



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА У 2015. ГОДИНИ И ОСНОВНИ РЕФОРМСКИ ИЗАЗОВИ

Резиме

Фискални планови за 2015. успешно се остварују, нешто и боље од плана, али се још чека отпочињање реформи које су кључне за трајно оздрављење јавних финансија Србије. Први корак фискалне консолидације који почива на смањењу плата и пензија довео је до планираног умањења дефицита државе у 2015. години. Овакав почетни резултат се не сме потценити, посебно имајући у виду искуства претходних неуспешних покушаја фискалне консолидације. Једнако оштре мере као крајем 2014, држава је спровела крајем 2012, али оне тада нису донеле очекиване резултате: велики пад пореске дисциплине поништио је ефекте повећања најважнијих пореза (ПДВ, порез на добит); толерисан је нешто већи пораст плата него што је (ниска) индексација прописивала; а чинилац који је потпуно потопио фискалну консолидацију из 2012. је неререформисан јавни сектор – пре свега јавна и државна предузећа која су својим губицима (уз домаће банке) направила већи фискални трошак од остварених уштеда. У 2015. ситуација је у многим аспектима другачија: уместо слабљења, дошло је до јачања пореске дисциплине, па ће јавни приходи и дефицит у 2015. бити и нешто бољи од плана, а контрола умањења плата се сада спроводи много доследније. Међутим, кључни проблеми јавних финансија који се односе на јавна и државна предузећа, јавну управу (здравство, просвета, локална самоуправа и др.) још увек нису стављени под контролу, мада су направљени неки помаци који воде ка почетку њиховог решавања.

Извештај Фискалног савета поред анализе текућих фискалних кретања обухвата и анализу спровођења кључних реформи јавног сектора. Фискални савет је још од првог представљања Владиног програма фискалне консолидације до 2017. године истицао да ће највећи изазови у њеном спровођењу представљати планиране структурне реформе: рационализација броја запослених у јавном сектору (уз реформу највећих државних система, здравства и просвете), оздрављење јавних предузећа (Србијагас, ЕПС, Железнице), завршетак процеса приватизације неуспешних државних и друштвених предузећа (са 93.000 запослених), реформа Пореске управе и друго. У првој половини 2015. године постаје очигледно да су такве оцене биле оправдане. Одређених промена на боље има, али се с почетком спровођења великог броја планираних реформи већ касни, неке се ублажавају, а негде се дефинишу изузеци за које се продужавају предвиђени рокови (на пример, продужавање заштите од поверилаца 17 стратешки битних предузећа). Због тога је други (и највећи) део овог извештаја посвећен објективној анализи тренутног стања и перспектива спровођења најбитнијих структурних реформи, док је први део извештаја посвећен текућим фискалним кретањима у 2015. години.

Фискални дефицит у 2015. би могао да износи нешто испод 5% БДП-а што представља пожељно, осетно, умањење у односу на 2014. годину. У односу на 2014. годину када је фискални дефицит износио 6,6% БДП-а, очекујемо да се дефицит у 2015. умањи за приближно 1,8% БДП-а. Четири чиниоца највише утичу на промену фискалног дефицита у 2015. у односу на 2014. годину. То су: 1) умањење пензија и плата у јавном сектору, 2) побољшање наплате пореза (акцизе и ПДВ), 3) увођење акцизе на струју и 4) повећање државних издвајања за камате. Најважније од свих је свакако умањење масе пензија и плата из новембра 2014. године (од око 5 и 10%, респективно) које је умањило дефицит у 2015. у односу на 2014. за 1,5% БДП-а. Побољшање наплате пореза је последица сузбијања сиве економије, пре свега у промету акцизних производа, и процењујемо да ће повећати јавне приходе за 0,5-0,7% БДП-а. Увођење акцизе на струју, које ће ступити на снагу од августа имаће утицај на умањење дефицита у 2015. за 0,2% БДП-а. Један део уштеда и побољшања прихода, од 0,5% БДП-а, отићи ће, међутим, на повећање државних издатака на камате у 2015, што је неминовна последица високог раста јавног дуга из претходних година. Узимајући све наведено у обзир, видимо да умањење дефицита у 2015. почива на смањењу пензија и плата у јавном сектору, јер се други чиниоци скоро потиру. Уколико би се пензије и плате вратиле на свој ниво пре умањења, и дефицит би се вратио на ниво од око 6,5% БДП-а из 2014. године, као да консолидације није ни било. Због тога је економски потпуно излишно отварање дискусије о њиховом повећању (или чак враћању на стари ниво).

Уколико фискални дефицит у 2015. буде још нижи (испод 4% БДП-а), то неће бити последица додатног побољшања фискалних трендова, већ неефикасног извршавања јавних политика. У прва четири месеца 2015. године извршено је свега око 15% јавних инвестиција планираних за 2015. годину, а по правилу се у том периоду изврши за трећину више (преко 20% годишњег плана). Уколико се до краја године не убрза спровођење јавних инвестиција, држава би могла да подбаци у њиховом извршењу за око 1 п.п. БДП-а. Такође, буџетом је у 2015. предвиђено око 16 млрд динара за исплату отпремнина радницима који остану без посла приликом решавања судбине предузећа у приватизацији и још 8 млрд динара за отпремнине вишка запослених у буџетском сектору. У прва четири месеца 2015, међутим, повучен је минималан износ средстава за ове намене, што би, уколико се нешто не промени до краја године, такође умањило дефицит на лош начин. Кашњењем у извршењу јавних инвестиција и завршетку процеса приватизације, не само што нису спроведене планиране добре економске политике у 2015, него се и аутоматски повећавају обавезе државе и дефицит у наредним годинама – јер ће ти исти трошкови отпремнина сачекати државу у 2016. години, исто као и неизграђени путеви и друга инфраструктура. У ову групу једнократног и економски упитног умањења дефицита током 2015. укључујемо и повећано наплаћивање прихода од јавних предузећа (по различитим основама), где се нарочито истиче априлска уплата одређених заосталих дугова ЕПС-а у буџет од преко 7 млрд динара (која је и књиговодствено упитна). Премда појачано повлачење средстава у буџет из јавних предузећа има своје и добре и лоше стране, сматрамо ипак да овакав начин умањења дефицита у основи није добар, јер не само што не представља трајно, структурно, побољшање фискалних токова, већ може направити и штету – узимајући у обзир лоше стање у ком се по правилу државна и јавна предузећа тренутно налазе.

У 2015. долази до структурног повећања јавних прихода за 0,5-0,7% БДП-а услед сузбијања сиве економије у промету акцизних производа. Прва четири месеца 2015. године обележио је релативно снажан раст непореских и пореских јавних прихода. Док је раст непореских прихода био једнократан и изазван превременим

уплатама дивиденди и другим ванредним уплатама јавних предузећа (које до краја године више не очекујемо у сличном износу), раст наплате пореских прихода оцењујемо као структурно и трајно побољшање трендова јавних финансија. Структурно побољшање наплате пореских прихода резултат је спровођења одређених мера за сузбијање сиве економије, првенствено у области акцизних производа (дувански производи и нафтни деривати). Повећање наплате акциза аутоматски повлачи и повећану наплату припадајућег пореза на додату вредност – 1 млрд додатних прихода од акциза у просеку значи око 0,35 млрд додатних ПДВ прихода – па је то главни разлог што долази и до нешто боље наплате ПДВ-а. Уколико се слични трендови пореских прихода наставе до краја године (а верујемо да хоће), у 2015. би се остварило структурно повећање јавних прихода за 0,5-0,7% БДП-а.

Остварују се планирана умањења јавних расхода у 2015, највише због тога што се по плану извршавају мања издвајања за плате и пензије. Главни разлог за планирано умањење јавних расхода у 2015. у односу на 2014. је смањење државних издвајања за пензије за 5% (њиховим прогресивним умањењем) и плате због њиховог умањења од 10% (већих од 25.000 динара). Посебно је интересантно то што ће се највероватније остварити и додатно умањење издвајања за зараде које је првобитно било планирано по основу смањења запослености у буџетском сектору – и поред тога што неће бити великог броја отпуштања. Разлози за то су: 1) што су у другој половини 2014. године уведене законске измене по којима су смањене исплате по основу минулог рада (посматра се сада само стаж код последњег послодавца); 2) укинут је сменски рад као основ за увећање плате и умањени су неки други додаци на зараде; и 3) крајем претходне године повећан је природни одлив запослених у пензију како би се избегли нешто оштрији услова за пензионисање који су ступили на снагу од почетка 2015. године (према проценама Фискалног савета, за око 2.000-3.000 људи).

Забрињавајуће је, међутим, врло лоше извршење јавних инвестиција, што је постало већ хроничан проблем јавних финансија Србије. У прва четири месеца 2015. године, према процени Фискалног савета, већ се заостаје у односу на очекивано извршење јавних инвестиција за око 10 млрд динара – и то је уједно један од битнијих разлога зашто је фискални дефицит почетком године веома низак. Фискални савет је у фебруару 2015. објавио опсежну студију о позитивним економским и фискалним аспектима јавних инвестиција, али и о изузетној неефикасности државе у њиховом извршењу. Постоје индикације да је Влада препознала значај јавних инвестиција и да предузима одређене мере за њихово повећање – основана је посебна јединица за спровођење јавних инвестиција при кабинету Премијера (*Delivery unit*), неке организационе и оперативне промене су извршене и у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, а најављено је (и увелико се касни у односу на најављени рок) спајање Пuteва и Коридора Србије ради веће ефикасности у извршењу инфраструктурних радова. Због свега тога очекујемо повећање извршења јавних инвестиција до краја године којим би се надокнадило пропуштено из првих неколико месеци. Још једном напомињемо да евентуално умањење фискалног дефицита настало по основу неефикасног извршења јавних инвестиција никако не би требало укључивати у добре резултате фискалне консолидације.

Фискални савет посебно скреће пажњу на огромна државна издвајања за плаћање камата, по чему смо међу негативним рекордерима у Европи. Цена јавног дуга коју Србија плаћа очигледно је превисока – у 2015. години расходи за камате износиће преко 1,1 млрд евра или 3,5% БДП-а, а само шест земаља у Европи има веће трошкове за камате на јавни дуг. Поређења ради, Грчка као најзадуженија земља у Европи са дугом од 180% БДП-а за камате троши само 0,7 п.п. БДП-а више од Србије

(притом, очекивано је да буџетски расходи за камате до 2017. године порасту на око 4% БДП-а, чиме ће ова разлика практично нестати). Огромни расходи за камате већ су озбиљно нарушили структуру државне потрошње. За камате у 2015. години, које су најнепродуктивнији буџетски расход, плаћамо више од укупно планираних јавних инвестиција, а тек нешто мање од целокупних расхода за образовање и науку (што је, уз све остале пратеће трошкове, довољно за исплату зарада око 150.000 запослених у овом сектору).

Смањивање дефицита након 2015. почиваће на структурним реформама чије би темеље требало поставити у 2015. години – али се са тим касни. Чак и уколико се на крају године испостави да је фискални дефицит у 2015. сведен на ниво испод 4% БДП-а, права мера дефицита са којим се улази у 2016. годину је високих 5% БДП-а. Разлози за ову тврдњу су већ поменути, а односе се на чињеницу да би главни разлог евентуалног додатног умањења дефицита у 2015. биле „лоше“ уштеде на капиталним расходима и отпремнинама и једнократни јавни приходи – што се неће наставити у 2016. години. Јавне финансије Србије су, дакле, још увек далеко од оздрављења, а да би трајно оздравиле потребно је да се настави са спровођењем мера за смањивање високог фискалног дефицита и у 2016. и у наредним годинама. Основ за умањење дефицита у тим годинама јесу структурне реформе које је требало већ започети, али се са њима касни. Премда је планирано да се у првој половини године трајно реши статус државних предузећа из проблематичног петрохемијског комплекса (Петрохемија, Азотара, МСК), то се није десило; план финансијског реструктурирања ЕПС-а је уместо у марту усвојен почетком јуна с мањим повећањем цене струје него што је било најављено; план трансформације Пореске управе је такође требало да буде спреман у марту, али га још увек нема; није отпочело таргетирано отпуштање прекобројних у буџетском сектору и друго. Добро је, међутим, што Србија има потписан аранжман са ММФ-ом који редовним (кварталним) ревизијама одржава одређену врсту притиска да се од планираних реформи, ма колико изазовне и тешке биле, ипак не одустане.

За остварење фискалних планова у 2016. неопходно је да се до краја 2015. оствари најављено отпуштање 9.000 прекобројних у буџетском сектору. За 2016. годину планирано је смањење државних расхода за зараде од 5% и то је једна од главних мера за умањење дефицита у тој години. Чиниоци који су умањивали расходе за зараде у 2015. (мања плаћања по основу минулог и сменског рада, повећан одлив у пензију крајем 2014. године) исцрпеће се до краја године, па се планирано даље умањење издвајања за запослене у 2016. може заснивати само на смањењу броја запослених. Међутим, да би се уштеде од смањења броја запослених ефектуирале од првог јануара 2016. потребно је приближно половину вишкова отпустити још пре почетка календарске године. У противном, планирано умањење издвајања у 2016. години за зараде неће се остварити, а самим тим ни постављени фискални циљеви. Најава Министарства државне управе и локалне самоуправе да ће до краја 2015. да се отпусти око 9.000 запослених из јавног сектора је конзистентна са овом проценом, али још увек немамо прецизан план у којим тачно секторима и у којим роковима ће се то обавити (речено је само да ће половина запослених бити отпуштена у локалним самоуправама, а половина на нивоу Републике).

Успешна рационализација броја запослених је могућа само ако надлежна министарства преузму одговорност за њено спровођење (уз реформе својих сектора). Прве анализе Министарства државне управе објављене у „Позиционом документу“ дале су индикацију да највише прекобројних запослених има у здравству, полицију, правосуђу и организацијама социјалног осигурања (ПИО, РФЗО и НСЗ).

Међутим, смањење броја запослених у неким осетљивим секторима, попут здравства, може да се спроведе само уз истовремену реформу тих сектора. У противном, ризикује се погоршање квалитета битних јавних услуга, а Србија се у међународним компарацијама ту већ сада веома лоше котира. Остало је, међутим, нејасно да ли надлежна министарства прихватају анализу Министарства државне управе, тј. да ли ће и када покренути реформе својих сектора уз рационализацију броја запослених. Први тест који ће показати да ли Влада одговорно, озбиљно и таргетирано приступа планираном смањењу броја запослених биће начин на који ће да спроведе најављено отпуштање 9.000 запослених до краја године.

Системске реформе Пореске управе неопходне су за сузбијање сиве економије и трајно повећање јавних прихода. Обим сиве економије у Србији, заједно са Бугарском и Румунијом, највиши је у Источној Европи и процењује се да износи преко 30% БДП-а. Премда је у 2015. дошло до одређеног побољшања наплате пореских прихода, ефикасност наплате (коју пратимо преко *C-efficiency* рација) још увек је веома ниска, чак и у односу на 2012. годину. Процењујемо да би системским и одлучним мерама у борби против сиве економије у наредних неколико година било могуће трајно повећати годишње буџетске приходе за 300-350 милиона евра. Фискални савет сматра да је исправан начин да се до тога дође дубинска реформа кључних сегмената пореске администрације, а не, као што је до сада био случај, *ad-hoc* приступ. У том погледу пресудна је реформа Пореске управе која би значила рационализацију мреже организационих јединица, изградњу свеобухватног модерног информационог система, јачање људских капацитета и њихову адекватну секторску алокацију и друге мере. Због тога је важно усвојити и доследно спроводити адекватан план реформе Пореске управе, што је, уосталом, и део аранжмана са ММФ-ом.

Нереформисана јавна и државна предузећа представљају најопаснији ризик за успешно спровођење фискалне консолидације. Професионално, политички и социјално најтежи део фискалне консолидације јесу реформе највећих јавних предузећа и решавање статуса неуспешних предузећа у процесу приватизације. Иако на први поглед изгледа да су неки проблеми у 2015. санирани, то је углавном последица привремених околности, а не трајног решавања проблема. На пример, Србијагас ове године наплаћује гас који испоручује државним предузећима, што раније није био случај. Међутим, то је зато што је држава тим предузећима крајем 2014. године из буџета обезбедила одређена средства како би се она лакше припремила за приватизацију, а повољна околност је и то што су тржишне цене сировина (нафта, гас, руда гвожђа) тренутно веома ниске. Наду да ће проблеми јавних и државних предузећа да се ипак реше, макар и са одређеним кашњењем, даје чињеница да је то један од главних стубова на којима почива договорени аранжман са ММФ-ом, а стручну подршку у овом процесу, поред ММФ-а, обезбеђују и Светска банка и *EBRD*.

ЕПС због своје величине и лошег пословања тренутно представља најопаснији појединачни фискални ризик. Финансијско стање ЕПС-а, из године у годину, све се више погоршава. Иако до сада није било директних фискалних трошкова због лошег пословања овог предузећа, растућа потреба за кредитима за ликвидност више је него алармантна и није искључено да држава у будућности преузме отплату гарантованог, а можда и негарантованог дуга ЕПС-а који у овом тренутку износи око 1 млрд евра. Фискални савет је још средином 2014. године у свом извештају о јавним и државним предузећима издвојио пет највећих проблема ЕПС-а: 1) неекономска цена електричне енергије, 2) превелики број запослених, 3) слаба наплата потраживања, 4) знатни губици на дистрибутивној мрежи и крађе и 5) организационе слабости. Споразумом са ММФ-ом договорена је изrada програма финансијског реструктурирања

ЕПС-а, који ће се, извесно, бавити наведеним проблемима и који је услов за одобрење прве ревизије аранжмана са ММФ-ом крајем јуна. Тај програм је припремљен и Влада га је усвојила почетком јуна, али његови детаљи још увек нису доступни јавности. Прве најаве из тог програма, које указују да би цена струје могла да порасте 12% у августу (од чега би ЕПС-у ишло само 4,5%), наговештавају почетак решавања нагомиланих проблема овог предузећа (и по нашем мишљењу само прву фазу у достизању тржишне цене електричне енергије). Фискални савет је у овом извештају приказао нешто детаљније све кључне проблеме ЕПС-а, указао на неке конкретне мере које би, по нашем мишљењу, било потребно предузети за њихово решавање, али и ризике који су повезани са спровођењем тих мера.

Србијагас неће моћи да послује успешно док се не реши судбина државних предузећа из петрохемијског комплекса, али то не сме да буде изговор да се одлаже решавање бројних других проблеме у пословању предузећа. Србијагас је у претходним годинама био убедљиво највећи губиташ у Србији, а основни разлог за његове губитке је било то што чак 40% испорученог гаса није успевао да наплати. Највеће неизмирене обавезе према Србијагасу имају државна предузећа петрохемијског комплекса (Петрохемија, Азотара и МСК) и Железара Смедерево. Од 2015. Србијагас је почео привремено да наплаћује испоручени гас, али ће за коначно превазилажење овог проблема морати да се трајно реши судбина свих поменутих предузећа. Охрабрује чињеница да је Влада недавно формирала Радну групу за решавање статуса предузећа из петрохемијског комплекса на челу са министром привреде. Решавањем судбине петрохемијских предузећа (и Железаре) Србијагас би направио огроман, али не и довољан корак ка успостављању одрживог модела пословања. Организација Србијагаса није у складу са прописима Директиве ЕУ, која налаже раздвојеност предузећа која се баве транспортом и складиштењем од предузећа која се баве дистрибуцијом и набавком гаса. Такође, постоје и бројна отворена стратешка питања у вези са пословањем овог предузећа, која су посебно наглашена након одустајања од изградње Јужног тока: по којим ценама и на који начин се набавља гас, каква је исплативост инвестирања у алтернативне правце снабдевања гасом и бројна друга питања.

Железнице Србије предузеле су прве реформске мере усвајањем плана статусне промене предузећа, али мере кључне за остваривање неопходних уштеда тек треба предузети. Упркос великој државној помоћи коју Железнице добијају (преко 150 млн евра годишње), железнички систем је у незадовољавајућем стању. Усвајањем плана статусне промене предузећа предузете су прве организационе реформске мере. Уместо да, као до сада, Железнице послују као једно предузеће, биће подељене на четири предузећа (за превоз путника, превоз робе, инфраструктуру и холдинг предузеће), чиме би се ускладиле са уобичајеном европском праксом. Међутим, кључне мере за постизање трајних и неопходних уштеда тек предстоје: рационализација броја запослених за бар трећину, рационализација железничке мреже и смањење возног парка. Такође, најављено је потпуно укидање субвенција за предузеће за превоз робе од 2018. године, а с обзиром на то да су Железнице тренутно највећи прималац државних субвенција, овакав план биће могуће остварити искључиво доследном применом поменутих мера за постизање уштеда. Још један озбиљан проблем Железница јесте велика неефикасност у извршењу инвестиција – средства и пројекти постоје, међутим инвестиције се не реализују, због чега железничка мрежа све више пропада. Очекујемо да ново предузеће задужено за активности на инфраструктури отклони неефикасности и унапреди квалитет читаве мреже.

С приближавањем рока за завршетак приватизације појављују се бројни (често разумљиви) изузеци, а држава би морала да их ограничи на минимум. У

процесу приватизације тренутно се налази 526 предузећа са око 93.000 запослених. Ово су по правилу неуспешна предузећа која преко десет година нису успела да се приватизују (или су спроведене приватизације поништене), а опстајала су само услед директне и индиректне (неплаћање пореза и доприноса) државне помоћи. Предузећа у процесу приватизације нису само буџетски трошак, већ су ширила великвидност и на јавна предузећа и приватни сектор, будући да често нису плаћала испоручену робу и услуге. Због тога коначно решење статуса ових предузећа није само добра фискална већ и економска мера. С друге стране, неспорно је да постоје и социјални проблеми повезани са овим предузећима јер је неминовно отпуштање одређеног броја запослених (чија су радна места одавно изгубљена), што ће ићи веома тешко. Влада је издвојила 17 предузећа од стратешког значаја са 22.000 запослених за која је рок заштите од поверилаца продужила за још једну годину, а, уз њих, за још нека предузећа са нешто преко 20.000 запослених пронађен је одређени модел по ком ће рок завршетак приватизације бити померен у ограниченом периоду. Иако Фискални савет сматра да је држава требало да се суздржи од изузимање појединих предузећа и продужавање рокова за завршетак приватизације – велики успех би био да се спроведе и садашњи план. То, међутим, још увек није потпуно извесно. Постоје различити притисци и покушаји да се постојеће стање продужи (на пример, конверзијом потраживања јавних предузећа у капитал, чиме би предузећа у приватизацији постала део јавних предузећа). Илустративан пример раширеног очекивања да ће се на крају ипак пронаћи начин да се продуже постојећи рокови јесте податак да се незнатан број људи из ових предузећа пријавио за социјални програм. У случају стечаја тих предузећа мало је вероватно да би ти запослени могли да добију сличне надокнаде као оне из социјалног програма.

Почетком 2015. још увек се не појављују поуздани знаци отпочињања одрживог привредног опоравка. Привредна активност је у првом кварталу остварила релативно дубок међугодишњи пад од 1,8%, што је приближно у складу с прогнозираним падом привредне активности у 2015. години од 0,5%. До краја године остало је много неизвесности које могу знатно да утичу на стопу раста БДП-а у 2015. години. На пример, непознато је још увек кретање пољопривреде које ће зависити од метеоролошких услова. Пројекције пада БДП-а у 2015. од 0,5% подразумевају просечну пољопривредну сезону. Међутим, у случају да пољопривредна сезона буде изузетно успешна, то би могло да подигне раст БДП-а и за 1 п.п (у том случају раст БДП-а у 2015. би могао да буде и позитиван), али би у случају да пољопривредна сезона буде лоша, ефекат на привредни раст био супротан, односно пад би био дубљи од 0,5%. Одржив опоравак привреде Србије може да се заснива само на снажном и дугорочном расту нето извоза и инвестиција. Анализа остварених резултата нето извоза и инвестиција почетком 2015. међутим још увек не наговештава отпочињање таквог, трајно одрживог опоравка. Због тога, чак и независно од стопе раста БДП-а која ће се на крају остварити, Фискални савет још увек не може да оцени повољно трендове привредне активности на које указује почетак 2015. године.