

Ploviti mimo fiskalnih stijena



Piše:
Jan-PETER OLTERS

Ako ne znate u koju luku plovite, nema tog vjetra koji vam pogoduje

— rimski filozof Seneka

Mеду razlozima koji su navedeni da autoput Bar-Boljare predstavlja investicioni prioritet broj jedan u Crnoj Gori, 'spašavanje građevinske industrije' – a sa njom i drugih kritičnih sektora privrede – nije istaknuto. U vrijeme kada se efekti globalne finansijske krize ušunjavaju u realni sektor, ovaj projekat vrijedan dvije milijarde eura dobio je dodatno ekonomsko opravdanje. Međutim, sve lošije prilike doprinijele su i sve većim teškoćama u privlačenju privatnih finansijera, pa je Vlada vjerovatno ostala na vjetrometini sa ogromnim fiskalnim teretom na plećima.

Takva situacija će oblikovati i sputavati fiskalnu politiku godinama, ako ne i decenijama. Trenutnu diskusiju o budžetskim prioritetima, već opterećenu dugom listom razloga za zabrinutost, valja produžiti daleko u budućnost. Izvođenje infrastrukturnog projekta ovih razmjera, uz trošak ravan oko dvije trećine ovogodišnjeg bruto društvenog proizvoda, protegnuće se na nekoliko privrednih i izbornih ciklusa. Za njega valja naći prostora u budžetu, i na taj način što će se kontrolisati rast tekućih rashoda. Vlada treba da dizajnira i da ostane privržena fiskalnoj politici koja na dugi rok omogućava privredni rast. Na tom putu mogla bi da slijedi primjer zemalja koje su – u cjelini uspješno – eksperimentisale sa

uspostavljanjem principa rukovođenja i obuzdavanja fiskalne politike.

I dok sadašnja Vlada ne može govoriti u ime buduće, ona, međutim, može graditi nacionalni konsenzus ne samo za sam put (što je čini se postigla) već i adekvatna fiskalna pravila koja će u budućim budžetima obezbijediti dovoljno novca. Fiskalni pritisak raste i zbog drugih razloga a postoji i niz zahtjeva za trošenje budžeta koji se međusobno takmiče. Sve to lako može voditi preranom kraju ambicioznih investicionih planova. Svakim danom postaje sve jasnije da budžet neće moći u isto vrijeme da finansira veća izdvajanja i za tekuće i za investicione potrebe. Kako bi se spriječilo da nas zavede taktički politički dobitak na račun strateških ekonomskih prioriteta, kao što je Bar-Boljare autoput, kreatori ekonomske politike treba da uvjere igrače na tržištima da iskreno žele da budu odani politici koja će se kretati u takvim okvirima na dugi rok.

Nakon odluke o uvođenju eura, donijete skoro prije jedne decenije, fiskalna politika postala je glavni instrument upravljanja

makroekonomijom i zato će morati sve više da igra dvostruku igru. Osim što treba da obezbijedi društveno ekonomski razvoj kroz uspješno izvođenje izuzetno važnih infrastrukturnih projekata, budžet mora da doprinese i smanjenju efekata privrednih uspona i padova koji dominiraju u Crnoj Gori (posebno izazvanih investicijama iz kredita i poreskom sistemu koji sve više zavisi od carina na uvoz kao prihodu budžeta).

Bilo kakav fiskalni okvir dizajniran da ostvari navedene ciljeve treba da

Vlada treba da dizajnira i da ostane privržena fiskalnoj politici koja na dugi rok omogućava privredni rast. Na tom putu mogla bi da slijedi primjer zemalja koje su – u cjelini uspješno – eksperimentisale sa uspostavljanjem principa rukovođenja i obuzdavanja fiskalne politike

obezbijedi fiskalnu disciplinu na srednji rok (u suprotnom ulaganja države u infrastrukturu ne mogu se sprovesti) i da kreatorima fiskalne politike obezbijedi dovoljno fleksibilnosti kako bi mogli da reaguju na ekonomske šokove kroz koje sada prolazimo. Imajući sve ovo u vidu, nedavni izvještaj Svjetske banke – naslovljen *Sa druge strane uspona: Politike rasta i fiskalna organiziranja* – navodi niz predloga koji mogu obezbijediti održiv fiskalni okvir.

„Tvrdo“ ograničenje za Ministarstvo finansija predstavlja Pakt stabilnosti i rasta, kao direktna posljedica jednostranog uvođenja eura. Kako Crna Gora ide ka članstvu u EU i na kraju formalizovanju eura kao nacionalne valute, kreatori ekonomske politike su obavezni – bar se tako podrazumijeva – da vode fiskalnu politiku koja važi za članice euro zone. A ona podrazumijeva izbalansiran budžet u ekonomskom ciklusu. U bilo kojoj godini fiskalni kriterijumi predviđaju: opšti budžetski deficit na svim nivoima do tri odsto bruto društvenog proizvoda (BDP);

Fiskalni okvir treba da obezbijedi fiskalnu disciplinu na srednji rok (u suprotnom ulaganja države u infrastrukturu ne mogu se sprovesti) i da kreatorima fiskalne politike obezbijedi dovoljno fleksibilnosti kako bi mogli da reaguju na ekonomske šokove kroz koje sada prolazimo

inflacije to bi vodilo ka postepenom povećanju fiskalnog prostora za javne investicije. S obzirom na postojeći pritisak na povećanje troškova za plate i robe i usluge, čini se da će se ovaj princip najteže ostvariti (i održati), još više jer je riječ o izbornoj godini.

Ukoliko se usvoji, ovaj okvir omogućio bi fiskalnoj politici da igra dvostruku igru, kombinovanjem (umjereno) anti-cikličnih elemenata (unutar dobro definisanih opštih ograničenja) sa naporima prevazilaženja uskih grla u infrastrukturi. Primjenom neke vrste višegodišnjeg kapitalnog budžeta pomaže

da se garantuje dovoljno sredstava za velike investicije. Time se obezbjeđuje valjano planiranje i izvršenje, što na kraju vodi većem kvalitetu ostvarenih javnih investicija. Osim izgradnje osnova budžeta sa krajnjim ciljem uspješnog povezivanja crnogorske jadranske luke autoputem, povezivanja sa srpskim susjedom i transevropskom

mrežom puteva, odgovarajući fiskalni okvir treba da pomogne tvorcima ekonomske politike da kombinuju investicione napore sa finansijskim, sa ciljem obezbjeđenja postepenog smanjenja cijene kredita i popravljavanja rejtinga Crne Gore kod međunarodnih kreditora. To će pomoći smanjenju troškova za servisiranje duga i unaprijediti reputaciju zemlje kod stranih investitora. Uz jasno definisanu destinaciju, čak ni vjetar u jedra ne može spriječiti brodove da se povijaju prema pravcu njegovog duvanja i idu naprijed.

(Autor je šef kancelarije Svjetske banke u Crnoj Gori)



i javni dug koji ne prelazi 60 odsto bruto društvenog proizvoda. Od 2004. godine, fiskalna politika je uvijek bila u ovim okvirima. Međutim, ako se opšta ekonomska situacija u svijetu pogorša više nego što se sada očekuje, Vlada se iduće godine može naći u situaciji da mora da obuzda javne investicije i da ostane u okviru ograničenja budžetskog deficita.

Osim toga, poreski prihodi (neto u koji nisu uračunati trenutni faktori) treba da budu u stanju da finansiraju javne rashode (bez javnih investicija). Takvo pravilo otklanja ciklične faktore u vrijeme visokog privrednog rasta, omogućavajući Vladi da

se zadužuje u vrijeme slabih privrednih aktivnosti, ali samo zarad finansiranja investicija. Ovo „modifikovano zlatno pravilo“ treba da spriječi tvorce ekonomske politike da se obavežu na tekuće troškove u vrijeme privrednog rasta koje neće moći da održe u vrijeme pada privrednih aktivnosti. Od 2005. godine fiskalna politika bila je u skladu sa ovim principom.

Na kraju, valja uspostaviti i neke mehanizme koji će stope rasta tekućih troškova držati ispod nivoa stope rasta nominalnog BDP-a. Ukoliko bi bilo moguće tekuće rashode – čije učešće u BDP-u je povećano u 2008. godini – uskladiti samo sa (očekivanom) stopom