

ALTERNATIVE I RIZICI FISKALNE KONSOLIDACIJE U SRBIJI

*Ljubomir Madžar**, Institut za strategijske studije „Petar Karić“, Alfa univerzitet, Novi Beograd

Sažetak: Srbija se suočava sa ozbiljnom fiskalnom krizom koja može lako da dovede do pojave koja se eufemistično naziva krizom javnog duga, a što predstavlja manje šokantan termin za bankrotstvo države. Učešće budžetskog deficita u BDP-u održava se u hazardnoj blizini razine od 6%, dok je količnik javnog duga i BDP-a na putu da premaši, jednako pogubno, granicu od 60%. Zakonski propisane granice za ove pokazatelje iznose 4,5% i 45%. Budući da su te granice formalizovane još uvek važećim i obavezujućim zakonima, mora se zaključiti da je Srbija ne samo upala u kritičnu ekonomsku situaciju, nego i da je ozbiljno narušila i faktički oštetila sopstveni pravni poredak, otvarajući vrata za nesagledive i brojne dalje poremećaje sa dalekosežnim posledicama. S obzirom na pogibeljnu opštu ekonomsku situaciju, dijagnoza stanja u privredi može da bude zaista kratka: usporavanje privrednog rasta sa nedavno zabeleženim negativnim stopama, neviđene stope nezaposlenosti, ogroman deficit tekućih transakcija i inflacija koja je još uvek najviša u regionu i među najvišim u Evropi. Neodrživi budžetski deficit i preteća – a još uvek brzo rastuća – javna i privatna zaduženost, čine dodatne karakteristike koje zaokružuju ovu sumornu sliku.

U ispitivanju determinanti i mogućih uzročnika ekonomskog sunovrata izdvojena je jedna upadljiva crta privrede i društva u celini. Ona se sastoji u jednoj sklonosti, koja se izrodila u pravu tradiciju, da se živi daleko iznad raspoloživih sredstava: počevši još od završetka II svetskog rata, društvo je bilo izloženo različito generisanim prilivima dopunskih inostranih sredstava, koji su silno podigli sklonosti trošenju i onesposobile sistem da smanji potrošnju i prilagodi se novim okolnostima kad ti prilivi jenjavaju, ili se pojavi opasnost da potpuno iščeznu. Nastao je jedan poseban oblik histereze i smanjen je akumulacioni potencijal privrede, trajno podsecajući razvojne izgleda. Na toj opštoj perspektivi razvio se čitav bokor drugih, u neku ruku izvedenih činilaca: precenjenost nacionalne valute uz znatno sasecanje konkurentnosti privrede, riskantno prilagođavanje eksternim izvorima u finansiranju investicija uz odsustvo izgleda za stabilno i trajno nastavljanje ovih priliva, strukturne deformacije u privredi sa hipertrofiranim sektorom usluga, što je dovelo do pojave poznate pod imenom „virtuelizacija rasta“ i, povrh svega i kao rezultat svih ovih faktora, do neodrživosti sadašnjeg razvojnog obrasca. Neodrživa razvojna putanja ne može da ne produkuje krizu spoljnog duga, teške neravnoteže u međunarodnim ekonomskim odnosima i trajne

* ljmadzar@fepn.edu.rs

debalanse u javnim finansijama, sa kontinuiranim manjkom prihoda u odnosu na izdatke.

S obzirom na visoku verovatnoću sloma sistema, vlasti su bile prinuđene da formulišu i krenu sa implementacijom jednog zaista hitnog programa konsolidacije. No, one su pritom suočene sa brojnim strahovitim ograničenjima. Na strani rashoda nalaze se mnoge rigidne komponente koje su formalizovane zakonima, pri čemu deluju jednako sputavajuće političke prepreke: kresanje izdataka preterano je skupo u političkom smislu. Na poreskoj strani javljaju se teška ograničenja u pogledu onoga što bi finansijski iscrpeni privreda i stanovništvo mogli dodatno da podnesu, kao i opasnost daljeg usporavanja već iscrpene privrede. Smanjivanje budžetskog deficita bezuslovno je potrebno i kratko se analizira skup mera koncipiranih da bi se ostvario taj cilj. Došlo se do nalaza da, od 2% BDP-a za koliko bi deficit morao da se smanji, sa razumnom sigurnošću može da se očekuje samo smanjenje od jednog procentnog poena, što konačni rezultat čini krajnje nedovoljnim i u ukupnom efektu daleko ispod onoga što je apsolutno potrebno.

Ključne reči: hipertrofirana potrošnja, makroekonomske neravnoteže, deficit u bilansu tekućih transakcija, oporezivanje, javni prihodi, budžetski deficit, javni dug, ekonomska politika, politička ograničenja na mere ekonomske politike, neodrživost rasta.

ALTERNATIVES AND HAZARDS OF FISCAL CONSOLIDATION IN SERBIA

Abstract: Serbia is facing a serious fiscal crisis which could easily result in what is euphemistically called the crisis of public indebtedness, but which is just less shocking term for the bankruptcy of the state. The share of the budgetary deficit in the GDP is hovering in the hazardous neighborhood of 6 percent, while the ratio of the public debt to the GDP is about to surpass equally perilous limit of 60 percent. The legally prescribed limits for these indicators are 4.5 and 45 percent. As these limits are formalized by still valid and obliging laws, one is bound to conclude that Serbia is not only trapped into a precarious economic situation but also has seriously violated and in fact damaged her own legal order, opening the door for unforeseeable and numerous further disturbances with far-reaching consequences. In view of the precarious overall economic situation the diagnosis of the economy can be quite brief: slowing down of economic growth with recently recorded negative rates, unprecedented unemployment, massive balance of payment deficit and inflation still the highest in the region and among the highest in Europe. Unsustainable fiscal deficit and threatening – and still rapidly growing – public and private indebtedness are additional features which complete this gloomy picture.

In examining determinants and possible causes of the economic collapse a general feature of the economy and the society at large is singled out. It consists in the habit, which turned into a true tradition, of living far above own available means: starting with termination of the II World War, society has been exposed to variously generated

inflows of supplementary foreign resources which enormously raised spending habits and made the system unable to reduce consumption and adjust to new circumstances once the inflow faded out or threatened to disappear altogether. A particular form of hysteresis developed and reduced the saving potential of the economy undercutting permanently its growth prospects. A host of other, as it were derived factors developed against this general prospect: overvaluation of the currency greatly reducing the competitiveness of the economy, fragile accommodation to the external sources of investment finance without prospects of stable and lasting inflows, structural deformations of the economy with oversized service sector leading to what is called virtualization of the growth and, above all and as a result of all of these, to the unsustainability of the present development scenario. Unsustainable development trajectory cannot fail to produce a crisis of foreign debt, grave imbalances in external economic relations and permanent disequilibria in public finance with revenues lastingly falling short of expenditures.

In view of a high likelihood of the breakdown of the system, the authorities were forced to formulate and start to implement a consolidation program of high urgency. But they are confronted with many formidable constraints. On the expenditure side there are many extremely rigid components fixed by law, whereby the authorities are confronted with equally restraining political hurdles: cutting expenditure is overly costly in political terms. On the tax side, there are grave limits to what financially exhausted economy and the populace could additionally bear and the danger of further decelerating the worn out economy. Reduction of the budget deficit is categorically needed and the set of measures designed by the government in order to achieve that goal is briefly analyzed. It is found out that, out of the uncompromisingly needed reduction of the budget deficit by 2 percent, only 1 percent can be produced by the proposed program with reasonable certainty, with the end result turning out insufficient and falling far away from what is unconditionally needed.

Key words: *hypertrophied consumption, macroeconomic imbalances, balance of payment deficit, taxation, public revenues, budgetary deficit, public debt, economic policies, political constraints on policy measures, unsustainability of growth.*

JEL classification: *E21, H20, H60*

1. UVODNE OPASKE

Postavljanje makroekonomske dijagnoze u Srbiji odavno ne predstavlja nikakav profesionalni izazov. Stanje u kome se našla – i u kome razočaravajuće dugo istrajava – ukazuje da je ova privreda sasvim u znaku brojnih, a u isti mah i zabrinjavajuće upadljivih devijacija. Stoga na tu dijagnozu ne treba trošiti reči. Dovoljno je iz skupa tih nepovoljnih crta pomenuti tek neke, pa da se smesta vidi da je stanje dramatično u doslovnom smislu reči. Usporen, a u poslednjim godinama pokadšto i negativan privredni rast, ogromna nezaposlenost, izrazito deformisana struktura uz hipertrofiju sektora uslužnih delatnosti čiji obim, a

pogotovo dalji rast, u nešto dužoj perspektivi nije održiv, poremećeni makroekonomski bilansi sa velikim deficitima u spoljnotrgovinskom računu i u bilansu tekućih transakcija, predimenzionirana javna potrošnja sa tvrdokorno istrajnim, iz godine u godinu reprodukovanim budžetskim deficitom, veliki i brzo rastući javni dug, a povrh svega još i pogubno visoka stopa nezaposlenosti sa jasno uočljivim i naizgled nezadrživim tendencijama daljeg povećavanja. Detalji koji se povremeno ističu kao pozitivni ne mogu imati veću specifičnu težinu. Među takvima je stopa inflacije koja će se do kraja godine spustiti u prethodno utvrđeni interval, ali će i u tom intervalu ostati najviša među zemljama u tranziciji (ZUT) zapadnog Balkana i jugoistočne Evrope, pa taj neslavni i makroekonomski hazardan rekord ne može da se protumači kao izgledan i ohrabrujući ni u ovoj, na prvi pogled nešto povoljnijoj dimenziji. Slična konstatacija važi i za nedavno (vreme pisanja novembar 2013) povećanu stopu rasta izvoza koja se ostvaruje na začuđujuće niskom opsegu i posebno njegovom nedovoljnom nivou u odnosu na bruto domaći proizvod (BDP). Posve analogna ocena važi i za odgovarajuće tendencije smanjenja spoljnotrgovinskog deficita i deficita tekućih transakcija. Veličina izvoza – i u apsolutnom i u, upravo preciziranom, relativnom smislu – toliko je nedostatna, a deficit tako velik da su tim drastično narušenim odnosima sve ovakve pozitivne kratkoročne tendencije radikalno relativizovane.

Gore od svega, u narastanju tih debalansa prekršeni su neki ključni zakoni, načinjen je veliki prolom u pravnom poretku. Zakonom je učešće budžetskog deficita u BDP-u ograničeno na 4,5% i odnos duga prema BDP-u na 45%. To prethodno navedeno učešće na putu je da premaši 6%, a ovaj potonji količnik da se nađe iznad donedavno neverovatnog nivoa od 60%. Posledice ovakvog potkopavanja pravnog sistema mnogobrojne su i zadugo nesagledive, a nema nikakve sumnje da su poražavajuće. Kako se čuvanje i jačanje pravnog reda može očekivati od države koja, umesto da svim subjektima uliva i nameće institucionalnu disciplinu, sama podriva poredak čiji je formalni čuvar i garant?

U profesiji je, čini se, postignut potpun konsenzus u pogledu dijagnoze stanja u privredi i dominantnih dinamičkih tendencija koje uveliko prerastaju u trajne, zasad nesavladive dugoročne trendove. Tekuća naučna produkcija obiluje radovima u kojima se dramatičnost aktuelne situacije i pogubna istrajnost odgovarajućih dinamičkih tendencija razrađuje i naglašava bez ikakvih utešnih kvalifikacija. Među posebno energična, moglo bi se reći silovita, upozorenja spadaju ona koja u čitavoj seriji svojih radova izlaže i obrazlaže profesor M. Kovačević (2011a, 2011b), iako i drugi ekonomisti tekuću i perspektivnu privrednu situaciju oslikavaju u naglašeno tamnim, deprimentnim tonovima (Stamenković et al., 2013). Svoju izrazito nepovoljnu ocenu situacije Kovačević snažno nagoveštava već u naslovima svojih radova, tako da u prvom od dva navedena rada stoji sintagma „teških problema u sferi ekonomsko-finansijskih

odnosa sa inostranstvom“, dok naslov drugonavedenog rada glasi „Srbija pred privrednim i finansijskim kolapsom“. Nisu izostali ni sasvim konkretni, bogato dokumentovani osvrti na pojedine segmente javnih finansija: Arsić (2012) o interakcijama i međuzavisnosti fiskalne i monetarne politike u neodložnim reformskim poduhvatima, Arsić i Altiparmakov (2011) o potencijalnim realnim učincima i (re)distributivnim aspektima alternativnih pristupa reformi poreskog sistema i Arsić, Randelović i Pejić (2012) o malignom narastanju poreskih zahvatanja na lokalnom nivou i mogućim pristupima obuzdavanju ovog nepredviđeno naraslog haračenja.

Zabrinjavajuće je veoma znakovito što sa protekom vremena upadljivo narasta intenzitet upozorenja na krizne pojave u privredi, ali je nesumnjivo da su se ona veoma snažno i više nego jasno isticala i u godinama koje su prethodile tekućim turbulencijama, onima koje potresaju privredu od 2008. naovamo. Stamenković et al. (2009) svoju analizu produžuju na prethodnu deceniju, tražeći korene tekućih debalansa i aktuelnih deformacija u daljoj prošlosti, a Stamenković et al. (2008), naporedo sa isticanjem onespokojavajućih deformacija u tekućim makroekonomskim trendovima, skreću pažnju na politički oportunizam u koncipiranju i sprovođenju ekonomske politike. Poseban naglasak oni stavljaju na stalne udare koje privreda sve teže trpi a koji potiču iz političkog sistema, upozoravajući da oni na duži rok generišu očigledno neodržive konstelacije. Ovim je tek nagoveštena inače snažna i mnogokratno aktuelizovana kritička linija u evaluaciji ekonomske politike i institucionalne izgradnje u Srbiji. To je linija koja čitavu seriju dubljih uzroka brojnih deformacija u privredi nalazi u disfunkcionalno postavljenom političkom sistemu. Ključni protagonisti ovog sistema i njegovi operativno angažovani akteri, zarobljeni brojnim institucionalnim ograničenjima i poremećenim motivacionim strukturama – donose odluke koje su, ostajući u skladu sa pragmatično orijentisanim političkim interesima, bukvalno pogubne po dinamički potencijal privrede i mogućnosti razvoja u dužoj vremenskoj perspektivi.

Biće da je celishodno da se ova kolekcija preliminaranih napomena zaključi jednim zapažanjem koje u široj javnosti ne nalazi odjeka. Ono čak ni u profesionalnoj javnosti gotovo da nije došlo do izražaja, a da se o nekom dubljem sagledavanju i ne govori. U markantnom kontrastu sa zemljom iz neposrednog susedstva (Slovenija), zemlje zapadnog Balkana, primetno odstupajući od razvojnih obrazaca drugih ZUT, pokazuju manje-više istu lepezu teškoća i problema. Njihova ekonomska politika prolazi kroz slična iskušenja i suočava se sa gotovo identičnim iskliznućima, pa i krupnim razvojnim promašajima. Preduzeća nasleđena iz prethodnog socijalističkog poretka pokazuju vrlo malu, skoro nikakvu mogućnost uklapanja u tržišni sistem, niska konkurentnost je endemična i trajno neadekvatna, nezaposlenost je alarmantna a prednosti jedinstveno jeftine radne snage ne dolaze ni do kakvog izražaja.

Naprotiv, radna snaga je drastično neuposlen resurs i ono što bi trebalo da bude izrazita prednost, doslovno se izvrglo u svoju suprotnost. Sve zemlje na ovom području pate od velikog trgovinskog deficita i deficita tekućih transakcija, javna potrošnja je predimenzionirana, a budžetski deficiti spadaju u najmarkantnije debalanse inače krajnje neuravnoteženog privrednog organizma. Akumulacioni potencijal je faktički sveden na nulu, a privrede čije su stope akumulacije u socijalističkom poretku, bar onako kako su oficijelno iskazivane i uz sve greške u merenju, povremeno premašivale fantastičnih 40% – u aktuelnom postsocijalističkom poretku spustile su se u područje nultih stopa akumulacije.

Uvalić M. (2011) uverljivo je pokazala da zapadni Balkan u svom razvoju vidno zaostaje za ZUT centralne i istočne Evrope. Indikativan je čak i naslov ovog njenog rada: „Zašto zapadni Balkan kasni za centralnom i istočnom Evropom?“ (u geografskim denotacijama, tipa *zapadni*, *centralni* i sl., velika slova zamenjena malim). Ispostavlja se da ih sve pritiskaju ako ne identični, a ono svakako veoma slični razvojni problemi: prevelika javna potrošnja, prenapregnuti i neuravnoteženi budžeti, drastično redukovana, gotovo iščezla štednja, neprilagodljivost i naglašeno odumiranje privrednog tkiva nasleđenog iz socijalističkog sistema, nekontrolisana ekspanzija javnog duga, veliki deficiti u bilansima tekućih transakcija i nezdrava upućenost na inostrane izvore akumulacije. U ovoj preliminarnoj fazi analize dovoljno je da se naglasi okolnost faktičkog podudaranja razvojnih deformacija i strukturnih ograničenja koja iz njih proističu. Kad je malaksavanje u razvoju i izobličavanje njegovih dugoročnih tendencija tako masovno i kad se u množini privreda javljaju praktično ista ograničenja i problemi – a te privrede su sada locirane u različitim, nezavisnim zemljama i izložene sopstvenim, funkcionalno posve razdvojenim ekonomskim politikama – onda u izomorfizmu struktura i tokova mora da postoji nešto strukturno, nešto objektivno.

Radna hipoteza o korenima tog zajedništva u razvojnom skretanju i disfunkcionalnom meandriranju mogla bi da se izvede iz zajedničkog institucionalnog porekla tih privreda, iz činjenice da su te privrede izišle iz istog institucionalnog poretka i da, po logici svojevrsne privrednosistemske histereze, još uvek nose neke njegove crte, ili bar svojstva koja su tim poreklom na sličan način determinisana. Ako u tom zajedništvu fenomenologije razvojnih aberacija i dinamičkih skretanja ima, kao što bi moralo da bude, nečeg objektivnog, na kritička sagledavanja ekonomskih politika i sistemskih prilagođavanja palo bi jedno potpuno novo svetlo, otkrili bi se neki novi elementi za temeljnija preispitivanja, ali bi se sigurno ispostavilo da je mnogo toga neosnovano kritikovano i da je ekonomskoj politici pripisivano dosta toga što joj ne pripada. Jer, ako je nešto objektivno opredeljeno ili ako sadrži mnoge objektivno uslovljene elemente, ili čak posledice objektivnih determinanti, onda kritici

nema mesta onoliko koliko se generalno verovalo, ili je bar neophodna kvalitativno drukčija kritika od one koju je profesija negovala u svojim dosadašnjim analitičkim poniranjima. Stvar je čiste logike da se zaključi da je prostor za kritičko pretresanje ekonomske politike utoliko manji, ukoliko je veći broj i jači domet objektivnih determinanti koje utiču na njeno oblikovanje.

2. POŠAST HIPERTROFIRANE POTROŠNJE I POTISNUTE ŠTEDNJE

Uputno je ovaj odeljak početi skretanjem pažnje na jedno opšte stanovište koje je decenijama bilo prihvatano u tolikoj meri da je važno za neporecivo i među ekonomistima tretirano kao gotovo trivijalno. Reč je o izuzetno uticajnom gledištu koje je sve do šezdesetih godina proteklog veka spadalo u kanone struke, ali je nekim tekovinama teorije privrednog rasta iz druge polovine tog veka relativizovano i sasvim kontraindikovano i bez valjanih osnova potisnuto u drugi plan. Posredi je propozicija prema kojoj je akumulacija (štednja) neizostavno potreban i u krajnjoj liniji opredeljujući uslov uspešnog, pa i makar kakvog privrednog rasta. Štednja je uslov i način uvećavanja proizvodnog kapaciteta privrede, put širenja i jačanja njenih proizvodnih mogućnosti. Neoklasična teorija rasta je ovu propoziciju sa dobrim razlozima, ali samo na nekim linijama modelske formalizacije, unekoliko relativizovala. Ta je relativizacija neopravdano shvaćena kao potiskivanje akumulacije u red drugorazrednih, manje važnih činilaca rasta.

Takvo tumačenje izvedeno je iz duboke teorijske spoznaje da, pod određenim, redovno prihvatanim i dugom upotrebom nesumnjivo osveštanim uslovima, ekspanzija fizičkih količina bilo kog faktora proizvodnje, pa tako ni kapitala, ne može sama po sebi uticati na dugoročnu ravnotežnu stopu (garantovano održivog) privrednog rasta. Privredni rast se u ovom kontekstu definiše i meri na standardan i u profesionalnom smislu valjano verifikovan način, razume se tako što se kao relevantno merilo uzima rast dohotka po stanovniku, poslovičnog *per capita* dohotka. Trajno održiva stopa rasta *per capita* dohotka moguća je samo uz proces takođe trajnog i trajno održivog uvećavanja dinamičke efikasnosti.

Ovaj trajni dinamični rast efikasnosti orijentaciono je definisan kao stalno povećavanje mase ekonomske vrednosti na osnovu istih količina proizvodnih činilaca ili, alternativno, kao dobijanje iste mase vrednosti uz kontinuirano smanjivane, na neki način operacionalizovane i prikladno merene, mase faktora proizvodnje. Proces tako shvaćene i dinamički osmišljene efikasnosti terminološki je odavno i uveliko opredeljen kao *tehnički progres*. Tako shvaćen tehnički napredak drugo je ime za neprestano uvećavanje proizvodno relevantnih *znanja* koje jedino i omogućava upravo istaknuto neprekidno poboljšavanje odnosa između mase angažovanih resursa i odgovarajuće mase

vrednosti, kao dezideratuma u ekonomskom procesu. Rast bez tehničkog napretka zasigurno je moguć, ali to je tzv. *ekstenzivni rast* koji ne može da osigura trajni rast dohotka (mase vrednosti) *per capita*.

U paradigmatском okviru neoklasičnog modela rast ukupne mase vrednosti, operacionalizovan i meren nekim prikladnim makroekonomskim agregatom, npr. veličinom BDP-a, može da se odvija samo *tempom po kome na dug rok raste najsporije rastući proizvodni činilac*. U tom teorijskom kontekstu nema mesta za ekspanziju dohotka po stanovniku. Ako se ispostavi da je najsporije rastući činilac stanovništvo kao determinanta i mera radnih resursa, ravnotežni režim dugoročnog rasta podrazumeva stagnaciju relevantnih indikatora blagostanja, uključujući i čak prevashodno imajući u vidu dohodak po stanovniku; ako se dogodi da je najsporije rastući neki drugi faktor proizvodnje, taj ravnotežni režim implicira čak opadanje standardnih pokazatelja dobrobiti. Iz ovoga proizlazi da je na (vrlo) dug rok najverovatniji ishod ekstenzivnog rasta lako predvidiva varijanta stagnantne privrede, ili čak privrede koja se survava u zastrašujući scenario trajne involucije.

Ovim su razjašnjeni razlozi unekoliko bizarne pojave da je štednja (akumulacija) u razmatranjima privrednog razvoja u izvesnom stepenu bila marginalizovana i potisnuta u prilično udaljen drugi plan. No, time je ispričan samo jedan deo uzbudljivog i uvek relevantnog razvojnog narativa. Pored režima ravnotežnog dugoročnog rasta, koji se u stvarnosti nikad ni ne realizuju ali služe kao izuzetno korisna fikcija u tumačenju dinamičkih pojava, od ogromnog su značaja – a u stvarnim procesima su i daleko konkretniji i informativniji – procesi tranzitornog rasta koji se definišu kao režimi prelaska iz jedne ravnotežne konfiguracije u drugu. Tranzitorni režimi rasta, čak i u uobičajenim neoklasičnim modelima, ispoljavaju suštinski važnu karakteristiku da tempo rasta zavisi od stope akumulacije i da se ta zavisnost potvrđuje sve dok se model iz jedne ravnotežne konstelacije ne pomeri u novu. Matematičke provere, zasnovane na pažljivo probranim iskustvenim datostima, pokazuju da ti tranzitorni (prelazni) režimi mogu da traju i po pola veka, pa sledi da čak ni u neoklasičnom modelu uticaj stope akumulacije na ritam i opštu usmerenost rasta nipošto nije zanemarljiv. Tome valja dodati i jednu još važniju okolnost: čak i u ravnotežnim režimima, gde stopa rasta i ne zavisi od stope akumulacije, *nivo putanje* kojom se privreda kreće po toj *datoj* stopi suštinski je opredeljen stepenom akumulacije (Sorensen, & Whitta-Jacobson, 2005, pp. 69–77 i pp. 81–86). Što je veća stopa akumulacije, to je na višem nivou putanja rasta.

Primera radi, privreda koja ima znatno veću stopu akumulacije kretaće se putanjom koja će biti daleko *iznad* putanje kojom se kreće privreda sa manjom stopom, a isti procenat porasta primenjen na veću masu daje, razume se, daleko veći apsolutni porast dohotka po stanovniku i, dakako, ukupnog dohotka. Procenat rasta privrede sa *per capita* dohotkom od 20.000 evra donosi godišnji

prirast od 200 evra, a u onoj sa *per capita* dohotkom od 5.000 evra donosi samo 50 evra. Nivo putanje pokazuje se u suštinskom smislu vezanim za nivo i promene dobrobiti, kao očito značajniji faktor od samog tempa rasta. Ta činjenica ostaje na važnosti čak i kad se apstrahuje jednako važna okolnost da se do visokih nivoa putanje rasta stiže *jedino* ostvarivanjem natprosečne stope rasta u dovoljno dugim prethodnim razdobljima. A do takvog natprosečnog tempa rasta stiže se, dakako, samo posredstvom jednako natprosečnih stopa akumulacije.

Neka tek usput bude dodato da nezavisnost stope rasta u režimima dugoročne ravnotežne dinamike nije karakteristika svih, nego samo nekih modela, onih koji su usko vezani za neoklasičnu paradigmu i iz nje izvedeni. U novije vreme razvijena je jedna široka klasa modela tzv. endogenog rasta, koji se odlikuju prilično izdiferenciranim specifikacijama, a u kojima ne samo nivo putanje, nego i sam tempo rasta zavisi od stope akumulacije (Sorensen et al., 2005, pp. 217–237, posebno 233–237, a potom 247–268).

Ovim je sondiran teren za jednu nadasve važnu, suštinski značajnu propoziciju: za uspešan, a to znači dovoljno brz i stabilan, rast na dug rok ulogu bitnog i nezaobilaznog uslova ima *akumulacioni potencijal* – sposobnost privrede da generiše relativno obilnu akumulaciju, te faktičko i *trajno* oživotvorenje te sposobnosti. Svetsko razvojno iskustvo ne poznaje privrede koje su se uspešno i kontinuirano razvijale uz oslonac na tuđu akumulaciju, bez simultanog obilnog generisanja sopstvene štednje, a o razvoju bez akumulacije da se i ne govori. U ekonomskoj profesiji ova propozicija stvar je širokog, praktično nepodeljenog konsenzusa; jedva da bi mogla da se prepoznaju mišljenja koja bi ovu temeljnu postavku na bilo kakav način kvalifikovala, a nekakvo njeno frontalno osporavanje ne može, naravno, ni u kom slučaju doći u obzir.

To se najbolje da dokumentovati pozivanjem na činjenicu da su analize iz kojih ta propozicija neposredno sledi i u kojima se ona čak eksplicitno dokazuje, dokumentuje i do u tančine razrađuje – na glavna vrata ušle u merodavne udžbenike iz teorije i analize rasta i dobile status istina u koje se ne može sumnjati. Možda je u ovom kontekstu najbolje uputiti na istinski merodavan monumentalni udžbenik Acemoglua (2009, pp. 648–655 i 648–655, posebno 653–655). U tom vanstandardno impresivnom doprinosu novijoj teoriji rasta u jarkom svetlu je prikazana važnost štednje, i to *sopstvene akumulacije*, za dovoljno brz i dugoročno održiv privredni razvoj. U ovoj knjizi sa posebnom jasnoćom je prikazano svetsko razvojno iskustvo i na mnogim primerima pokazano da je vlastita akumulacija bila ključni preduslov dinamičnih i dugoročno održivih razvojnih procesa.

Vredan i upečatljiv doprinos u tom smislu dat je i u domaćoj literaturi (Begović, 2011, p. 345–367). Tu se pokazuje da se uticaji strane pomoći velikim delom

ispoljavaju kroz prateća, neretko obavezujuća institucionalna prilagođavanja i čak kroz, često neuspešne, pokušaje transplantacije stranih institucija. No, takođe je jasno dokumentovano da sva takva pregnuća ostaju bez rezultata ukoliko izostane ozbiljna mobilizacija vlastitih resursa, uključujući posebno energično dizanje domaće akumulacije i njeno trajno održavanje na dovoljno visokom nivou. Razočaravajuća su iskustva strategija koje su oslonac tražile u stranim sredstvima, posebno kada je reč o direktnoj stranoj pomoći. Propuštena kroz distribucione kanale domaćih ustanova i birokratskih aranžmana, ona se dobrim delom istopi pre nego što stigne na tačke kojima je namenjena, a u meri u kojoj *demobilize* sopstvene napore ispoljava se kao direktno kontraproduktivna. Ispostavlja se da strana pomoć dobro dolazi kao sredstvo koje pomaže da se bez većih havarija i pratećih gubitaka premoste vremenski ograničene privredne krize, a da se, nakon što ti intervali velikih izazova budu premošćeni, radi uspešnog nastavka razvojnog procesa, društvo mora vratiti vlastitoj akumulaciji kao ključnoj pretpostavci i nezaobilaznom činiocu rasta. Razume se da u tom sklopu akumulacija ne nastupa samo u ulozi faktora koji omogućava sistematsko uvećavanje kapaciteta u privredi nego, u istoj ili čak većoj meri, kao činilac posredstvom koga se u privredu ugrađuju efekti tehničkog napretka.

Dobro je imati u vidu da se akumulacija javlja kao potreban, ali nipošto i dovoljan uslov za trajno održiv uspešan rast. Snažna i kontinuirana privredna ekspanzija odveć je složen i mnogostruko uslovljen proces da bi mogao da bude osiguran jednim jednim činiocem. Uz akumulaciju, mnogo šta drugo mora da bude obezbeđeno, a pre svega delotvorne institucije koje i same utiču na intenzitet i forme akumuliranja. No, i pored toga što mnogi drugi faktori moraju u realizaciji uspešnog razvoja svrsishodno da sarađuju, jasno je da oni, bez dovoljne i trajno generisane akumulacije, ne mogu dovesti do uspešnog razvitka privrede. Među činiocima *potrebnim* za istrajan i dinamičan razvoj dominantna je akumulacija, a tek u svojoj ukupnosti ovaj splet raznovrsnih činilaca može se pokazati kao *dovoljan*.

3. AKUMULACIONA DEFICITARNOST PRIVREDE U SRBIJI

U prethodnom odeljku pokazan je sav značaj akumulacije za dinamičnu privrednu ekspanziju i način na koji se javlja u ulozi potrebnog, nezaobilaznog uslova za takav rast. To je bitna tačka na kojoj se prelamaju svi krupniji razvojni problemi u Srbiji, svi njeni debalansi i disfunkcionalna čvorišta, zbog kojih se i onako nezadovoljavajući rast, kakav je empirijski ostvaren, pokazuje kao neodrživ. Srbija je faktički zemlja koja ne akumulira, nešto preciznije rečeno, to je zemlja u kojoj se ukupna akumulacija, pa time i stopa akumulacije kreće u opasnoj blizini nultog nivoa. Nikoga ne bi trebalo da zbuni i dovede u sumnju činjenica da stanovništvo raspolaže, mahom u deviznom znaku, sa nekih

8 milijardi evra finansijske štednje. Kad se kaže da je akumulacija u Srbiji aproksimativno na nultom nivou, ne misli se na tu štednju koja je akumulirana kroz duži niz prethodnih godina, u kojoj tzv. stara devizna štednja tvori vidljivu komponentu. Zato što je u prošlosti akumulirana u dugom vremenskom periodu i što se *prenosi iz godine u godinu*, ona predstavlja *fond* – ekonomsku promenljivu definisanu u trenutku, tj. tački na vremenskoj osi. Tako viđena i ispravno protumačena, ona je bez pomena vredne veze sa akumuliranjem u tekućem periodu, osim što ova predstavlja promenu, formalno iskazanu prvim izvodom ili prvom diferencom, tog iz prošlosti prenesenog *fonda* štednje. Taj nasleđeni *fond* štednje nema, naravno, veze ni sa merom u kojoj privreda na takvoj *tekućoj* osnovi izdvaja dohodak na račun sadašnje potrošnje i investiciono ga usmerava za širenje kapaciteta. Ovako shvaćen fond štednje stanovništva rezultat je prethodnih, sada već prilično davnih odluka i ne pokazuje meru u kojoj se akumulacija formira na tekućoj osnovi.

Pored toga, akumulacija je bilansna kategorija i strogo je definisana na opštesistemskom nivou; kao agregat ona može da bude i anulirana, uprkos tome što neke njene komponente imaju pozitivnu vrednost ili čak pokazuju tendencije rasta. Mogućnost da rast nekih komponenti ostane bez uticaja na ukupnu *tekuću* štednju ostaje aktuelna čak i kad se njihov rast odvija i u nešto dužim intervalima. Neka domaćinstva nesumnjivo štede, ali je ta akumulacija negativno kompenzovana negativnom štednjom, pored ostalog i povremeno brzo rastućim zaduživanjem drugih domaćinstava. Dodatno, ali i znatno važnije, čak i ako se, i kad se u sektoru domaćinstava štednja formira u pozitivnim iznosima, to biva (opet negativno) kompenzovano negativnom štednjom drugih sektora, posebno privrede i države. Negativna štednja u dva pomenuta sektora naročito se jasno manifestuje kroz ubrzano zaduživanje – zabrinjavajuće povećavanje javnog duga i takođe ubrzano i markantno narastanje zaduženosti u privredi. Kod oba sektora posebno je zabrinjavajuće i hipertrofirano zastupljena spoljna komponenta ukupnog duga.

Odsustvo štednje u Srbiji empirijski je uverljivo demonstrirano. Kao veoma efikasan i pouzdan metod utvrđivanja akumulacije pokazuje se bilansni pristup. On se iz godine u godinu utvrđuje tako što se polazi od investicija u fiksne fondove, o kojima postoje prilično pouzdane statistike, pa se od njihove vrednosti oduzimaju komponente finansiranja koje nisu generisane u našoj privredi. To su razni spoljni prilivi kojima je Srbija, na sreću ali i na nesreću (na spoljnim prilivima nema održivog razvoja!), bila decenijama izložena. Donacije, doznake naših građana zaposlenih u inostranstvu, strano zaduživanje privrede i države, strane direktne investicije (SDI), prihodi od privatizacije, koji čine samo promenu oblika imovine sa kojom raspolazemo, a u meri u kojoj bivaju skrenuti u tekuću potrošnju, *za nas predstavljaju dezinvesticije*, te razna reprogramiranja našeg oficijelnog (državnog) spoljnog duga uz njegova

povremena i delimična *otpisivanja* – sve su to prilivi resursa koji dolaze spolja i koji nisu generisani u našoj privredi, niti su plod domaćeg rada i preduzetništva. Ti prilivi omogućavaju veliki višak uvoza nad izvozom, a deficit spoljnotrgovinskog bilansa (tzv. *bilansa roba i usluga*) prilično je dobra mera komponente domaćih investicija koja potiče spolja. Da bi se izmerila domaća akumulacija i procenila mera u kojoj svoj ekonomski razvitak oslanjamo na mobilizaciju tog najvažnijeg razvojnog činioca, sumu tih spoljnih priliva, ostvarenih po različitim osnovama, valja odbiti od vrednosti investicija. Vlastita akumulacija jednaka je razlici između ukupnih investicija i sume tih raznovrsnih priliva. Iz praktičnih razloga, a i zato što nemaju vidnijeg uticaja na ovu računicu, apstrahuju se investicije u zalihe i obrtna sredstva.

U obračunu akumulacije, domaća literatura (Stamenković et al., 2009, posebno p. 23; Pelević, 2006, posebno pp. 11–13) dala je analitički dobro zasnovane i empirijski pouzdane nalaze. Slika koja proizlazi iz ovih analiza doslovno je deprimirajuća. Zbir priliva je vidno iznad reda veličina ukupnih investicija, a u nekim godinama uveliko ih i premašuje. Iz šireg međunarodnog analitičkog obuhvata izranjaju dve krupne činjenice. *Prvo*, zemlje sa područja tzv. zapadnog Balkana, naslednice SFRJ (sa izuzetkom Albanije), imaju ogroman višak uvoza nad izvozom, tj. golem spoljnotrgovinski deficit koji pokriva pretežni deo investicija, a neretko ih upadljivo premašuje. Time je implicirano finansiranje investicija iz inostranih priliva, tj. iz tuđe akumulacije, što jasno podrazumeva nultu ili negativnu štednju, a mestimične i sporadične epizode pozitivne domaće štednje opet otkrivaju njenu zabrinjavajuću nedovoljnost. To svedoči o iznenađujuće opalom i neverovatno atrofiranom akumulacionom potencijalu ovih zemalja.

Ova bizarna ali i razvojno pogibeljna pojava sugerise da bi taj opšti drastični debalans u odnosima sa spoljnim svetom mogao da ima zajednički uzrok – ista samoupravna socijalistička prošlost mogla je u svim tim zemljama da ostavi duboke institucionalne tragove i produkuje slične makroekonomske performanse. *Drugo*, među tim zemljama Srbija se posebno ističe. Sa učešćem ukupnih spoljnih priliva u BDP (22%), Srbija i Crna Gora, tada još jedinstvena država, nalazi se u prilično reprezentativnoj 2005. godini u samom vrhu, na nivou približnom onom na kome se zatekla Albanija (23%), a jedino se Bosna i Hercegovina (29%) našla vidno iznad nje.

Kako se učešće investicija u BDP-u u Srbiji kretalo ispod razine učešća deficita spoljnotrgovinske razmene u istom agregatu, proizlazi već ustanovljeni zaključak da je domaća akumulacija bila negativna, i to u svim godinama *podužeg razdoblja 2001–2012. godine*. Iz dodatnih i naknadnih sopstvenih računica proizilazi da je, primera radi, u najnovijoj 2012. godini učešće investicija u fiksne fondove u BDP-u iznosilo 17,8%, a učešće deficita spoljne razmene 19,9%. Ni u jednoj godini posmatranog dvanaestogodišnjeg intervala

Srbija nije investirala više – nego, naprotiv, manje – no što su iznosili prilivi iz inostranstva, što podrazumeva da ne samo što nije formirala nikakvu domaću akumulaciju, nego je i deo onoga što je pritalo spolja *pretakala u tekuću potrošnju*. Ako je tačna analiza iz prethodnog odeljka o akumulaciji kao nepobitno potrebnom i nezaobilaznom uslovu za zadovoljavajući i održiv privredni razvitak, onda je Srbija opisanom konstelacijom osuđena na scenario u kome nema ekonomsku budućnost.

U vezi sa prethodnim, upravo prezentovanim nalazima, prirodno iskršava pitanje šta je uzrokovalo ovako nepovoljan sticaj razvojnih činilaca i sa njima povezanih dinamičkih tendencija. Zašto je Srbija dospela u položaj da faktički ništa ne akumulira, odnosno da joj je akumulacija negativna, zašto se pretvorila u društvo bez štednje i suočila se sa privredom bez akumulacije? Ovde je moguće samo u obliku preliminarne teza, od kojih neke ne idu mnogo dalje od hipoteza, ukazati na neke najopštije uzročnike. Pokazalo se u svetskim razmerama da obimniji priliv stranih sredstava, posebno kad se nađe u sprezi sa nedograđenom, deformisanom državom i korumpiranom javnom upravom, može da se ispolji kao krupan razvojni hendikep, kao pojava koja celo društvo demobilise u razvojnim naporima i čak iz korena podseca i same izgleda za ekonomsku ekspanziju u dugoročnoj perspektivi. Okrećući se investicionim izvorima koje u obliku akumulacije na račun tekuće potrošnje *nije samo stvorilo*, društvo se oslanja na te strane prilive i demobilise u naporima da obezbedi vlastiti razvitak, ali u isti mah sebi zaprečava i blokira perspektive razvoja u daljoj, pa možda i sasvim dalekoj budućnosti.

Mehanizam je jednostavan i temelji se na tzv. *histerezi potrošnje*. Kad bude izloženo obilnim prilivima u datom periodu, društvo im se hitro i bez prepreka prilagođava tako što u odgovarajućoj meri, često u iznosu koji je manje-više na nivou samih priliva, povećava tekuću potrošnju, pre svega potrošačku tražnju, a u istom stepenu ili čak i više – potrošnju države. Državna potrošnja je brojnim funkcionalnim nitima povezana sa (agregatnom) ličnom potrošnjom, pored ostalog i pre svega tako što se kroz budžet i posredstvom države formira dobar deo ličnih dohodaka – plata i nadnica. Kad se društvo tako brzo navikne na standard koji daleko prevazilazi njegove ekonomske potencijale i proizvodne mogućnosti, prilagođavanja u suprotnom pravcu, u smislu *smanjivanja potrošnje*, postaju bolna, mnogostruko sputana pa neretko i praktično nemoguća. Kad se jednom dohvati potrošnje koja mu, s obzirom na raspoloživa sredstva i vlastiti BDP nije primerena, društvo maltene biva osuđeno na preteranu potrošnju, na trošenje koje je u drastičnom neskladu sa njegovim istinskim ekonomskim mogućnostima i koje je sa stanovišta razvojne strategije ne samo neracionalno, nego po privredu i zajednicu kao celinu u doslovnom smislu pogubno.

U ovoj velikoj makroekonomskoj šteti mogu se razlikovati dva momenta. *Prvo*, u samom tekućem periodu izostaje inače moguća i u dugoročnoj perspektivi potrebna akumulacija; društvo se demobilizira na planu koji je za ekonomski razvitak najvažniji. *Drugo*, naviknutost na preveliku, sa raspoloživim BDP-om drastično neusklađenu potrošnju trajno smanjuje budući akumulacioni potencijal i obara stopu akumulacije u dugom nizu budućih perioda. Izostaje vlastita akcija u domenu napora upravljenih na uvećavanje kapaciteta, a mogućnosti za održivu ekonomsku ekspanziju podsecaju se i na dug rok. Ovde treba imati u vidu da pravci upotrebe tih priliva i konkretne opcije za koje se vezuju i na koje se troše nemaju značaja. Sva sredstva se u krajnjoj liniji izbilansiraju i to što je iz inostranstva priteklo može se i mora tretirati kao dodatak potrošnji. Naime, čak i kad bi svi prilivi bili usmereni u kapitalna ulaganja, što valjda nikad nije bio slučaj, oni bi u bilansnom smislu predstavljali *dodatak potrošnji*. Nakon što ovi prilivi aritmetički i funkcionalno budu dodati investicijama, ako i kad se za toliko *smanji* sopstvena akumulacija i u potrošnju bude skrenut deo dohotka koji bi inače bio ušteden, očigledno je da se prilivi, čak i kad su investirani, manifestuju kao dodatak potrošnji. Drugim rečima, umesto da budu neposredno potrošeni, prilivi iz inostranstva istiskuju domaću akumulaciju i pokrivaju investiciona ulaganja koja bi inače bila finansirana iz domaćih izvora, razume se tako što bi na račun tekuće potrošnje bila formirana potrebna *sopstvena akumulacija*. Samo u specijalnom slučaju kad prilivi *uvećaju investicije tačno za onoliko koliko iznose*, i to u odnosu na standardni i „normalni“ scenario po kome bi se privreda kretala da priliva uopšte nema, prilivi bi mogli da se okarakterišu kao čist dodatak ekspanziji kapaciteta, bez negativnog uticaja na sadašnju i buduću akumulaciju i bez opake prapratne pojave prethodno označene nazivom *histereza potrošnje*.

A novija privredna istorija ovog područja može se, uz ostalo, tumačiti i razumeti kao istorija oslanjanja na brojne, raznovrsne i pokadšto obilne prilive. Sve je to počelo sa završetkom II svetskog rata, kad su aktivirani prilivi po osnovu ratne odštete. Razume se, velika masa sredstava iz ratne odštete neposredni je pandan velikih razaranja koja su nastala tokom rata; no fenomen navikavanja na sredstva koja nisu rezultat sopstvenog privređivanja već tada je pustio prilično duboke korene. Potom je došla rezolucija IB, raskid sa Staljinom i SSSR-om i gotovo neposredno pokrenut priliv (pre)obilne strane pomoći, mahom iz SAD. Obiman priliv protekao se na punih osam godina i od kraja 1952. zaključno sa 1960. godinom kretao se oko 3,5% tadašnjeg društvenog proizvoda, a u nekim godinama dizao se i do 5%. Uloga tih priliva u razvojnom procesu i doprinos stopi rasta, posebno u periodu 1952–1960. kada je jugoslovenska privreda slovila kao najbrže rastuća u svetu, detaljno je proučavana (Madžar, 1992) i zaključeno je da je doprinos stranih sredstava tadašnjoj impresivnoj stopi privrednog rasta pogrešno pripisivan tobožnjoj efikasnosti ondašnjeg privrednog sistema, te da postoji potreba za radikalnom demistifikacijom ovog

zaista neobičnog iskustva, koje je ironično nazvano jugoslovenskim privrednim čudom.

Tokom 1961–1962. godine prilivi iz inostranstva vidno su smanjeni i istovremeno je izbila poznata privredna kriza koja je kulminirala čuvenom *Žutom knjigom*, gde su uzroci krize – u sadašnjoj retrospektivi to je prilično jasno – traženi tamo gde ih nije bilo: u tobožnjoj činjenici da je privredni sistem već bio iscrpeo svoje razvojne potencijale i da valja poraditi na novim rešenjima. Sistem svakako nije bio dobar ni pre ni posle ove krize u samoupravnom socijalističkom razvitku, ali su determinante privrednog rasta i njegovih kolebanja iz perioda u period bile na drugoj strani. Naredne godine, 1963. i 1964, donele su pojačanje priliva i novo vremenski ograničeno oživljavanje privrednog rasta, a kad su ti prilivi opet počeli vidno da sahnju, pojavila se nova kriza i ubrzo potom lansirana je još jedna, čuvena privredna reforma iz 1965. Unilateralni transferi, tokovi besplatnih resursa iz inostranstva nikada se više nisu obnovili, ali su jugoslovenski građani, najpre oprezno i u skromnom broju a potom sve masovnije, počeli da se zapošljavaju u inostranstvu i priticanje doznaka dobrim je delom nadomestilo prethodno korišćenje ovih transfera.

Kompenzacija nije bila potpuna, ali se već od 1973, nakon prve naftne krize, pojavila poplava evrodolara i mogućnost lakog i komotnog zaduživanja. Tu je negde početak narastanja naše spoljne zaduženosti, koja ostaje bitna značajka našeg privrednog razvoja i tekućeg ekonomskog funkcionisanja sve do dana današnjeg. Budući da na zaduživanju ne može neograničeno i beskrajno da se živi, početkom osamdesetih godina proteklog veka pojavila se ozbiljna, i dovoljno poznata da se i danas živo pamti, kriza javnog duga, kada je Međunarodni monetarni fond (MMF) zemlji izdiktirao svoje uslove, kada je na servisiranje duga morao da bude izdvajan veliki deo dohotka, neto investicije drastično skresane, a privreda utonula u dugotrajnu krizu od koje se na pravi način nikada nije oporavila i koja je nemalo doprinela teškim političkim konvulzijama i raspadu zemlje. Poslednja decenija proteklog veka donosi poznati prekid u ekonomskim i drugim odnosima, ponajviše sa delom sveta koji je zemlji najviše značio (sankcije, bombardovanje...) i prekinuti su ne samo jednostrani transferi i dotoci resursa po osnovu zaduživanja, nego i brojne druge veze koje su bile od životne važnosti. Bio je to poznati period svakovrsnih lišavanja, ali se ne bi reklo da su u kolektivnoj svesti izbrisana sećanja na „zlatni period“, kad se moglo trošiti daleko više nego što se proizvodilo.

Od 2000. naovamo, obnovljeni su odnosi sa Zapadom, a sa njima i unilateralni transferi. Zaključno sa 2003. godinom, primljeno je oko 3 milijarde besplatnih evra, s tim što su ti tokovi kasnije vidno oslabili i pali na par stotina miliona evra godišnje. Pokazale su se kao mnogo izdašnije brzo obnovljene doznake (između 3,5 i 4 milijarde evra godišnje). Reaktivirana je komercijalno

postavljena privatizacija (donevši, mimo očekivanja, iz domaćih izvora samo oko 2,6 milijardi evra tokom celog razdoblja od 2001. naovamo). Mnogo uspešnije aktivirane su strane direktne investicije (oko 14,7 milijardi evra), koje se, doduše, dobrim delom sastoje od privatizacionih priliva u transakcijama sa stranim kupcima. U međuvremenu je došlo i do značajnog otpisivanja (oko 4,5 milijarde evra) prethodno načinjenog javnog duga. Prilivi su ponovo oživeli po raznim osnovama i naša zemlja (SFRJ, SRJ, Srbija...) vratila se u svoj stari režim, za koji smo već stekli utisak da je prirodan, koji se sastoji u tome da se troši preko onoga što je proizvedeno, da su standardi potrošnje daleko iznad linije dugoročne izdrživosti i da se zbog verovatnog pucanja makroekonomskih bilansa u privredi i celom društvu mogu očekivati bolni potresi.

A uz potreze idu i veliki gubici i survavanje potrošnje i standarda, daleko ispod razine kakva je u prošlosti jedva mogla i da se zamisli. Potrošnja se bez velikih lomova ne da prilagoditi naniže, a kao izvor teških napetosti i potencijalnih poremećaja – s tim što su potencijalni lomovi samo drugo ime za *aktuelne hazarde* – javlja se eksplozivna kombinacija histereze potrošnje i neodrživosti nekih važnih komponenti inostranih priliva, kojima je ta potrošnja bila delom alimentirana. Kad oslabe neke standardne komponente priliva, u resursnim bilansima javlja se velika praznina. Donacije su praktično usahle, privatizacija je na izmaku, a kad se proda sve što može da se utrži pretaće sasvim, već po goloj logici jednokratnog i neponovljivog procesa. S druge strane, SDI su nesigurne, takođe splasle i, otkad svet trese finansijska kriza, ne mogu da posluže ni kao provizoran oslonac, jer su investitori krajnje rezervisani čak i kad je reč o ulaganjima u sopstvenim zemljama. Ostaju doznake sa perspektivom koliko-toliko stabilnog priliva, bar dok su u životu oni koji ih šalju i ovi u zemlji za koje nije sigurno da bi bez njih mogli da prežive.

Nezdrava zavisnost od tuđih sredstava pojačana je i jednom specifičnošću našeg socijalnog bića i opštedruštvenog razvoja kakva se u drugim istočnoevropskim zemljama, apstrahujući SSSR, nije ispoljila. Naš socijalizam nije bio donesen na vrhovima bajoneta Crvene armije i velikim delom je bio istinski autentičan. Naš narod ga je doživljavao kao tekovinu vlastitog razvitka i rezultat oslobodilačke borbe koju je sam poveo i uspešno izvojevao. To je u najvećem delu perioda „industrializacije i privredne izgradnje“ bio, kako je to efektno i prikladno konstatovano, „socijalizam sa ljudskim licem“. U našem narodu socijalizam nije bio omražen. Štaviše, on je prihvaćen i skoro kontinuirano doživljavao kao veliko oslobađanje od mračne prošlosti i konačan ulazak u eru nezadrživog napretka. Tu su i napred detaljno razmotreni prilivi inostranih sredstava, koji su omogućili standard i blagostanje daleko iznad nivoa koji je odgovarao dostignutom nivou našeg ekonomskog razvitka. Sećanje na to prosperitetno razdoblje ni do dan-danas nije izbrisano, niti će biti u doglednoj budućnosti. To kolektivno sećanje na mnogo prosperitetnija vremena i ta emotivna vezanost za

socijalizam, deo je jednog veoma kompleksnog socijalnog sindroma koji trajno generiše aspiracije ka znatno većoj potrošnji od one koja je, s obzirom na raspoložive kapacitete, ekonomski održiva i tako deluje kao veoma uticajan činilac nesposobnosti društva da kroz sopstvenu akumulaciju stvori zdravu osnovu za održivi razvoj. Sećanje na socijalizam jedan je od razloga zbog kojih će se Srbija teže i mnogo bolnije, uz veće razvojne hazarde, dočepati održivog rasta nego većina drugih ZUT.

Budući da većina ovih priliva splašnja, ostaje inostrano zaduživanje koje te zjapeće jazove treba da nadoknadi. No, logički je jasno, a i empirijski postaje očigledno, da to ne može dugo da traje. Dug postaje sve veći, kako u odnosu na BDP tako, još i više, u odnosu na izvozne prihode, pa međunarodna finansijska zajednica postaje skeptična i ispoljava sve manje poverenje u sposobnost zemlje da te dugove servisira. Zaista, javni dug je od kraja 2008. do kraja 2011. porastao za čitavih 5,7 milijardi evra, ili sa 29% BDP-a na 49% BDP-a, tj. za celih 20 procentnih poena (Fiskalni savet, 2012, pp. 8–9). U masi se taj dug od 2008. do 2011. povećao za ništa manje nego 101,2%, tj. za četiri godine on se više nego udvostručio. Nakon aprila 2012, na koji se približno odnosi cifra koju je utvrdio Fiskalni savet, dug je nastavio da raste i dosad se popeo na već pomenutih onespokojavajućih (oko) 60% BDP-a.

Ne sme se smetnuti s uma da strani poverioci prate ne samo nivo duga – a on je u odnosu na daleko relevantniju kategoriju izvoznih prihoda zaprepašćujuće visok – nego i na njegovu dinamiku. Prebrzo rastući dug često baca na dužnika i potencijalnog zajmoprimca težu i pogubniju senku od samog nivoa duga. Sasvim je očigledno da su mogućnosti, *ali i uslovi daljeg zaduživanja* strmo opadajuća funkcija visine već načinjenog duga: što je veći dug, sve je teže nalaziti nove kredite, a uslovi pod kojima bi eventualno mogli da se ishode sve su, *i to mnogo*, nepovoljniji. Na pragu je znatnije pogoršavanje tih uslova koje se ovde tumači kao njihovo opadanje, budući da ta promena ima jasan negativni predznak. U proteklih pet godina Srbija se ubrzano, gotovo bezobzirno, zaduživala a da, čini se, niko, niti u vlasti niti u profesionalnoj javnosti, nije imao ni maglovitu predstavu kako će to biti servisirano. Čini se da ni u jednim ni u drugim krugovima nije bilo ni hrabrosti da se to delikatno pitanje makar i nagovesti, a kamoli postavi.

Ovaj odeljak može se jednostavno rezimirati konstatacijom da je privreda i cela društvena zajednica u Srbiji, zbog živih sećanja na minula vremena komotnog življenja i, još više, zbog prilagođenosti na trošenje iznad stvarnih ekonomskih mogućnosti, opterećena trajnim pritiskom histereze u svim vidovima potrošnje i da pritisak hipertrofirane potrošnje ne jenjava ni kad se udari o čvrste, nepomerljive limite resursnih ograničenja. Da država previše troši vidi se po stalnom i bezmalo neodoljivo rastućem budžetskom deficitu, a neodmerenost potrošnje domaćinstava ispoljava se u izostaloj tekućoj agregatnoj (domaćoj)

štednji i u upornom, neprekidnom rastu zaduženosti kod banaka i drugih finansijskih institucija. Slična konstatacija može se bez većeg rizika načiniti i za privredu koja je takođe prezadužena, a neke izdatke formira na nivoima koji su u očiglednom neskladu sa načelima racionalnog privređivanja; među takve spadaju i izdaci na plate i nadnice čija je stopa realnog rasta donedavno bila za oko tri puta veća od stope rasta produktivnosti rada. Mnogo troše i organizacije u vanprivrednoj sferi (školstvo, zdravstvo...) čija prevelika potrošnja dobrim delom odražava lošu organizaciju i neracionalno upravljanje, tako da se po jedinici usluga i angažuje i apsorbuje neodmereno velika količina resursa.

Pojedine komponente potrošnje međusobno se pothranjuju i pojačavaju: relativno velike plate iz budžeta, a pogotovo one koje potiču iz javnih preduzeća, osnova su za veliku (u odnosu na skromne i poslednjih godina vidno opadajuće mogućnosti) agregatnu ličnu tražnju, isti efekat ima i raskorak između dinamike rasta dohodaka i tempa povećavanja produktivnosti rada, a tako nabujali dohoci u povratnom delovanju vrše pritisak i na budžet i na bilanse privrednih i neprivrednih organizacija. Jedina suprotno usmerena tendencija jeste rastuća i trajno velika nezaposlenost, sa upadljivom posledicom da dobar deo društva ne ostvaruje nikakve dohotke i tone ispod linije siromaštva, uz generisanje daljeg krupnog problema rastućih ekonomskih nejednakosti i naporedo produbljivanih socijalnih napetosti. Ovo je opšta slika, jedan generalni opšteprivredni i makrosocijalni fon na kome se razvija fiskalna kriza Srbije, jedna mnogostrano disfunkcionalna konstelacija na kojoj teški fiskalni, ali i drugi finansijski problemi ne mogu da se ne pojave.

4. OSVRT NA UZROČNIKE FISKALNE KRIZE

Skupina generalnih uzročnika krize na jednom nivou makroekonomskih i socijalnih međuzavisnosti već je identifikovana. U prethodnom odeljku navedeni su važniji oblici i prateći mehanizmi preterane i dugoročno neodržive sklonosti ka trošenju, koja produkuje jaz između aspiracija u sferi svekolike potrošnje i materijalnih mogućnosti njenog podmirivanja. Taj raskorak i odgovarajući jaz produkuje neizdržive napetosti u budžetu i bilansima na mikronivou. On se, uz ostalo, manifestuje u neodmerenoj sklonosti ka potrošnji, usled koje strada ono što je nezaobilazno i od ključne važnosti za privredni rast, a to je akumulacija. Iz raskoraka hipertrofirane potrošnje i poništene akumulacije izviru rastući debalansi, koji moraju provizorno da se zatvaraju zaduživanjem na svim nivoima, što jeste jedan vid saniranja akutnih tekućih problema, ali je na dug rok očigledno nemoguće i nedostupno. Preterano trošenje je, dakle, opšti uzrok na jednom nivou hijerarhije uzročno-posledičnih veza, ali šta stoji iza tog trošenja koje je, doduše, više nego nedovoljno u odnosu na potrebe, ali preveliko i sve teže podnosivo u odnosu na mogućnosti? Pored histereze, čiji koreni duboko sežu u našu socijalističku prošlost, a koja se

pokazuje kao moćan i produktivan eksplanatorni činilac, tu je i niz drugih uzročnika od kojih neki deluju sa približno istom snagom i pokazuju jednako vidljivu rezistentnost na promene i konstruktivna prilagođavanja. Tim činionicima posvećen je ovaj odeljak.

Kao što je nagovešteno u prethodna tri odeljka, uzročnici aktuelne fiskalne krize čvrsto se vezuju za ono što se nameće kao najmarkantnija osobenost privrednog razvoja Srbije, a to je njegova neodrživost. Neodrživost znači neugodan prelom bitnih razvojnih trendova i survavanje privrede u ambis stagnacije, pa i makroekonomske involucije, uključujući i moguće opadanje BDP-a. To je analitički kontekst u kome se stiču mnoge nepovoljne osobine dosadašnjeg razvoja i veći broj krupnih hazarda, koji perspektive buduće ekonomske evolucije ovoga društva stavljaju pod krupne znakove pitanja. Te pretnje i makroekonomske disproporcije ne mogu se ovde iscrpno predstaviti, ali će biti istaknute one za koje bi moglo da se kaže da su najizrazitije i u dugoročnoj perspektivi najpogubnije.

Očigledna sastavnica neodrživosti jeste izostajanje domaće akumulacije i oslanjanje investicija na efemerne prilive, mahom iz inostranstva, od kojih se za neke zna da će u doglednoj budućnosti sasvim prestati, za druge da će se smanjiti velikim delom, a za ostale da su prekriveni teškim i gotovo jednako pogubnim velom neizvesnosti. Neodrživost se ispoljava i kroz tzv. holandsku bolest, koja je već desetkovala neke bitne sektore naše privrede i time snažno doprinela razgradnji baštine minulog socijalističkog poretka, koja danas i privredi i ekonomskoj politici predstavlja težak i nesavladiv kamen o vratu.

Sa holandskom bolešću neposredno je povezana pojava poznata pod imenom *virtuelizacija rasta* – množina strukturnih deformacija izazvanih prilivima i velikim viškom uvoza nad izvozom i otelovljena u neočekivano izniklim i naglo izraslim uslužnim sektorima, čiji je vek nepopravljivo ograničen na evidentno skućen vremenski interval pritanja ovih priliva. Dramatično uobličena i teškim finansijskim ograničenjima uslovljena operacionalizacija neodrživosti jeste preteća kriza javnog duga. Ona je na putu da, u odsustvu intervencija koje su isuviše radikalne da bi mogle da se okarakterišu kao verovatne, neodrživost uslovlja i operativno produkovala kroz seriju involutivnih survavanja, pri čemu se ona ni u bitnim elementima ne daju precizno predvideti. No, sa sigurnošću se može reći da bi bila razorna i produkovala neviđene gubitke. Postoje, najzad, i neke determinante razvojnih deformacija i komponente makroekonomskih lomova, koje same po sebi nisu dovoljno snažne da uslove neodrživost, ali joj izvesno i znatno doprinose; sa njima je eventualni izlaz iz ove opšte razvojne nedodije osetno teži i rizičniji nego što bi bio da se, uz sve konvulzije, nisu i one pojavile. Reč je o mnoštvu finansijskih obaveza koje je država nakupila u prilično dugoj, mahom socijalističkoj prošlosti, a koje dospevaju i moraju da se

servisiraju danas, kada je opšta privredna situacija neuporedivo teža od onog poodavnog vremena u kom su te obaveze neodgovorno kreirane.

4.1. POLITIČKI OPORTUNIZAM, IZOSTANAK AKUMULACIJE I OGRANIČEN HORIZONT DALJEG ZADUŽIVANJA

Većina činilaca ovdašnje ekonomske blokade da se svrstati u jednu opštu kategoriju koja se terminološki može opredeliti kao *neodrživost rasta kakav je empirijski registrovan tokom skorašnjih petnaestak godina*, preciznije od 2001. godine naovamo. Taj rast je neodrživ zato što su efemerne i na duži rok nepodnošljive same osnove na kojima se on temelji. Neodrživost rasta ima brojne implikacije, ali za ovu svrhu on, pre svega, znači da njegov sadašnji tempo i pravci u kojima teče jednostavno ne mogu da potraju do u dalju budućnost. Taj i takav rast u doglednoj budućnosti mora da se zaustavi, a stagnacija bi mogla da bude jedna od boljih opcija sa kojima takav poremećen rast može da se okonča. Negativna stopa rasta je verovatnija alternativa, što će reći da je ekonomska involucija maltene prirodan završetak razvojnog procesa koji počiva na neodrživim osnovama. Stagnacija ili involucija, krajnji ishod je u kvalitativnom smislu isti: uz tendencije širenja potrošnje, od kojih će za neke biti pokazano da su objektivno uslovljene, ovakvo malaksavanje rasta mora proizvoditi nepodnošljive napetosti u svim relevantnim bilansima na makro i mikro nivou, nedostajući resursi pod pritiskom inercije u potrošnji i sa njom skupčane histereze namiču se dodatnim zaduživanjem, a kad dalje zaduživanje postane nemoguće, mora doći do pucanja u bilansima, do pogubnih lomova u ekonomskim tokovima na raznim nivoima i do razornih poremećaja čije se posledice ne daju celovito i jasno sagledati, ali je izvesno da su pogibeljne.

Sve ovo dodatno je pogoršano izrazitim političkim oportunizmom. On rezultuje u taktičkim potezima i akcijama koje nisu doslovno iznuđene, sem što nastaju pod pritiskom političke konkurencije koja, uvećavajući izborne izgledе, rezultuje ponašanjima koja su ekonomski destruktivna i pogubna. Da bi se dokumentovala ova tvrdnja dovoljno je podsetiti na beskrupulozna i bezmalo drska predizborna povećavanja plata i drugih primanja, ili na dramatično *realno* povećanje penzija sredinom 2008. godine za preko 25% – udar od koga se budžet, pa i sama privreda, ni do dan-danas nije oporavio. Druga indikacija nepopravivog oportunizma jeste sistematsko zanemarivanje javnih investicija u infrastrukturu – ulaganja koje može da preduzme samo država, a bez kojih, posebno u dugoročnijoj perspektivi, pod znak pitanja dolazi sveukupni privredni razvoj. Isti karakter ima redovno propuštanje da se većim i sistematskim ulaganjima saniraju očigledna oštećenja životne sredine – valja se samo setiti na čitave decenije protegnutog zapuštanja kanalske mreže u Vojvodini: neka davno nestala država uspeła je tu veličanstvenu mrežu kompletno da izgradi, a ova

naša nema snage ni rešenosti za uredno obavljanje mnogo skromnijeg posla, koji se sastoji u njenom redovnom održavanju.

Neodrživost rasta ne može da se nepovoljno ne završi, a lomovi će biti manje destruktivni i gubici umereniji ako se unapred preduzmu anticipativne akcije i konačno učini napor da se teškim procesom neizbežnog prilagođavanja počne svrsishodno upravljati, idući za sistemski racionalnijim opcijama. To anticipativno delovanje, međutim, iziskuje politički nepopularne poteze, vlast se od takvih poteza uzdržava sve dok može, makar i po cenu pojačanog zaduživanja, a takvo opredeljenje za delovanje koje je politički profitabilnije silno pojačava ekonomski trošak prilagođavanja i od jedne nevolje, baš zbog ovog odlaganja, pravi jednu daleko veću i težu. Kad politička aritmetika pretegne nad ekonomskom računicom (Madžar, 2011, p. 431), privredni lomovi ispostavljaju se kao neuporedivo teži, a trošak prilagođavanja *sa ekonomskog stanovišta* posve nepotreban i kontraindikovao, a uz to i silno i ubitačno uvećan.

Šta su najzad dubinski uzročnici i dominantni oblici neodrživosti rasta, na osnovama na kojima se dosad temeljio, u privredi Srbije? Korisno je da se rezimiraju i hijerarhijski urede kako bi se jasnije sagledali njihovi razorni doprinosi. Onaj osnovni i sveprožimajući nagovešten je u prethodnom tekstu. Privreda i društvo ove zemlje poodavno su akumulaciju spustili na nivo koji je približan nultom ili čak negativan, mi smo jedna od retkih zemalja koje su *na jedino relevantnoj tekućoj osnovi* faktički prestale da štede. Investicije se mahom finansiraju iz spoljnih priliva i utržaka iz procesa privatizacije. Kako su neke važne komponente tih priliva neodržive, bilo po logici stvari (prilivi od privatizacije, dalje međunarodno zaduživanje), bilo zbog funkcionalnih međuzavisnosti i pratećih interakcija u svetskoj privredi (strane direktne investicije), bilo zbog lako sagledivih političkih okolnosti sa očevitim ekonomskim implikacijama (donacije, mahom sa Zapada), dok su druge veoma neizvesne (doznake iz inostranstva), neposredno sledi da će neke komponente tih priliva *sigurno presahnuti*, dok će se druge izvesno smanjiti, a treće ostaju pod teškim velom neizvesnosti sa visokom verovatnoćom da i same budu jako redukovane ili čak posve eliminisane. Kako su prilivi već počeli da izostaju, a domaća akumulacija se ne da aktivirati, malaksavanje rasta je neizbežno, a stagnacija ili čak involucija nameću se kao neporeciva slika naše ekonomske budućnosti. Sa posustajanjem rasta neizbežno se smanjuju fiskalni prihodi, a to je jedna od moćnih determinanti nadolazeće fiskalne krize.

Jedna takoreći operativna sastavnica ovog turobnog scenarija naše dogledne budućnosti jeste već pomenuti sindrom komplikacija vezanih za naše inostrano zaduživanje, a donekle i za elemente javnog duga koji se ostvaruju na domaćem tržištu. Dalje zaduživanje omogućava da se premoste urgentni tekući problemi, da ne dođe do zastoja u isplati penzija i plata u javnom sektoru, ili da privredne organizacije odgode stečaj koji inače ne bi mogao da se izbegne. Ključni

problem u vezi sa zaduživanjem sastoji se u tome da ono ne može da ne bude kratkog daha: sa porastom duga na očigledan način pogoršavaju se uslovi daljeg zaduživanja (kredit postaje veoma skup, počeci se skraćuju, a sve više se pribegava hipotekarnim i raznim drugim garancijama; skeptični i zabrinuti poverioci insistiraju na sve kraćim rokovima), a nipošto nije daleka ni perspektiva faktičkog isključenja iz međunarodnog tržišta kapitala. To se redovno dešava kad uspaničeni tražilac kredita pristaje na sve veće kamatne stope, ili ih čak sam predlaže, pa tržište te visoke stope protumači kao znak predvidive panike i bliske nesposobnosti servisiranja kredita.

Da stvar bude gora, sa javnim dugom je funkcionalno povezana i kategorija SDI. Strani investitori uvek i neizostavno prate kreditni rejting zemlje, jer na osnovu njega cene uslove ulaganja i izglede da u Srbiji uspešno razviju svoje poslovanje i nesmetano prebacuju profit i, po potrebi, repatriraju i kapital. *Sigurnost* je ključna reč kad su u pitanju strani ili bilo kakvi drugi investitori. Kad usled naraslog ili čak samo brzo rastućeg duga poverioci počinju da se uzdržavaju od daljeg kreditiranja, pa kad to još bude začinjeno ocenama međunarodnih finansijskih institucija, posebno MMF-a i nepovoljnim ocenama tzv. rejting agencija, onda se u vezi sa SDI ne treba nadati nečemu dobrom. Ubrzano zaduživanje i komplikacije koje u vezi sa njim redovno nastaju, pravi su zastrašivač i moćan činilac *smanjivanja* SDI.

Nešto slično se dešava čak i sa doznakama. U meri u kojoj one pristižu da bi odgovarajuća novčana sredstva ovde u obliku raznih depozita bila uložena u banke, nagoveštaji krize javnog duga sigurno će ih obeshrabrili: kad posumnjaju u izglede održanja devizne likvidnosti države, ulagači postaju oprezniji i uzdržani i okreću se ka drugim opcijama angažovanja novca koji su uštedeli. Ulagajući se, baš kao i investitori, užasavaju od neizvesnosti, posebno one koja je povezana sa mogućim otkazima države, i prirodna reakcija je izbegavanja banaka i okretanje pouzdanijim alternativama ulaganja. Sistematska politika niskih pasivnih kamatnih stopa – u ambijentu koji se, makar iz opravdanih i dobro poznatih razloga, karakteriše astronomskim *aktivnim* kamatnim stopama – sigurno ne doprinosi prilivu dodatnih sredstava putem ovog kanala.

Zlo izazvano javnim dugom nikada, dakle, ne dolazi samo; regresivni procesi koje on inicira imaju snažne i teško podnošljive multiplikativne efekte. Kad usled prevelike ili prebrzo rastuće zaduženosti, ali i zbog drugih razloga, presahnu krediti, a budžetski prihodi su već vidno opali, fiskalna kriza je neizbežna i nema elemenata koji bi mogli da je odgode ili čak ponište. Kriza se, dakle, zaoštrava zajedno sa narastanjem duga i činilaca koji su sa njim povezani, s tim što i brojni drugi razlozi deluju u sklopu guste mreže međuzavisnosti i kumulativnih interaktivnih veza.

4.2. PRETNJA I MOGUĆI EFEKTI KRIZE JAVNOG DUGA

Sa fiskalnom krizom usko je povezana i kriza javnog duga, a kad se fiskalna kriza šire definiše, kriza javnog duga može se protumačiti kao njen integralni deo. U literaturi se nije dala razabrati jasna definicija i prateća precizna deskripcija krize javnog duga, ali i u široj i u profesionalnoj javnosti preovladava (opravdano!) uverenje da je to „nešto strašno“. Ovde mogu da budu nagovešteni samo neki njeni važniji elementi, a svrha njihovog navođenja je konkretizacija i dalja argumentacija ključne teze neodrživosti rasta. Prvo što kriza javnog duga donosi jeste nemogućnost, pa tako i prestanak, servisiranja spoljnog duga. To donosi potpun gubitak poverenja u međunarodnoj finansijskoj zajednici i neizbežno obustavljanje bilo kakvog daljeg zaduživanja. Same su po sebi razumljive i nepovoljne buduće implikacije: kad se jednom na tako drastičan način izgubi poverenje, ono zadugo ne može da se obnovi, a to znači da je zemlja osuđena na nedostupnost inostranih kredita, a u daljoj perspektivi na vrlo nepovoljne kreditne uslove, u ne baš precizno odredljivoj ali zasigurno *dugoj* budućnosti. Sledeća društveno hazardna komponenta je zastoj u isplati penzija, koji produkuje očigledna i lako vidljiva lišavanja najširih slojeva stanovništva, nesagledive ljudske troškove i socijalne lomove, ali i vrlo neizvesne ali zasigurno opasne političke posledice. Smanjivanje ili obustavljanje plata u javnom sektoru, kao naredna a sa penzijama očito povezana stvar, ne može a da ne izazove krupne i društveno veoma skupe poremećaje u mnogim njegovim delovima (zdravstvo, obrazovanje, policija, kulturne delatnosti...), sa štetama koje se u celosti ne daju unapred sagledati ali za koje je izvesno da su ogromne (npr. prestanak rada škola i bolnica...).

Privreda je u visokom stepenu uvozno zavisna, a kriza javnog duga iz temelja bi poremetila veze privrede sa spoljnim tržištima: oni koji su sirovine i repromaterijal uvozili na kredit očito više ne bi mogli tako da nastave, ali je sva prilika da bi se u teškoćama našli i oni koji nisu koristili kredit ali su svoju proizvodnju prilagodili redovnim isporukama iz uvoza. Krupni poremećaji i čak potpuno obustavljanje dela uvoznih tokova mora da ima za posledicu pogubno smanjenje proizvodnje, sunovrat u kretanju dohotka, dalje smanjivanje budžetskih prihoda i spiralno srljanje cele privrede u nepovrat involutivnih turbulencija. To je najdrastičniji, ali nažalost ne i posebno dalek ishod krize javnog duga, kao jednog elementa i tek jednog od aspekata neodrživosti rasta.

Kad je reč o odnosima sa spoljnim svetom, mora se uvažiti i jedan dubinski, istinski strukturni uzročnik neodrživosti rasta. On bi delovao sve i da je privredni razvoj Srbije bio pretežno zasnovan na sopstvenoj akumulaciji i da nije bio uslovljen izvorima od kojih se za neke zna da će presahnuti, a za druge da će se verovatno znatno smanjiti. U pitanju je nesrazmerno mali izvoz, što će reći razvojno disfunkcionalan i makroekonomski odavno poremećen odnos izvoza, pa tako i celog spoljnotrgovinskog segmenta – merenog, npr. zbirom

izvoza i uvoza – prema BDP-u. Privreda Srbije veoma je mala i, kao takva, mora intenzivno da bude uključena u spoljna tržišta i svetsku privredu. Poznata je pravilnost da učešće izvoza, a potom i s njim funkcionalno vezanog uvoza, u BDP-u jedne privrede mora da bude utoliko veća ukoliko je sama privreda manja u odnosu na druge ekonomske sisteme. Poznati su primeri malih zemalja u kojima izvoz u BDP-u učestvuje sa više od 100%. Za privredu Srbije ovo učešće trebalo bi da bude najmanje 60%. Aktuelno učešće, međutim, je jedva iznad polovine tog minimalnog praga. Sa tako atrofiranim izvozom, mala privreda ne može u međunarodnom okruženju da se održi. Zbog nezadovoljavajuće dimenzioniranog izvoza privredni rast Srbije bio bi neodrživ sve da i ne postoje drugi, jednako ili više uticajni činioci neodrživosti.

Postoji i jedna sasvim neposredna veza između nedovoljnog izvoza i moguće krize javnog duga. Da bi se izbegla ta kriza, zemlja mora da bude sposobna da servisira dug koji je već akumuliran. Dug se ne servisira iz apstraktno uzetog BDP-a, nego iz izvoznih prihoda. Teorijski je moguće zamisliti obilan i čak brzo rastući BDP, a da pretnja krize duga ne bude otklonjena. To će se dogoditi ako naporedo sa BDP-om, i to znatno bržim tempom, ne raste i izvoz koji jedino na dug rok pruža osnovu za uredno i stabilno upravljanje spoljnom zaduženošću, tj. za promptno plaćanje kamata i otplaćivanje glavnice.

4.3. PRILIVI KAO UZROČNIK STRUKTURNIH DEFORMACIJA: HOLANDSKA BOLEST I VIRTUELIZACIJA RASTA

Relativno obilni a vremenski ograničeni prilivi, pored toga što se *zbog svoje ograničenosti* javljaju kao naposredan i očigledan činilac neodrživosti rasta, produkuju još jedan izrazito štetan, ali manje vidljiv, pa i u stručnoj javnosti nedovoljno uvažen, efekat neodrživosti. Ti prilivi uzrokuju lomove u razvojnim trendovima koji su u stručnom žargonu poznati pod nazivom *holandska bolest*. Kako je napred nagovešteno, holandska bolest ima više aspekata i različitih posledica, a sastoji se u sledećem. Prilivi znače veliko povećanje ponude deviza mimo i nezavisno od domaće proizvodnje i njenih tokova kroz koje se ta ponuda osigurava u normalnom režimu privređivanja. Ponuda deviza ostaje znatno veća nego što bi bila u standardnoj, za većinu privreda tipičnoj situaciji u kojoj se devize pribavljaju sopstvenim privređivanjem, a ne prilivima koji sa domaćom privredom nemaju veze i u visokom stepenu imaju karakter unilateralnih transfera. Znatno veća ponuda od onoga „što bi bilo normalno“, ima, dakako, za posledicu smanjivanje cene, odnosno njeno vremenski duže zadržavanje na niskom nivou, niskom u odnosu na konstelacije koje se ne bi karakterisale tolikim inostranim prilivima. Jeftine devize znače jak dinar, a precenjen dinar na očit način destimuliše ionako krajnje nedostatan izvoz i u isti mah čini uvoz naročito atraktivnim. Privreda tako biva izložena udarima sa oba kraja: neatraktan izvoz, čija je nedovoljna rentabilnost direktna posledica

precenjenog dinara, dodatno se ispoljava kao opasan element neodrživosti rasta, a jeftin uvoz, visoko rentabilan opet zbog jako precenjene nacionalne valute, davi i doslovno eliminiše domaću privredu, brišući nepovratno čitave njene sektore.

Ti prilivi su dobrim delom neodrživi u dužoj vremenskoj perspektivi: kad oni presahnu, kurs će se vratiti na neki normalan nivo, konzistentan sa skučenom sposobnošću privrede da devize normalno generiše, tj. posredstvom izvoza, dinar će morati da oslabi, ali će iza njega ostati ekonomska pustoš, spržena zemlja u kojoj više neće biti dobrog broja sektora koji bi bez holandske bolesti, ili bar uz njen manji intenzitet, normalno opstali. Veliki segmenti privrede biće ugroženi i znatnom revalorizacijom dugova koje su tokom minule decenije u visokom stepenu akumulirale mnoge firme, a koji su denominirani mahom u deviznom znaku. Deprecijacija će stoga silno povećati obaveze preduzeća bez povećanja njihove imovine, a to znači pravi udar velikih bilansnih poremećaja sa naglašenim smanjivanjem kapitala i njegovim potiskivanjem u zonu negativnih vrednosti. Kad firme izgube kapital ili se čak pokrenu sa negativnom vrednošću te neto imovine, stečaj će teško moći da se izbegne, a s obzirom na male izgledе za uspešnu reorganizaciju, to bi moglo da donese ekonomsku katastrofu u obliku svojevrsnog *pomora preduzeća*. Takvo brisanje čitavih sektora znači izostajanje, odnosno smanjivanje BDP-a u ne tako dalekoj budućnosti, a to je ireverzibilno lomljenje makroekonomskih trendova naniže, to je markantan element neodrživosti rasta u privredi Srbije.

Mora se, najzad, uvažiti da je holandska bolest objektivno uslovljena: sve dok postoje, i to prilično obilni, prilivi, kurs se na deviznom *tržištu* ne može formirati na nivou koji bi preovladavao kad tih priliva ne bi bilo. Ali dinar nije morao da bude baš toliko precenjen koliko je bio u proteklih dvanaest godina. Prilivi su mogli znatno drukčije da budu iskorišćeni. Ono što je bilo nepoželjno i kontraindikovano jeste njihovo preterano skretanje u tekuću reprodukciju i ubrizgavanje u tokove redovnog poslovanja. Alternativa je jasna: to je njihovo plasiranje u najpouzdanije svetske banke i druge institucije međunarodnog finansijskog sistema. Druga opcija je otplata javnog duga, posebno spoljnog javnog duga, ali i onog unutrašnjeg kao što je stara devizna štednja. I jedna i druga opcija silno bi ojačala finansijski položaj države, unapredila njenu imovinsku poziciju (uvećala njen „kapital“) i osposobila je za neuporedivo uspešnije suočavanje sa udarima svetske finansijske krize i, naročito, aktuelne fiskalne krize i moguće krize javnog duga. Ta alternativna, bitno drukčija politika istovremeno bi značila i daleko *veću tražnju za devizama*, što bi takođe uvećalo cenu deviza, kao i slabiji dinar i osetno umanjila intenzitet holandske bolesti, iako ne i njeno eliminisanje.

Skretanje pretežnog dela tih priliva u tekuću potrošnju izazvalo je i druge krupne makroekonomske štete: ono je neposredno potkopalo domaću

akumulaciju – i to kako po osnovu njenog istiskivanja, tako i po osnovu histereze koja redukuje budući akumulacioni potencijal – a istovremeno osiromašilo državu i učinilo je opasno osetljivom na udare koji dolaze iz međunarodnog okruženja. Osiromašena država mora, uz ostalo, da poseže za dodatnim fiskalnim prihodima i da pribegava umnožavanju i pojačavanju različitih poreskih dažbina. Takvo narastanje fiskalnih tereta dopunski iscrpljuje privredu i čini je finansijski zanemoćalom na duži rok, a smanjivanje njenog akumulacionog potencijala samo je druga strana iste pojave, odnosno drugi način da se ta ista pojava sagledava i tumači.

S nedovoljnim izvozom i, relativno uzev, ogromnim viškom uvoza nad izvozom, čija je operativna mera spoljnotrgovinski deficit, povezan je fenomen tzv. *virtuelizacije rasta* koji je višestrukim međuzavisnostima povezan sa holandskom bolešću, a takođe se javlja kao dalekosežno uticajan faktor neodrživosti. Usled prethodno raspravljenih spoljnih resursnih priliva, koji su u ograničenom vremenskom intervalu bili obilni ali su po logici okolnosti koje ih generišu vremenski ograničeni, uvoz se vinuo daleko iznad izvoza i tokom desetak godina održavao se na nivou koji je u odnosu na izvoz bio hipertrofirani i očigledno ograničenog trajanja. Međutim, na taj prevelik uvoz nakačio se čitav bokor delatnosti koje privremeno generišu znatne mase BDP-a, ali su onoliko efemerne i ograničenog trajanja koliko i ta upadljivo neprirodna nesrazmera između nadutog uvoza i krajnje neadekvatnog izvoza. Taj višak uvoza nad izvozom trebalo je prevesti, špedicijom opslužiti, usput uskladištiti, osiguravati, propratiti finansijskim transakcijama i prometnim kanalima provući kroz čitavu slojevitą hijerarhiju trgovinskih organizacija, od veleprodaje do krajnjih maloprodajnih punktova. Nije slučajno što Stamenković et al. (2009, p. 20) ukazuju na preveliko učešće ovakvih uslužnih delatnosti u sektorskoj strukturi društvenog proizvoda, pominjući posebno saobraćaj, skladištenje i veze, potom trgovinu i finansijsko posredovanje. Oni emfatično ističu porast učešća ovih delatnosti, koje su svrstali u tri sektora, i kao izraz krupne strukturne deformacije navode da su ta tri sektora svoje učešće u BDP-u povećala sa 18% u 2001. na 30% u 2008. godini. To je tek deo jednog još šireg problema zaostajanja spoljnotrgovinski orijentisanih sektora (*tradeables*) u odnosu na sektore okrenute domaćem tržištu (*nontradeables*). Privredna struktura u Srbiji toliko se deformisala da je učešće uslužnih sektora skočilo na nekih 70% BDP-a, što se da uočiti samo u najrazvijenijim zemljama i što je sasvim neprimereno za ekonomski tako nerazvijenu zemlju kao što je Srbija.

Neodrživost takve strukture znači neodrživost razvojnih trendova koji su je produkovali. A da je ta struktura neodrživa jasno se vidi po tome što je hipertrofirani uvozni višak ograničenog trajanja, što će u dogleđno vreme morati bitno da se smanji, a sa njim zajedno biće silno redukovana materijalna osnova na kojoj su izrasle sve te predimenzionirane uslužne delatnosti. Kad

opadne uvozni višak, neće više (u tim količinama) imati šta da se prevozi, špediterski opslužuje, skladišti, osigurava, kreditno i finansijski opslužuje i plasira kroz razuđene i prilično brojne slojeve hijerarhijski uređene globalne trgovinske mreže. Sa splašnjavanjem uvoza moraće atrofirati i te prateće delatnosti, dobar deo statistički registrovanog BDP-a jednostavno će nestati, a sumarni rezultat tog neugodnog preokreta moglo bi da bude znatno smanjivanje BDP-a i pratećih makroekonomskih agregata. Rast koji se ostvario na tom dugoročnije neodrživom višku uvoza opravdano je okarakterisan kao *virtuelan*, što će reći nestvaran, prividan i bez oslonca u pouzdanim i čvrstim ekonomskim činjenicama. Takav rast može da bude samo vremenski ograničen, otprilike onoliko koliko uvoz može da se održi na neprimereno visokom nivou u odnosu na izvoz. Kad splasne i izbuši se taj privremeni mehur uvoza, dobar deo privrede izgubiće osnovu na kojoj počiva, a ukupan rast ne može a da ne malaksa i čak da se doslovno ne prelomi, survavajući se skretanjem na strmo opadajuće trendove. Neodrživost ima, dakle, svoje duboke korene i u teškim disproporcijama koje su došle do drastičnog izražaja u našoj spoljnoj trgovini.

4.4. SOCIJALISTIČKA BAŠTINA KAO ČINILAC NEODRŽIVOSTI

Ozbiljna pretnja razvoju, te tako i jedan od potencijalnih uzročnika njegove neodrživosti, jeste i baština ekonomskog tkiva nasleđenog iz socijalističkog poretka – tkiva koje silno opterećuje savremeni razvoj i koje bi moglo svoj uticaj da uvećava sa protekom vremena. Privatizacija je uglavnom ocenjena kao neuspešna, ali se uzroci tog neuspeha ne traže tamo gde bi mogli da budu najuticajniji. Činjenica je da je u prethodnom poretku samoupravnog socijalizma izraslo mnogo organizacija za koje se ispostavilo da se ne daju, niti mogu uklopiti u tržišnu privredu. Nema sumnje da je grešaka moralo da bude i u strategiji i vođenju privatizacije – tako veliki poduhvati ne mogu da se realizuju bez iskliznuća i promašaja – ali se čini da je pogrešno ključne defekte tražiti u kupcima i njihovim navodnim zloupotrebama najčešće ispoljenim u njihovom odbijanju da investiraju u kupljena preduzeća i nastave ranije započete linije njihovog razvijanja. Novopečeni vlasnici tobože kupuju preduzeća samo da bi ih likvidirali i upotrebljive resurse iz njih prebacili u druge, za njih rentabilnije upotrebe.

To da se iz preduzeća sredstva izvlače i prebacuju na drugo mesto – najbolji je dokaz da ta preduzeća nisu postavljena na racionalnu, sa tržištem usklađenu osnovu i da ih, u krajnjoj liniji, i *treba razgraditi* da sredstva ne ostaju i dalje plasirana u pogrešne opcije. Kad bi ta preduzeća bila racionalno koncipirana i valjano strukturirana, vlasnici bi uočili da zgrade, nekretnine i ostale komponente imovine treba u njima ne samo zadržati, nego ih i dalje uvećavati kroz tržišno orijentisan i dugoročno usmeren razvitak preduzeća. Drugim rečima, da preduzeća valjaju, baš bi ona bila najbolje alternative za plasiranje

elemenata imovine sa kojima raspolažu, vlasnici ne bi ni u kom slučaju mogli da budu motivisani da sredstva iz preduzeća izvlače i prebacuju na drugo mesto.

Desetogodišnji neuspešni naponi da se ona nekako „restrukturiraju“, trebalo bi da su jasan znak da su ta preduzeća bez poslovne budućnosti i da su insistiranja na njihovom daljem razvijanju lišena racionalnog osnova. Uostalom, kupci koji su se angažovali u procesima privatizacije najbolji su koje imamo; da je bilo boljih, oni bi se valjda pojavili i u konkurentskom nadmetanju – koliko god da je bilo nesavršeno – istisnuli one koji su faktički ušli u posed tih privatizovanih organizacija. Kupci su valjda najbolje obavešteni o stvarima u koje ulažu *svoj* novac, a nema sumnje da su i najviše zainteresovani da iz kupljenih preduzeća izvuku, u meri u kojoj je to moguće, ekonomski maksimum, kao što su zainteresovani i za pažljivo proučavanje sektora i organizacija u kojima bi se javljali u svojstvu kupaca. Kupci, drugim rečima, i najviše *znaju* i najviše *žele* da unaprede i razviju zatečene poslovne procese samo kad bi za takvu ekspanziju postojale razumne mogućnosti. Političari i činovnici u državnoj upravi sigurno nisu niti spremniji, niti bolje obavešteni, niti više zainteresovani za oživljavanje i poslovnu valorizaciju ovih socijalističkih mastodonata.

Mnoga preduzeća nasleđena iz socijalizma, koja se danas javljaju kao krupna sastavnica teško rešivih ekonomskopolitičkih problema, nisu u pravom smislu bila rentabilna ni u socijalističkom razdoblju u kome su nastala. No, ta nerentabilnost bila je maskirana mnoštvom ekonomskopolitičkih intervencija koje su im omogućavale opstanak, ali i zamagljivale njihovu pravu nerentabilnost, odnosno štete i gubitke koje su nanosila ostatku privrede. To što je nerentabilno, nije održivo. „Preduzeća u restrukturiranju“, te mahom defektne privredne jedinice, ugrožavaju sadašnji rast i potkopavaju njegovu održivost na dva načina. Prvo, ona kroz subvencije nepovratno i bez rezultata gutaju znatna budžetska sredstva, tek toliko da se sačuvaju radna mesta, a nezarađeni dohoci koji se na tim mestima primaju, opterećuju ostatak privrede i finansijski onemogućavaju realizaciju važnih mera inače poželjnih, pa u alternativnom scenariju, tj. bez propalih organizacija i u njih trpanih subvencija, svakako i mogućih, na liniji *održivosti* privrednog rasta. Drugo, kao nerentabilne jedinice, odnosno kao stavke na koje se *samo troši* državni novac, ona će pre ili posle biti likvidirana, a u meri u kojoj, sve sa tim velikim gubicima, isporučuju neku dodatu vrednost, sa njihovim likvidiranjem nestaće i taj ekonomski necelishodan i za ostatak privrede preskup dodatak BDP-u. Time se u privredu ugrađuje još jedna komponenta bliskog budućeg smanjivanja statistički merenog BDP-a. Bruto domaći proizvod će, drugim rečima, morati da se smanjuje i zbog toga što će otpasti one sastavnice dodate vrednosti kojih u jednom racionalnom aranžmanu ne bi ni bilo, koje su razlog posustajanja i posrtanja, i onih neodmereno opterećenih zdravijih segmenata privrede.

U spletu okolnosti koje već u bliskoj budućnosti moraju da izazovu gašenje nekih segmenata privrede i prosto iščezavanje nekih sastavnica BDP-a, ne smeju se izostaviti ni javna preduzeća. Ona su mnogo teži problem i mnogo opasnija rak-rana nego što se to zapaža u široj i čak više nego što se percipira u stručnoj javnosti. To su postale prave „rupe bez dna“ koje intenzivno i kontinuirano crpe životne sokove iz preostalog, nesravnjeno zdravijeg dela privrede. Ona potkopavaju celu privredu bar na dva načina. *Prvo*, posredstvom njih država na najdestruktivniji mogući način vodi socijalnu politiku. Ona to čini tako što njihove cene drži na nivou koji je daleko ispod troškova, gurajući ih tako u nepodnošljive, ogromne gubitke. Samo u *Srbijagasu* nagomilan je dug, koji je u stvari zbir gubitaka načinjenih u nizu prethodnih godina, od preko milijardu evra. Ne treba previše objašnjavati da je vođenje socijalne politike posredstvom neekonomskih, nerasudno niskih cena javnih preduzeća, najnerazumniji mogući način državnog staranja o socijalno ugroženim grupama. Jasno je da se ovako niskim cenama dotiraju ne samo oni koji su ugroženi nego i oni koji su po dohotku i standardu daleko iznad opštedruštvenog proseka. G. Tullock je ovakvu socijalnu politiku nazvao hranjenjem vrabaca posredstvom konja (*feeding sparrows through horses*). Na taj način je okarakterisao jednu politiku koja se svodi na „brigu“ o sitnima tako što se omogućava da više jedu i više *izbacuju* – stvarajući tako sitnima alimentacionu podlogu – oni koji su krupni i dobro opskrbljeni.

To je očigledno razbacivanje sredstava, ali se štete ne zadržavaju na tome. Nametnute neekonomske cene, znatno ispod troškova, onemogućavaju javnim preduzećima profitabilno poslovanje, a pošto je gubitak očito neizbežan, rukovodstva preduzeća gube motiv za ostvarivanje bilo kakve efikasnosti. Svoju neagilnost, i verovatnu nesposobnost, oni lako utapaju u režim gubitaka koji vlada nameće svojim obavezujućim odlukama. Gubi se svaka kontrola i otvaraju se široki prostori za nekompetentnost, mnoge forme neracionalnosti i visoko verovatne zloupotrebe. Nije iznenađujuće da su u javnim preduzećima ugodno i komotno utočište našli brojni stručno neosposobljeni i za upravljanje nekompetentni partijski „kadrovi“. U javnim preduzećima koja su institucionalno tako „uređena“ efikasnost je izlišna, kompetentnost nije potrebna a eventualna natprosečna učinkovitost ne bi mogla niti da se izmeri, pa ni zapazi. Povrh svega, veštački umanjene i ekonomski disfunkcionalne cene ne mogu, a da ne produkuju goleme alokacione gubitke, kako se to detaljno obrazlaže udžbenicima iz osnova ekonomije, uključujući i takve koji nisu na vrhunskom nivou.

Jedno novije istraživanje (Kovačević, 2013, p. 70) dalo je kao rezultat informacije o profitu i platnom fondu za preduzeća u javnom i privatnom sektoru. Dalji obračun na osnovu nalaza u tom radu doveo je do šokantnih uvida. Ispostavilo se da je 2012. godine u sektoru javnih preduzeća, koji

obuhvata organizacije na republičkom i drugim nivoima, uključujući i ona na lokalnom nivou, na dinar ostvarene dobiti dolazilo ništa manje nego 14,79 dinara plata i nadnica; u privatnom sektoru taj pokazatelj je iznosio svega 1,42. Ova razlika mora se okarakterisati kao frapantna. Ona je utoliko šokantnija što je sektor javnih preduzeća sigurno kapitalno intenzivniji od privatnog sektora, a trebalo bi da je i tehnološki napredniji. Obe ove okolnosti trebalo bi da deluju u prilog *manjeg* količnika zarada i dobiti kod javnog sektora. Ovi odnosi su paradoksalni i na samoj ivici apsurdna, a nema sumnje da otkrivaju javni sektor kao jednu glomaznu, visoko birokratizovanu organizacionu mašineriju, čiji je krupan učinak neviđena eksploatacija. Inače, deo ove setne storije je i činjenica da su u javnom sektoru prosečne plate, odnosno zarade, uzimajući u obzir i analitički respektujući i nesumnjive razlike u kvalifikacionoj strukturi, za oko 40% veće nego u privatnom.

Privatni sektor je daleko bliži tržištu i nije mogao da ne odrazi veliku nezaposlenost i ogroman višak ponude rada u odnosu na skućenu i zadugo stagnantnu tražnju. Javni sektor, kao otelovljenje političkog nasilja nad privredom, ne može u toj svojoj ulozi makrosocijalnog mehanizma eksploatacije opstati na dug rok. Mnogo toga što je opredeljujuće, a u makrosocijalnom smislu destruktivno, moraće da se preokreće i lomi. To će morati da povuče i smanjenje dodate vrednosti koja se statistički registruje u tom sektoru: veliki deo tih prenaduvanih ličnih dohodaka moraće jednostavno da se eliminiše, a za toliko će manje-više opasti i dodata vrednost. Eto još jednog elementa neodrživosti rasta. No, takvo uklanjanje nezdravo generisane i na eksploataciji zasnovane dodate vrednosti, bio bi krupan korak na putu ozdravljenja privrede u ovoj zemlji.

4.5. NASLEĐENE I NOVOSTVORENE FISKALNE OBAVEZE KAO KONTRIBUTIVNI ČINILAC NEODRŽIVOSTI

Politika i vlast jako su sklone emitovanju raznih prava i privilegija, posebno ako nemaju velike implikacije u tekućem periodu nego gro obaveza koje sadrže, po osnovu beneficija, prebacuju na budućnost. To je za političare pravi Eldorado, bogomdana prilika da namire neke aktuelne apetite, a da time ne proizvedu prevelik pritisak na budžet o kome sami mogu da brinu. U SAD je, primera radi, zavladała moda dodeljivanja državnim službenicima i zaposlenima u javnoj upravi nekih povlastica koje će finansijski biti podmirene u nekoj razvučenoj budućnosti, takvoj koja je od sadašnjosti dobrano odvojena i o čijem će fiskalnom podmirivanju morati da brine neka buduća vlast. U našoj socijalističkoj prošlosti toga je bilo veoma mnogo. Amerikanci su upravo opisani trik mogli da nauče od naših komunističkih vlastodržaca. I kad nije demokratska, vlast silno želi da se umili „biračkom telu“. Jer, ni u autoritarnoj vladavini ne ide sve glatko, i tamo se neretko javljaju socijalne napetosti i

političke komplikacije; celishodan je i za vlast povoljan svaki potez koji doprinosi zadovoljstvu naroda i koji smanjuje verovatnoću njegovog, makar i posrednog, uvek pomalo kamufliranog otpora.

Ukratko, kao i sve vlasti, i naša komunistička vlast želela je da bude popularna i voljena, a to je, neretko i sa dobrim razlozima, kod najširih masa i postizala. Jedan od načina bilo je upravo opisano emitovanje prava i povlastica čiji će se puni finansijski efekti, u smislu opterećenja za budžet, otkriti i efektuirati u budućnosti. Paradigmatičan primer u tom smislu su boračke penzije koje su delom odgovarale ozbiljnom angažovanju i značajnim doprinosima u NOB-u, ali u jednako visokom stepenu nisu mogle da se ne izvrgnu u masovne zloupotrebe. Vlast je liberalno i širokogrudno dodeljivala te i slične penzije, ne opterećujući se previše brigom o tome kako će se sve to finansijski podneti. Razlog ove neizdržljive lakoće udovoljavanja sve masovnijoj tražnji za dohotkom bez rada, dobrim delom je ležao i u činjenici da je preovlađujuća komponenta odgovarajućeg finansijskog tereta bivala pomerana u budućnost. Izgleda da ni autoritarne vlasti, bar kad je reč o nekim elementima politike, nemaju predug vremenski horizont i da se komotno odnose prema onome što ne mora baš sada da se plati.

Mehanizam ovih negativnih (reč je o obavezama!) intergeneracijskih transfera prilično je jasan. On uvodi jednu vremensku međuzavisnost u tempo rasta koji je ostvariv u pojedinim potperiodima, i to tako što se neke prednosti iz tekućih perioda, pa čak i kad se radi o pogodnostima za povećanje stopa rasta u tim periodima, institucionalno tako formalizuju da trošak pada na niz budućih vremenskih intervala. Kad se finansijski tereti prebacuju na budućnost, onda se stvara situacija u kojoj se ne samo dodaci blagostanju, nego i upravo naznačena podizanja stopa ekonomskog rasta ostvaruju po cenu budućih lišavanja, pa i opadanja tempa ili čak involucije rasta. Tako institucionalizovana međuzavisnost u tempu rasta tokom dužih vremenskih razdoblja sadrži elemente neodrživosti, preciznije doprinosi toj neodrživosti, a u kombinaciji sa drugim negativnim determinantama produkuje lom u trendovima i uvek mučno malaksavanje budućeg rasta. Ovo što nam se događa delom je posledica specifičnog oportunizma u politici prethodnih vlasti, otevljenog u činjenici da su pružale povlastice svojim „biračima“ na način koji je troškove tih povlastica prebacivao na buduće naraštaje.

Ovim nepovoljnim međugeneracijskim transferima ne iscrpljuju se svi elementi neodrživosti vezani za finansijske interakcije. Tu je i naš ubitačno glomazan i iz godine u godinu sve teži i skuplji penzijski sistem. U vezi sa penzijskim sistemom javlja se nekoliko krupnih problema od kojih će ovde biti dotaknuti samo neki. *Prvo*, suočeni smo sa ozbiljnom demografskom pretnjom koja se sastoji u starenju stanovništva. Ovde valja upozoriti na zabludu koja preovladava u široj javnosti a prema kojoj se starenje stanovništva tumači kao

izraz i posledica produženja očekivanog trajanja života (OTŽ). Od toga nema ništa; detaljnija buduća istraživanja sigurno će doći do tačne dijagnoze sa izgledima da se utvrdi da je za ovu fazu karakteristična stagnacija OTŽ-a, ako ne i njeno izvesno smanjivanje. Starenje stanovništva je strukturni fenomen: ono proističe iz činjenice da u starosnoj piramidi svoje učešće sistematski povećavaju starije generacije; lako je zamisliti situaciju u kojoj OTŽ opada, a stanovništvo u proseku ipak stari jer se u njemu povećava učešće starih osoba na račun mladih kohorti. Mladi naraštaji su, zbog vidno opalog nataliteta, u strukturi sve manje i manje zastupljeni. U tome i jeste jedan od ključnih problema kad se radi o penzijskom sistemu.

Starenje stanovništva znači objektivno uslovljeno povećavanje učešća izdržanih lica na račun ekonomski aktivnih. To je jako nepovoljan *objektivno uslovljen trend* koji ne proističe ni iz kakve politike – osim ako bi se, čini se bez osnova, ustvrdilo da je politika kriva što nam natalitet nije daleko veći nego što u stvarnosti jeste – i u vezi sa kojim ne bi imalo smisla tragati za odgovornošću bilo kog društvenog činioca, ili ekonomskopolitičkog foruma. Jedino što bi eventualno moglo da se protumači kao propust najšire shvaćene ekonomske politike, jeste izostajanje pravovremenog institucionalnog prilagođavanja toj demografskoj nepogodi koja nije bila nepredvidiva. No, to bi podrazumevalo preveliku i neopravdanu strogost u evaluaciji ekonomske politike budući da je takvo prilagođavanje veoma složeno, sa više strana suočeno sa političkim ograničenjima (penzioneri su jako, a pritom sve više i više, zastupljeni u biračkom telu) i očigledno teško izvodivo. Uostalom, izostajanje blagovremenog prilagođavanja nepovoljnim demografskim tendencijama je svetski fenomen, pa bi bilo neumesno spočitavati našoj politici nešto što nije bilo postignuto ni u mnogo razvijenijim društvima, sa daleko većim administrativnim kapacitetom i sa spremnijom i bolje organizovanom javnom upravom.

Moguće je ipak u penzijskom sistemu identifikovati neke manjkavosti koje su uveliko i odavno mogle da budu odstranjene i koje čak nisu smele niti da se pojave. Da je ekonomska politika, a posebno politika institucionalnih prilagođavanja, pravovremeno izašla u susret izazovima iz kojih su te manjkavosti proistekle, opšta pretnja i težak pritisak izazvan krajnje nepovoljnim demografskim trendovima ne bi bili uklonjeni, ali bi neke njihove posledice bile приметно ublažene, a neki na duži rok protegnuti društveni troškovi zasigurno smanjeni. Već je navedeno odveć širokogrudo i u krajnjoj liniji neodgovorno emitovanje kojekakvih privilegija i prava u prošlosti, sa posledicama koje nas stižu a koje ne možemo mimoći. Uslovi penzionisanja nisu u samim osnovama bili usklađeni sa stepenom razvitka i privrednom snagom zemlje. Da su godine penzionisanja već u startu bile restriktivnije

postavljene – dublja starost za odlazak u penziju – učešće izdržavanih lica u stanovništvu Srbije bilo bi manje, pa bi teret penzija takođe bio osetno manji.

Sistem je bez ikakvog objektivnog opravdanja u drastičnom neskladu sa načelima tzv. aktuarske pravičnosti. Žene imaju pravo da u penziju odlaze ranije, iako je za njih OTŽ znatno veće nego za muškarce (sa 73 godine u odnosu na nekih 67, razlika je bezmalo 10%). To kod žena, u odnosu na muškarce, ima za posledicu daleko povoljniji odnos očekivanih ukupnih primljenih penzija prema sumi doprinosa uplaćenju u penzijski fond. Raskorak se javlja po dva osnova: s jedne strane žene kraće rade i manje uplaćuju, a s druge duže žive i penziju uživaju tokom znatno dužih vremenskih intervala. Isto se može reći i za veliki broj onih koji su, dobrim delom neopravdano, dobili invalidske penzije ili se prevremeno penzionisali po drugim osnovama, s tim što su diskrepance između iznosa uplaćivanih i primanih iz odgovarajućeg fonda još drastičnije i u dubljem sukobu sa elementarnim osećanjem pravičnosti. Previše su široki i jako uočljivi segmenti u ovdašnjem penzijskom sistemu na kojima se lako daju izvesti velike prepravke, i to takve koje bi bile na liniji generalno prihvatljivih, ako ne i prihvaćenih, načela pravde, a koje bi u isti mah dale velike uštede u servisiranju obaveza prema penzionerima. U nešto daljoj budućnosti postaće jasnije u kojoj su meri ovi evidentni sistemski nedostaci posledica nedovoljnog znanja, a u kom stepenu odražavaju snažne partikularne interese koji su imali dovoljan pristup razvijanju sistema, a bili opskrbljeni sa dovoljno moći da njegove važne elemente prilagode na opisani evidentno disfunkcionalan način.

U stručnim krugovima preovladava mišljenje da penzijski sistem, kakav-takav je, nije neodrživ. Njegova neodrživost ne može a da se ne ispostavi kao bitna komponenta opšte fiskalne neodrživosti našeg sistema javnih finansija, u obliku u kome je zasad institucionalizovan. Na penzije ide otprilike jedna trećina ukupnih tekućih rashoda iz državnog budžeta. Fiskalni sistem neće moći na pravi način da se prestrukturira, a da se temeljno i dalekosežno ne preuredi i sadašnji penzijski sistem. Ako i nije isključiva determinanta teškog fiskalnog debalansa za koji se veruje da je uzročnik i oblik opšte fiskalne neodrživosti, on toj temeljnoj neravnoteži, pa tako i neodrživosti u sistemu javnih finansija, zasigurno mnogo doprinosi.

*

Neodrživost je najmarkantnija i najpogubnija karakteristika privrednog rasta u Srbiji tokom poslednjih dvanaestak godina, a po svoj prilici i u razdoblju koje se proteže dalje u prošlost. Nedostatak vlastite akumulacije i oslonac na prilive iz inostranstva, krajnje nedovoljan izvoz, s obzirom na (naglašeno mali) opseg naše privrede, virtuelizacija rasta, hipertrofirane i prenapete javne finansije, sa budžetom koji nikako da izađe nakraj sa deficitom, zabrinjavajuće narasla

spoljna zaduženost i, posebno, nezdravo visok i van svake sumnje destruktivan tempo njenog rasta... Svi ovi, kao i ostali činioci razrađeni u prethodnom tekstu razlog su opšte neodrživosti rasta. Među ovim činiocima neodrživosti neki su dovoljni da je uslove sami za sebe, bez sinergetske interakcije sa drugim uzročnicima neodrživosti, dok drugi znatno doprinose neodrživosti i u svom kumulativnom dejstvu nameću se kao jednako hazardni. Apstrahujući za trenutak pojedine generatore i izdvojene aspekte neodrživosti, lako se i bez rizika zaključuje da opšta neodrživost ovako usmerenog, strukturno deformisanog privrednog rasta mora da ima za posledicu neodrživost celokupnog sistema javnih finansija. Kad se, i ako, drastično prelome razvojni trendovi – a prvi koraci u tom lomljenju već su zabeleženi i koincidiraju sa svetskom ekonomskom krizom – onda se jednako lome i tokovi fiskalnih priliva i ceo sistem takođe počinje da se lomi.

Krupne promene postaju neizbežne, nezavisno od toga u kom su stepenu reformski osmišljene i planski trasirane. One će biti utoliko destruktivnije ukoliko se budu odvijale stihijski i spontano, ukoliko izostane element anticipativnog i strateški postavljenog prilagođavanja. Zbog krize u razvoju pritisci u javnim finansijama i u celom finansijskom sistemu toliko su veliki (treba se samo setiti nabujale nelikvidnosti kao svojevrsnog sinonima za raspad sistema plaćanja i opšteg kršenja ugovornih obaveza za koje bi reč *bezakonje* možda bila najbolja karakterizacija) da nekakve reparativne akcije ne samo što ne mogu da se izbegnu, nego ne mogu više niti da se odlažu. Voda je došla do poda i vlast više ne može sadašnju dramatičnu situaciju pustiti da teče spontanim tokovima. Kompenzatorne akcije ekonomske politike doslovno su iznuđene. To što veći broj institucija nadležnih i odgovornih za ekonomsku politiku užurbano i nestrpljivo inicira sve brojnije akcije, nije znak neke posebne reformske opredeljenosti aktuelne vlasti nego posledica situacije u kojoj su te akcije stvar najviše hitnosti i gole neophodnosti.

5. PROGRAM FISKALNE KONSOLIDACIJE: OPŠTI OSVRT I DOMET SPLETA NAJNOVIJIH MERA

Rezimirajući udarne poente relevantnih nalaza iz prethodnih razmatranja, aktuelna fiskalna kriza je predvidiv ishod mera i akcija ekonomske politike koja je vođena tokom prethodne decenije, a koja je privredu usmerila na *neodrživu putanju rasta*. Kako je napred istaknuto, elementi te neodrživosti prilično su brojni; neki od njih dovoljni su sami za sebe da produkuju neodrživost, a drugi bi je u svom kumulativnom dejstvu proizveli i bez delovanja ovih bitnih, opredeljujućih determinanti. Javne finansije, a sa njima i cela privreda, dovedene su u stanje za koje atribut *dramatičan* nije dovoljno jak. Problemi su nagomilavani iz godine u godinu i sistematski se produbljivali dok i pojedinačno nisu narasli do onespokojavajućih razmera, a da se o njihovom

kumulativnom, sinergetskom potencijalu i ne govori. U nastavku će najpre biti razmotrena stvarna veličina i dubina problema, koja ni u profesionalnoj javnosti nije u punoj meri sagledana, niti na pravi način uvažena. Pristupiće se pokušaju da se ta veličina adekvatno karakteriše i, posebno, da se ispitaju njene dalekosežne i vrlo krupne implikacije. Potom će biti dat kratak osvrt na važnije karakteristike tekućeg plana fiskalne konsolidacije i proceniće se izgledi za njeno, makar i delimično, uspešno sprovođenje, kao i mera njenih verovatnih učinaka.

5.1. RAZMERE PROBLEMA I ALTERNATIVE U PRISTUPIMA NJEGOVOM REŠAVANJU

Najkraći način da se izrazi težina problema, i to kako u javnim finansijama tako i u privredi kao celini, sa kojim se ekonomska politika danas suočava jeste da se jednostavno postulira da je on daleko veći, teži i dublji, nego što se u javnosti percipira i nego što se da zaključiti iz načina na koji se u najnovije vreme (4. kvartal 2013) ekonomska politika sprema da se sa njim uhvati u koštac. Problemski kompleks je mnogo krupniji i u svojim potencijalnim posledicama mnogo pogubniji, nego što se da razabrati iz tekućih komentara i iz planiranih akcija sa kojima nadležne institucije nameravaju da krenu u njegovo rešavanje. To što vlasti smeraju i nameravaju da preduzmu u velikom je neskladu sa veličinom i težinom problema, a taj nesklad je osnovna manjkavosti politike koja je zasad nagoveštena u bitnim crtama, a u vezi sa čijom operacionalizacijom ostaje teška senka neizvesnosti i veliki broj nepoznanica. Veoma krupni problemi iziskuju principijelno drukčiji i nov pristup rešavanju od onih standardnih, a to je činjenica za koju bi moralo da se kaže da nije na pravi način uzeta u obzir, niti dovoljno respektovana u najavi najnovijeg programa fiskalne konsolidacije.

Veličina i razuđenost ovog vanstandardnog problemskog spleta ima za posledicu unekoliko šokantnu okolnost da se on *jednostavno ne može rešiti u tekućem periodu, niti u doglednoj operativno relevantnoj budućnosti*. Odredba *operativno relevantan* iziskuje objašnjenje. Veličina problema traži veoma dugo vremena za njegovo prevazilaženje, da se ne kaže čak i za njegovo definitivno rešavanje. Dužina intervala, unutar koga veliki problem može eventualno da se uzme u postupak i privede uspešnom kraju, tolika je da neizbežno biva opterećena visokim stepenom neizvesnosti. Što je duži horizont unutar koga se planira preduzimanje bilo kakvih akcija, to je veća i neizvesnost, pa stoga i sigurnost da bi odgovarajuća implementacija akcija bila uspešna. Kad je problemski splet takve prirode da traži vanstandardno dug period razrešavanja, mora mu se dodeliti veliki vremenski interval za tu kompleksnu operaciju, a neizvesnost koja raste sa dužinom perioda prirodno čini upitnim i očito nesigurnim i sam ishod poduhvata preduzetog kao čin hvatanja u koštac sa tom

prohibitivno naraslom skupinom problema. Kad se kaže da je problem nerešiv u operativno relevantnoj budućnosti, onda to znači da on mora toliko dugo da se razrešava da nema načina da se sa sigurnošću računa na uspešan konačni rezultat. Alternativni način formulisanja iste ideje jeste da se za krupne probleme ne može sa razumnom sigurnošću predvideti uspešan ishod okončanja postupka, kojim takvi problemi treba najzad da budu skinuti sa dnevnog reda. Dalja alternativa u iskazivanju iste misli jeste da se konstatuje da je posmatrani problemski kompleks u okviru standardnih mera koje u vezi sa njim i za njegov tretman stoje na raspolaganju – jednostavno i sasvim izravno nerešiv.

Pre nego što se krene u istraživanje alternativa za prevladavanje „nerešivih“ problema, valja razjasniti jedan broj činjenica u vezi sa ciljevima ekonomskopolitičkih akcija koji su konceptijski vezani sa problemima, ali u pogledu doziranja ne moraju i često ne mogu da budu primereni i prilagođeni opsegu problema. Nezavisno od veličine problema i pritiska koji generišu, u smislu hitnosti preduzimanja kompenzatornih mera, ciljevi imaju svoju logiku i ne smeju da budu predimenzionirani, čak i kad se odnose na probleme izuzetno velikih razmera. Jer, za ostvarivanje predimenzioniranih ciljeva nikada nema dovoljno kapaciteta. Najsigurniji način na koji sebe samog bilo ko može unapred da osudi na neuspeh jeste da postavi ciljeve koji su toliko ambiciozni da ne može da ih realizuje. Veliki problemi – ako su rešenja uopšte dostupna – mogu se rešavati samo tako što će se dekomponovati na sitnije segmente i pretočiti u niz ciljeva čija bi realizacija tekla sukcesivno. Ovakav pristup ne odstupa bitno od Poperove (1993, pp. 24, 209–211, 275) strategije malih koraka u transformaciji socijalnih struktura i sprovođenju društvenih reformi.

Sa nekom dozom izvesnosti može se ipak očekivati koliko-toliko uspešno ostvarivanje samo onih prvih, neposredno predstojećih i njima bliskih narednih koraka. Svi koraci dalji od ovih, tonu u gustu pomrčinu neizvesnosti i podrazumevaju velike hazarde konačnog neuspeha u izvođenju ovako velikih poduhvata. U tome i jeste suština pomenute Poperove strategije malih koraka: nakon što budu učinjeni prvi mali koraci, sistem će biti preveden u novo stanje, biće prikupljene nove dragocene informacije i sa više uvida i sigurnosti moći će se planirati naredni koraci. Rešavanje svakog krupnog problema mora, pored ostalog, da se manifestuje i kao neizbežan i mnogostruko značajan proces učenja. Svaki novi korak je, pored ostalog, i dragocena tekovina u jednom složenom saznavnom procesu, prethodni koraci uslov su za celishodno i racionalno preduzimanje sledećih koraka.

Uprkos naznačenoj strategiji sukcesivnih poteza, koji su relativno sitni jer je opšti problem dekomponovan na niz manjih i jer su na nivou tih savladivih (znatno manjih) problema definisani odgovarajući ciljevi, velike teškoće i teško rešiva pitanja ostaju ipak vezana za dilemu da li je uopšte savladiv ceo problemski sklop sa kojim je suočena ekonomska politika. Vreme se, naime,

ukazuje kao kritičan ograničavajući faktor. Neiskorenjivi politički oportunizam iz prethodnih vremena produbio je probleme i akumulirao teškoće do takve mere da su bilansni debalansi na mnogim tačkama u ekonomskom sistemu dovedeni do pucanja, a i da je sistem kao celina potisnut na samu ivicu raspada. Kako je napred istaknuto, za saniranje – o rešavanju da se i ne govori – tako krupnih problema treba mnogo vremena, a voda je došla do poda i sistem nije u stanju da generiše potrebna sredstva dok su mogućnosti za dalje zaduživanje jako skućene i dovedene na samu ivicu totalnog prekida. Kad poverioci obustave dalje kreditiranje, a fiskalni prihodi ostaju daleko iznad potreba na rashodnoj strani budžeta, kriza javnog duga, sa svim pošastima opisanim u pododeljku 4.2, iskazuje se kao neposredna opasnost. U najkraćem, sredstva mogu jednostavno da presuše, pre nego što se išta značajnije učini na konsolidaciji javnih finansija i oporavku privrede. Konsolidacija i oporavak, posle svega, pokazuju se kao nedostupni i nemogući, čak i ono što je moglo da izgleda kao izvodivo, kroz Poperovu strategiju malih koraka može da se pokaže kao neizvodivo, jer sistem može da se ispostavi kao nemoćan da, putem dugova ili u vlastitoj režiji, pribavi i ona relativno skromna sredstva neophodna za implementaciju tih prvih, makar koliko usitnjenih i nepretenciozno koncipiranih koraka. Kao da opet iskrsava zaključak da nema izlaza iz škipca u koji je sistem oportunističkom politikom kontinuirano potiskivan kroz nepodnošljivo dug niz godina.

Postoji ipak, makar koliko da je neizvesno i hazardno, jedno rešenje koje nagoveštava, iako baš pouzdano i ne obećava izlaz. Taj izlaz se sastoji u *radikalnoj, ali i uverljivoj* promeni u orijentaciji celokupne ekonomske politike, u neupitnom i neopozivom obrtu čiju će verodostojnost prihvatiti mnogobrojni i raznovrsni relevantni subjekti, a pre svega strani kreditori. Ako bi takav ekonomskopolitički preokret, ireverzibilan, energičan i verodostojan, mogao da se načini, spoljni dug i ostale obaveze mogli bi da se reprogramiraju, otvorila bi se vrata za novo neuporedivo opreznije i daleko smotrenije zaduživanje, bili bi bar tako pribavljeni dodatni resursi i sistem bi mogao da se uputi trajektorijom temeljne makroekonomske konsolidacije, držeći se poperovske strategije malih koraka.

Za tako krupan ekonomskopolitički preokret potrebna je jednako dalekosežna politička promena, nešto u stilu onoga što se u Srbiji dogodilo 5. oktobra 2000, ili što bi bilo u stilu najnovije promene vlasti u Srbiji (2012), samo da je ta promena bila radikalnija i u svojim bitnim implikacijama mnogo dalekosežnija. Ona još uvek ostaje kao mogućnost za ovdašnju novu vlast, ali ostaje krupno pitanje da li će ona, s obzirom na brojna politička ograničenja, za takvu promenu biti sposobna. Neka na kraju bude dodato da je u medijima saopšteno da je jedan takav rezolutni zaokret aktuelnoj vlasti sugerisao Stros-Kan ukazujući na izgleda da ovakav obrt omogućiti nastavak i oživljavanje

međunarodne saradnje i, uz ostalo, povrati poverenje potencijalnih stranih finansijera, dajući mogućnost da se uz dodatne zajmovne resurse i uz pažljivu, smišljenu i odgovornu politiku krene, opet poperovski, u dug niz koraka kroz koje bi se nagomilane teškoće i neravnoteže sukcesivno i sređeno otklanjale.

Na jednom apstraktnom planu ovakva koncepcija izlaska nije nemoguća, ali je sigurno teška, neizvesna i na samoj ivici nesprovodivosti. Najveći problem je obnova poverenja, i to kako kod domaće tako, još i više kod međunarodne finansijske javnosti. Većina relevantnih aktera neće moći (lako) da poveruje da bi u Srbiji, posle tako dugog niza teških oportunističkih zloupotreba, tek tako i odjednom – a mora da se dogodi veoma brzo – mogla da se preokrene cela ekonomska politika i tako suštinski da se izmeni ponašanje protagonista u političkim procesima. Politički analitičari će verovatno moći da procene meru u kojoj bi predistorija aktuelne vlasti, politika koju je vodila dok je bila u opoziciji i pod drugim imenom, mogla da se ispreči kao smetnja u velikom poduhvatu upravo precizirane obnove poverenja.

5.2. DILEME I RIZICI NAJNOVIJEG PROGRAMA KONSOLIDACIJE

Program koji je oktobra 2013. lansirala aktuelna vlast privukao je veliku pažnju i izazvao bujicu komentara. Podjarene su nade da bi ovoga puta veliki sanacioni poduhvat na liniji finansijskog ozdravljenja i privrede i države mogao da bude uspešan, a po čestim pitanjima da li će najzad doneti dugo očekivana poboljšanja jasno se vidi da javnost nije razumela niti težinu situacije u kojoj smo se zatekli, niti kompleksnost operacija koje su neophodne da bi se ona prevazišla. Nema te krupne stvari koja bi mogla da se dogodi a da se prethodno u njenu realizaciju nešto, po svoj prilici nešto obimnije i krupnije, ne uloži, a očekivanje da se takav preokret dogodi paralelno sa promptnim poboljšanjem standarda i blagostanja, beznadežno je prešlo kritičnu liniju koja trezveno razmišljanje deli od neosnovanog utopijskog snatrenja.

Iluzijama koje truju mišljenje i sprečavaju trezveno traganje za ostvarivim putevima izlaza zahvaćena je i profesionalna javnost. U momentu pisanja, 9. oktobra 2013, između 17 i 18 časova, u emisiji *U središtu pažnje* na Radio Beogradu I, moglo se čuti da prevladavanje aktuelnih teškoća ne bi trebalo da bude praćeno (daljim ili čak nešto pojačanim) lišavanjem, posebno takvim koje bi pogodilo široke slojeve stanovništva. I profesionalni ekonomisti nadaju se besplatnom ručku. Umesto upozorenja da svaki poduhvat prevazilaženja krupnih deformacija u javnim finansijama i celoj privredi imperativno zahteva i odricanja i (nadajmo se) privremene žrtve, umesto poziva na strpljenje i spremnost da se budući boljitak plati sadašnjim izvesnim lišavanjima, u citiranoj emisiji mogla se čuti preporuka praćena ispraznom nadom da bi stvari trebalo da se odvijaju tako da nam već sada bude „malo bolje“, da bi nam u daljoj budućnosti bilo „mnogo bolje“. Ta kombinacija *boljeg i boljeg* u

vremenskoj dimenziji, uz univerzalno zastupljenu neizbežnu supstituciju varijacija u blagostanju ostvarenim u raznim periodima, nikada nije bila niti će ikad biti moguća. Da je tako nešto ostvarivo, sva bi se društva orijentisala na strategije trenutnog podizanja socijalnog blagostanja, kao preduslova za potonje još znatnije njegovo podizanje! Kad bi se tako odvijao privredni razvoj, odavno bi se i uveliko u teško opisivom blaženstvu okretala cela planeta!

Zaokret koji bi vlast htela, zbog potrebe hitne obnove poverenja, i morala da ostvari u jednom navratu, tako da se rezultati pokažu već u sledećoj godini, nije jednostavan, visoko je rizičan i ostaje pitanje da li je uopšte ostvariv. Radi se o smanjenju budžetskog deficita za čitava dva procentna poena aktuelnog BDP-a. Imajući u vidu da je godišnji BDP oko 30 milijardi evra, to bi značilo promptno i faktički jednokratno realizovanje budžetskih ušteda (na svim razinama državne organizacije, od lokalnog do republičkog nivoa) od oko 600 miliona evra. Računajući verovatno sa izvesnim povećanjem BDP-a tokom godine (reč je o 2013. godini), u zvaničnoj komunikaciji barata se sa cifrom od 700 miliona evra. To neće moći da se ostvari bez žestokih odricanja i bolnih konvulzija. Kao društvo, posmatrano u celini, štednju smo bezmalo eliminisali iz tekućih ekonomskih tokova, a to znači da nema onog tako poželjnog i uvek dobrodošlog amortizera na koji bi ove uštede mogle da padnu, pa da one izravno ne zaseku u živo meso osirotelog stanovništva i njegov ionako oboren standard. Budući da je iznuđen ogromnim bilansnim pritiskom – neuravnoteženi budžet približava se tački pucanja – jasno je da će u ovom pravcu morati daleko da se ide, ali nije jasno da li će moći da se ode dovoljno da se poremećeni bilansi u državnim finansijama koliko-toliko saniraju.

Ekonomska politika našla se između čekića drastičnog i teško izvodivog kresanja izdataka i nakovnja dizanja poreza i povećavanja fiskalnog tereta, koji je i bez toga veoma visok. Pored toga što pogoršavaju opštu socijalnu situaciju i zasigurno povećavaju broj siromašnih, uključujući pre svega one koji su kao takvi oficijelno registrovani, politika kresanja izdataka uvek je nepopularna kod biračkog tela, a ovoga puta zbog silno pogoršane situacije nepopularnija nego ikada u novijoj prošlosti. Ona stoga povlači visoke političke troškove, gubitak elektoralne podrške koju bi vlast najradije izbegla, a u vezi sa kojom ostaje otvoreno pitanje dokle će u ovom nezahvalnom, politički hazardnom poslu biti spremna da ide.

Kresanje izdataka može da se učini utoliko manjim, ukoliko budu povećani različiti porezi. Dakako, ni ta orijentacija nije bez svojih defekata i makroekonomskih troškova. Porezi otežavaju privređivanje i depresivno deluju na sve ključne privredne agregate. Oni predvidivo i zakonito uvećavaju broj privrednih jedinica koje gaseci se napuštaju poslovanje, a dizanje stope nezaposlenosti redovna je propratna pojava. U javnosti se nedovoljno sagledava i skoro nikad ne ističe da javna potrošnja i njome implicirani fiskalni teret

spadaju među najuticajnije determinante tzv. ekonomskog ambijenta. I kad su formalno u raznim oblicima razrezani na potrošnju, porezi opterećuju i privredu, tj. preduzeća. Poznata pojava *prevaljivanja poreza* (*tax incidence*, *Steuerueberwälzung*) ima za posledicu da se porezi široko raspoređuju opterećujući i privredu i potrošače, zavisno od konfiguracije elasticiteta tražnje i ponude; veći teret ima da podnese ona strana koja operiše uz odgovarajuće krive sa manjim koeficijentima elastičnosti. Porast poreza stoga otežava i destimuliše privređivanje, i kad je razrezan na preduzeća i kad neposredno opterećuje potrošače. On vidno pogoršava poslovni *ambijent*.

Uz pogoršanje ambijenta, valja očekivati smanjivanje ili bar usporavanje rasta opšteprivrednih agregata koji služe kao poreske osnovice, pa gubitak fiskalnih prihoda po tom osnovu može da kompenzuje ili čak pretegne nad pozitivnim efektima kojima se fiskalne vlasti nadaju po osnovu podizanja poreskih stopa. Ovo je kontekst u kome je prikladno tek da se podseti na famoznu Laferovu krivu (Blanchard, pp. 499–501), u kojoj je sažeta dijametralno suprotna logika: put ka povećanju fiskalnih prihoda vodi *ne preko povećavanja, nego preko smanjivanja poreskih stopa*. Laferova kriva nije baš dobila ubedljivu empirijsku potvrdu, ali se ipak ne mogu apriorno isključiti ekstremni slučajevi u kojima bi njome izražena logika mogla da proradi. Kao što ne mogu da se isključe izvesni pritisci koji se u sistemu javljaju upravo po tom osnovu. Neće u vezi sa ovim mnogo pomoći ni uvidi u međunarodna iskustva, iz kojih nedvosmisleno proizlazi da je sasecanje izdataka bilo daleko efikasnije u konsolidovanju javnih finansija i makroekonomskoj stabilizaciji nego povećavanje poreza. Razlog ograničenog potencijalnog uticaja ove važne iskustvene činjenice, sadržan je u netom istaknutom velikom političkom trošku restrikcije budžetskih izdataka.

Nepovoljan nusprodukt ovog nezahvalnog i visoko rizičnog provlačenja, između Scile kresanja izdataka i Haribde dizanja ionako zamašnog fiskalnog tereta, jeste dodatno povećavanje poslovne neizvesnosti. Razapeta između dve mogućnosti, od kojih je svaka nepovoljna na svoj način, vlast se koleba i teško se odlučuje za ovakav ili onakav pravac delovanja. Neizvesnost ostaje čak i kad se njeno opredeljenje formalizuje u vidu neke oficijelno prihvaćene fiskalne strategije, jer u toj trajnoj dilemi ostaje neizvesno da li će se ona uopšte (moći) pridržavati opredeljenja koja su strategijom fiksirana. A neizvesnost ima svoj ne baš lako vidljiv ali zato ništa manje ozbiljan i razvojno kontraproduktivan ekonomski trošak: ona demobilise i čak parališe privredne subjekte, oni od kojih jedino može da se očekuje pokretanje proizvodnje i oživljavanje zaposlenosti ostaju skeptični i unezvereni, a njihova blokada znači dalje lomljenje makroekonomskih trendova i potonuće u područje zabrinjavajuće smanjenih ili čak negativnih stopa rasta.

Nedovoljno profesionalni pripadnici struke, koji se (samo)legitimišu kao (neo)kejnzijanci, u ovoj napetoj i dramatičnoj situaciji nastupaju s predlozima

da se privreda konačno podstakne i oživi tako što će na neki volšeban način biti stimulisana i primetno uvećavana agregatna *tražnja*. Sve i kad bi takvi predlozi imali nekog smisla u društvu u kome je tekuća štednja bezmalo svedena na nulu i koje bezizuzetno ostvaruje velike deficite u spoljnotrgovinskom bilansu, te tako permanentno ostvaruje potrošnju daleko iznad svojih mogućnosti opredeljenih BDP-om, oni bi morali da se odbace kao irelevantni i neprimereni, zbog toga što su bukvalno neostvarivi. U privredi koja se guši pod teretom nelikvidnosti i goleme domaće i, posebno, inostrane zaduženosti, i uz državu koja se suočava sa neizdrživim teretom deficita i javnog duga, ostaje kao teško razrešiva tajna i neobjašnjiva misterija odakle bi ta dodatna (/neo/kejnzijanska) trošenja mogla da se finansiraju. *Mutatis mutandis*, isto može da se kaže na još jednu utopijsku opsenu, koja u poslednje vreme dobija mnogo nezasluženog publiciteta, a to je nekakva (nova) reindustrijalizacija Srbije. Dok Srbija jedva održava glavu nad vodom i dok joj se iz neposredne blizine ukazuje državni bankrot, ovi vizionari bi hteli da se ona, gola kao crkveni miš, upusti u nekakve krupne razvojne poduhvate!

Ostaje da se vrlo kratkim komentarima oceni najnoviji program izvesnog preuređivanja, uz očekivanje da bi to bio korak ka konsolidaciji javnih finansija, obnarodovan u oktobru ove godine. On je dao prepoznatljiv pečat i najnovijem predlogu budžeta koji je najzad, posle dugog niza godina redovnog kašnjenja, na iznenađenje mnogih posmatrača, donesen na vreme. Nekakvo detaljnije komentarisanje bilo bi necelishodno jer je u situaciji koju karakterišu ogromne bilansne napetosti i neuobičajeno visok stepen neizvesnosti jedino izvesno da neće biti dugog veka i da će ga vlast pod neumoljivim pritiskom okolnosti prevrtati i obrtati često i znatno, transformišući ga u dogledno vreme do stepena neprepoznatljivosti. Ne čini se svrsishodnim detaljnije komentarisanje nečega što je od samog početka osuđeno da bude kratkog veka.

Opredeljenje aktuelne ekonomske politike i kadrova koji su se nedavno, nakon dugo očekivane rekonstrukcije vlade, našli na rukovodećim položajima jeste da se budžetski deficit smanji za dva procentna poena BDP-a, što znači da se obori sa preko 6% BDP-a na nekih 4% BDP-a. To znači obaranje deficita za čitavu trećinu. Nije čudo što je bilo teško sačiniti konstrukciju kojom bi taj herkulovski poduhvat mogao, makar u pokušaju, da bude ostvaren. Pristupilo se traganju za elementima putem kojih bi to smanjenje deficita bilo namaknuto, pa nije iznenađujuće što se pod pritiskom gole nužde pribeglo stavkama na obe strane budžeta, na strani prihoda i na strani izdataka. Pritom su se i na jednoj i na drugoj strani pojavile stavke koje se prirodno svrstavaju u po dve grupe: one koje su koliko-toliko pouzdane i druge koje su sasvim nesigurne i za koje je verovatnoća realizacije izrazito niska.

Među pouzdane mere na strani prihoda spada dizanje stope poreza na dodatnu vrednost tzv. egzistencijalnih proizvoda sa 8% na 10%, koje bi donelo 0,5–0,6%

BDP-a. Na strani sasecanja rashoda računa se sa preusmeravanjem dosadašnjih trošenja preko Fonda za razvoj i njihovim preusmeravanjem na finansiranje redovnih budžetskih potreba u iznosu od oko 0,3%. Uštede na javnim nabavkama daleko su manje nego što se to u javnosti veruje i procenjene su na oko 0,1% BDP-a. Time se dolazi do onog 1% BDP-a – zbira efekata koji je Fiskalni savet ocenio kao uglavnom pouzdan. Manje pouzdane stavke nešto su teže i za samo taksativno nabranje. Sasecanje subvencija donelo bi uštede do 0,3% BDP-a, vraćanje sive ekonomije u formalni sektor do 0,4%. Faktičko odustajanje od indeksiranja penzija i plata u javnom sektoru donelo bi efekte rasute na duži niz budućih godina, manjim delom bi se realizovalo u sledećoj godini i eventualno ukupne nesigurne uštede dopunilo do prethodno nagoveštenog jednog poena BDP-a. Sve ove stavke, što ušteda što dodatnih prihoda, Fiskalni savet je svrstao u pomenute dve kategorije, od kojih je 1% BDP-a uglavnom izvestan i pouzdan, a dalji 1% BDP-a iz ove perspektive nepouzdan i naglašeno upitan. Krajnja ocena je, dakle, daleko od ohrabrujuće.. Fiskalni savet je stoga stekao utisak, a to na odgovarajući način i formulisao, da je program kao celina nesiguran i da su veliki rizici njegovog tek delimičnog realizovanja, što je, načelno i uopšteno uzev, ekvivalentno njegovom *neuspehu*.

*

Ekonomska politika se našla pred ogromnim i teško ostvarivim zadatkom. Radikalni rezovi kojima valja pribеći nailaze na silna ograničenja. Sasecanje izdataka udara o socijalne barijere i vlastima je krajnje neprivačno zbog velikih pratećih političkih troškova (gubitak izborne podrške i moguće društvene napetosti uz njima uslovljena komešanja). Nametanje dodatnih poreza teško pada ekonomski iscrpljenom stanovništvu i znatno otežava funkcionisanje ionako posustale i zanemoćale privrede. Kako će se, i da li, taj Gordijev čvor rasplesti – niko ne može pouzdano, pa čak ni orijentaciono da prognozira. Mnogo je okolnosti koje su inherentno nepredvidive, a među njima su čak i važni elementi ekonomske politike. Nezavisni analitičari tu politiku sigurno ne mogu verodostojno da prognoziraju jer ona nije u funkcionalnoj, pa niti u stohastičkoj zavisnosti od nekih varijabli čije je kretanje stabilno i, dakako u granicama aleatornih odstupanja, izvesno i spoznatljivo. Najefektniji i intuitivno najprijemčiviji način da se nepredvidivost (ekonomske) politike i pokaže i dokaže jeste da ni sama vlast ne zna kakvu će tačno politiku voditi u budućnosti i kakve će sve poteze biti prinuđena (ili motivisana) da povuče. *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.

Bilo bi zaista iznenađujuće da se neravnoteža u javnim finansijama i, zajedno s njom, pitanje brzo rastućeg javnog duga reši u ovom jednom pokušaju. Krajnje je mala verovatnoća da se do tog rešenja dođe i u manjem broju narednih

pokušaja. Svi su izgledi da će tih pokušaja biti više i da će posle svakog, delimično uspešnog ili neuspešnog, napetost postajati sve dramatičnija, a kriza javnog duga sve bliža. Pa ipak, sve ima i svoju drugu stranu. Druga, pozitivna strana ove verovatne serije stabilizacionih pregnuća jeste okolnost da će ona, uz sve, biti i jedan dobrodošao proces učenja i da će u svakom novom zahvatu moći da se nađe oslonac u informacijama i saznanjima, te koriste vredna iskustva prikupljena u prethodnim, delimično uspešnim ili posve neuspešnim pokušajima. Da li će neki pokušaj biti okvalifikovan kao uspešan ili neuspešan, to je u osnovi semantičko pitanje jer će odgovor zavisiti od kriterijuma za evaluaciju odgovarajućih rezultata. No, u tom složenom zamešateljstvu, sigurna je jedna u krajnje skučenom skupu relativno izvesnih stvari: kad god neki ovakav program konsolidacije bude u doglednom vremenu praćen novim sličnim programom, biće to bezmalo siguran znak da onaj prvi *nije uspeo*.

REFERENCE

- Acemoglu, A. (2009). *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Arsić, M. (2012). Fiskalna konsolidacija, monetarna politika i reforme. *Kvartalni monitor*, 31, 58–62.
- Arsić, M., & Altiparmakov, N. (2011). Distributivni i makroekonomski efekti predložene poreske reforme. *Kvartalni monitor*, 25–26, 91–98.
- Arsić, M., Randelović, S., & Pejić, M. (2012). Reforma sistema kvazifiskalnih dažbina u funkciji unapređenja uslova poslovanja u Srbiji. *Kvartalni monitor*, 29, 61–74.
- Begović, B. (2011). *Institucionalni aspekti privrednog rasta*. Beograd: JP Službeni glasnik i CLDS.
- Blanchard, O. J. (2005). *Macroeconomics (Fourth Edition)*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Fiskalni savet. *Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012–2016. godine*. (2012).
- Kovačević, I. (2013). Makroekonomska kretanja u periodu krize – Osnovni nalazi. *Pregled (Survey)*, 54 (1–2), 56–70.
- Kovačević, M. (2011). Geneza i uzroci teških problema u sferi ekonomsko-finansijskih odnosa Srbije sa inostranstvom. U: *Položaj i perspektive Srbije u evropskoj i svetskoj privredi* (3–48). Beograd: Ekonomski Fakultet.

- Kovačević, M. (2011). Srbija pred privrednim i finansijskim kolapsom. U: *Privreda Srbije u drugom talasu krize – izgledi za 2012.* (25–51). Beograd: Ekonomski fakultet.
- Madžar, Lj. (1992). Anatomija jugoslovenskog privrednog čuda, 1953–1964. *Ekonomski anali*, 36(113), 45–76.
- Madžar, Lj. (2011). *Iskušenja ekonomske politike u Srbiji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Pelević, B. (2006). Negativna štednja, depresiranje investicija i visoki platnobilansni deficiti – elementarna faktografija za (ne)sporne veze. U: Cerović, B. (ur.), *Izazovi ekonomske politike Srbije u 2007. godini* (11–18). Beograd: Ekonomski fakultet.
- Poper, K. R. (1993). *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*. Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod.
- Sorensen, P. B., & Whitta-Jacobson, H. J. (2005). *Introducing advanced macroeconomics: Growth and business cycles*. New York: The McGraw-Hill Companies.
- Stamenković, S., Živković, B., Kovačević, M., Vučković, V., & Vukotić-Cotić, G. (2008). Ekonomska politika Srbije u trajnom predizbornom ambijentu. U: *Tekuća privredna kretanja, ekonomska politika i strukturne promene u Srbiji 2007/2008. godine* (41–61). Beograd: Ekonomski fakultet.
- Stamenković, S., Kovačević, M., Vučković, V., Nikolić, I., & Bušatlija, M. (2009). Ekonomska politika u 2010. godini – ka novom modelu ravnoteže. U: Živković, B. & Stamenković, S. (ur.), *Ekonomska politika Srbije u 2010. godini – Ka novom modelu makroekonomske stabilnosti* (15–67). Beograd: Naučno društvo ekonomista i Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Stamenković, S., Kovačević, M., Vučković, V., Živković, B., & Nikolić, I. (2013). Makroekonomske perspektive i održivost spoljnog duga. U: *Izazovi za ekonomsku politiku Srbije u 2013. godini* (27–36). Beograd: Ekonomski fakultet.
- Uvalić, M. (2011). Zašto Zapadni Balkan kasni za Centralnom i Istočnom Evropom. U: Cerović, B. & Uvalić, M. (ur.), *Kontroverze ekonomskog razvoja u tranziciji – Srbija i zapadni Balkan* (9–23). Beograd: Ekonomski fakultet.

Primljeno: 22.01.2014.
 Odobreno: 28.01.2014.