

Izvorni naučni članak

UDK: 338.22(497.11)

doi: 10.5937/ekonhor1301017P

DOMETI EKONOMSKE POLITIKE U PREVAZILAŽENJU EFEKATA GLOBALNE EKONOMSKE KRIZE NA EKONOMIJU SRBIJE

Aleksandra Prašćević*

Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

Rad je posvećen temi u kojoj je meri ekonomska politika u Srbiji uspela da odgovori na ekonomske probleme nametnute uticajem globalne ekonomske krize i koliko su ograničenja u vidu političke nestabilnosti i političkog uticaja, inače prisutni i pre krize, uticali i na ekonomsku politiku formulisanu u cilju borbe protiv krize. Ekonomska kriza je na globalnom nivou uticala da se, umesto pravila u vođenju ekonomske politike sa ključnim ciljem održanja cenovne stabilnosti, promoviše diskrecija i fiskalna politika, sa ciljem prevazilaženja problema nezaposlenosti. Značajnija primena diskrecije u ekonomskoj politici i inače nameće problem kompetentnosti i eventualnih političkih motiva kreatora ekonomske politike. Upravo su ograničenja nedovoljno razvijenih institucija i pogrešnog modela rasta doprinela da rezultati ekonomske politike u Srbiji ne budu značajni. Srbija se suočava sa negativnim posledicama primenjenih mera u vidu visokog budžetskog deficita, javnog duga i inflacije, dok su efekti na privrednu aktivnost i zaposlenost izostali, zbog čega je aktuelan izbor između pravila i diskrecije.

Ključne reči: globalna ekonomska kriza, ekonomska politika, politička makroekonomija

JEL Classification: E60, E62

UVOD

Globalna ekonomska kriza (2007-2009), koju je otpočela finansijska kriza i ekonomska recesija u SAD-u, oficijelno u decembru 2007. godine, kao jedinstveni ekonomski događaj koji se ne može podvesti pod standardni ciklični pad ekonomske aktivnosti, dovela je do značajnih promena u ciljevima i instrumentima ekonomske politike (Prašćević, 2012a, 626). Nakon

decenijske dominacije pravila u vođenju ekonomske politike i primarnog cilja cenovne stabilnosti oslanjanjem na monetranu politiku, potrebe za ublažavanjem i što bržim prevazilaženjem ekonomske krize nametnule su diskreciju u vođenju ekonomske politike, a naročito fiskalne politike (Spilimbergo, et al, 2008). Takođe, kao ključni ekonomski problem izdvojila se nezaposlenost, zbog čega se ekonomska politika, a opet najviše fiskalna politika, okrenula prevazilaženju ovog problema.

Navedene promene u ciljevima i korišćenim instrumentima ekonomske politike, nametnule su

* *Korespondencija:* A. Prašćević, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, Kamenička 6, 11000 Beograd, Srbija;
e-mail: alja@ekof.bg.ac.rs

pitanje da li je reč o definitivnoj promeni u domenu makroekonomske teorije (napuštanje neoliberalne paradigme), odnosno, da li je reč o suštinskoj promeni ekonomske politike (napuštanje pravila i povratak diskrecije), ili je reč o kratkoročnom povratku kejnzijanizma. U godinama nakon globalne ekonomske krize, koje su obeležene sporim oporavkom i problemima javnih finansija, gotovo u svim zemljama koje je kriza pogodila, razmatraju se efekti preduzetih mera za prevazilaženje krize.

Cilj ovog rada je utvrđivanje efekata preduzetih mera ekonomske politike radi prevazilaženja negativnih uticaja globalne ekonomske krize (2007-2009) u Srbiji. U radu se razmatraju ključni elementi preduzete, prvenstveno, fiskalne stimulacije, ali i uticaj monetarne politike. Efekti preduzetih mera ekonomske politike, u radu se razmatraju i u kontekstu činjenice da im je prethodio period izuzetne fiskalne ekspanzije koji je bio primarno politički motivisan – političkom nastabilnošću i modelom rasta baziranom na domaćoj tražnji.

U radu se razmatra hipoteza da je primenjena ekonomska politika radi prevazilaženja ekonomske krize bila delimično motivisana stvarnom potrebom da se podstakne privredna aktivnost, ali i da je delimično nastavljeno sa ranije politički generisanim stimulisanjem, u čijoj je osnovi bila kombinacija oportunističkih i stranačkih motiva. Ranije zloupotrebe ekonomske politike u Srbiji su pri tome značajno ograničile mogućnosti korišćenja ekonomske politike u svrhe prevazilaženja ekonomske krize.

U radu se koriste relevantni podaci – makroekonomski pokazatelji u Srbiji za period koji se analizira, a primenjuju se ključne postavke razvijenih modela političkih ciklusa – oportunističkih i stranačkih (Nordhaus, 1975; Hibs, 1977; Rogof, 1990; Rogoff & Sibert, 1988; Alesina, 1987).

Rad se nakon uvoda, sastoji iz sledećih delova: Efekti globalne ekonomske krize na privredu Srbije, Fiskalna politika – način za prevazilaženje recesionih pritisaka ili izvor političkih manipulacija, Ekonomska politika u predizbornom periodu i nova ekonomska politika, Zaključak.

EFEKTI GLOBALNE EKONOMSKE KRIZE NA PRIVREDU SRBIJE

Globalna ekonomska kriza značajno je uticala i na ekonomiju Srbije. Usporavanje svetske privrede, problemi finansijskog sektora i funkcionisanja finansijskog sistema, koji su značajno otežali globalno kreditiranje i smanjili likvidnost, imali su negativne posledice i na ekonomije sa nastajućim tržištima i ekonomije u tranziciji, među kojima je i ekonomija Srbije. Ove posledice su se odnosile kako na problem smanjenja globalne agregatne tražnje, koja je za rezultat imala usporavanje privredne aktivnosti i smanjenje izvoza, tako i na smanjenje priliva kapitala u vidu investicija i na rast cena zaduživanja zbog smanjene globalne likvidnosti.

Početak prelivanja krize u Srbiju desio se u poslednjem kvartalu 2008. godine i najpre je bio obeležen strahom od značajnijeg udara na bankarski sektor, usled učestalih bankrotstava finansijskih institucija u svetu. Međutim, pored kratkoročnog efekta na povlačenje devizne štednje iz banaka u Srbiji (tokom oktobra 2008. godine povučeno je oko 1 mlrd evra), značajniji efekti su sprečeni i bankarski sektor je ostao stabilan, a mere kojima je država garantovala za depozite, dovele su do stabilizacije i povratka štednje u banke.

Najjači udar krize na privredu Srbije zabeležen je 2009. godine u kojoj je po prvi put od političkih promena 2000. godine zabeležen pad BDP-a (Tabela 1). Značajno usporavanje privredne aktivnosti beleži se već u drugoj polovini 2008. godine, kao posledica smanjenja agregatne tražnje i to obe komponente – domaće i izvozne tražnje. Značajniji efekat imao je pad domaće tražnje, iako je on bio manji od smanjenja izvozne tražnje, ali je zbog značajnijeg učešća u ukupnoj tražnji njeno smanjivanje značajnije uticalo na usporavanje privredne aktivnosti. (Praščević, 2012b, 144)

Sve makroekonomske veličine tokom 2009. godine ukazuju na nepovoljna ekonomska kretanja. Iako je, svakako, efekat globalne ekonomske krize bio odlučujući za njih, ipak je važno uočiti da su greške u vođenju ekonomske politike u periodu pre 2008. godine, takođe, imale svoj udeo u ovako lošim pokazateljima (Stamenković i ostali, 2009, 24). Prvenstveno se to odnosi na dva unutrašnja faktora:

Tabela 1 Ključni makroekonomski indikatori u Srbiji (2002-2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Q1 2012	Q2 2012	Q3 2012	Q4 2012
Realni rast BDP-a (u %)	4.3	2.5	9.3	5.4	3.6	5.4	3.8	-3.5	1.0	1.6	-2.3	-0.6	-2.5	-1.5
Potrošačke cene (u %, relativno u odnosu na isti mesec prethodne godine)	14.8	7.8	13.7	17.7	6.6	11.0	8.6	6.6	10.3	7.0	3.2	5.5	10.3	12.2
NBS devizne rezerve foreign (u EUR mil.)	2,186	2,836	3,104	4,921	9,020	9,634	8,162	10,602	10,002	12,058	11,073	10,161	9,833	10,914
Izvoz (u EUR mil.)	3,125	3,847	4,475	5,330	6,949	8,686	10,157	8,478	10,070	11,486	2,519	3,031	3,083	3,293,6
- stopa rasta u % u odnosu na prethodnu godinu	16.0	23.1	16.3	19.1	30.4	25.0	16.9	-16.5	18.8	14.1	-2.6	5.2	3.2	8,7
Uvoz (u EUR mil.)	-6,387	-7,206	-9,543	-9,613	-11,971	-16,016	-18,843	-13,404	-14,643	-16,627	-4,042	-4,323	-4,235	-4,620,7
- stopa rasta u % u odnosu na prethodnu godinu	27.2	12.8	32.4	0.7	24.5	33.8	17.7	-28.9	9.2	13.6	5.5	6.3	1.3	1,6
Bilans tekućeg računa:														
u EUR mil.	-671	-1,347	-2,620	-1,778	-2,356	-5,053	-7,054	-1,910	-1,887	-2,856	-1,177	-738	-546	-685,8
kao % BDP-a	-4.2	-7.8	-13.8	-8.8	-10.1	-17.7	-21.6	-6.6	-6.7	-9.2	-16.9	-10.2	-7.3	-8,3
Nezaposlenost prema Anketi (u %)	13.3	14.6	18.5	20.8	20.9	18.1	13.6	16.1	19.2	23.0	/	25.5	/	22.4
Plate (prosečna za period, u EUR)	152.1	176.9	194.6	210.4	259.5	347.6	402.42	337.9	330.1	372.5	357.6	363.2	351.8	385.3
RS budžetski deficit/suficit (% BDP-a)	-4.3	-2.6	-0.3	0.3	-1.9	-1.7	-1.7	-3.4	-3.7	-4.2	-7.0	-7.1	-3.9	-5.0
Konsolidovani fiskalni rezultat (% BDP-a)	-1.8	-2.4	0.8	0.9	-1.9	-2.0	-2.6	-4.5	-4.7	-5.0	-7.3	-6.9	-4.1	-7.3
RS javni dug, (spoljni + unutrašnji, % BDP-a)	72.9	66.9	55.3	52.2	37.7	31.5	29.2	34.7	44.5	48.7	52.0	56.0	55.1	59.2
RSD/EUR devizni kurs (prosek za period)	60.66	65.13	72.70	83.00	84.10	79.96	81.44	93.95	103.04	101.95	108.11	113.73	116.95	113.45
RSD/EUR devizni kurs (kraj perioda)	61.52	68.31	78.89	85.50	79.00	79.24	88.60	95.89	105.50	104.64	111.36	115.82	115.03	113.72

Izvor: Narodna banka Srbije. Statistika – Osnovni makroekonomski indikatori.

- izbor modela privrednog rasta baziranog na agregatnoj tražnji, i to domaćoj tražnji; i
- politička nastabilnost i vođenje ekonomske politike u uslovima koalicionih vlada.

Ovi faktori su međusobno povezani i uslovljeni. Najpre je izbor modela rasta, koji je generisao nedovoljno dinamičan razvoj i unutrašnje i spoljne neravnoteže, imao svoje uporište u političkim faktorima koji su dominirali u periodu nakon 2000. godine, a koji se najjednostavnije mogu definisati kao politička nestabilnost. Iako se ona u literaturi definiše na različite načine i uključuje različite elemente (Prašćević, 2008a, 259-261), u Srbiji se u periodu 2000-2008, politička nestabilnost može poistovetiti sa čestim izborima na različitim nivoima (Prašćević, 2008b, 50) i značajnim političkim razlikama između političkih partija, a naročito između koalicionih partnera u samoj vladi. Zbog toga su, pored čestih izbora, bile prisutne i veoma jake tenzije u okviru vlada koje su se često ticale političkih pitanja (brzine političkih reformi koje su zahtevane radi priključenja EU), ali i ekonomskih pitanja. Među najvažnijim su bile: nesuglasice u okviru vlade (2003-2007) koje su se dešavale od maja 2006. godine, a u vezi sa zamrzavanjem pregovora o Stabilizaciji i asocijaciji sa EU iz političkih razloga, što je okončano raspisivanjem redovnih izbora u novembru 2006. godine za januar 2007. godine (predizborna kampanja je trajala još od maja 2006. godine, a što je upravo period u kome je došlo do promena u vidu izrazite ekspanzivnosti fiskalne politike), nesuglasice u kolacionoj vladi (2007-2008) do kojih je došlo već krajem 2007. godine, a koje su okončane prevremenim izborima 2008. godine (čitava 2007. godina je obeležena značajnom fiskalnom ekspanzijom), nesuglasice u okviru koalicione vlade (2008-2012) koje su se prvenstveno odnosile na ekonomska pitanja u februaru 2011. godine, a zbog kojih nije došlo do pada, ali jeste do rekonstrukcije vlade, kao i dugoročnih posledica na međusobno udaljavanje dotadašnjih važnih koalicionih partnera.

Za ključne epizode ekonomske politike vođene u Srbiji, postavke političke makroekonomije o mogućoj zloupotrebi ekonomske politike od strane njenih kreatora, dolazile su do izražaja u obe svoje forme – oportunističkih i stranačkih motiva (Jakšić i Prašćević, 2010, 17-18). Za realizaciju svojih oportunističkih

ciljeva, srpska politička elita dobijala je podršku srpske ekonomske elite, makar jednog njenog dela, što je uslovalo kako izbor modela rasta, tako i preduzimanje konkretnih mera ekonomske politike, ali i najpogubnije – izbor gotovo u potpunosti disfunkcionalnih institucija. Ovakav izbor imao je dugoročne negativne posledice po ekonomska kretanja.

Česti izbori bili su jedan od ključnih razloga za usporavanje reformi, s obzirom da se iz izbora u izbore smanjivala podrška za brze i radikalne reforme. Politička elita (proreformaska i proevropska) se opredeljivala za značajniju “kupovinu” glasača, upravo u formi povećanja kupovne moći i standarda stanovništva, iznad mogućnosti koje je diktirao privredni rast (Prašćević, 2010, 94.). Rast domaće tražnje bio je primarno finansiran prilivom kapitala iz inostranstva i to po osnovu privatizacije, što je značilo jednokratni priliv sredstava. Ovakav rast je doživeo svoj krah sa otpočinjanjem globalne ekonomske krize kada su greške ekonomske politike počele da izlaze na svetlost dana, pogoršavajući i onako loše ekonomsko stanje.

Pokazatelji kretanja stvarne lične potrošnje u Srbiji ukazuju na njeno izrazito učešće u BDP-u (čak iznad 90%), što je više od svih ostalih zemalja, a značajno iznad proseka za EU27 zemlje (Radisavljević, 2010, 28). Ovakav nivo stvarne lične potrošnje predstavlja značajno ograničenje ekonomskom rastu. Međutim, kada se u obzir uzme visina realne stvarne lične potrošnje *per capita* i ona uporedi sa ostalim zemljama EU i Zapadnog Balkana, uočava se da je ona u periodu 2005-2009 dostizala od 38 do 45% proseka za EU27, dok je u istom periodu indeks za BDP iznosio 32 do 37% proseka ostvarenog u EU27 (Radisavljević, 2010, 32). Dakle, rast stvarne lične potrošnje bio je brži u odnosu na rast BDP-a, ali se Srbija po visini stvarne lične potrošnje *per capita* može svrstati i porediti sa zemljama Zapadnog Balkana.

Ekonomija Srbije je i pre globalne krize imala značajan problem sa spoljnotrgovinskom neravnotežom, kao i fiskalnim deficitom. Međutim, i tako mali obim izvoza tokom 2009. godine zabeležio je pad od 16,5%, u odnosu na prethodnu godinu. Istovremeno je, zbog pada domaće tražnje, ali i proizvodnje došlo do još značajnijeg pada uvoza za čak 28,9% u odnosu na

Tabela 2 Platni bilans Srbije (2007-2011)

STAVKE	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
I. TEKUĆI RAČUN	-5,052.5	-7,054.2	-1,910.1	-1,887.2	-2,776.0
TEKUĆI RAČUN BEZ ZVANIČNE POMOĆI	-5,218.9	-7,216.8	-2,107.6	-2,080.3	-2,976.1
1. Roba (1.1-1.2.)	-7,068.7	-8,501.2	-4,946.4	-4,581.0	-5,318.4
1.1. Izvoz robe f.o.b.	6,382.5	7,416.0	5,977.8	7,402.5	8,439.7
1.2. Uvoz robe, f.o.b.	-13,451.3	-15,917.2	-10,924.2	-11,983.6	-13,758.1
2. Usluge (2.1-2.2.)	-261.1	-184.7	20.5	7.7	163.2
2.1. Prihodi	2,304.0	2,741.4	2,500.0	2,667.1	3,032.3
2.2. Rashodi	-2,565.1	-2,926.1	-2,479.5	-2,659.4	-2,869.1
3. Bilans roba i usluga (3.1-3.2.)	-7,329.9	-8,685.9	-4,925.8	-4,573.3	-5,155.2
3.1. Izvoz roba i usluga	8,686.5	10,157.3	8,477.8	10,069.6	11,472.0
3.2. Uvoz roba i usluga	-16,016.4	-18,843.2	-13,403.6	-14,642.9	-16,627.2
4. Dohodak	-598.7	-921.8	-502.5	-669.9	-757.9
4.1. Prihodi	516.9	558.1	499.7	437.7	428.2
4.2. Rashodi	-1,115.6	-1,479.9	-1,002.1	-1,107.5	-1,186.2
5. Tekući transferi	2,876.1	2,553.6	3,518.2	3,356.0	3,137.1
5.1. Prihodi	3,104.7	2,828.3	3,762.0	3,624.0	3,488.2
5.2. Rashodi	-228.6	-274.7	-243.8	-268.0	-351.0
II. KAPITALNI RAČUN	-313.9	13.2	1.6	0.9	-2.5
III. FINANSIJSKI RAČUN	5,175.6	7,133.3	2,032.6	1,818.5	2,609.2
1. Direktne investicije – neto	1,820.8	1,824.4	1,372.5	860.1	1,826.9
2. Portfolio investicije – neto	678.2	-90.9	-51.0	38.8	1,619.1
3. Ostale investicije	3,418.7	3,713.2	3,074.6	-9.1	964.6
3.1. Aktiva (potraživanja)	-1,618.3	-1,451.1	75.3	-791.9	455.4
3.1.1. Trgovinski krediti	-860.0	-601.5	-394.7	-368.9	-300.2
3.1.2. Finansijski krediti	1.1	-30.5	24.8	-34.0	-18.4
3.1.3. Gotov novac i depoziti	-710.3	-787.9	445.2	-389.0	774.0
3.1.4. Ostala aktiva	-49.1	-31.2			
3.2. Pasiva (obaveze)	5,037.0	5,164.3	2,999.2	782.8	509.2
3.2.1. Trgovinski krediti	1,619.2	1,558.6	873.9	284.6	808.3
3.2.2. Finansijski krediti	3,402.1	3,529.2	1,388.7	863.5	-394.6
3.2.2.1. NBS	-91.5	0.0	1,114.4	341.0	44.8
3.2.2.2. Vlada	121.1	98.4	258.2	735.3	687.5
3.2.2.2.1. Dugoročni	121.1	116.3	256.7	736.8	687.5
3.2.2.2.2. Kratkoročni		-17.9	1.5	-1.5	
3.2.2.3. Banke	166.6	155.4	869.1	659.7	-710.8
3.2.2.3.1. Dugoročni	-126.3	-260.2	474.2	651.9	437.8
3.2.2.3.2. Kratkoročni	292.9	415.6	394.9	7.8	-1,148.5
3.2.2.4. Ostali sektori	3,205.9	3,275.3	-853.0	-872.4	-416.1
3.2.3. Gotov novac i depoziti	68.8	75.3	314.5	-365.3	95.6
3.2.4. Ostala pasiva	-53.1	1.2			
3.2.5. Alokacija SPV			422.2		
4. Sredstva rezervi	-742.1	1,686.6	-2,363.5	928.7	-1,801.5
IV GREŠKE I PROPUSTI-neto	190.8	-92.3	-124.1	67.8	169.3
UKUPNI BILANS	742.1	-1,686.6	2,363.5	-928.7	1,801.5

Izvor: Narodna banka Srbije. Statistika – Platni bilans RS.

prethodnu godinu. To je uslovalo poboljšanje deficita tekućeg računa koji je iznosio 6,6% BDP-a, u odnosu na 21,6% BDP-a iz 2008. godine (Tabela 1), kao posledica smanjivanja ukupne trgovinske razmene Srbije sa inostranstvom. Kako se krajem 2009. godine privredna aktivnost oporavljala tako se ponovila tendencija bržeg rasta uvoza u odnosu na rast izvoza (prosečno 6% u odnosu na 4%), zbog čega je došlo do rasta deficita tekućeg računa, kao i robnih deficita.

Tokom perioda najjačeg uticaja krize na privredu Srbije u 2009. godini, suficit finansijskog računa je smanjen u odnosu na 2008. godinu. Tome je doprineo pad neto stranih direktnih investicija (sa 1.824 miliona evra na 1.372 miliona evra), deficit portfolio investicija je smanjen sa 91 miliona na 51 milion, a pad su zabeležile i ostale investicije (sa 3.713 na 3.075 miliona evra). U okviru ove stavke bili su značajni finansijski krediti i to oni uzeti od strane bankarskog sektora (kratkoročni krediti), kao i tranša kredita MMF-a državi (iz stend-baj aranžmana 1.114 miliona evra i 422 miliona evra kroz specijalna prava vučenja), ali i priliv gotovog novca i depozita (Tabela 2). Istovremeno je, tokom 2009. godine, došlo do rasta deviznih rezervi od 2.363,5 miliona evra (doprinela sredstva dobijena od MMF-a od 1,54 mlrd. evra i 400 miliona evra od prodaje NIS-a), za razliku od pada ovih rezervi u 2008. godini za 1.686,6 miliona evra.

Tokom recesije 2009. godine, stopa inflacije je opadala (ukupna godišnja 6,6%, u odnosu na 2008. godinu kada je bila 8,6%), što odgovara teorijskim objašnjenjima, odnosno, što se moglo smatrati posledicom smanjenja domaće tražnje (usled zamrzavanja plata u javnom sektoru i rasta nezaposlenosti – otpuštanja u privatnom sektoru), kao i povećanja neizvesnosti. Devizni kurs je tokom perioda glavnog uticaja globalne krize depresirao prema evru – nominalna depresijacija za oko 6% (februar 2010. prema septembru 2009), realna depresijacija na kraju 2009. u odnosu na septembar 2008. iznosila je oko 14%.

Monetarna politika se već krajem 2008. godine usmerila na ograničavanje nagle depresijacije dinara restriktivnom monetarnom politikom i to, u prvo vreme, podizanjem kamatne stope. Ova mera je trebalo da ima efekat i na ograničavanje inflacije, čije je kretanje na početku prelivanja krize, krajem

2008. godine i početkom 2009. godine, još uvek bilo zabrinjavajuće, mada se stopa inflacije stabilizovala do kraja 2009. godine, da bi problem inflacije postao aktuelan ponovo sa oporavkom, tokom 2010. godine, što se uklapa u činjenicu da je stopa inflacije indikator koji kasni. Depresijacija dinara delovala je stimulatивно na privrednu aktivnost, prvenstveno na podsticanje izvoza i ograničavanje uvoza, ali se zbog straha od inflacije insistiralo na ograničenoj depresijaciji koja je podrazumevala monetarnu kontrakciju.

Pored sprečavanja značajnije depresijacije kursa, monetarne vlasti su se suočile i sa problemom smanjene likvidnosti privrede. Međutim, ovaj problem nije primarno rešavan od strane Narodne banke Srbije (NBS) zbog inflatornih pritisaka i nemogućnosti obaranja kamatne stope, već je to prepušteno fiskalnoj politici. Monetarna politika se nije koristila u kontraktilične svrhe, već primarno za održanje makroekonomske stabilnosti – cenovne stabilnosti i za smanjenje fluktuacija deviznog kursa. Takav izbor od strane monetarnih vlasti ne iznenađuje ako se u obzir uzmu fiskalna ograničenja, kao i drugi faktori vezani za dotadašnji karakter privrednog rasta u Srbiji. Monetarni odgovor bio je u mnogome uslovljen fiskalnom neravnotežom i nesposobnošću da se reše fiskalni debalansi koji su u Srbiji postojali i pre otpočinjanja krize, a koji su imali političko ishodište. Zbog toga je monetarna politika ostala garant za makroekonomsku stabilnost, što nas navodi na zaključak o nedovoljnoj koordinaciji između monetarne i fiskalne politike, koje su sprovedene radi prevazilaženja efekata globalne ekonomske krize.

FISKALNA POLITIKA – NAČIN ZA PREVAZILAŽENJE RECESIONIH PRITISAKA ILI IZVOR POLITIČKIH MANIPULACIJA

Srbija je u period globalne ekonomske krize ušla sa otvorenim problemom javnih finansija – deficita državnog budžeta koji je bio posledica ekspanzivne fiskalne politike u periodu 2006-2008, a što se upravo podudarilo sa politički motivisanim zloupotrebama ekonomske politike i usporavanjem ekonomskih reformi u Srbiji. Sa zaokretom u vođenju fiskalne

politike upravo se poklapaju izborni ciklusi koji su realizovani u periodu pre otpočinjanja krize u Srbiji. Kao posebno važne godine (u kontekstu predizborne ekspanzivne fiskalne politike) izdvajaju se 2006, 2007. i 2008. godina, dakle, tri godine neposredno pred otpočinjanje globalne ekonomske krize.

Iz budžetskog suficita ostvarenog u 2005. godini od oko 1% BDP-a, prešlo se u deficit od oko 2% BDP-a (2006. i 2007.), odnosno, 2,6% BDP-a (2008.). U ovako nepovoljnim uslovima otpočelo je delovanje globalne ekonomske krize, kada se sa pravom moglo pretpostaviti da će doći do pada BDP-a, što bi, ukoliko se ne preduzmu mere fiskalne štednje ili rasta poreza, dovelo do još većeg deficita državnog budžeta. Istovremeno, moglo se pretpostaviti da će se restriktivna fiskalna politika teško realizovati u uslovima krize kada je neizbežan pad poreskih prihoda zbog usporavanja privredne aktivnosti, a istovremeno se može pretpostaviti još veći pritisak da se povećaju budžetski rashodi kako bi država podstakla privrednu aktivnost, kroz različite oblike stimulacije privrede i potrošača. Povećanju budžetskih rashoda doprinosiće i pogoršanje socijalnog položaja stanovništva i neizbežan rast nezaposlenosti. Zbog toga se stanje deficita pogoršavalo, tako da je tokom krizne 2009. godine konsolidovani budžetski deficit iznosio 4,5% BDP-a, a zbog izuzetne ekspanzivnosti fiskalne politike i nedovoljnog ekonomskog oporavka on je u postkriznim godinama ostao veoma visok (4,7% u 2010. i 5,0% u 2011). U prethodnoj, 2012. godini, koja je, takođe, bila i predizborna i godina promene vlasti (kreatora ekonomske politike), kulminirao je problem deficita koji je u poslednjem kvartalu iznosio čak 7,3% BDP-a (Tabela 1), namećući se kao prvo i najvažnije pitanje kreatorima ekonomske politike.

Politička makroekonomija u domenu zloupotrebe fiskalne politike u političke – izborne svrhe (budžetski politički ciklusi) razlikuje nekoliko modaliteta, na osnovu kojih su razvijeni i odgovarajući modeli budžetskih ciklusa (Cukierman & Meltzer, 1986; Rogoff & Sibert, 1988; Rogoff, 1990; Drazen, 2000). Među njima su: modeli bazirani na fiskalnoj iluziji, modeli u kojima je budžetski deficit strateška varijbla, modeli međugeneracijske preraspodele, modeli distribucionog konflikta, modeli geografski disperzovanih interesa i modeli budžetskih institucija (Jakšić i Prašćević, 2010,

279-290). Ključni mehanizmi fiskalne zloupotrebe izloženi u ovim modelima mogu se primeniti na fiskalnu politiku vođenu u Srbiji pred, tokom i nakon globalne ekonomske krize.

Modeli bazirani na fiskalnoj iluziji podržavaju da glasače karakteriše “fiskalna iluzija”, odnosno, da oni ne razumeju intertemporalno budžetsko ograničenje – precenjajući koristi od trenutnog povećanja izdataka i podcenjujući trenutne i buduće poreske obaveze. Zbog toga glasači ne kažnjavaju oportunistički motivisanu politiku generisanja budžetskog deficita. U Srbiji je ta forma fiskalne iluzije bila dopunjena još jednim faktorom – prihodima od privatizacije koji su se mogli koristiti i u oportunističke političke svrhe. Takav je primer bio Nacionalni investicioni plan – NIP (2006-2011) koji je definisao veliki broj prioriteta u oblasti izgradnje infrastrukture, regionalnog razvoja, ali i školstva, zdravstva i kulture. Umesto promišljenog i planskog investiranja države u četiri sektora, što bi u srednjem roku dovelo do rasta proizvodnih potencijala zemlje, a time i budućih budžetskih prihoda, ovi efekti su izostali.

Fiskalna politika u Srbiji se u predizbornim periodima uklapa i u modele racionalnih budžetskih ciklusa, koji podrazumevaju da su glasači fiskalno konzervativni, a bivaju obmanuti kroz promenu strukture državnih izdataka u korist onih koji su brzo i lako “vidljivi”. Tako se u izbornim godinama može uočiti značajan rast tzv. diskrecionih javnih rashoda – javnih investicija, subvencija, budžetskih pozajmica i sl. Ovi rashodi obezbeđuju “kompetentnost” kreatorima ekonomske politike kojom se obmanjuju glasači.

Mere fiskalne politike sa značajnim političkim uporištem u periodu pred ekonomsku krizu (2006-2008) bile su:

- izrazit rast plata u javnom sektoru tokom predizborne 2006. godine, koji se nastavio i tokom 2007. godine, po osnovu realizacije ugovora sindikata i Vlade u predizbornom periodu tokom 2006. godine;
- pokretanje Nacionalnog investicionog plana 2006. godine;
- programi subvencija preduzećima (malim, srednjim i onim u restrukturiranju) tokom 2006. godine;

- smanjenje stope poreza na zarade i uvođenje neoporezivog dela zarade tokom 2007. godine;
- smanjenje nekih od poreskih stopa – poreza na prenos apsolutnih prava, PDV-a za određene proizvode, potpuno oslobađanje od plaćanja PDV-a na kupovinu prvog stana tokom 2007. godine (Praščević, 2012b, 147).

Ovakvo ponašanje fiskalnih vlasti u predkriznom periodu ograničilo je mogućnost njenog korišćenja u podsticanju privredne aktivnosti u Srbiji tokom krize. Revidiranjem sporazuma sa MMF-om u maju 2009. godine povećan je dozvoljeni deficit na 4,5% BDP-a, što je bilo u skladu sa promenama u pristupu MMF-a usled drastične privredne kontrakcije, ali je bilo i izraz realnosti koja je onemogućavala da se sprovedu značajnije mere štednje jer bi doprinele još većoj recesiji.

I pored ograničenja nametnutih prošlim kretanjima zbog kojih se odmah nakon formiranja prethodne vlade (u julu 2008.) pojavila potreba za fiskalnom konsolidacijom, moguće je uočiti nastavak politički motivisane fiskalne i šire ekonomske politike u borbi protiv recesije, vođene od strane vlade (2008-2012). Objektivni razlog za to se može naći u činjenici da je prethodna vlada sebe, makar u prvom periodu nazivala "socijalno odgovornom vladom", čiji su ključni ciljevi pored pridruživanja EU, bili i brži privredni rast, smanjenje stope nezaposlenosti, kao i poboljšanje životnog standarda stanovništva, smanjenje siromaštva i pravednija raspodela troškova ekonomskih reformi i tranzicije. Faktori koji se odnose na sastav koalicione vlade, koja je okupljala patrije različite političke orijentacije (sa različitim ekonomskim ciljevima), kao i koalicioni sporazum o načinu funkcionisanja vlade (podela ministarskih resora između koalicionih partnera) i vladajuće većine, upravljanje javnim preduzećima i slično, otežali su značajno realizaciju fiskalne stabilizacije. Vrlo brzo je došlo do problema poznatog u modelima političke makroekonomije kao distribucioni konflikt, kada koalicioni partneri u vladi, koji formulišu fiskalnu politiku, ne žele da na sebe, odnosno, na svoje birače prevale teret fiskalne stabilizacije, već taj teret pokušavaju da prebace na druge koalicione partnere (Alesina & Drazen, 1991, 1170).

Preduzete antirecesione mere države (podrška finansijskom sektoru, osiguranje depozita, subvencionisanje kamate za određene kredite, obezbeđenje kredita malim i srednjim preduzećima, podsticanje javnih investicija) imale su pozitivne efekte (Praščević, 2012b, 152), mada je tokom 2009. godine do izražaja došao i efekat istiskivanja kao posledica visokog deficita državnog budžeta, s jedne strane, i velikog kreditnog rizika privrede, zbog čega su banke preferirale ulaganje u državne obveznice, a ne u privredu. Tome je doprinelo i to što je fiskalni deficit u Srbiji u 2009. godini finansiran primarno zaduživanjem, jer su izvori iz privatizacionih prihoda presušili. Važna podrška ekonomskoj politici u 2009. godini bio je sklopljen aranžman sa MMF-om, koji je predvideo finansijsku podršku od 2,9 mlrd. evra. Programom je predviđeno smanjenje potrošnje javnog i privatnog sektora, s obzirom da se više ne može računati na značajne prilive kapitala iz inostranstva. Programom je bilo predviđeno zamrzavanje plata u javnom sektoru i penzija, koje je ostalo prisutno i tokom 2010. godine, kao i smanjenje diskrecione potrošnje za dobra i usluge, subvencije, kreditiranje svih nivoa vlasti. Međutim, u državnim rashodima najveće smanjenje beležili su kapitalni izdaci, što ukazuje na značajna recesiona kretanja.

U 2010. godini zabeležen je slab oporavak (rast BDP-a od 1,0 %), koji je nastavljen i 2011. godine (rast BDP-a od 1,6 %), što je značajno manje u odnosu na stope koje su postojale pre krize. Tokom 2010. godine došlo je do oporavka agregatne tražnje i to značajnijeg rasta izvozne tražnje što je jednostavno objasniti činjenicom da su plate i penzije ostale zamrznute, kao i da se aktuelizovao problem visoke nezaposelnosti, zbog čega nije bio moguć značajniji rast domaće tražnje. Kretanja na tržištu rada u postkriznom periodu (2010, 2011. i 2012. godine), međutim, nisu bila ohrabrujuća (nezaposlenost je nastavila da raste, a zaposlenost da opada – Tabela 3). Treba istaći da se broj lica koja su ostala bez posla nije odnosio na javni sektor, jer je zbog globalne ekonomske krize i negativnih ekonomskih kretanja u zemlji, odložena neophodna reforma javnog sektora koja će neminovno podrazumevati otpuštanje radnika u ovom sektoru i rast nezaposlenosti i po ovom osnovu. Ipak, kretanja na tržištu rada su izuzetno nepovoljna – za četiri godine (od 2008.)

došlo je do pada zaposlenosti za oko 10%, što dodatno komplikuje ekonomsku situaciju u Srbiji i govori o teškom ekonomskom položaju većeg dela stanovništva Srbije.

Tabela 3 Stopa zaposlenosti i nezaposlenosti u Srbiji, 2004-2012

	Stopa zaposlenosti (15-64 god.)	Ukupan broj zaposlenih (15-64 god.)	Stopa nezaposlenosti (15-64 god.)
Okt. 2004	53,4	2.735.977	19,5
Okt. 2005	51,0	2.574.139	21,8
Okt. 2006	49,8	2.516.794	21,6
Okt. 2007	51,5	2.525.570	18,8
Okt. 2008	53,3	2.646.215	14,7
Okt. 2009	50,0	2.450.643	17,4
Okt. 2010	47,1	2.269.565	20,0
Okt. 2011	45,3	2.141.920	24,4
Apr. 2012	44,2	2.083.604	26,1

Izvor: Republički zavod za statistiku. Anketa o radnoj snazi.

Oporavak srpske privrede bio je veoma slab, a do izražaja su došli problemi u vezi sa rastućom inflacijom, budžetskim deficitom i javnim dugom, tako da se monetarna politika u pojedinim periodima opredeljivala za izrazitu restriktivnost, u obuzdavanju inflacije. Devizni kurs je beležio značajnije fluktuacije koje su, s jedne strane, ukazivale na potrebu za daljom depresijacijom dinara, ali su sve glasnjiji postali i zahtevi da se pređe na fiksni devizni kurs, što bi bilo posebno teško realizovati u situaciji veoma nepovoljnih fiskalnih tokova koji su prisutni poslednjih godina u Srbiji.

Fiskalna kretanja u Srbiji dokazuju da su vlade u nestabilnim i polarizovanim političkim sistemima, kakav je prisutan u Srbiji, sklone visokim deficitima, jer je deficit pozitivno korelisan sa stepenom političke polarizacije između potencijalnih vlada, sa dužinom mandata vlade i sa izgledima da vlada ne bude ponovo izabrana (Persson & Svensson, 1989; Alesina & Tabellini, 1990). Nesumnjiva politička polarizacija

dovela je u Srbiji do situacije u kojoj je budžetski deficit postao strateška varijabla, kojom trenutna vlada utiče na fiskalnu politiku buduće vlade, jer se manipulisanjem trenutnom fiskalnom politikom utiče na izbor fiskalne politike koju će realizovati budući kreatori ekonomske politike, iako će oni možda imati drugačije preferencije. Primer ovakve fiskalne politike je upravo politika vođena pred i nakon poslednjih izbora (parlamentarnih i predsedničkih, maja 2012. godine).

EKONOMSKA POLITIKA U PREDIZBORNOM PERIODU I NOVA EKONOMSKA POLITIKA

Politička nestabilnost koja se u zemlji pojačavala od sredine 2011. godine (značajnije nesuglasice između koalicionih partnera u vladi i pritisak opozicionih partija na raspisivanje izbora), značajno je uticala i na ekonomska kretanja. Ove tenzije su okončane redovnim parlamentarnim (republičkim i lokalnim) i prevremenim predsedničkim izborima, održanim početkom maja 2012. godine. Zbog toga je prva polovina 2012. godine protekla u predizbornim aktivnostima, a zbog promene vlasti kako na republičkom nivou (vlade i predsednika Republike), tako i na lokanim nivoima, druga polovina godine je uglavnom bila posvećena formiranju i konsolidovanju vlasti, a na nivou kreatora ekonomske politike bile su najavljene značajnije promene u odnosu na dotadašnju ekonomsku politiku. Uzimajući u obzir ranija iskustva sa ekonomskim kretanjima u predizbornom i postizbornom periodu u Srbiji, ne čudi što su ona tokom 2012. godine bila veoma nepovoljna. Tome treba dodati da su i ekonomska kretanja na globalnom planu, a za Srbiju naročito važna kretanja u evrozoni, postala nepovoljna (evrozona je ponovo ušla u recesiju).

Posebno važnu ulogu, kao što je to zabeleženo i tokom ranijih izbora (na različitim nivoima), imala je fiskalna politika. Fiskalna politika je po dva osnova ostala okosnica ukupne ekonomske politike:

- usled neznatnog privrednog rasta i dalje je bila prisutna potreba da se fiskalnom politikom države utiče na podsticanje privredne aktivnosti; i

- fiskalna politika je u predizbornom periodu ostala najvažniji instrument mogućeg uticaja na poboljšanje ekonomske pozicije glasača – “kupovinu” glasova.

Fiskalne tokove u Srbiji treba posmatrati i u kontekstu privremenog obustavljanja saradnje sa MMF-om (nemogućnosti sklapanja druge revizije aranžmana iz predostrožnosti postignutog septembra 2011. godine u vrednosti od 1,1 milijardi evra) do koje je došlo u martu 2012. godine, zbog neslaganja sa kreatorima ekonomske politike u vezi sa obuzdavanjem budžetskog deficita i emisijom duga. Za razliku od uspešne prve revizije iz novembra 2011. godine, koja je predviđala da će ciljani deficit budžeta u 2012. biti 4,25% BDP-a, uz očekivanje da će privredni rast 2012. godine biti 1,5%, veoma nepovoljna ekonomska kretanja su ukazivala da se planirani privredni rast neće ostvariti, kao i da će deficit biti značajnije veći. Zbog toga su od strane MMF-a postavljeni sledeći uslovi: zahtev za rebalansom budžeta, zahtev za smanjenjem dodatne potrošnje i emisije duga, usvajanje srednjoročnog fiskalnog programa i ubrzanje strukturnih reformi. S obzirom na nesposobnost kreatora ekonomske politike da u predizbornom periodu (u proleće 2012. godine) primene mere značajnije fiskalne restrikcije, ne čudi privremeno obustavljanje saradnje i MMF-ova namera da o nastavku aranžmana razgovara sa novom vladom.

Prema makroekonomskim pokazateljima, 2011. godina je bila prelomna za negativna kretanja koja su kasnije kulminirala tokom 2012. godine. Veliki deo odgovornosti za to snose kreatori ekonomske politike. Iako je deklarativno utvrđeno opredeljenje za novi model rasta baziran na izvoznoj tražnji, a time i na značajnijoj proizvodnji i ulaganjima u sektore koji proizvode razmenljiva dobra, realizacija toga je izostala. Umesto toga, tokom 2011. godine došlo je do značajnog pada neto izvoza, koji se delimično dugovao i realnoj apresijaciji dinara u 2011. godini (usled visokog priliva inostranog kapitala koji je, međutim, bio jednokratni), ali i smanjenju proizvodnje i izvoza čelika sa pogoršanjem poslovanja u kompaniji US Steel Serbia. Deficit tekućeg bilansa je 2011. godine zabeležio značajan rast (na 9,2% BDP-a – primarno zbog smanjenja priliva tekućih transakcija), što će se zbog nepostojanja značajnijih priliva kapitala iz inostranstva tokom 2012. godine nastaviti daljim

porastom deficita i problemom održavanja vrednosti dinara, koji će neminovno beležiti depresijaciju.

Međutim, tokom 2011. godine beležena su povoljna kretanja u visini stranih direktnih investicija (za dokapitalizaciju banaka, ulaganje u trgovinu na malo, građevinarstvo), portfolio investicija i ostalih investija. Ovaj rast je, međutim, bio jednokratni i ograničen i nije nastavljen u 2012. godini. Vrednost spoljnog duga je u 2011. godini nastavila da u apsolutnom iznosu (u milionima evra) raste dok je zbog realne apresijacije dinara smanjen odnos duga prema BDP-u, u odnosu na 2010. godinu. Do rasta zaduženosti je došlo usled povećanja zaduživanja javnog sektora u inostranstvu (uz blago smanjenje zaduživanja privatnog sektora).

Inflacija je tokom 2011. godine stavljena pod kontrolu (7%), iako je do maja beležila tendenciju rasta iz prethodne, 2010. godine (u maju je međugodišnja stopa inflacije bila čak 17,9%), nakon čega je došlo do njene stagnacije i pada. Što se tiče deviznog kursa, nakon njegove apresijacije u prvoj polovini godine, u drugoj polovini godine došlo je do njegove nominalne depresijacije koja je nastavljena i u 2012. godini, da bi tek u poslednjem kvartalu 2012. godine ona bila zaustavljena, a prosečni kurs dinara vraćen na nivo iz drugog kvartala 2012. godine.

Za ekonomsku politiku vođenu u predizbornom periodu, odnosno, poslednjim mesecima prethodne vlade može se reći da je bila nesistematična i opredeljena kratkoročnim ciljevima. Kreatori ekonomske politike i ovog puta su ponovili značajnu fiskalnu ekspanziju koja je bila prisutna i u svim prethodnim predizbornim periodima (deficit je u prvoj polovini 2012. bio čak 7% BDP-a). Bez obzira na takvu ekspanziju, izostali su kratkoročni efekti na rast privredne aktivnosti. Upravo suprotno, privredna aktivnost je opadala, realni međugodišnji pad BDP-a u drugom kvartalu 2012. godine je bio oko 0,6%, da bi se pad tokom trećeg kvartala zbog posledica nepovoljnih vremenskih uslova (suše) povećao na 2,2% BDP-a (na međugodišnjem nivou).

Pozitivni efekti na ekonomski rast su izostali, čak i u kratkom roku, ali nisu izostali efekti dinamiziranja agregatne tražnje na rast inflacije i slabljenje domaće valute. U modelima političke makroekonomije poznati su ovi efekti (u okviru oportunističkih modela

političkih ciklusa), ali se uspešnost korišćenja povećane državne potrošnje zasniva na dobrom "tajmingu", koji je u ovom slučaju izostao. Naime, privreda Srbije je već ušla u recesiju, a izbori su morali da budu održani (određen je prema Zakonu njihov poslednji termin), što znači da kreatori ekonomske politike nisu imali mnogo izbora u vezi sa "tajmingom". U međuvremenu su se desile i neke nepredviđene okolnosti na koje se nije moglo uticati (loši meteorološki uslovi u februaru 2012. godine, koji su smanjili privrednu aktivnost, negativna ekonomska kretanja u evro zoni i komplikovanje slučaja železare US Steel Srbija, za koju se još u decembru 2011. godine nagađalo da će biti zatvorena, umesto čega je država "kupila" železaru za simboličnu cenu od 1\$, sa nejasnom vizijom budućnosti, ali sa ciljem da se izbegne da oko 4.500 radnika ostane bez posla u predizbornom periodu).

Ekonomska kretanja u Srbiji su bila u toj meri loša da ni značajna državna potrošnja nije mogla da ih preokrene (iako je u aprilu i delimično u maju došlo do uzleta industrijske proizvodnje), jer je izostao rast neto izvoza i investicija. To navodi na činjenicu da je dosadašnji pogrešan model rasta, ali i oporavka u Srbiji doživio potpuni krah, što otvara mogućnost da će novi kreatori ekonomske politike od njega odustati.

Da je ekonomska politika u prevazilaženju uticaja globalne ekonomske krize (2008-2009) bila u suštini pogrešna govori podatak i da privredna aktivnost još uvek nije dostigla nivo iz proleća 2008. godine (pre delovanja globalne krize), već je u drugom kvartalu 2012. godine bila niža za 3% u odnosu na isti period 2008. Struktura upotrebe BDP-a u predizbornom periodu u potpunosti odgovara populističkoj i politički motivisanoj ekonomskoj politici:

- značajan rast državne potrošnje (za kupovinu roba i usluga, rast plata) – doprineo rastu BDP-a;
- rast privatne potrošnje – poticao od realnog rasta prosečne zarade i realni rast mase penzija – doprineo rastu BDP-a;
- pad investicija – doprineo padu BDP-a;
- pad neto izvoza – doprineo padu BDP-a.

Nekontrolisan rast državne potrošnje u 2012. godini nametnuo je probleme javnog i spoljnog duga Srbije. Ukupni javni dug je na kraju drugog kvartala

iznosio 56% BDP-a, da bi na kraju godine iznosio čak 59% BDP-a (zaduživanja države emisijom evro-obveznica), čime je značajno nadmašio zahtevanih 45% BDP-a. Pored zaduživanja u inostranstvu, država se zaduživala i u zemlji (emisija trezorskih zapisa). Međutim, visina spoljnog duga ukazuje da će on na kraju 2012. godine preći 80% BDP-a, sa visokim troškovima njegovog vraćanja u budućnosti. U cilju otklanjanja pretnje spoljnoj likvidnosti zemlje i s obzirom da je tokom 2012. godine došlo do smanjenja deviznih rezervi, neophodne su mere ekonomske politike na smanjenju deficita tekućeg platnog bilansa, odnosno, na povećanju izvoza, ograničavanju domaće tražnje i prihvatanju politike deviznog kursa koji bi se bazirao na održivom deviznom kursu (odustajanje od precećenog dinara i veštačkog održanja kursa po cenu trošenja deviznih rezervi).

Ekonomska politika nove vlade se suočava sa značajnim ograničenjima – dinamiziranje domaće tražnje je dostiglo svoj vrhunac i na njega se više ne može računati, podsticanje privredne aktivnosti merama ekonomske politike je veoma ograničeno i može se odnositi na eventualno korišćenje politike deviznog kursa, prvenstveno njegovu depresijaciju u cilju poboljšanja cenovne konkurentnosti i izvoza privrede Srbije. To dovodi do zaključka da su neophodne reforme ekonomskog sistema Srbije i poboljšanje poslovanja u Srbiji. U tom kontekstu su najavljene mere za olakšanje procedura poslovanja, procedura dobijanja različitih dozvola (uključujući i građevinske dozvole), poreske procedure i što je najvažnije – otklanjanje svih oblika koruptivnog ponašanja u poslovanju.

Kao prvi zadatak novoj vladi nametnula se konsolidacija javnih finansija, što nije neuobičajeno kako za ranija iskustva u vezi sa predizbornim fiskalnim kretanjima u Srbiji, tako i za ono čemu nas uče modeli budžetskih političkih ciklusa. Ovako visok deficit i rast zaduženosti, u potpunosti odgovaraju postavci da se u situaciji u kojoj se kreatori ekonomske politike suočavaju sa mogućnošću gubitka vlasti oni opredeljuju za izrazitu ekspanzivnost ekonomske politike. Pored budžetskog deficita, kao izrazit problem je nametnuta i visoka inflacija, kao i depresijacija dinara. Ovaj treći problem – pad vrednosti dinara (nominalni i realni), prvi je otklonjen i to najpre nominalnom, a

zatim i značajnom realnom apresijacijom kursa (usled visoke stope inflacije, a relativno stabilnog nominalnog deviznog kursa). Rešavanje problema inflacije i depresijacije, pored fiskalne restrikcije, zahtevalo je i restriktivnu monetarnu politiku, sa kojom je Narodna banka Srbije nastavila i pod novim guvernerom. Među ovim merama je svakako bio dalji rast referentne kamatne stope, povećanje dinarskog dela deviznih obaveznih rezervi i prelazak na standardne repo operacije.

Fiskalna politika će i u narednom periodu biti okosnica ekonomske politike, slično kao što je to bila i u slučaju prethodne vlade. U domenu javnih finansija, nova vlada je preduzela korake na ograničavanju državne potrošnje. Novi kreatori ekonomske politike su, makar deklarativno, na stanovištu da se budući oporavak privredne aktivnosti i ekonomski rast neće zasnivati na nerealnom rastu domaće tražnje, primarno državne potrošnje. Ne sme se, međutim, zaboraviti da je i prethodna vlada 2011. godine usvojila "novi model rasta" za koga se upravo smatralo da će biti kraj dotadašnje prakse rasta na osnovu domaće tražnje. Iako deklarativno usvojen, ovaj model nije u praksi zaživeo, niti je bio podržan odgovarajućim merama ekonomske politike.

ZAKLJUČAK

U radu je pokazano da je ekonomska politika za prevazilaženje efekata globalne ekonomske krize na privredu Srbije imala pomešane efekte. Kratkoročno, pozitivni efekti u vidu blagog oporavka od 2010. godine nisu izostali, ali je u srednjem roku ekonomska politika doživela neuspeh. Tome su svakako doprinela značajna ograničenja sa kojima se u period globalne krize ušlo, a koja su se odnosila na nasleđe visokog budžetskog deficita i loše stanje javnih finansija, kao i na pogrešan model rasta zasnovan na rastu domaće tražnje. Ovi su se problemi dodatno produbili neophodnošću značajnije intervencije države u ekonomiji i fiskalne ekspanzije. Fiskalna stimulacija, kao neophodan način za podsticanje privredne aktivnosti u periodu ekonomske krize, u Srbiji je bila vezana i za nastavak oportunistički i stranački motivisane zloupotrebe ekonomske politike. U radu je pokazano da je fiskalna

politika u Srbiji u čitavom periodu pred, tokom i nakon delovanja globalne ekonomske krize ostala pod značajnim uticajem političkih faktora, koji su usloveli njenu zloupotrebu na načine koji su poznati u literaturi političke makroekonomije. Istovremeno, monetarna politika je prvenstveno bila u funkciji održavanja cenovne stabilnosti, često pokušavajući da ograniči negativne efekte preduzetih fiskalnih mera. Zbog toga se može govoriti o odsustvu koordinacije monetarne i fiskalne politike. Pogoršanje ekonomskih kretanja posebno je očigledno u poslednjim mesecima prethodne vlade, neposredno pred i naročito nakon izbora.

Politička manipulacija ekonomske politike prisutna u ranijim godinama ostavila je loše nasleđe novim kreatorima ekonomske politike, uslovljavajući neke od njihovih prvih poteza. Tako im je nametnuta neophodnost fiskalne konsolidacije, kako to navode i modeli budžetskih političkih ciklusa. Uzimajući u obzir sva ograničenja do nedavno korišćenog modela rasta – baziranog na domaćoj tražnji, kreatorima ekonomske politike ne ostaju nikakve mogućnosti za njegovu dalju primenu, već se moraju usredsrediti na pronalaženje novih izvora rasta – prvenstveno izvoza, za koji je neophodno pokretanje proizvodnje, ali su od podjednakog značaja strukturne reforme i stalno odlagana reforma javnog sektora. To daje izvestan optimizam da se u budućnosti neće ponavljati greške – namerno korišćenje instrumenata ekonomske politike u političke svrhe, jer su mogućnosti za to gotovo potpuno isprpljene (izuzetno visok fiskalni deficit, visok javni dug, problem obuzdavanja inflacije).

ZAHVALNICA

Ovaj rad deo je Projekta osnovnih istraživanja (br. 179065), koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

REFERENCE

- Alesina, A. (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *Quarterly Journal of Economics*, 102(3), 651-678.

- Alesina, A., & Tabellini, G. (1990). A Positive Deficits of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies*, 57, 403 – 414.
- Alesina, A., & Drazen, A. (1991). Why Are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*, 81(5), 1170-1188.
- Cukierman, A., & Meltzer, A. (1986). A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution. *Economic Inquiry*, 24, 367-388.
- Drazen, A. (2000). *The Political Cycles After 25 Years*. NBER Macroeconomic Annual, Cambridge. Mass: MIT Press.
- Hibbs, D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, 71 (4), 1467-1487.
- Jakšić, M., i Praščević, A. (2010). *Politička makroekonomija*. Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Nordhaus, W. (1975). The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- Persson, T., & Svensson, L. (1989). Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy With Time-Inconsistent Preferences. *Quarterly Journal of Economics*, 104, 325 – 345.
- Persson, T., & Tabellini, G. (1990). *Macroeconomic Policy, Credibility, and Politics*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers.
- Praščević, A. (2008a). *Poslovni ciklusi u makroekonomskoj teroiji i politici*, Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Praščević, A. (2008b). Politički faktori makroekonomske nestabilnosti u Srbiji. U M. Zec, i B. Cerović (Urednici), *Kuda ide Srbija? – Ostvarenja i dometi reformi* (str. 43-69). Beograd: Naučno društvo ekonomista i Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Praščević, A. (2010). Odnos javnost – elita i brzina reformskih procesa u Srbiji: Zašto su reforme u Srbiji usporene? U M. Arandarenko, A. Praščević, i S. Cvejić (Urednici), *Ekonomsko – socijalna struktura Srbije: Učimak proe decenije tranzicije* (str. 87-105). Beograd: Naučno društvo ekonomista i Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Praščević, A. (2012a). Development of Modern Macroeconomics in the Context of Global Economic Crisis. In B. Cerović, M. Jakšić, Z. Mladenović, & A. Praščević (Eds.), *From Global Crisis to Economic Growth. Which Way to Take?*, (pp. 603-629). Belgrade: Faculty of Economics of the University of Belgrade.
- Praščević, A. (2012b). The Role of Government in Overcoming the Effects of Global Economic Crisis in Serbia – Obstacles from the Past. *Montenegrin Journal of Economics*, 8(1), 137-155.
- Radisavljević, G. (2010), *Lična potrošnja u Republici Srbiji, 2000-2009, Studije i analize*. Beograd, Republika Srbija: Republički zavod za statistiku.
- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *Review of Economic Studies*, 55, 1–16.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, 80, 21-36.
- Spilimbergo, A., Symansky, S., Blanchard, O., & Cottarelli, C. (2008). *Fiscal Policy for the Crisis*. IMF Staff Position Note. Retrived July 7, 2010, from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf>
- Stamenković, S., Kovačević, M., Vučković, V., Nikolić, I. i Bušatlija, M. (2009). Ekonomska politika u 2010. godini: ka novom modelu ravnoteže. U B. Živković, i S. Stamenković (Urednici), *Ekonomska politika Srbije u 2010. g. – Ka novom modelu makroekonomske stabilnosti* (str. 15-69). Beograd: Naučno društvo ekonomista i Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Narodna banka Srbije. *Statistika – Osnovni makroekonomski indikatori*. Retrived March 1, 2013, from <http://www.nbs.rs>.
- Narodna banka Srbije. *Statistika – Platni bilans RS*. Retrived March 1, 2013, from <http://www.nbs.rs>.
- Republički zavod za statistiku. *Anketa o radnoj snazi*. Retrived Febuary 7, 2013, from <http://webzrs.stat.gov.rs>.

Primljeno 11. marta 2013,
nakon revizije,
prihvaćeno za publikovanje 19. aprila 2013.

Aleksandra Praščević je vanredni profesor na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, na nastavnim predmetima: Osnovi makroekonomije, Makroekonomska analiza i Istorija ekonomije. Oblast njenog naučnog interesovanja je politička makroekonomija, naročito, politički generisane ciklične makroekonomske fluktuacije.

ACHIEVEMENTS OF ECONOMIC POLICY IN OVERCOMING THE EFFECTS OF THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS ON SERBIAN ECONOMY

Aleksandra Prascevic

Faculty of Economics, University of Belgrade, Belgrade, Serbia

The paper deals with the extent to which the economic policy in Serbia has managed to respond to the economic problems imposed by the global economic crisis and how the restrictions in the form of political instability and political influence, present also before the crisis, influenced the economic policy formulated to combat the crisis. Globally, the economic crisis has resulted in the fact that instead of the rules in economic policy making, with the key objective of maintaining price stability, now discretion and fiscal policy are being promoted, with the aim of overcoming the problem of unemployment. Significant use of discretion in economic policy generally imposes the problem of competence and possible political motives of the economic policy makers. It is the limitations of underdeveloped institutions and a wrong model of growth that have contributed to the fact that the results of economic policy in Serbia have not been significant. Serbia is facing the negative consequences of the measures implemented in the form of high budget deficits, public debt and inflation, while the effects on economic activity and employment have failed, causing present choice between rules and discretion.

Keywords: global economic crisis, economic policy, political macroeconomics

JEL Classification: E60, E62