



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2017. ГОДИНИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА 2018. ГОДИНУ

Резиме

У наредној години могуће је поставити темеље за трајно одрживе и здраве јавне финансије и за убрзање привредног раста. Током 2017. достигнути су најважнији квантитативни циљеви фискалне консолидације. Први пут још од 2005. оствариће се фискални суфицит, а јавни дуг ће, након десет година, поново имати осетан пад. Ово уравнотежење фискалних токова отклонило је непосредну опасност избијања кризе јавног дуга и допринело макроекономској стабилизацији – ниској инфлацији и умереном спољном дефициту. Међутим, реформски циљеви фискалне консолидације нису ни изблиза остварени. Ти циљеви односе се, пре свега, на пословање јавних и државних предузећа, као и на уређење система зарада и запослености у јавном сектору, реформу здравства и просвете, унапређење привредног амбијента (владавина права, ефикасност администрације и друго). Нереформисани јавни сектор још увек је огроман фискални ризик, а најсвежије упозорење на то је велики буџетски трошак изгубљених судских спорова услед неодговорног пословања државних предузећа у реструктурирању. Такође, структура буџета и даље је веома лоша – Србија је негативни рекордер у Централној и Источној Европи (ЦИЕ) по ниским издвајањима за јавне инвестиције, па је квалитет домаће инфраструктуре изузетно лош. Нереформисани јавни сектор и ниске јавне инвестиције су међу главним разлозима због којих Србија систематски заостаје по привредном расту у односу на друге земље ЦИЕ. Само у претходне три и по године раст БДП-а Србије заостао је за другим земљама региона за око 10 п.п. (кумулативно). Повољна текућа фискална кретања у 2017, међутим, стварају услове да се то промени отпочињањем трајног уређења јавних финансија Србије, што је ретка прилика коју не би требало пропустити.

Раст пензија и плата у јавном сектору у 2018. економски је оправдан, али не би смео да буде већи од 5% у просеку. Повољни фискални резултати у 2017, омогућавају економски одрживо повећање пензија и плата у јавном сектору у наредној години. Другим речима, умањење плата и пензија из 2015. постигло је своју сврху – избегнута је криза која је била на прагу и сада је могуће направити први корак ка њиховом трајном уређењу. Да би се тај корак направио, *прво* је потребно дефинисати колико је економски оправдано повећање масе плата и пензија у 2018. години. Анализа Фискалног савета показује да фискални простор у 2018. омогућава њихово повећање у тој години за 5%. Веће повећање не би било оправдано растом БДП-а, односно не би било „зарађено“ растом производње приватног сектора и поново би отворило опасне макроекономске неравнотеже. *Друго* питање је: на који начин је расположива средства за повећање пензија и плата оправдано распоредити? Фискални савет снажно заступа став да би их требало искористити за постепени излазак из мера привременог умањења

плата и пензија из 2015, уместо њиховог *ad hoc* повећања без објективних критеријума која се сада најављују.

- Пензије су у 2015. прогресивно умањене, што значи да су терет фискалног прилагођавања платили само они пензионери који имају изнадпросечне пензије. Овакав модел могао би имати привремено оправдање у заштити социјално најугроженијих пензионера, али на дужи рок је економски (а можда и правно) неоправдан, јер је нарушена веза између висине уплаћених доприноса и висине пензија. На пример, као први корак у поновном трајном успостављању уређеног пензијског система, могуће је да се у 2018. свим пензионерима пензије повећају за 2,5%, а да се преостали фискални простор искористи за укидање половине привременог умањења изнадпросечних пензија из 2015. године.
- У случају зарада ситуација је нешто компликованија, јер влада за три године није успела да одреди објективне критеријуме за висину плата у различитим деловима јавног сектора. Уместо тога, сада се, на прву најаву могућег повећања плата, јавно лицитира са величином повећања у појединачним министарствима. Међутим, требало би имати у виду да повећање плата у неким министарствима од 10% значи замрзавање плата у другим, јер је фискални простор за раст плата ограничен. Фискални савет би у начелу подржао нелинеарно повећање зарада у јавном сектору уколико би иза њега стајале професионално урађене анализе, средњорочни планови и циљеви. Међутим, садашњи *ad hoc* приступ, без објективних аргумената, само додатно повећава неуређеност система. Уместо тога, предлажемо да се као економски боље решење свим запосленима у јавном сектору у 2018. укине пола привременог умањења зарада из 2015. (повећање садашњих зарада за 5%). Само у специфичним случајевима где постоје очигледни и доказиви диспаритети, могло би се евентуално дозволити минимално одступање од 5% (нпр. нешто веће повећање плата у здравству, одакле одлазе најшколованији запослени). Фискални савет очекује да током 2018. држава одреди објективне оквирне паритете зарада запослених у јавном сектору (хирурга, полицајца, наставника у основном образовању и др.) и да тек онда – транспарентно и предвидиво од 2019. почне са нелинеарним повећањима зарада.

Фискални савет процењује да ће се 2017. остварити буџетски суфицит од око 20 млрд динара. Фискална кретања током 2017. показују доста снажнији раст јавних прихода и нешто мање извршење јавних расхода у односу на план. Ови трендови указују да ће се у 2017. уместо планираног дефицита опште државе од 75 млрд динара (1,7% БДП-а) остварити фискални суфицит који тренутно процењујемо на око 20 млрд динара (0,5% БДП-а). Иза овог побољшања фискалног резултата од чак 95 млрд динара (2,2% БДП-а) првенствено стоје јавни приходи који ће бити око 80 млрд динара већи од планираних, док извршење јавних расхода у 2017. тренутно процењујемо за око 15 млрд динара мање у односу на план.

Иза побољшања фискалног резултата у 2017. стоје делом трајни и дугорочно одрживи трендови, али делом и неки привремени чиниоци. Као што је већ постало уобичајено у претходне три године, на побољшање укупног фискалног резултата и у 2017. делом су утицали непланирани *привремени* чиниоци, на које се не може трајно рачунати. Тако оцењујемо уплату у буџет 9,6 млрд динара од добити НБС, као и део прикупљеног пореза на добит који је у 2017. био ванредно висок (око 15 млрд динара), а наставило се и са неефикасним извршењем јавних инвестиција, што такође једнократно умањује дефицит. Уз то, на умањење дефицита (прелазак у суфицит) утицало је и привремено умањење зарада запослених у јавним предузећима, од чега је држава прикупила око 15 млрд динара непореских прихода. С друге стране, *трајно*

умањење дефицита у 2017. последица је фискално повољнијих макроекономских кретања – већег раста запослености од очекивања (2,5% уместо 1%), веће инфлације (3% уместо планираних 2,4%) и релативно снажне апресијације динара (реална апресијација у односу на евро од 5% уместо реално непромењеног курса). Због тога су повећани јавни приходи од доприноса, пореза на зараде и ПДВ-а (укупно за 25 млрд динара), док су због јачег динара смањени расходи државе за камате (који се плаћају углавном у девизама) за око 10 млрд динара. Поред тога, пензијска реформа смањила је прилив нових пензионера више него што се очекивало (повећање старосне границе за жене), па су последично трајно умањени и расходи за пензије.

Када би се искључили привремени чиниоци, држава би у 2017. имала трајни дефицит од 0,5 до 1% БДП-а – што је добар, дугорочно одржив фискални резултат. Процењени фискални суфицит од 20 млрд динара не само што није добра мера фискалних кретања због поменутих једнократних чинилаца, већ и даље може значајно да се промени до краја године. На пример, суфицит би могао бити мањи, јер се за јесен најављују буџетом непланиране једнократне исплате бонуса пензионерима, а могуће је и да ће држава поново да плати неки заостали дуг јавних и државних предузећа (као што је плаћала у претходним годинама дугове ЈАТ-а, Србијагаса, Петрохемије и др.). С друге стране, суфицит би лако могао бити и већи од 20 млрд динара уколико до краја године настави да подбацује извршење јавних инвестиција или уколико неко јавно предузеће непланирано уплати додатна средства у буџет. Фискални савет је већ у неколико наврата указивао на проблеме буџетског процеса у Србији, који се током године знатно прилагођава ванредним приходим и расходима, што замагљује стварна фискална кретања. Због тога смо као најбољу и најстабилнију меру фискалних кретања у 2017. и дефицита са којим се улази у 2018. годину из фискалног резултата искључили све привремене чиниоце. Када искључимо те привремене ефекте у 2017. Србија више не би имала суфицит, али још увек би се остварио веома добар фискални резултат – минималан фискални дефицит који процењујемо на 0,5-1% БДП-а.

Закључно са 2017. остварено је довољно трајно умањење фискалног дефицита – у 2018. нису потребне додатне мере штедње нити мере за повећање јавних прихода. Фискални савет је у својим претходним извештајима и анализама као дугорочно одржив циљ фискалне политике предлагао дефицит консолидоване државе од око 0,5% БДП-а. Овакав трајни дефицит омогућава стабилно смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у и потпуно је у складу са ЕУ правилима за земље сличне Србије (земље са прекомерним јавним дугом). Будући да је овај циљ остварен већ у 2017. (приближно толики је трајни дефицит без једнократних чинилаца), оцењујемо да од 2018. више нису потребне додатне мере у циљу смањења фискалног дефицита – већ да сада приоритет постају реформе и мере за трајно уређење и побољшање структуре јавних финансија Србије које би биле подршка, а не препрека високом привредном расту.

Нереформисана јавна и неприватизована државна предузећа остају највећи фискални ризик. Један од највећих фискалних проблема са којима ће Србија да се суочава и наредних година је неуспешно пословање јавних и државних предузећа. У 2017. направљен је недовољан помак ка решавању ових проблема.

- Од великих јавних предузећа праве реформе настављају се само у Железницама. Србијагас послује нешто повољније првенствено због ниских светских цена гаса (плаћају му сада уредно некадашњи велики дужници – топлане, Петрохемија), али предузеће и даље испоручује гас неплатишама којима ни повољна цена гаса није помогла да послују успешно (Азотара, Нови Сад-Гас, Српска фабрика стакла и друга). ЕПС и даље избегава да проводи неопходне реформе, па тако ни током

2017. још увек није направљена систематизација потребних радних места у предузећу. Лоше управљање ЕПС-ом довело је до снажног пада производње овог предузећа у првој половини године чиме је значајно оборен укупан привредни раст читаве земље.

- У очекивању да ће многа неприватизована предузећа успети да се приватизују и нађу стратешког партнера, не решава се њихова судбина и даље се подносе фискални трошкови њиховог пословања. Азотара, Нови Сад-Гас и Галеника своје неуспешно пословање покривају неплаћањем рачуна за гас, Јумко и ПКБ не плаћају електричну енергију, а Симпо опстаје само захваљујући помоћи државе коју добија преко Фонда за развој. Петрохемија и РТБ Бор током 2017. привремено немају проблема у пословању због повољних светских цена њихових производа, али ова два предузећа немају могућност да трајно опстану у позитивној зони без реструктурирања и великих инвестиција. То значи да се њихова приватизација и поред повољнијих резултата у 2017. не сме даље одлагати, јер ће ова два предузећа веома брзо поново постати фискални проблем.

Трошак неприватизованих предузећа потребно је приказати у буџету како би се смањило фискални ризик њиховог неуспешног пословања. Дакле, велики број државних предузећа и даље опстаје само захваљујући јавним средствима иако се та средства не виде директно у буџету (финансирање преко Фонда за развој, неплаћање обавеза за гас и струју). Неуспешно и неодговорно пословање ових предузећа тако представља велики фискални ризик јер поткопава пословање републичких јавних предузећа, а, у последње време, учестале су и тужбе пред домаћим и међународним судовима услед неплаћања обавеза државних предузећа радницима и комерцијалним повериоцима. Фискални савет сматра да је мање зло транспарентно предвидети и непосредно плаћати износ потребних средстава за одржавање у животу државних предузећа из републичког буџета него урушавати пословање јавних предузећа и повећавати будуће фискалне ризике. Такође оцењујемо да би непосредно показивање стварног и великог трошка пословања ових предузећа у републичком буџету убрзало решавање њихове судбине.

Јавни дуг је у 2017. снажно смањен, са 74% БДП-а на испод 68% БДП-а, највише због јачања курса динара у односу на долар. Током 2017. долази до веома оштрог смањења учешћа јавног дуга у односу на БДП. Један део овог умањења свакако је последица бољих фискалних трендова и већег умањења дефицита у односу на план (заправо прелазак у суфицит). Међутим, убедљиво највећи део (око две трећине) умањења јавног дуга у 2017. дугује се јачању динара у односу на евро и нарочито у односу на долар. Динар је од почетка године реално ојачао у односу на евро за око 5%, а у односу на долар за чак 15%. Будући да је највећи део јавног дуга Србије у доларима и еврима, јачање динара у односу на ове валуте утицало је на осетно смањење учешћа јавног дуга у БДП-у Србије који се остварује у динарима. Премда је 2017. пример године у којој је промена курса знатно утицала на смањење јавног дуга, на такве промене не може се стално рачунати (а било би и штетно по привредни раст). Једини трајни економски фундамент који у средњем и дугом року може да обезбеди смањење превисоког учешћа јавног дуга у БДП-у је низак фискални дефицит. Због тога се у наредним годинама Србија мора држати готово избалансираног буџета (фискалног дефицита мањег од 0,5% БДП-а).

Иако су фискални токови у 2017. у начелу били доста добри, привредни раст је знатно подбацио. Раст БДП-а Србије у 2017. процењујемо на 1,5 до 2%. Овако низак привредни раст не може се у потпуности објаснити ефектима суше и проблемима у производњи електричне енергије почетком године. За разлику од Србије све друге

земље Централне и Источне Европе (изузев Македоније која има политичку нестабилност) у 2017. снажно убрзавају привредни раст. Просечан раст земаља Централне и Источне Европе у 2017. години процењује се сада на преко 4% иако је крајем претходне године за њих била прогнозирана стопа раста од око 3%. Заостајање привредног раста Србије за упоредивим земљама је систематско и траје практично још од 2010. године. Главни разлог за то су недовољне инвестиције, јер је Србија по ниском учешћу инвестиција у БДП-у од око 18% негативни рекордер у односу на све друге земље ЦИЕ. За потребно повећање учешћа инвестиција у БДП-у на око 25% потребно је да влада проведе неопходне реформе јавних предузећа (пре свега ЕПС-а), реши судбину великог броја државних предузећа која прави огромне губитке (нпр. Азотара), снажно повећа јавне инвестиције и отпочне реформе здравства и просвете. Уз све то, за раст приватних инвестиција потребно је знатно унапређење привредног амбијента (владавина права, смањење корупције, повећање ефикасности јавне управе и друго). Повећање текуће потрошње (плате и пензије) не може да има велики и трајан утицај на повећање привредног раста Србије. Наиме, Србија већ сад има веће учешће потрошње у БДП-у у односу на друге упоредиве земље и то није резултирало већим привредним растом у Србији – напротив, привредни раст у Србији био је систематски нижи. Стимулисање приватне потрошње у сврху подстицања привредног раста може бити ефикасно само у великим економијама које имају неискоришћене и конкурентне производне капацитете – што не важи за Србију. У Србији би се снажније повећање пензија и плата у јавном сектору (изнад раста БДП-а) пре свега одразило на раст спољнотрговинских и унутрашњих неравнотежа (спољни дефицит и инфлација), а не на убрзање привредне активности.

Премда у 2018. нема потребе за даљим фискалним уштедама, морају се интензивирати реформе и рад на унапређењу привредног амбијента. У претходним пасусима укратко су објашњени основни фискални и макроекономски трендови у 2017. из чега следе препоруке за вођење фискалне политике у 2018. години. Укратко, ужа фискална кретања веома су добра. Већ у 2017. остварен је дугорочно одржив фискални дефицит (без једнократних прихода) и нема више потребе за даљим мерама штедње или за повећање јавних прихода. Међутим, држава је потпуно подбацила у провођењу структурних реформи, па неререформисани јавни сектор, а пре свега јавна и државна предузећа, представљају и даље велики фискални ризик. На крају, мора се водити рачуна и о томе да је привредни раст Србије знатно нижи у односу на друге упоредиве земље, а да добар део одговорности за то лежи на држави која не одваја довољна средства на јавне инвестиције и није омогућила добар привредни амбијент за раст приватног сектора. Умањење фискалног дефицита из 2017. (и претходне две године) омогућава да се приоритет економске политике сада помери ка реформама, унапређењу привредног амбијента и побољшању структуре буџета – уз очување остварених резултата (ниског дефицита). У наставку су приказане неке конкретније препоруке Фискалног савета за вођење јавних финансија у 2018. години.

Фискални дефицит у 2018. требало би да износи 0,5% БДП-а, што би ослободило фискални простор од око 2% БДП-а (за повећање плата и пензија, јавних инвестиција и смањење пореза). Као добру меру фискалног дефицита у 2018, али и као дугорочно одржив фискални резултат предлажемо дефицит државе од 0,5% БДП-а. За то постоји неколико добрих разлога. *Прво*, овај резултат је довољан за осетно обарање учешћа јавног дуга у односу на БДП у наредним годинама. Дуг Србије је још увек врло висок (процењујемо 68% БДП-а на крају 2017. године) и упркос снажном смањењу у овој години, неопходно је да настави даље да пада. Фискални дефицит од 0,5% БДП-а смањио би јавни дуг у 2018. на око 66% БДП-а (без промене

реалног курса динара). *Друго*, мали и стабилан дефицит од 0,5% БДП-а осигурава макроекономску стабилност и тиме обезбеђује неопходан предуслов за одржив привредни раст. *Треће*, овакав резултат води смањењу издатака за камате (због даљег смањења јавног дуга), чиме се ослобађају средства за нужно повећање јавних инвестиција. *Четврто*, дефицит до 0,5% БДП-а је у складу са правилима Европске уније за земље сличне Србији (са високим јавним дугом преко 60% БДП-а). *Пето*, овакав дефицит не захтева додатне уштеде у 2018, јер је тај циљ већ достигнут у 2017. години. Штавише, већ извесно смањење расхода за камате и отплату гарантованог дуга у 2018. омогућиће држави да уз фискални дефицит од 0,5% БДП-а располаже са око 2% БДП-а за повећање пензија и плата у јавном сектору, повећање јавних инвестиција и смањење пореза.

Маса плата и пензија могла би да се повећа у 2018. највише за 5%, што би „потрошило“ приближно половину фискалног простора. Учесћа плата и пензија у БДП-у приближила су се у 2017. својим дугорочно одрживим нивоима од 11% за пензије и 8% за бруто 1 плате, али их још увек нису достигли. Као што смо већ поменули свако повећање пензија и плата у јавном сектору преко очекиваног раста номиналног БДП-а није на „реалним основама“ и водило би макроекономским проблемима и неравнотежама. Можда најбоља илустрација тога је податак да плате у приватном сектору у 2017. расту између 4,5 и 5%. Већи раст од тога у јавном сектору (уз, по дефиницији, већу сигурност посла у јавном него у приватном сектору), неоправдано би повећавао привилегије запослених у јавном сектору. Додатно, Фискални савет снажно заступа став да би фискални простор за повећање плата и пензија у 2018. години морао да се искористи као корак ка трајном уређењу система пензија и зарада, уместо да се *ad hoc* распоређује без неопходних анализа и средњорочног плана. Повећање масе зарада и пензија од 5% „потрошило“ би око 1% БДП-а од 2% БДП-а фискалног простора у 2018. години.

У 2018. потребно је (и могуће) повећати јавне инвестиције за преко 300 млн евра (0,8% БДП-а). Годишња издвајања државе за инвестиције систематски су недовољна, што је једна од највећих структурних слабости јавних финансија Србије. Србија за јавне инвестиције издваја око 1,5 п.п. БДП-а мање у односу на друге земље ЦИЕ, због чега је (по подацима Светског економског форума) квалитет инфраструктуре 30% лошији него у упоредивим земљама. Главни путни правци Коридори 10 и 11 још увек нису завршени, а рокови за окончање радова стално се померају. Делови главних пруга (железнички Коридор 10) нису електрификовани, а брзина возова знатно одступа од иницијално пројектоване (10-60 км/ч уместо 100-120 км/ч). Посебно забрињава лоше стање локалне инфраструктуре (канализација, водовод, пречишћавање отпадних вода). Због свега тога држава би (и на централном нивоу и на локалу) морала снажно да повећа издвајања за јавне инвестиције у наредним годинама. То је оправдано и из угла подстицања привредног раста, јер јавне инвестиције представљају најквалитетнији вид државне потрошње који има убедљиво највећи позитиван утицај на раст БДП-а у односу на све друге фискалне мере. Због свега тога оцењујемо да је оправдано и могуће у 2018. велики део фискалног простора од око 40 млрд динара усмерити на повећање јавних инвестиција.

Део буџетског простора од 0,3% БДП, односно 15 млрд динара, могуће је искористити за смањење пореских намета у 2018. години. Поред мера на расходној страни буџета – повећања јавних инвестиција и зарада у јавном сектору и пензија – део буџетског простора било би добро искористити за прилагођавање на приходној страни буџета, тј. за смањење пореских стопа. Смањење пореза би, уз раст јавних инвестиција, била још једна мера (проистекла из фискалног простора) за непосредније подстицање

привредног раста. Са економског становишта, приоритет би било смањење пореза и доприноса на зараде. У овом случају, буџетски простор од 15 млрд динара би омогућио да се порези и доприноси у просеку смање са 64% на 62% просечне зараде. Поменуто растеређење зарада је могуће имплементирати *прогресивно* – кроз повећање износа неопорезивог цензуса, тако да највеће растеређење осети радници са минималним и исподпросечним зарадама, *пропорционално* – кроз смањење доприноса за незапосленост и здравствено осигурање, или неком комбинацијом ова два приступа. Такође, уколико Влада Србије жели да стимулише предузетничку културу као један од фактора будућег привредног раста, могуће је део буџетског простора од 15 млрд динара одредити за имплементацију циљаних пореских олакшица за новоосноване (*старт-ап*) привредне субјекте.

За одржање постигнутих, добрих, фискалних резултата и њихово даље унапређење неопходна је модернизација Пореске управе. Смањење фискалног дефицита у 2015. и 2016. години заснивало се добрим делом на сузбијању сиве економије мерама Пореске управе на терену (инспекцијске контроле привредних субјеката, ригорознија контрола повраћаја ПДВ-а и рефакција акциза и слично). Ове мере, међутим, нису биле испраћене реформом и трајним јачањем ресурса Пореске управе која је тренутно оптерећена бројним активностима ван основне делатности (игре на срећу, повраћај ПДВ-а за куповину опреме за бебе), има просечну старост запослених од преко 50 година, недовољан број теренских инспектора, слабе аналитичке капацитете, превазиђену организациону структуру, лош информациони систем и друго. Прелиминарни процене Фискалног савета показују да је у 2017. задржан приближно непромењен степен наплате пореза у односу на претходну годину, односно да су исцрпљени ефекти повећања наплате пореза услед појачаних теренских контрола. То значи да у 2017. престају да се повећавају порески приходи услед сузбијања сиве економије (која је у Србији и даље већа него у упоредивим земљама), а могуће је да су због неререформисане Пореске управе угрожени и добри резултати остварени у претходним годинама. Због тога сматрамо да би модернизација Пореске управе морала да буде један од приоритета економске политике у 2018. години. Добар план трансформације Пореске управе већ постоји и његово спровођење би се, уз евентуалне мање оперативне модификације, требало убрзати.