement on Longer-Run Goals and Monetary Policy Strategy*, January 2014, Washington.
7. Board of Governors of the FRS [2012]. *Federal Reserve press release* 25.01.2012, Washington.
8. Board of Governors of the FRS *Federal Reserve Statistical*

- Release: Financial Accounts of the US* [2012 i 2014]. June 2012 i June 2014, Washington.
9. Board of Governors of the FRS [2005], *The FRS Purposes and Functions*, Washington.
 10. Board of Governors of the FRS [2014]. online <http://www.federalreserve.gov> (pristup: 30.5.2014).
 11. BoC *Banking and Financial Statistics* [2012 i 2014], January 2012 i March 2014, Ottawa.
 12. BoC *Banking and Financial Statistics* [2007, 2010 i 2014], October 2007, December 2010 i June 2014, Ottawa.
 13. BoC online [2014], <http://www.bankofcanada.ca> (pristup: 03.7.2014).
 14. BoE online [2014], <http://www.bankofengland.co.uk/Pages/home.aspx> (pristup: 19.6.2014).
 15. BoE *Statistics* [2014], online - <http://www.bankofengland.co.uk/statistics/Pages/default.aspx> (pristup: 26.3.2014).
 16. BoJ [2008]. *Further Enhancement of Communication Strategy under the „Framework for the Conduct of Monetary Policy“*, July 2008, Tokyo.
 17. oJ online [2014], <https://www.boj.or.jp> (pristup: 17.6.2014).
 18. BoJ *Statistics* [2014], online - <http://www.boj.or.jp/en/statistics/index.htm> (pristup: 26.3.2014).
 19. European Central Bank (ECB). *Annual Report* [2003-13], sve pojedinačne godine od 2003–13, Frankfurt.
 20. ECB [2011]. *The monetary policy of the ECB*, ECB, Frankfurt.
 21. ECB *Monthly Bulletin* [2004-14], januar svih pojedinačnih godina od 2004–14, Frankfurt.
 22. ECB online [2014], <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html> (pristup: 20.4.2014).
 23. ECB *Press Releases: Monetary Developments in the Euro Area* [2004–14], januar svih pojedinačnih godina od 2004–14, Frankfurt.
 24. ECB *Statistical Data Warehouse* [2014], online - <http://sdw.ecb.europa.eu> (pristup: 21.3.2014).
 25. ECB *Statistics Pocket Book* [2005–14], juni svih pojedinačnih godina od 2005–14, Frankfurt.
 26. European Commission (EC) [2014]. *Eurostat Statistics*, online - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> (pristup: 19.3.2014).
 27. Federal Reserve Bank of New York (FRBNY) [2006, 2008]. *Domestic Open Market Operations During 2006 and 2008*, New York.
 28. Government and the BoJ [2013]. *Joint Statement of the Government and the BoJ on Overcoming Deflation and Achieving Sustainable Economic Growth*, January 2013, Tokyo.
 29. [2004] <http://en.wikipedia.org> (pristup: 05.6.2014).
 30. International Monetary Fund (IMF) [2014]. *World Economic Outlook (WEO) Database*, April 2014, Washington.

31. Joyce, M., Tong, M. and Woods, R. [2011]. „The United Kingdom’s quantitative easing policy: design, operation and impact“, *Quarterly Review* No 2011/3, BoE, London.
32. Mishkin, F. [2006]. *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*. Pearson Education, 2004, prevod: Data Status, Beograd.
33. World Bank (WB) [2011]. *World Development Indicators* (WDI), online <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (14.7.2014).

Dejan POPOVIĆ
„PORESKO PRAVO“

Jedanaesto izmenjeno izdanje

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.

Prikazati knjigu Poresko pravo predstavlja izazov za svakog poslenika oblasti kojoj je ona posvećena, s obzirom na to da se radi o delu koje je od fundamentalnog značaja ne samo za nauku poreskog prava u Srbiji, već i za primenu našeg poreskog zakonodavstva, odnosno razvoj celokupnog srpskog poreskog okruženja. Autor ove knjige je u nju utkao iskustvo i znanje koje je sticao tokom više decenija svog plodonosnog rada, ali mu je ona poslužila i za određene korake čije će se posledice u punoj meri videti tek u budućnosti.

Domete Popovićevog Poreskog prava možemo prepoznati u više oblasti:

- pedagogija,
- naučno-istraživački rad,
- poreska politika,
- svakodnevna primena poreskih zakona.

Na prvom mestu Popović knjigom Poresko pravo (kako i sam navodi) zaokružuje put koji je započeo 1997. godine objavljivanjem knjige Nauka o porezima i poresko pravo, i konstituiše poresko pravo kao naučnu i studijsku disciplinu u Srbiji. Umesto zastarelog pristupa koji se odslikavao u proučavanju sveobuhvatnog finansijskog prava, Popović uvodi akademsko obrazovanje u Srbiji u savremene tokove, pri čemu to čini na način koji istovremeno pravda i potvrđuje unetu novinu. Naime, Poresko pravo je i svojevrsan manifest, s obzirom na to da autor obrazlaže zašto se opredeljuje za Poresko pravo kao predmet izučavanja, umesto predašnjih Javnih finansija i finansijskog prava. Pored navedenog, logička nit koja vodi čitaoca od prve do poslednje strane ove knjige navodi na zaključak da su autorovi razlozi zasnovani na ispravnim osnovama i da poresko pravo nedvosmisleno predstavlja zasebnu naučnu oblast.

Popovićev stil je pitak i na jasan način približava materiju poreskog prava, koje se studenti po pravilu unapred plaše. Brojni primeri kojima je autor oplemenio svoje delo ukazuju na njegovo dugogodišnje pedagoško iskustvo. Popovićev primer nije očigledan i zahteva od čitaoca da se udubi u razumevanje njegovog značaja. Međutim, upravo u tome se i ogleda njegov kvalitet. Umesto da čitaocu pruži nešto banalno, do čega bi verovatno i sam došao, Popović svoje primere osmišljava tako da se njima razjašnjavaju brojna teorijska i praktična pitanja vezana za prethodno razmatranu oblast. Čitalac se „tera“ na razmišljanje, odnosno na dubinsko razumevanje, što je osnovni preduslov za sticanje znanja na koja se može dugoročnije osloniti.

Mada je Poresko pravo udžbenik na osnovnim studijama Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, ono je i svojevrsan vodič za naučno-istraživačku

delatnosti u oblasti nauke poreskog prava. Popović ovo postiže na tri međusobno povezana načina. On pojedinačnim pitanjima uvek prilazi oprezno, pri čemu omogućava čitaocu da se upozna sa različitim shvatanjima, odnosno tumačenjima do kojih se u uporednoj, ali i srpskoj nauci, odnosno jurisprudenciji došlo. Potom nam daje svoj, temeljno obrazloženi, stav, čime podučava kako treba da izgleda ispravan metodološki put istraživača. Drugim rečima, Popović se kloni svake dogme i dosledno zadržava „zdravu dozu“ naučne skepse, bez obzira na to što bi se nekom za koga se može reći da je postavio temelje savremenog srpskog poreskog prava mogao oprostiti i drugačiji pristup. Izvori na koje se autor oslanjao za potrebe pisanja Poreskog prava podsećaju da je mukotrpan rad preduslov za dugo trajanje. Bibliografija Popovićevog dela, sa više stotina radova i monografija stranih i domaćih autora, od onih sa početka prošlog do onih iz druge decenije XXI veka, predstavlja nezaobilazan putokaz za pronalaženje literature u bilo kojoj oblasti poreskog prava. Suštinski, čitanjem Poreskog prava, istraživaču biva olakšan posao u pogledu određivanja adekvatnih izvora, ali se on istovremeno upozorava na standarde koje naučni rad zahteva. Na samom kraju, Popović se postarao da pruži i temeljan istorijski prikaz razvoja nauke finansijskog, odnosno poreskog prava, kao i njihovih škola, što u mnogome osvetljava pravce kojima bi se moglo krenuti u proučavanju ove oblasti.

Kada pristupa obrazlaganju instituta poreskog prava ili objašnjenju pojedinačnih rešenja koje srećemo u srpskom ili u uporednim zakonodavstvima, Popović se stara da čitaocu pojasni i *ratio legis* koji iz njih stoji. Stoga, knjiga Poresko pravo omogućava tvorcima poreske politike da ne budu samo puki prepisivači stranih rešenja, već i da uvide šta iza njih stoji, koji su preduslovi za uspeh određenih mera, ali i šta su alternative koje im stoje na raspolaganju.

Konačno, Poresko pravo je nezaobilazno štivo i za svakoga ko ima nameru da se bavi primenom poreskih normi, bilo na strani fiskusa, bilo na strani poreskih obveznika. Knjiga je podeljena na dve osnovne celine, opšti i posebni deo. U okviru opšteg dela autor uvodi čitaoca u osnove poreskog prava (domaćeg i međunarodnog) i razotkriva mu tajne poreskog postupka. U posebnom delu on svoju pažnju usmerava na pojedinačne poreske oblike koje poznaje srpsko poresko zakonodavstvo.

Opšti deo

Dok je posebni deo Poreskog prava prvenstveno usmeren na „poreznike“, njegov opšti deo bi se mogao shvatiti i kao nezaobilazni deo osnovne pravničke kulture. Baveći se odnosom poreskog prava sa drugim granama prava u Glavi 2 svoje knjige, Popović ukazuje na koje to druge grane prava svaki „poreznik“ mora posebno obratiti svoju pažnju kako bi bio u stanju da ispravno primeni poresku normu. Gledano iz obrnute perspektive, ista glava Poreskog prava usmerava druge pravnike da prepoznaju moguća poreska pitanja vezana za njihove oblasti rada. Kada u Glavi 3 Poreskog prava govori o ustavnim principima na kojima je zasnovana ova naučna oblast, autor se stara da detaljno objasni pristupe u tumačenju poreskih normi, što je temelj bez koga je svaki pokušaj da se slovu

poreskog zakona udahne smisao osuđen na propast. Mantra pozivanja na član 9 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji (načelo fakticiteta), koju sve više srećemo u mišljenjima Ministarstva finansija Republike Srbije, odnosno u rešenjima Poreske uprave, se teško može shvatiti (ali i prihvatiti) kada se pročita Popovićeva detaljna analiza anti-abuzivnog zakonodavstva, koja obiluje primerima iz uporedne sudske prakse, pri čemu se on postarao da navede i one stavove do kojih je došla srpska jurisprudencija. Klasifikacije poreza kojima je autor posvetio Glavu 4 omogućavaju da već na početku čitanja njegove knjige postavimo jasnu sliku osnovnih odlika poreskih oblika, što daje priliku i za kasnije povezivanje pitanja koja susrećemo kod većeg broja normativno zasebno uređenih javnih prihoda.

Glava 5 Poreskog prava koja nosi naziv Poreskopравни odnos predstavlja po mnogo čemu srž ovog dela. U njoj Popović jasnim potezima „crta“ poreskopравни odnos, u obe njegove dimenzije (imovinskoj i upravnoj) i pojašnjava uloge koje stranke u poreskom postupku imaju. Svakodnevna srpska praksa nedvosmisleno svedoči o neophodnosti stalnom vraćanju na Poresko pravo, odnosno kolika je uistinu njena upotrebna vrednost. Greške u određivanju lica koje ima određeno pravo ili obavezu u poreskom postupku, pitanje da li postoji obaveza podnošenja poreske prijave i kada nema poreskog duga, kao i brojne druge nedoumice kojima obiluje srpska poreska praksa se posle upoznavanja sa Poreskim pravom jedino mogu shvatiti kao posledica nemarnosti da se čitanju posveti vreme.

Ništa manje značajna nije ni Glava 6 Poreskog prava u kojoj je Popović, kroz prikazivanje elemenata zakonskog opisa poreskog činjeničnog stanja, objasnio na koji način treba raščlaniti svaki poreski događaj kako bi se mogao utvrditi njegov ispravan tretman. Ko je poreski obveznik, šta predstavlja poreski objekat, kako se utvrđuje poreska osnovica, kolika je poreska stopa i da li su predviđene poreske olakšice su pet osnovnih pitanja, putem čijih odgovora određujemo pojedinačne poreske obaveze.

Poslednju glavu (Glava 7) u okviru opšteg dela svoje knjige autor posvećuje zahtevnoj oblasti sukoba poreskih zakona, u okviru koje je posebna pažnja usmerena na problem dvostrukog pravnog oporezivanja. Popović prati najsavremeniju metodologiju u oblasti međunarodnog poreskog prava i, što je možda još značajnije, pojašnjava neraskidivu vezu između domaćeg zakonodavstva (unutrašnjeg materijalnog prava kako ga Popović ispravnije naziva) i sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja. I ovde se vidi da pred sobom imamo autora koji ima retku sposobnost sažimanja teorije i prakse. Naime, Popović je u stanju da, na prvi pogled, ezoteričnoj raspravi o mestu sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja u opštem pravnom sistemu udahne veoma praktični značaj i da kroz životne primere podseti čitaoca da ozbiljne prakse nema bez dobre teorijske podloge.

Posebni deo

Mada se može pomisliti da je opšti deo Poreskog prava univerzalan, s obzirom na to da se bavi pitanjima koja se sreću u gotovo svim poreskim sistemima, a da je njegov posebni deo prevashodno „srpski“, ovakav utisak nije tačan. Popović doista prati strukturu javnih prihoda u Srbiji, dodeljujući svakom poreskom obliku,

kao i svakom obliku neporeskih javnih prihoda, zasebnu glavu (Glava 9 - Porez na dohodak građana, Glava 10 – Porez na dobit pravnih lica, Glava 11 – Porez na imovinu, Glava 12 – Porez na nasleđe i poklon, Glava 13 – Porez na prenos apsolutnih prava, Glava 14 – Porez na dodatu vrednost, Glava 15 – Akcize, Glava 16 – Porez na premije neživotnih osiguranja, Glava 17 – Porezi na upotrebu, držanje i nošenje dobara i naknada za zagađivanje životne sredine, Glava 18 – Carine, Glava 19 – Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, Glava 20 – Takse). Međutim, on se ne zadržava na detaljnom opisivanju postojećeg poreskog zakonodavstva u Srbiji (Poresko pravo je doživelo jedanaest izdanja, a Popović se starao da svako bude usklađeno sa najsvežijim izmenama i dopunama poreskih propisa u Srbiji), već pojašnjava poreklo njegovih instituta i rešenja, pri čemu pruža čitaocu pregled različitih pristupa koje uporedno zakonodavstvo poznaje. Stoga je čitaocu Poreskog prava jednostavno da razume strane izvore, bez obzira što se u njima obrađuje poresko zakonodavstvo koje nije istovetno srpskom. Popović prepoznaje da su osnov i cilj kome norme teže u mnogo većoj meri podudarne od samih odredbi poreskih zakona različitih država, te zato izlazi u susret srpskoj (ali ne samo srpskoj) poreskoj javnosti, pružajući joj sredstvo koje omogućava probijanje skučenih okvira jedne države i njenog poreskog zakonodavstva. Poresko pravo nije imuno na sveprisutnu globalizaciju i danas je potpuno očekivano da se rešenja osmišljena u najrazvijenijim državama na svetu preuzimaju u veoma kratkom roku i u drugim jurisdikcijama. Srbija se danas oslanja prvenstveno na poreska zakonodavstva Evropske unije i njenih država članica, pa je zato doprinos Popovićevo delo i u tome što u sebi sadrži osnovnu aparaturu za uspešno odvijanje ovog procesa. Naime, bez dubinskog razumevanja normi koje usvajamo u sopstveno zakonodavstvo, osuđeni smo na učestale probleme ne samo u njihovom tumačenju, nego i u svakodnevnoj primeni.

Prikaz tako značajnog dela, kao što je Popovićevo Poresko pravo, moramo završiti i sa dozom ličnog. Naime, nezavisno od bogatstva nečije stručne biblioteke, Poresko pravo predstavlja prvi izvor kome se okrećemo i posle koga prelazimo na eventualno one koji se posebno bave određenom temom. Retka je sreća što na srpskom jeziku imamo jedan ovako snažan oslonac, jer nas iskustvo uči da to nije slučaj ni u mnogo većim i razvijenijim državama. Stoga Poresko pravo najtoplije preporučujemo svima koji sa porezima imaju dodira, svesni da će kao i u slučaju autora ovog prikaza ova knjiga teško naći svoj put do polica njihove biblioteke, pošto će zauzeti svoje mesto na njihovom radnom stolu kao jedno od osnovnih sredstava za rad.

Dr Svetislav V. KOSTIĆ

Dr Gorana KRSTIĆ, dr Dejan ŠOŠKIĆ **„EKONOMSKA STATISTIKA“**

Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2015.

U poslednjih šezdeset godina tražnja za ekonomskom statistikom je značajno porasla. Razvoj ekonomske teorije zasnovane na “neoklasičnom modelu”, osnivanje značajnih međunarodnih organizacija, rast međunarodne trgovine, promene u ekonomskoj strukturi izazvane novim tehnologijama, pojava informatičkog društva, globalizacija, rastuća uloga države u ekonomskom i socijalnom životu – događaji su koji su uticali na razvoj ekonomske statistike. S razvojem Evropske zajednice rasla je potreba za međunarodno uporedivim statističkim informacijama prvo u oblasti poljoprivrede i spoljne trgovine, a zatim na nivou sektora i regiona. Uz to, prelaz iz drugog milenijuma u treći, zbog izazovnih, stalno rastućih i promenljivih fenomena u oblasti savremene komunikacije označio je i prelaz od društava u kojima je preovladala oskudica informacija u društva u kojima je količina informacija na raspolaganju svima veća od potrebne. U društvu u kojem ponuda informacija nije bila dovoljna (fenomen oskudice informacija) one su bile retka, vrlo skupa „roba“ i bukvalno zlata vredna, jer su onome ko ih je posedovao, prema filozofu Frensisu Bekonu (Francis Bacon), garantovale – moć. U društvu u kojem je ponuda informacija velika (fenomen obilja informacija) neophodno je znanje (stručno svojstvo) da bi se iz mnoštva postojećih i ponuđenih informacija odabrala ona koja je potrebna i najprikladnija za rešavanje datog problema to jest donošenje valjane odluke. Ova zbivanja učinila su odabir relevantnih informacija teškim, broj korisnika statističkih podataka povećanim a njihove zahteve brojnijim i kompleksnijim (od države do stanovništva).

Nedostatak sveobuhvatne literature u srpskim naučnim izvorima, a posebno pomanjkanje udžbeničkog gradiva u ovoj oblasti, uticali su da se u opsežnoj knjizi Ekonomska statistika (na skoro četiri stotine stranica), dr Gorana Krstić i dr Dejan Šoškić, profesori Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, uhvate u koštac sa grandioznim, ali u ovom momentu velikog zanimanja javnog mnjenja za najaktuelnija pitanja o održivosti i mogućnosti budžetskog sistema naše zemlje – zahvalnim poduhvatom. A naime, da na naučno fundiran način pokažu svima onima koji svakodnevno koriste indikatore ekonomske statistike kako da ih bolje razumeju, pravilno upotrebljavaju i adekvatno protumače njihovo kretanje – imajući u vidu moguća ograničenja metodologije koja je korišćena za njihovo izračunavanje i današnje vreme koje karakterišu sve različite okolnosti, promene i neizvesnost.

Delo je fokusirano na dubinsko, teorijsko-naučno i stručno-praktično sagledavanje fenomena ekonomske statistike u punoj evoluciji i prikazuje plodnost i složenost tekućih istraživanja u ovoj oblasti, te vrednost razlaganja problema radi boljeg shvatanja i podsticanja efikasnih razvojnih pomaka u raznim konceptima merenja.

Studija sadrži sumarno prikupljen materijal velikih znalaca ekonomske materije, mnogo detaljnih uvida i zrelih sudova koji imaju spoznajnu relevantnost i aktuelnost i doprinosi unapređenju teorijsko-analitičkog pristupa u društvenim naukama, te boljem razumevanju savremenih društvenih procesa. Nesporno društveno značajna aktuelnost knjige proizilazi i iz važnosti ekonomske statistike kao stare ekonomske teme koja seže u osnove ekonomske teorije i privrednog sistema, te žučnih sporova ekonomista koji se oko nje neprekidno vode.

Osnovno nastojanje autora je da prikažu kako se primenom odgovarajuće statističke teorije i metodologije omogućava dobijanje relevantnih statističkih podataka o svim makroekonomskim pojavama.

Ključno polazište studije je naglašavanje veze između ekonomske statistike i ekonomske teorije. Ekonomska statistika polazi od ekonomske teorije: za identifikovanje ekonomskih pojava u praksi i u cilju njihovog operativnog obuhvatanja i merenja. Na osnovu rezultata empirijskih istraživanja, ekonomska statistika može doprineti unapređenju ekonomske teorije, posebno u uslovima krize.

Predmet studije su osnovni koncepti i metode merenja makroekonomskih pojava iz različitih oblasti ekonomske statistike, kao što su: nacionalni računi, javne finansije, cene, tržište rada, blagostanje stanovništva, platni bilans i finansijski sektor.

Važno stanovište dela jeste jasna predstava o tome šta zvanična statistička informacija predstavlja – javno dobro, čija proizvodnja treba da bude nezavisna od tekućih političkih uticaja. Dobrobit studije je, između ostalog, u tome što navodi primere mnogih zemalja koje su javnu funkciju statistike uključile u svoj ustav ili zakon koji štiti nezavisnost institucija koje proizvode podatke zvanične statistike, što je uticalo na povećanje kredibiliteta statistike, kao i legitimnost potrebe za statističkim podacima. Pozivajući se na empirijska istraživanja, autori, takođe, navode da je čak i u statistički razvijenim zemljama, veoma mali procenat ljudi upoznat sa veličinom nekih osnovnih ekonomskih indikatora (BDP per capita, državni deficit, poresko opterećenje, nivo minimalne zarade i slično), posebno među najsiromašnijim ili najmanje obrazovanim. Uz to, veoma su česte i (nenamerne) pogrešne interpretacije podataka, koje proističu iz nedovoljnog znanja.

Posebna važnost dela je što ukazuje da se do sada malo pažnje posvećivalo merenju uticaja koji zvanična statistika ima na proces donošenja odluka, kako na nivou pojedinačnih ekonomskih učesnika, tako i onih koji su odgovorni za donošenje političkih odluka, što će svakako predstavljati krupan izazov za buduća istraživanja.

Značaj studije ogleda se i u relevantnim informacijama o potrebama korisnika za podacima ekonomske statistike koje nudi sadržina knjige: vlade, državni organi i institucije ih koriste za donošenje mera ekonomske politike; stručnjaci i naučnici za sprovođenje kvalitetnih teorijskih i primenjenih istraživanja (analizu ponašanja ekonomskih učesnika, predviđanje budućeg kretanja ekonomske aktivnosti i sl.); privrednici za donošenje poslovnih, pre svega investicionih odluka na raznim nivoima upravljanja, a stanovništvo za brzo, kratko informisanje o rezultatima ekonomske aktivnosti (stopa inflacije, stopa nezaposlenosti, stopa rasta BDP i sl.).

Studija je podeljena u devet glava, struktura svih poglavlja je dobro osmišljena – obuhvata sve osnovne oblasti ekonomske statistike. Elaboriranje je u svim poglavljima usklađeno s unutrašnjom logikom fenomena koji se obrađuje i utemeljeno je na najznačajnijim i najinovativnijim studijama iz ove oblasti kao i pozivima na sasvim nova istraživanja i radove čiji su autori vodeći svetski specijalisti. Gorana Krstić je autorka prvih sedam glava, a Dejan Šoškić je autor osme i devete glave.

Uprvoj i drugoj glavi knjige – „Uvod“ i „Glavni proizvođači ekonomske statistike“ – definisana je ekonomska statistika i osnovni pojmovi statističkog sistema u okviru koga se realizuju zadaci ekonomske statistike: zvanična ili državna statistika (vrednosti i principi na kojima se zasniva, izvori podataka – administrativni i anketni podaci), organizacija statističkog procesa, institucije odgovorne za proizvodnju i diseminaciju dobijenih rezultata. Detaljno je prezentovan statistički sistem Srbije koji čini Republički zavod za statistiku, kao glavni proizvođač zvanične statistike u zemlji,¹ Narodna banka Srbije,² Ministarstvo finansija Republike Srbije³, kao i brojna ministarstva i druge državne institucije koje su odgovorne za proizvodnju i diseminaciju zvanične statistike Srbije. Autori su predstavili i međunarodne organizacije koje su najaktivnije u oblasti statistike: Ujedinjene nacije, Međunarodni

¹ „Republički zavod za statistiku predstavlja zvaničnu statistiku Republike Srbije u međunarodnom statističkom sistemu. Osnovna delatnost RZS-a je sprovođenje statističkih istraživanja, koje obuhvata izradu metodologije, prikupljanje, obradu i analizu statističkih podataka.“ (str. 48)

² „Narodna banka Srbije predstavlja deo statističkog Sistema Srbije i aktivno učestvuje u razvoju i implementaciji nacionalnog statističkog programa.“ (str. 27) „U oblasti statistike, Narodna banka Srbije je nadležna za prikupljanje i obradu podataka monetarne statistike koja obuhvata bilanse Narodne banke Srbije i ostalih depozitnih institucija i konsolidovani bilans ukupnog bankarskog sektora (www.nbs.rs). NBS izrađuje platni bilans Srbije na osnovu podataka o robnoj razmeni Republičkog zavoda za statistiku, izveštaju banaka i Narodne banke Srbije o ostvarenom platnom prometu sa inostranstvom za nerobne transakcije i izveštaja Narodne banke Srbije o kreditno-finansijskim transakcijama sa inostranstvom. Narodna banka Srbije sastavlja bilanse i izveštaje na osnovu podataka dobijenih od pravnih lica i preduzetnika, sopstvenih baza podataka i automatizovanih informacionih sistema. NBS je nezavisna u pogledu izbora izvora podataka, metodologije i načina diseminacije podataka u okviru funkcija koje vrši.“

Posebno je važna aktivna uloga Narodne banke Srbije u statistici nacionalnih računa koja je u nadležnosti RZS-a i statistici javnih finansija Republike Srbije (MF). Saradnja Narodne banke Srbije sa ovim institucijama formalno je unapređena „Sporazumom o saradnji u oblasti makroekonomske i finansijske statistike“ (2010) kojim se definišu nadležnosti i odgovornosti u proizvodnji zvanične statistike, kao i međusobna razmena podataka između RZS, NBS i MF (str. 28)

„Narodna banka Srbije aktivno saraduje sa međunarodnim organizacijama i institucijama, naročito sa Evropskom centralnom bankom, Evrostatom i Međunarodnim monetarnim fondom, u cilju daljeg razvoja statističkog sistema i usaglašavanja metodologije i standarda iz svog domena.“ (isto.)

„Najznačajnije publikacije Narodne banke Srbije su: Statistički bilten, Izveštaj o inflaciji, Izveštaj o monetarnoj politici, Godišnji izveštaj o stabilnosti finansijskog sistema i Godišnji izveštaj o poslovanju i rezultatima rada.“ (isto.)

³ Najznačajnije aktivnosti Ministarstva finansija (www.mfin.gov.rs) u oblasti prikupljanja i obrade podataka fiskalne statistike su: „Prikupljanje i ažuriranje podataka fiskalne statistike; izrada izveštaja za opšti nivo države i pojedinačne nivoe vlasti (centralni, regionalni i lokalni nivo vlasti) prema međunarodnim i evropskim standardima za fiskalnu statistiku; priprema izveštaja za objavljivanje u publikacijama Ministarstva (Bilten javnih finansija) i na internet stranici Ministarstva; saradnja sa RZS-om na području statistike nacionalnih računa; saradnja sa međunarodnim institucijama u oblasti fiskalne statistike; unapređenje fiskalne statistike u skladu sa evropskim i drugim međunarodnim standardima.“ (str. 28–29)

„Od 2008. godine, za prikazivanje i projekcije fiskalnih agregata koristi se metodologija MMF-a – Statistika državnih finansija. Osnovni cilj usaglašavanja sa metodologijom statistike državnih finansija je mogućnost sagledavanja makroekonomskih implikacija fiskalne politike. Od posebnog značaja je sagledavanje uticaja fiskalne politike na domaću tražnju, pa se svaka stavka prihoda i rashoda razmatra sa ovog stanovišta, bez obzira na prirodu njenog računovodstvenog evidentiranja.“ (str. 29)

„Najznačajnije publikacije Ministarstva su: Bilten javnih finansija, kao i Službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa koje se objavljuju mesečno, i godišnji Izveštaj o fiskalnoj strategiji. Ministarstvo finansija objavljuje časopis *Finansije* u kojem se mogu naći stručni članci koji se odnose na ekonomiju i finansije, tržište kapitala, bankarstvo i osiguranje.“ (str. 29)

monetarni fond, Svetska banka, Evrostat i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj.

Treća glava nosi naslov „Statistika ekonomske aktivnosti“. U njoj je statistika vrednosti proizvodnje i dohotka, kao najvažnije oblasti ekonomske statistike, obrađena u kontekstu sistema nacionalnih računa – opisani su makroekonomski agregati, dat je redosled i okvirna sadržina računa za ukupnu ekonomiju, te produktivnost (pimena i osnovni tipovi indikatora produktivnosti, produktivnost rada, dekompozicija ekonomskog rasta) i kratkoročni ekonomski indikatori (osnovni, indikatori poverenja, kompozitni vodeći i ostali indikatori konjunktura). Dati su izvori podataka za izradu nacionalnih računa: statistička istraživanja zasnovana na izveštajnom metodu prikupljanja podataka, administrativni podaci na osnovu administrativnih evidencija (registara), popisi i ankete, kao i drugi izvori.

Ostali statistički indikatori ekonomske aktivnosti prikazani su u okviru:

– *Statistike javnih finansija* (četvrta glava) – kao integrisanoj prezentaciji državnih računa koji na harmonizovan i uporediv način prikazuju ekonomsku aktivnost države, kako finansijsku (zaduživanje i pozajmljivanje), tako i ne-finansijsku (prihode i rashode); ovi računi prikazuju, pored ostalog, kako se fiskalni deficit (višak rashoda nad prihodima) finansira ili suficit investira, kao i vezu između fiskalnog deficita i javnog duga⁴;

– *Statistike eksterne makroekonomske pozicije* (osma glava) – gde se procenjuje stepen osetljivosti zemlje na finansijske šokove pod uticajem međunarodnih finansijskih kriza; sposobnost izmirivanja obaveza posmatra se sa aspekta eksternog bilansa zemlje, to jest odnosa između rezidenata i nerezidenata i spoljnih obaveza i imovine kako javnog, tako i privatnog sektora; u okviru ukupnog bilansa fokus je na dugovnim obavezama i na deviznim rezervama; upravo kretanje duga (solventnosti) i rezervi (likvidnosti) otkrivaju stepen stabilnosti u spoljnim ekonomskim odnosima jer utiču na sposobnost izmirivanja obaveza zemlje (nesposobnost izmirivanja obaveza zemlje može biti posledica problema likvidnosti ili problema solventnosti);

i

– *Statistike finansijskog sektora* (deveta glava) – kao razudene oblasti prikupljanja, obrade i publikovanja podataka o kretanjima i funkcionisanju monetarnog sistema, finansijskih tržišta i finansijskih institucija; predstavljene su njene osnovne komponente koje se odnose na kretanje monetarnih agregata i kamatnih stopa, stabilnost i razvijenost finansijskog sistema, statistiku cena hartija od vrednosti i berzanskih roba. Za zemlje u razvoju važni su i pokazatelji koncentracije u finansijskom sektoru, kao i statistika valutne supstitucije iz nekoliko razloga: pre svega, ako se strana valuta koristi kao osnova za odobravanje i vraćanje kredita, svi dužnici koji imaju prihode u domaćoj valuti na sebe preuzimaju valutni rizik. Promena deviznog kursa može bitno promeniti njihovu sposobnost izmirivanja obaveza. Rasprostranjenost ovakvih transakcija smanjuje otpornost sistema na eksterne šokove. Visoko učešće strane valute u kreditiranju smanjuje efektivnost osnovnog alata monetarne politike – referentne kamatne stope centralne banke.

⁴ Valja navesti da se statistika javnih finansija u većini zemalja zasniva na administrativnim izvorima podataka: kvartalni i godišnji finansijski izveštaji korisnika budžetskih sredstava, kao i izveštaj o izvršenju godišnjeg budžeta.

Otuda, po pravilu, manja efektivnost i veća volatilitnost osnovnog alata monetarne politike. Visoka upotreba strane valute kao obračunskog sredstva, po pravilu, izaziva višu korelaciju između kretanja deviznog kursa i cena.

Statistički indikatori raspodele prikazani su u okviru:

– *Statistike cena* (peta glava) koja obuhvata praćenje promena cena tokom vremena (vremenski indeksi) ili poređenje cena između određenih područja u istom vremenskom periodu, bilo u apsolutnom izrazu preko prosečnih cena, bilo u relativnom izrazu preko pariteta kupovne snage valute; prikazani su najznačajniji vremenski indeksi cena: indeksi cena potrošača, indeksi cena proizvođača i indeksi cena uvoza i izvoza; oni pružaju celovit i konzistentan uvid u kretanje cena u oblasti proizvodnje, potrošnje i međunarodne razmene dobara i usluga; i

– *Statistike blagostanja/životnog standarda* stanovništva (sedma glava) to jest merenja materijalnog blagostanja/životnog standarda, ali ne zato što drugi, ne-materijalni aspekti blagostanja⁵ imaju manji značaj, već zbog toga što je materijalno blagostanje osnovna determinanta drugih aspekata blagostanja; detaljno su predstavljene prednosti i mane svakog od četiri osnovna agregata koja se najčešće koriste za merenja životnog standarda: bruto domaći proizvod (BDP), neto nacionalni proizvod (NNP), lični dohodak i lični raspoloživi dohodak.

– *Statistika tržišta* rada predstavljena je u šestoj glavi prikazom tri osnovna indikatora – stopa aktivnosti, stopa zaposlenosti i stopa nezaposlenosti – kao najvažnijih pokazatelja tržišta rada koji pružaju najkompletniju sliku stanja na tržištu rada i stanja ekonomije u celini; stopa nezaposlenosti jeste indikator neiskorišćenosti ponude rada, budući da predstavlja procenat radne snage koja nema posao, ali želi da radi, aktivno traži posao i spremna je da počne da radi ukoliko bi joj posao bio ponuđen; autori navode da struktura zaposlenosti prema sektorima (poljoprivreda, industrija, usluge) i prema statusu na tržištu rada (zaposleni za platu, samozaposleni i pomažući članovi domaćinstava) može ukazivati na stepen ekonomske razvijenosti zemlje. Tako razvijene zemlje karakteriše dominantno učešće zaposlenih u sektoru usluga, kao i visoko učešće zaposlenih za platu u ukupnoj zaposlenosti.

Za svaku oblast ekonomske statistike prikazani su izvori podataka i metodologija koja se koristi za izračunavanje odgovarajućih makroekonomskih indikatora, a njihovo kretanje je ilustrovano podacima za Srbiju, zemlje Evropske unije ili OECD-a. Od samog početka do kraja, delo pruža čvrste činjenice i dokaze potkrepljene pripadajućim objašnjenjima, te različitim slikovnim prikazima (dijagrami, grafikoni, blok sheme, tabele, slike) i brojkama kojima se konstatuje trenutno stanje. Takođe je dat rezime osnovnih pojmova (podsetnik na najvažnije teme obrađene u knjizi), kao i pitanja i zadaci za vežbu. Knjiga sadrži preglede grafičkih priloga koji pružaju potpuniji uvid u ključne teze, te mesta na kojima su one iznete u knjizi, poseban tabelarni Dodatak osnovnih indikatora ekonomske aktivnosti prema različitim izvorima i ima sve odlike modernog udžbenika ekonomske statistike.

U studiji je iznet autentičan uvid u pravce razvoja ekonomske statistike kao

⁵ Merenje ne-materijalnog životnog standarda još uvek nije dovoljno razvijeno.

integralnog dela modernog društvenog razvoja.⁶ Autori pretpostavljaju da će tražnja za ekonomskom statistikom ići u nekoliko pravaca: fokus će biti na sektoru usluga koji već sada u nekim zemljama premašuje 70% BDP (merenje „nematerijalnih“ aktivnosti poprima sve veći značaj – veće integracije ekonomske i socijalne statistike, a koncepti ljudskog i socijalnog kapitala su sve značajniji, pa postaju predmet kvantifikacije); s internacionalizacijom proizvodnje rašće potreba za novim načinima razmene podataka između zemalja; razvoj mikroekonomskih modela dovešće do sve veće tražnje za individualnim podacima anketa; rašće potreba za boljom integracijom ekonomske statistike, socijalne statistike i statistike životne sredine. Posebno značajan pravac biće razvoj: kompozitnih indikatora (agregiraju podatke o specifičnim pojavama u pojedinačan indeks koji rangira zemlje po određenim karakteristikama), značaja statistike u političkom i kulturnom životu (valja ponoviti da u razvijenim zemljama statistički podaci predstavljaju javno dobro – zakon o zvaničnoj statistici) i merenja uticaja zvanične statistike na proces donošenja odluka (pojedinačnih ekonomskih učesnika o svom poslovanju i onih odgovornih za donošenje političkih odluka). Može se očekivati da korisnici brže dolaze do podataka, da ih analiziraju i pravovremenije donose odluke (smanjiće se vreme između statističkog merenja i stavljanja na raspolaganje obrađenih podataka).

Autori su originalno i celovito predočili teorijske osnove rasprava o ekonomskoj statistici, dali su pregled najvažnijih definicija u ovoj makroekonomskoj disciplini, osvetlili su njenu ulogu u ljudskom društvu i u potrebnoj meri načinili osvrt na istorijski razvoj ekonomske statistike. U izlaganju su objedinjeni: glavni termini, elementi, konstrukti, metode istraživanja, pristupi, škole mišljenja i autori. Sveobuhvatno su analizirani i upoređeni različiti doprinosi (i njihovi uticaji) i naglašeno je koji su nedostaci aktuelnih istraživanja koja obuhvataju prikupljanje i obradu statističkih podataka i izračunavanje statističkih pokazatelja koji omogućavaju izražavanje, merenje i praćenje kretanja makroekonomskih pojava i procesa. Prikazane su mogućnosti i nužnost metodoloških inovacija u ekonomskoj statistici, te perspektive razvijanja novih teorija, tehnika i alata za analizu podataka. Delo ima vrhunske stručne kvalitete i čini nezaobilaznu tačku u ozbiljnom izučavanju ove složene i veoma aktuelne teme jer postavlja osnove za određivanje smernica daljih istraživanja.

Knjigu, osim pregleda relevantnih autora i njihovih dela značajnih za temu studije, te oslanjanje na njihove nalaze karakteriše: izrazita sistematičnost u izlaganju, temeljnost pristupa, brižljivo i misaono istraživanje pojava s pažljivo odabranom, preciznom metodologijom; argumentovana, pa i oštra, kritika teorijskih tvorevina u privrednoj praksi, ali dobroćudna, odmerena, stvaralačka i dragocena u smislu traženja načina da se postigne boljitak; ukazivanje i upozoravanje na paradokse i opasnosti savremenih globalnih kretanja; optimistička nota: vera u mogućnost boljih rešenja u ekonomskom životu društva – dobrog privrednog sistema, delotvorne ekonomske politike i stvaranja uslova za poboljšanje finansijskih uslova i tržišta.

Studija zrači snagom inovativnog, kreativnog i jasnog autorskog pristupa što izlaganje čini živim i interesantnim i ima prevashodno edukativnu misiju –

⁶ Kada se razmatraju mogućnosti u perspektivi budućeg razvitka ekonomske statistike, one ne mogu da se odvoje od šire vizije opšteg društvenog kretanja.

omogućava strukturano obrazovanje (informativno, osnovno, specijalističko): studente upoznaje sa načinom izračunavanja relevantnih statističkih podataka i pokazatelja iz različitih oblasti ekonomskog života⁷, predočava pozitivne i negativne strane primenjenih metoda, te omogućava viši nivo poznavanja i celovitije razumevanje ekonomske statistike sa kojom će se sretati i koju će koristiti u svom budućem radu. Delo poziva na aktivno i interaktivno učenje: omogućava studentima i postdiplomcima da samostalno rešavaju praktične i teorijske probleme, kreiraju razvojna istraživanja i da ostvarivanjem rezultata, te njihovom implementacijom komuniciraju na profesionalnom nivou (saopštavanja kroz konferencije, stručne časopise) stvarajući, pri tome, nove, originalne ideje. Potpuno obrađena tema čini studiju bogatim izvorom obaveštenja⁸ ne samo za studente koji se bave makroekonomskim analizama već i kvantitativno orijentisanim makroekonomistima na fakultetima i institutima u Srbiji. Delo bi trebalo da koristi i analitičarima koji rade u državnim organima. U odnosu na stil pisanja, način predstavljanja sadržaja i argumentacije, te posebno osvetljenu praksu korišćenja ekonomske statistike, knjiga je namenjena i široj čitalačkoj publici jer, prema metodološkom zahvatu govori jezikom savremene teorije, a prema praktičnim odgovorima na konkretna pitanja njenu poruku shvatiće svaki učesnik donošenja odluka koje određuju našu svakodnevnicu.

Knjiga pruža informacije o brojnim ekonomskim aktivnostima svrstanim u pojedine grane čija su sinteza nacionalni društveni računi i njihova matična forma, te ukazuje na univerzalnost ove makroekonomske discipline i njenu instrumentalnost bez koje savremeno društvo ne bi moglo da funkcioniše. Stoga je naučna svest, s vidljive intelektualne distance, sasvim legitimno, i opravdano, preuzela ekonomsku statistiku kao važan predmet istraživanja da bi podstakla čitaoce na kritičko razmišljanje i usvajanje logičkog ekonomskog načina rasuđivanja i time nesumnjivo odigrala važnu ulogu u obrazovanju onih koji se ovom disciplinom bave ili se za nju interesuju. Objavljivanje ove izvanredno poučne, efektne i unikatne knjige – koju prevashodno karakterišu saznajne i naučno podsticajne vrednosti – označava nov, važan prodor u svet savremene, istinski relevantne i sa tekućim intelektualnim strujanjima usklađene ekonomske misli.

Dr Biljana VITKOVIĆ

⁷ Posebna pažnja posvećena je izračunavanju pokazatelja Srbije, korišćenjem najnovijih podataka Republičkog zavoda za statistiku.

⁸ Ekonomska statistika je najveći izvor podataka o osnovnim karakteristikama društva.

UPUTSTVO AUTORIMA

- Dostavljati samo originalne neobjavljene radove.
- Radove pisati na srpskom (latinica) ili engleskom jeziku.
- Radove obavezno dostavljati u elektronskom obliku na adresu jasmina.knezevic@mfin.gov.rs.
- Rad ne bi trebalo da je duži od 15 strana (prored: single).
- Koristiti font Times New Roman (latin), 11pt za osnovni tekst, 10pt za tabele i grafikone i 9pt za fusnote.
- Rad pisati koristeći Microsoft Word.
- Standardni format stranice je A-4, margine: gornja i donja 2,5 cm, leva i desna 2 cm, prvi red pasusa uvučen 1,25 cm.

Naslov rada

- Srpski i engleski: font 12pt, bold, velika slova, leva margina.
- Ime autora i institucije: font 12pt, bold, mala slova, leva margina.

Sažetak

- Nakon naslova rada i imena autora daje se sažetak, na srpskom i engleskom jeziku, koji bi trebalo da ima od 100 do 250 reči, font 10pt. Poželjno je da se umesto sažetka na engleskom jeziku daje rezime u proširenom obliku (do 1/10 dužine članka) na kraju rada.
- Ključne reči: iza srpskog i iza engleskog sažetka navode se ključne reči, ne više od 10, font 10pt, italic.

Naslovi i podnaslovi

- Za naslove unutar teksta koristiti font 11pt, velika slova, a za podnaslove font 11pt mala slova bold, levi blok.

Tabele i grafikoni

- Tabele i grafikoni ne smeju biti u boji.
- Treba da su jasno označeni na vrhu, sa legendom pri dnu i poredani logičkim redom, koristeći arapske brojeve za numeraciju. Izvor podataka daje se ispod tabele ili grafikona.
- Ukoliko su grafikoni rađeni u Excel-u, dostaviti fajl sa original podacima.
- Ukoliko su grafikoni preuzeti, rezolucija mora biti min. 300dpi.

Navođenje (citiranje) u tekstu

- Izvori koji se koriste u tekstu trebalo bi da budu u zagradi sa navođenjem prezimena autora odnosno prvog autora, godine izdanja i brojem strane, npr: (Jovanović, 2003; str. 44).

Literatura

- Literatura, na kraju rada, daje se u skladu sa sledećim primerima (APA style of

referencing):

Source type Tip izvora	Template Templejt	Reference examples Primeri
<i>Entire book Knjiga</i>	Author, A. A. (Year). <i>Title of book</i> . Location: Publisher. <i>Electronic book:</i> Author, A. A. (Year). <i>Title of book</i> . Retrieved from http://www.xxxxxxx	Murray, R. (2005). <i>Writing for academic journals</i> . Maidenhead: Open University Press. Shotton, M. A. (1989). <i>Computer addiction? A study of computer dependency</i> . Retrieved from http://www.ebookstore.tandf.co.uk/html/index.asp
<i>Book chapter P o g l a v l j e knjige</i>	Author, A. A., & Author, B. B. (Year). Title of chapter or entry. In A. Editor, B. Editor, & C. Editor (Eds.), <i>Title of book</i> (pp. xxx-xxx). Location: Publisher.	Murphy, P. E., Laczniak, G. R., Bowie, N. E., & Klein, T. A. (2006). Ethical reasoning and marketing decisions. In P. E. Murphy & G. R. Laczniak (Eds.), <i>Marketing ethics: Cases and readings</i> (pp. 1-42). Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
<i>Journal article Članak iz časopisa</i>	Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (Year). Title of article. <i>Title of Periodical</i> , xx, pp-pp.	Yang, D. (2005). Culture matters to multinationals' intellectual property business. <i>Journal of World Business</i> , 40, 281-301.
<i>Proceedings of meetings and symposia Z b o r n i k radova</i>	Contributor. A. A., Contributor. B. B., Contributor, C. C., & Contributor, D. D. (Year, Month). Title of contribution. In E. E. Chairperson (Chair), <i>Title of symposium</i> . Symposium conducted at the meeting of Organization Name, Location.	Muellbauer, J. (2007, September). Housing, credit, and consumer expenditure. In S. C. Ludvigson (Chair), <i>Housing and consumer behavior: Symposium conducted at the meeting of the Federal Reserve Bank of Kansas City</i> , Jackson Hole, WY.

INSTRUCTIONS TO AUTHORS

- Papers submitted for publication should be original unpublished works.
- Papers should be written in Serbian or English.
- Papers should be delivered to the following address:
jasmina.knezevic@mfin.gov.rs
- Total length, including tables, figures, references, and notes should not exceed 15 pages (spacing: singl).
- Font used should be Times New Roman, font size 11pt for the basic text, 10pt for tables and figures, and 9pt for footnotes.
- Papers are prepared in the Microsoft Word program.
- The page format is A-4, margins: top and bottom 2,5 cm, left and right 2 cm, the first line indented 1,25 cm.

Paper Title

- Font size: 12pt, bold, capital letters, margin: left.
- The author's name and the institution: font size 12pt, bold, small letters, margin: left.

Abstract

- The title and the author's name are followed by a brief summary. An abstract should be from 100-250 words, font size 10pt.
- Key words: Authors are required to state the key words that best represent the main features of their paper. There should be no more than 10 words (font size 10pt, italic).

Headings and subheadings

- In the text use font size 11pt, capital letters, for headings and 11pt bold, small letters, for subheadings.

Tables and Figures

- Tables and Figures must not use colour.
- They should be clearly labelled at the top, with a legend at the bottom, and should be logically ordered, using Arabic numerals. Sources of the data should be given below tables and figures.
- If graphics are done in Excel, a file with the original data should be submitted.
- If graphics are retrieved, resolution must be min. 300dpi.

Quotations

- Sources used in the text should be given in brackets with the author's surname, the year of the edition, and pages, e.g. (Jovanović, 2003; p. 44).

Literature

- Cited literature should be presented at the end of the paper, in alphabetical

order, using APA style of referencing. Examples of references are as follows:

Source type	Template	Reference examples
Entire book	Author, A. A. (Year). <i>Title of book</i> . Location: Publisher. <i>Electronic book:</i> Author, A. A. (Year). <i>Title of book</i> . Retrieved from http://www.xxxxxxx	Murray, R. (2005). <i>Writing for academic journals</i> . Maidenhead: Open University Press. Shotton, M. A. (1989). <i>Computer addiction? A study of computer dependency</i> . Retrieved from http://www.ebookstore.tandf.co.uk/html/index.asp
Book chapter	Author, A. A., & Author, B. B. (Year). Title of chapter or entry. In A. Editor, B. Editor, & C. Editor (Eds.), <i>Title of book</i> (pp. xxx-xxx). Location: Publisher.	Murphy, P. E., Laczniak, G. R., Bowie, N. E., & Klein, T. A. (2006). Ethical reasoning and marketing decisions. In P. E. Murphy & G. R. Laczniak (Eds.), <i>Marketing ethics: Cases and readings</i> (pp. 1-42). Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
Journal article	Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (Year). Title of article. <i>Title of Periodical</i> , xx, pp-pp.	Yang, D. (2005). Culture matters to multinationals' intellectual property business. <i>Journal of World Business</i> , 40, 281-301.
Proceedings of meetings and symposia	Contributor, A. A., Contributor, B. B., Contributor, C. C., & Contributor, D. D. (Year, Month). Title of contribution. In E. E. Chairperson (Chair), <i>Title of symposium</i> . Symposium conducted at the meeting of Organization Name, Location	Muellbauer, J. (2007, September). Housing, credit, and consumer expenditure. In S. C. Ludvigson (Chair), <i>Housing and consumer behavior</i> . Symposium conducted at the meeting of the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, WY.

CIP – Katalogizacija u publikaciji Narodna biblioteka Srbije, Beograd
336

FINANSIJE: časopis za teoriju i praksu finansija/ Glavni i odgovorni urednik:
Bruno Đuran. –Godina 1. br. 1 (1946.) – Beograd: Ministarstvo finansija Republike
Srbije, 1946. -24 cm.

ISSN 0015 – 2145 – Finansije
COBISS.SR-ID 36631

