



Влада Републике Србије
Кабинет Председника

ЕКОНОМСКА КРИЗА И ЊЕН УТИЦАЈ НА ПРИВРЕДУ СРБИЈЕ

Оквирни програм мера

Децембар 2008. године

Уводне напомене

Финансијска криза која се пре неколико месеци појавила у САД, а убрзо затим прелила на Европу и друга светска тржишта, отпочела је падом цена некретнина у САД и последично немогућношћу кредитора да наплате своја потраживања. Испоставило се да обезбеђења кредита нису била довољна да адекватно заштите повериоце. Даљи развој догађаја показао је да су зајмодавци системски потценили значај квалитета обезбеђења издајући кредите (и то не само за набавку некретнина) без довољних гаранција. Дошло је до губитака на страни поверилаца при чему нису биле погођене само банке већ и разни инвестициони и други фондови који су се бавили пласманом средстава. Ово се даље пренело и на ситне појединачне улагаче који су своја средства поверили професионалном менаџменту, као и на све остале инвеститоре који су на тај начин пласирали своја средства. Губици су, разбуктавањем финансијске кризе, постајали све већи и већи и захватили све више и више учесника на финансијском тржишту. Пошто се показало да проблем има системски карактер, криза је постепено са финансијског почела да се прелива и у реални сектор.

Криза у реалном сектору се испољила у почетку кроз смањење тражње. Поред немогућности наплате потраживања и из тога проистеклих губитака, који су, сами по себи, довели до смањења ликвидности тржишта, на даље смањење ликвидности додатно је утицало и увођење веома конзервативног приступа при давању нових кредита. Последично, поред грађевинарства и остале индустријске гране су се суочиле са смањеном тражњом која је прво довела до успоравања привредног раста, а затим и до рецесије. У овом тренутку изгледа да је највише погођена производња аутомобила која је у нормалним околностима генератор производње у низу других привредних грана.

У одговору на ефекте кризе, развијене земље су реаговале програмима за повећање ликвидности тржишта. У том смислу, огромна средства су издвојена и предвиђена да буду упумпана у њихове привреде. Имајући у виду да привреде развијених земаља функционишу у највећој мери на концепту који је супротан државном интервенционизму у току су тешке и озбиљне дебате о намераваним активностима. Ипак, чини се да је постигнут консензус око генералног приступа који се састоји у томе да се неликвидност тржишта, а што се сматра основним узроком смањења тражње (а последично и производње) може излечити једино додатним средствима која ће се кроз различите канале и форме ставити на располагање привреди.

У банкарском, односно у финансијском сектору Србије није дошло до иницијалних губитака на начин како је претходно описано. Наиме, не само да учесници на финансијском тржишту Србије нису учествовали у пословима са финансијским дериватима који би били слични онима који су били окидач кризе у развијеним земљама, већ је само тржиште веома плитко тако да оно нема одлучујући утицај на кретања у реалном сектору. У исто време, макроекономску позицију Србије, у дужем периоду, карактерише изразити дефицит у рачуну текућих плаћања који основне корене вуче из дефицита у спољној трговини. Ова околност указује на три основне чињенице и то:

- (1) Потрошња у Србији је значајно већа од производње при чему се вишак потрошње финансира из иностраних извора (страна улагања – гринфилд, или докапитализације, кредити – у највећој мери приватни, дознаке грађана, итд.),
- (2) Превелика потрошња је у спреси са прегрејаном тражњом, односно у крајњој инстанци са вишком ликвидности на тржишту, и
- (3) Високи раст БДП је у тесној вези са високом тражњом коју генеришу како средства пристигла из иностранства (по разним основама), тако и средства из локалних извора.

Имајући наведено у виду, следи да се почетак економске кризе одвија у различитим околностима када се ради о развијеним земљама у односу на околности у Србији. При томе, у развијеним земљама почетак кризе испољава се кроз смањену ликвидност тржишта, док Србију очекује почетак кризе у условима прегрејане тражње.

I Очекивани утицај финансијске кризе на привреду Србије

Без обзира што финансијски сектор Србије није претрпео губитке због неадекватних гаранција пласмана, очекује се да се у периоду пред нама у привреду Србије прелију значајни негативни ефекти финансијске и економске кризе.

Највећи проблем и макроекономски ризик Србије је, већ поменути дефицит рачуна текућих плаћања. То је, уједно и најосетљивија карика преко које се очекују први ефекти преливања кризе на наше тржиште. Конкретно, реалистични сценарио је оквирно следећи:

- (1) Као последица неликвидности развијених тржишта мањи износ средстава ће бити расположив за прилив у Србију. При томе се очекује да прво буде смањен прилив кредитних средстава и то, како оних који се усмеравају преко банака које имају своје осниваче у развијеним земљама, тако и кредитних средстава које су наша предузећа повлачила директно од страних банака. Друго, стране директне инвестиције могу бити смањене, или бар успорене, уз већи опрез страних инвеститора при доношењу одлука о улагању средстава.
- (2) Смањени прилив иностраних средстава по основама наведеним у претходној тачки ће отворити питање извора финансирања дефицита рачуна текућих плаћања. Последично, доћи ће до јачих притисака на девизне резерве и курс, а у крајњој линији на обим текуће потрошње у земљи.
- (3) Потрошња ће морати да се смањи било на организован и контролисани начин, или ће то учинити само тржиште кроз значајну девалвацију динара и унутрашњу инфлацију.
- (4) Смањење потрошње (тражње) у земљи у комбинацији са генералним смањењем тражње у иностранству директно ће утицати на производњу, односно раст српске привреде.
- (5) У исто време појачаће се притисци страних произвођача који ће желети да своје производе пласирају на наше тржиште, а што ће се догађати у комбинацији са отежаним пласманом наших производа у иностранство. На овај начин ће конкурентска способност наше привреде у јачој мери него до сада бити стављена на пробу.
- (6) Последице свих претходно наведених кретања ће довести до успоравања, или заустављања раста привреде са одговарајућим консеквенцама на запосленост, животни стандард и уопште на читав живот у земљи.

Очекивани ефекти економске кризе могу бити умањени по различитим основама. Пре свега мере за повећање ликвидности у развијеним земљама (као одговор на кризу) ће имати повољно дејство и на нашу економију јер се тиме истовремено креирају и средства која ће бити расположива за пласман на наше тржиште. Такође, питање повећања конкурентности привреде ће бити постављено не само пред нашу привреду већ и пред привреде свих земаља у окружењу. Није тешко претпоставити да, на кратак рок, наша привреда има много веће могућности да се покаже конкурентном у окружењу него на ширем светском тржишту. Овим се отвара и питање грана које ће бити под највећим ударом, као и грана које ће у мањој мери бити погођене кризом. Према актуелној процени криза ће најјачи утицај имати у гранама које се баве производњом и примарном обрадом метала, а очекује се и да грађевинарство претрпи значајне негативне утицаје. Актуелна кретања не показују да би прехранбена индустрија била под великим ударом. У сваком случају, околне земље ће и даље остати наши значајни спољнотрговински партнери тако да то треба имати у виду код дефинисања економске политике.

II Принципи утврђивања и реализације мера

Основни принципи на којима је засновано утврђивање оквира за дефинисање мера, као и утврђивање и реализацију појединачних мера из ингеренција Владе и других надлежних институција, су следећи:

- (а) Јединство,
- (б) Солидарност,
- (в) Континуитет.

За успешну реализацију мера неопходно је јединство свих кључних институција система, као и осталих релевантних субјеката који имају моћ одлучивања. Због тога је Влада од најраније фазе најављене глобалне економске кризе формирала радну групу, која окупља најважније институције везане за финансијски систем и која је од самог почетка у сталној комуникацији са свим кључним субјектима који учествују на српском тржишту. Такође, Влада припрема и усваја све мере консензусом чиме се додатно обезбеђује јединство у спровођењу тих мера. Најбољи пример за то је Закон о буџету Републике Србије за 2009. годину, који се припремао дуже него претходних година, управо због императива јединства неопходног за ефикасно спровођење мере које су буџетом обухваћене.

Успешна реализација мера за ублажавање ефеката економске кризе могућа је искључиво уколико предложене мере буду прихваћене од стране грађана Србије, а за то је неопходно да њихов терет буде равномерно распоређен између највећих интересних група. Стога је принцип солидарности прихваћен као основа за утврђивање мера економске политике и строго се примењује у свим сегментима. Као резултат ове политике у оквиру буџета за 2009. годину заступљени су једнак третман запослених и пензионера и повећана брига према социјално најугроженијима.

Имајући у виду да дубина економске кризе још није позната на глобалном нивоу, а још мање се зна на које све сегменте српске привреде ће утицати, неопходно је да се ефекти континуирано прате и да се промптно реагује на сваки нови аспект кризе.

III Оквир за дефинисање мера

Мере које ће се предузимати морају делимично бити рестриктивне, а делимично подстицајне. Рестриктивност мера се изводи из захтева да се смањи потрошња на организовани начин како то не би учинило само тржиште кроз инфлацију и драстично обезвређење националне валуте. У исто време, мере морају бити и подстицајне да би се избегла рецесија и остварио континуитет у расту БДП, па макар и на значајно нижем нивоу него што је то било у протеклих неколико година.

Мере ће обухватити све сегменте привреде и друштва, али увек водећи рачуна да се суштински не наруши тржишни концепт привређивања као основа економског система.

Додатно, мере које примењује Влада Србије морају бити скројене према специфичним потребама српског тржишта и не могу бити пука копија мера које се примењују у окружењу, или на глобалном нивоу, јер су и корени кризе различити.

Области на које ће мере имати утицаја су:

- (а) Држава (у најширем смислу),
- (б) Привреда (реални и финансијски сектор),
- (в) Становништво.

У оквиру привреде задржаће се подстицаји малим и средњим предузећима и предузетницима уз појачану контролу коришћења средстава, а посебно ефеката који се постижу. Такође подржаће се извозно оријентисана привреда генерално, а посебно у делу који ће бити изложен највећој конкуренцији, све у циљу сужавања спољнотрговинског дефицита. Посебна пажња ће бити посвећена страним улагањима уз значајније подстицајне нефинансијске мере у домену регулативе, затим у стварању локалних погодности и кроз подстицање новог запошљавања. Финансијски сектор ће добити државне гаранције као основ за реализацију одређених подстицајних мера у реалном сектору, а такође ће се увести подстицаји за штедњу грађана која ће бити основни домаћи ослонац инвестиционе активности.

У целини сектора државе ће се примењивати мере штедње водећи при томе рачуна о укупном нивоу јавне потрошње, али и о појединим њеним компонентама. Смањење укупне јавне потрошње треба да допринесе конкурентности привреде у односу на земље у окружењу и не сме претстављати фактор макроекономске дестабилизације у било ком погледу. У вези са појединим компонентама државне потрошње генерално ће важити правило да се уштеде морају у већој мери остварити у текућем делу, док потрошња која има подстицајни карактер (у ужем, или ширем смислу) мора бити веома пажљиво пројектована. Наравно, социјални карактер државе ће у пуној мери (али у складу са стварним могућностима) бити афирмисан, односно обезбедиће се да најугроженији слојеви становништва буду

заштићени најмање у мери у којој су то и сада. Део субвенција (оне које су у буџету дефинисане као помоћ, а не подстицај) ће бити рестриктивне, а њихово коришћење под јачом контролом.

У сектору становништва, у просеку, ће потрошња у већој мери него до сада бити примерена текућим приходима. Ефекти предузетих мера треба да обезбеде континуитет у расту бруто домаћег производа, а то значи и расту прихода становништва. У целини, све мере које се буду предузимале у секторима привреде и државе имају управо задатак очувања стандарда становништва и пролазак кроз кризу на начин да се она осети као благо успоравање, а не пад животног стандарда и повратак у године сиромаштва.

IV Оквирни програм мера

1. Мере у сектору државе (рестриктивне)

(1) Директни буџетски корисници

- Буџет у целини рестриктиван са дефицитом од 1.5% бруто домаћег производа;
- Плате буџетских корисника рестриктивно планиране - расту само до нивоа планиране инфлације (маса је већа за око 8% у односу на масу из претходне године);
- Пензије планиране рестриктивно и у 2009. години остају на истом нивоу;
- Социјална давања у маси расту до нивоа планиране инфлације;
- Трошкови службених путовања и услуга (осим код корисника код којих се ради о нужним трошковима) смањени у реалном износу за 8% у односу на претходну годину;
- Субвенције су ограничене на 84% номиналног износа из претходне године. Уводи се контрола коришћења субвенција, односно посебан режим трошења у предузећима корисницима субвенција. Такође, уводи се контрола наменског коришћења и посебно ефеката подстицајних субвенција. У случају ненаменског коришћења, раскидају се уговори и повлаче средства ради репласмана, а у случају неодговарајућих ефеката мења се модел субвенционисања;
- Подстицајне и казнене мере у циљу смањења сиве економије;
- Побољшање економичности коришћења пословног и стамбеног простора у својини Републике Србије;
- Омогућавање приватизације градског грађевинског земљишта;
- Одговорнији приступ наплати потраживања државе (пореска управа, фондови, јавна и комунална предузећа) у склопу извршних, стечајних и ликвидационих поступака (нарочито у случајевима где је извршена продаја имовине);
- Побољшање система управљања кадровима на нивоу целокупне државне управе – нема повећања броја запослених;
- Повећање капацитета буџетске инспекције;
- Рестриктивни правилници о коришћењу службених аутомобила за буџетске кориснике.

(2) **Предузећа и организације у
већинском власништву Републике Србије**

- Регулисање и утврђивање максимума накнада за чланове управних и надзорних одбора;
- Регулисање и утврђивање критеријума за плате директора – мотивациона шема за повећање ефикасности пословања;
- Увођења рестриктивног механизма смене руководиоца у случају одступања од пословних и финансијских планова;
- Плате запослених рестриктивно планиране - расту само до нивоа планиране инфлације;
- Нема повећања броја запослених;
- Побољшање економичности коришћења пословног/стамбеног простора и возила. Укидање нових набавки и коришћења rent a car услуга за путничка возила преко 1.500 cm³;
- Смањење трошкова репрезентације, службених путовања, сајмова, стручних усавршавања, ангажовања запослених на одређено време и по уговору о делу, и сл;
- Смањење свих осталих трошкова који нису директно везани за делатност предузећа;
- Смањење субвенција – везивање субвенција за повећање ефикасности пословања;
- Ефикаснија процедура и виши степен контроле приликом спровођења јавних набавки;
- Планирање и извештавање о пословним и финансијским резултатима на кварталном нивоу;
- Дислокација пословног седишта предузећа/организације ради смањења трошкова и равномерног регионалног развоја, где год је то примерено;
- Препорука локалним самоуправама да се сличан пакет мера примени и на предузећа/организације која послују на локалном нивоу.

2. Мере у сектору привреде (подстицајне)

(1) Повећање ликвидности привреде кроз:

- Издавање суверене гаранције у износу од 40 милијарди динара у корист НБС која би одобравала кредите банкама које би под повољним условима кредитирале привреду;
- Подстицајне кредите из Фонда за развој у износу од 18,7 милијарди динара;
- Међународне кредите за развој инфраструктуре:
 - (а) Светска банка – 388 милиона USD
 - (б) ЕИБ - 540 милиона EUR
 - (в) ЕБРД - 150 милиона EUR
- Повољне кредите за развој малих и средњих предузећа (APEX кредити) у износу од EUR 250 милиона;
- У сарадњи са НБС, реализацију пакета мера којим би се висока ликвидност у банкарском сектору прелила у привреду.

(2) Повећање извоза кроз:

- Обезбеђење обртних средстава под повољним условима за реализацију извозних послова;
- Виши степен осигурања извозних уговора;
- Уклањање царинских и ванцаринских баријера;
- Финансијску подршку за сертификацију производа;
- Подршку извозницима да освоје нова тржишта у земљама које су мање погођене финансијском кризом, односно задржавају високу стопу раста.

(3) Повећање домаће тражње кроз реализацију инфраструктурних пројеката – усмерено на најугроженије секторе: грађевинарство, производња грађевинског материјала, метала и металних производа:

- Коридор 10;
- Коридор 7;
- Реконструкција и модернизација инфраструктуре у оквиру јавних предузећа;
- Изградња социјалних станова;
- Развој руралне инфраструктуре.

(4) Повећање инвестиција кроз стварање повољнијег пословног амбијента:

- Гиљотина прописа – грађевинске дозволе, добијање сагласности, администрирање;
- Разматрање опције бесплатног права коришћења земљишта и инфраструктуре, као и преференцијални порески третман за производне капацитете који запошљавају више од 100 радника – примењује се на greenfield и brownfield (имовина предузећа у реструктурирању ван Београда) инвестиције;
- Приватизација – могућност плаћања на рате за све методе продаје капитала, односно имовине;
- Комунална инфраструктура – стварање регулаторних и институционалних претпоставки за модернизацију јавних комуналних предузећа;
- Отварање тржишта за изградњу нових производних капацитета у сектору енергетике.

(5) Смањење фискалног оптерећења:

- Отпис камате на неплаћене порезе и доприносе ако се те обавезе сада редовно измирују;
- Старе обавезе по основу здравственог осигурања ће бити замрзнуте ако се текуће обавезе редовно испуњавају, а затим отписане након пет година редовног плаћања текућих обавеза.

3. Мере у финансијском сектору

Повећање трговине хартијама од вредности

- Укидање пореза на капиталну добит у трговини хартијама од вредности,
- Укидање пореза на пренос апсолутних права у трговини хартијама од вредности.

Остале мере у оквиру финансијског сектора су дефинисане од стране Народне Банке Србије и представљају саставни део пакета мера Владе Републике Србије

4. Мере у сектору становништва

Повећање штедње:

- Гаранција за девизну штедњу повећана са 3.000 на 50.000 евра,
- Укидање пореза на камате на штедњу до краја 2009. године.

Запосленост:

- Предузећа која добијају подстицајна средства се обавезују да не смањују број запослених,
- Повећање ефикасности службе за запошљавање у домену преквалификације и изналажења нових радних места.

Социјална заштита:

- Социјална давања на реално истом нивоу као у 2008. години,
- Таргетирање социјално угрожених категорија (измене Закона о социјалној заштити) – да се кроз бољу идентификацију социјално угрожених категорија помогне онима којима је то заиста потребно, и то у значајно већем обиму него сада.