



Република Србија
Фискални савет

РЕЗИМЕ ИЗВЕШТАЈА „ОЦЕНА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2013. ГОДИНУ, ПРЕДЛОГА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ И БУДУЋИХ ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА“

Оштро смањивање фискалног дефицита и заустављање раста јавног дуга су најважнији задаци економске политике, јер је у противном криза неизбежна. Јавне финансије у Србији се још увек налазе на неодрживој путањи. Последњи одговор Владе на неповољна фискална кретања садржи три групе мера: 1) ребаланс буџета Републике – којим би се оствариле одређене уштеде до краја 2013. године, 2) ограничење раста пензија и плата у јавном сектору у наредних годину и по – за смањење дефицита у 2014. години и 3) структурне реформе – како би се оствариле уштеде у средњем року и дошло до трајног оздрављења јавних финансија. Фискални савет снажно подржава најављено отпочињање структурних реформи и тај део Владиног програма оцењујемо најповољније. Листа предложених реформи би, међутим, морала да укључи пензијску реформу која је неоправдано изостављена. Ребаланс којим се смањују расходи буџета био је неопходан, али Фискални савет задржава одређену резерву у оцени његовог садржаја. Ограничење индексације плата и пензија до краја наредне године је фискално одговорна мера, али неће бити довољна за потребно смањење дефицита у 2014. години. У складу са Владиным мерама, овај извештај Фискалног савета се може читати кроз три велике целине: у првој дајемо оцену предложених структурних реформи, у другој оцену ребаланса буџета, а у трећој прогнозе могућих фискалних кретања у 2014. години и у средњем року.

Фискални савет у потпуности подржава опредељење Владе да отпочне неке од најважнијих структурних реформи. Влада је направила план завршетка реструктурирања друштвених предузећа и најавила заокрет у управљању јавним предузећима. Иако је у новембру 2012. године у Фискалној стратегији већ био представљен уопштени план за решавање проблема предузећа у реструктурирању, тек је најновијим предлогом направљен суштински помак. План је сада разрађен, постоје прецизно дефинисани рокови за решавање различитих случајева и по први пут су предвиђена и укључена у буџет неопходна средства за његову реализацију. Са нешто мање детаља најављена је реформа појединачних јавних (и државних) предузећа (Србијагас, ЈАТ, Галеника, Дунав осигурање, Железнице Србије и Ресавица). Реформе које се односе на јавна и друштвена предузећа у реструктурирању су не само неопходне из угла фискалне консолидације, већ би знатно повећале ефикасност домаће привреде, унапредиле пословни амбијент и убрзале привредни раст, па се од тога не сме одустати. Фискални савет подржава и друге најављене реформске циљеве Владе које се односе на побољшање наплате пореских прихода, смањење броја запослених у јавној управи и

реформу тржишта рада. Свесни смо, међутим, чињенице да за реализацију ових циљева још увек нису створени сви потребни услови попут припреме јасних секторских планова за смањење запослених, договора са синдикатима, решавања бројних техничких питања и друго, па подржавамо Владу у намери да, што је могуће брже, заврши ове процесе.

Одлука о ребалансу буџета већ средином године је исправна, али процењујемо да ће дефицит Републике – уместо ребалансом планираних 178 млрд динара – износити око 200 млрд динара. Дефицит републичког буџета је у првих пет месеци 2013. године достигао 93,6 млрд динара, па је постало извесно да би, без реакције Владе, могао да до краја године буде готово двоструко већи од оптимистично планиране 122 млрд динара из првобитног Закона о буџету. Влада се определила да у датим околностима већ средином 2013. предложи ребаланс буџета којим би се смањили поједини расходи и тако ограничио дефицит Републике на 178 млрд динара, што је у начелу исправна политика. Фискални савет, међутим, оцењује да ребаланс није потпуно одговарајући, јер су пројекције прихода буџета оптимистичне, а ни све предвиђене уштеде се највероватније неће остварити. Процењујемо стога да би дефицит републичког буџета у 2013. години могао да износи око 200 млрд уместо планираних 178 млрд динара. На нивоу укупне државе, дефицит би, уместо планираних 5,2% БДП-а, могао да износи око 6% БДП-а и са тим високим дефицитом би се ушло у 2014. годину.

Влада још увек нема програм за осетније смањење дефицита у 2014. години. Једина значајнија мера штедње која се планира у 2014. години је релативно ниска индексација плата и пензија од 0,5% у октобру 2013. године, 0,5% у априлу 2014. године и 1,5% у октобру 2014. године. Оваква индексација ће донети уштеде у буџету од око 1% БДП-а, али то ипак неће бити довољно за осетније смањење дефицита у 2014. години. Један од разлога је и то што ће готово половина ових уштеда бити одмах потрошена на повећање расхода за камате на јавни дуг. Наиме, снажан раст јавног дуга има за последицу велики раст трошкова камата. У претходних пет година буџетска издвајања за плаћање камата су у просеку расла за око 0,4% БДП-а годишње и сличан раст очекујемо и у 2014. години. Постоји међутим ризик да овај раст буде чак и већи, јер се погоршавају општи услови задуживања на светском тржишту, а каматне стопе на задуживање Србије у претходном месецу расту још и брже него у другим земљама. Зато је до краја године потребно донети нове, оштре мере штедње, јер се без њих фискални дефицит у 2014. години неће довољно смањити (оцена Фискалног савета је да је за одрживост јавних финансија потребно смањење дефицита у 2014. години од преко 2% БДП-а у односу на 2013. годину). Фискални савет предлаже да најважнија од додатних мера буде привремено увођење солидарног пореза на надпросечне пензије и зараде у јавном сектору, како би највећи део неопходног прилагођавања био преваљен на оне са највишим примањима.

Фискална консолидација је потребан услов за привредни раст, али она сама није довољна. Успешна фискална консолидација је од кључног значаја за привредни раст, јер се у супротном могу очекивати криза јавног дуга, висока инфлација и друге последице које државу могу гурнути у дубоку рецесију (најсвежији примери су кризе у Грчкој и Португалу). Ипак, фискална консолидација представља само део ширих мера које воде ка привредном расту. Због тога Влада мора да, поред смањење фискалног дефицита и заустављања раста јавног дуга, спроведе и додатне реформе које имају за циљ поправљање привредног амбијента. Део тих реформи се већ предлаже Програмом мера за реформу јавног сектора и он се односи на реформу државних и јавних предузећа, реформу тржишта рада и скраћивање процедура за издавање грађевинских

дозвола. Неопходно би било ову листу проширити и на друге области које битно утичу на привредни амбијент попут гиљотине прописа, заштите тржишне конкуренције, повећање ефикасности правосудног система и друге.

Влада је предложила добар програм за завршетак реструктурирања друштвених предузећа. Иако директне субвенције за ове предузећа нису велике, она заправо годишње коштају државу најмање 750 млн евра; осим директних субвенција које добијају из буџета та предузећа не плаћају своје пореске обавезе према држави, рачуне за електричну енергију, комуналне услуге, нити измирују све обавезе према привреди. Проблем због ког се више од десет година одлагало решавање судбине ових предузећа је што се поменути индиректни трошкови никада нису третирали као стварни и што је у њима запослен велики број радника (око 60.000) од којих ће већи део остати без посла. Премда Фискални савет подржава садашњи план Владе, напомињемо да постоје и одређени ризици да се неће све завршити како је планирано. Највећи ризик је тај што су кључни изазови остављени за 2014. годину када се планира завршетак реструктурирања великих система (ИМР, 14. Октобар, ФАП, Прва петолетка и други).

Влада најављује крупне промене у пословању јавних предузећа са губицима, али без детаљније разраде тих најав. Највеће губитке од свих јавних и државних предузећа остварује Србијагас и они су у 2012. години износили око 35 млрд динара. Уз све то, држава је у претходним годинама гарантовала задуживање овог предузећа за текућу ликвидност у износу од око 800 милиона евра и сада је принуђена да преузима обавезу враћања тог дуга. Иако нам из достављеног материјала о плану реформе јавних предузећа није јасно на који начин ће ово предузеће у будућности пословати без губитака, подржавамо најаву Владе да коначно обустави скупо кредитирање несолвентног Србијагаса. Сличну подршку дајемо и планираном смањењу директних субвенција за Железнице Србије и рудник Ресавица, премда бисмо и овде били много сигурнији да ће се најављене уштеде и остварити уколико бисмо имали информацију на који начин ће ова предузећа надокнадити будући мањак средстава. На крају, сматрамо да је реструктурирање и приватизација Галенике и Дунав осигурања оправдана, а да је могуће стратешко партнерство са Етихад-ом у компанији ЈАТ прилика коју Влада никако не би смела да пропусти.

У склопу реформи најављена је и рационализација броја запослених у јавном сектору. Постоје релевантне анализе које указују на вишак запослених у јавном сектору и Фискални савет је на то указивао у више наврата. Смањивање броја запослених, међутим, неће бити лак задатак. Досадашња пракса је показала да добровољни одласци уз отпремнине нису довели до знатнијег смањења броја запослених, а постоје индиректни докази да је таква „рационализација“ броја запослених као узгредни ефекат имала смањење ефикасности јавног сектора, пошто су чешће прилику да оду користили најбољи и најпотребнији радници. Дакле, за решење овог проблема мора се одустати од принципа добровољности, а то значи да ће бити неопходна детаљна евиденција свих запослених, израда секторских планова за смањење броја запослених и промена радног законодавства. Уз све то, снажни отпори синдиката и различитих интересних група су готово извесни. Фискални савет сматра да је рационализација броја запослених у јавном сектору једна од кључних реформи и подржава њено спровођење.

Упадљив је изостанак пензијске реформе из Владиног пакета реформи. Садашњи пензијски систем је и неодржив и неправедан и неопходно је што пре започети његово реформисање. Основна одступања пензијског система Србије у односу на сличне системе у Европи су већ неко време позната. У Србији се, на пример, не прави разлика у висини пензије у односу на очекивану дужину њеног коришћења; то

има фискални трошак али је пре свега неправедно, јер ће они који се пензионишу са 55 година у просеку примати пензију 10 година дуже од оних који се пензионишу са 65 година. Уз то, услови за бенефицирани радни стаж су у Србији превише великодушни, а разлика у старосној граници за пензионисање жена и мушкараца је највећа у Европи. Напомињемо и то да је отпочињање пензијске реформе у првој половини 2013. године била и обавеза Владе, будући да је тако предвиђено усвојеном Фискалном стратегијом за 2013. годину. У 2013. години, међутим, не само што није отпочела пензијска реформа, већ је она сада чак и избрисана са листе планираних реформи. Имајући овакво искуство у виду, поставља се питање колику кредибилност има обавезивање Владе и на друге предложене реформе.

Ребалансом буџета признато је велико подбацавање јавних прихода у односу на план. Мањак прихода је главни разлог великог дефицита у 2013. години, због чега се и предлаже ребаланс буџета. Посебно је изражено подбацавање прихода од пореза на додату вредност, акциза, пореза на добит, а у израженом паду су и непорески приходи. Структура и величина одступања од плана указује на то да су основни разлози одступања: 1) оптимистично планирање већине прихода приликом израде буџета у новембру 2012. године; 2) промена макроекономског окружења (пре свега нижа инфлација од очекиване), али и несумњиво, 3) осетно повећање пореских утаја и пореске недисциплине. На повећање пореских утаја јасно упућује податак да су поједини порески приходи прикупљени у много мањем износу него што би то могло бити објашњено променом пореских основица (падом домаће тражње, на пример) и променом пореских стопа.

Фискални савет процењује да ће приходи републичког буџета бити за око 15 млрд динара додатно мањи од оних из ребаланса. У ребалансу су пројекције прихода смањене за 92,3 млрд динара у односу на оне из Закон о буџету за 2013. годину. Фискални савет, међутим, процењује да би они могли да буду за још око 15 млрд динара нижи у односу на ребаланс. Одступања у односу на последњу процену Владе имамо код акциза и ПДВ-а, док су могући додатни подбачаји и на неким другим ставкама, као што су порез на добит, порез на доходак и царине. Уколико у наредна 2 до 3 месеца, Влада максимално озбиљно приступи спровођењу планираних мера за побољшање наплате пореза, постоји потенцијал да одступање прихода републичког буџета буде нешто мање од процењених 15 млрд.

Расходи републичког буџета су ребалансом буџета смањени за око 36 млрд динара. Да није дошло до ребаланса буџета, расходи би у 2013. години вероватно били извршени у складу са планом. Прецизније, неки расходи би били извршени преко, а неки мање од плана, што би у укупном збиру дало очекивани резултат. Промене које су унете ребалансом буџета односе се на смањење трансфера фонду ПИО од 16 млрд динара (што је индиректна последица промене стопа пореза на зараде и доприноса) и на уштеде у нето износу од око 20 млрд динара. Израз *нето* користимо, јер су заправо планиране веће уштеде, од преко 35 млрд динара (највише субвенције и капитални расходи), али ће у исто време доћи и до повећања расхода за око 15 млрд динара по различитим основама (преузимање плаћања камата на кредите Србијагаса, повећање средстава за Транзициони фонд, финансирање РТС-а и друго).

Оцењујемо да ће расходи ипак бити за око 10 млрд динара већи од оних који се планирају ребалансом. Постоје, наиме, ризици да се неке од амбициозно планираних уштеда не остваре у потпуности. Фискални савет је, на пример, још раније указивао на ризик да се пробије првобитно планирани оквир за субвенције у пољопривреди, јер смо сматрали да он није довољан да финансира сва законска права која остварују пољопривредници. Ребалансом се, међутим, планира његова додатна

редукција, што сматрамо тешко изводљивим. Уочили смо и неке друге, не баш очекиване уштеде, попут смањења субвенција Железницама Србије и смањења издвајања за робне резерве, према чему, због изостанка пратећег објашњења, имамо одређене резерве. На крају, могуће је да су и пројекције неких расхода, попут трансфера фонду ПИО и расхода за плаћање камата, оптимистичне.

Јавни дуг наставља да расте и на крају 2013. године лако може да достигне и 65% БДП-а. На крају маја јавни дуг је износио 62,8% БДП-а и у претходна три квартала, када је порастао за 3,2 млрд евра, остварује рекордан раст. Премда се у јавности могу чути и подаци да је однос јавног дуга према БДП-у знатно мање од 62,8%, то је најчешће последица неких, методолошки неисправних тумачења односа јавног дуга у БДП-у током године и искључивања дуга локалне самоуправе. И друга тврдња која се износи у јавности – да се јавни дуг током 2013. стабилизује, па чак и опада – погрешна је. Још једном наглашавамо да се јавни дуг дугорочно може стабилизovati и смањити само смањењем фискалног дефицита, те да висок дефицит од око 6% БДП-а, који ће се остварити у 2013. години никако не може стабилизovati јавни дуг на тренутном нивоу. Дакле, само оштрим смањењем фискалног дефицита (уз ограничавање издавања државних гаранција) може се, прво, спречити избијање кризе јавног дуга, а затим и испоштовати законска обавеза о висини јавног дуга коју Владе Србије има према Закону о буџетском систему.

Чак и када би се оствариле све мере из Владиног програма за реформу јавног сектора, то не би било довољно за фискалну стабилност у 2014. години и у средњем року. Мере Владе које се односе на уштеде до краја године, реформу државних и друштвених предузећа, најаву смањивања броја запослених у јавном сектору, као и планирану ниску индексацију пензија и зарада у октобру 2013. и током 2014. године – у начелу су добре и Фискални савет их подржава. Оцењујемо, међутим, да све ово неће бити довољно за избегавање кризе јавног дуга на средњи рок. Наиме, чак и када би се у потпуности остварили сви изнети планови Владе, путања раста јавног дуга неће моћи да се преокрене до 2017. године. Да би се путања јавног дуга преокренула у краћем року и тако избегла врло могућа криза, у 2014. години је неопходно остварити додатне уштеде које процењујемо на најмање 1% БДП-а.

Увођење привременог солидарног пореза могло би да обезбеди око 0,6% БДП-а, што је преко половине неопходних уштеда у 2014. години. Фискални савет предлаже увођење пореза од 10% који се обрачунава на износ пензија преко 25.000 динара и на износ плата у јавном сектору преко 40.000 динара. Опорезовао би се, дакле, само износ примања преко наведених граница што значи да: запослени са платом од 40.000 динара не би имао умањење плате; запосленом са платом од 50.000 динара би се плата умањила за 1.000 динара; а запосленом са платом од 200.000 динара би се плата умањила за 16.000 динара. Солидарни порез би се односио на све запослене у јавном сектору укључујући и јавна предузећа и независне државне институције попут Фискалног савета, ДРИ и НБС.

За неометано функционисање јавних финансија неопходно је да држава до краја године обезбеди око 2,7 млрд евра, а у 2014. додатних 4,5 млрд евра – што ће бити велики изазов. Наведена средства су неопходна за финансирање фискалног дефицита и отплату доспеле главнице јавног дуга. Уз све ово постоје ризици додатних државних интервенција у банкарском сектору или ризици да држава преузме на себе враћање неког од гарантованих дугова јавних предузећа. Мало је вероватно да ће сва потребна средства до краја 2013. и у 2014. моћи да се обезбеде билатералним преговорима са кредиторима или приватизацијом јавних предузећа. Због тога ће јавне финансије у Србији у наредном периоду зависити и од тога како ће тржиште проценити

опредељеност Владе за спровођење реформи и смањивање дефицита у кратком и средњем року. Уколико мере Владе не буду довољно уверљиве, каматна стопа на задуживање Србије би лако могла да премаши и 7% – што ће тешко моћи да се отплаћује.

Фискални савет сматра да је потребан нови споразум са ММФ-ом. Будући да стабилност јавних финансија у Србији зависи од позајмица инвеститора са финансијских тржишта, мора им се гарантовати да су мере Владе довољно снажне и кредибилне за преокрет путање јавног дуга. Најбољу гаранцију би могао да обезбеди аранжман са ММФ-ом и сматрамо да ће без тога бити тешко да се избегне снажан раст каматних стопа на задуживање Србије и могућа криза.