



ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2015. ГОДИНУ

Резиме

Предлогом буџета за 2015. годину планиран је дефицит Републике од 191 млрд динара (4,9% БДП-а), док је очекивани мањак на нивоу опште државе већи - око 6% БДП-а. У предлогу буџета за 2015. годину јавни приходи Републике су предвиђени на нивоу од 924 млрд динара док су очекивани јавни расходи већи и износе 1.116 млрд динара. Планирани мањак у републичком буџету стога је 191 млрд динара (4,8% БДП-а), а то је само део укупног фискалног дефицита опште државе. Поуздане информације о буџету свих осталих сектора опште државе (фондови социјалног осигурања, локалне самоуправе и ЈП „Путеви Србије“) још увек нису јавно доступне. Процењујемо, међутим, да би стварни дефицит државе могао бити за око 40 млрд динара већи и износити преко 230 млрд динара (око 6% БДП-а).

Буџет за 2015. годину тек је први корак у трогодишњем програму фискалне консолидације која има за циљ оздрављење јавних финансија и стабилизацију јавног дуга. Републички буџет за 2015. годину би требало да допринесе смањењу дефицита опште државе за око 1,3% БДП-а, то јест са процењених преко 7% БДП-а у 2014. на приближно 6% БДП-а. То је, међутим, тек део укупног планираног смањења дефицита у средњем року због чега су адекватне мере фискалне консолидације неопходне и током 2016. и 2017. године. Иако конкретни планови Владе за средњорочну фискалну политику нису познати (још увек није објављена Фискална стратегија за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину), на основу доступних докумената могуће је реконструисати основне циљеве за наредне три године. Фискални дефицит у 2017. години би требало да износи 3,8% БДП-а, што је смањење за нешто мање од 4% БДП-а у наредне три године, док би се јавни дуг, према очекивањима Владе, стабилизовао на нивоу од око 79% БДП-а.

Предвиђено трогодишње смањење буџетског дефицита није довољно за стабилизацију и смањење јавног дуга до 2017. године – неопходно је амбициозније смањење дефицита или продужетак консолидације. Предочени планови фискалне консолидације указују да ће прилагођавање бити мање од потребног за остварење основног циља фискалне консолидације, а то је стабилизација и заокрет растуће путање јавног дуга у предвиђеном року. На основу планиране путање буџетских дефицита од 2015. до 2017. године и стопа привредног раста на које Влада рачуна - уз разумне претпоставке о будућем кретању реалног девизног курса и реалних каматних стопа, јавни дуг није могуће стабилизовати пре 2018. године и то на нивоу од преко 80% БДП-а. Да би постављени циљ био достижан у 2017. години буџетски дефицит би се морао

спустити на око 3% БДП-а, а то значи да постојећем плану фискалног прилагођавања тренутно недостаје готово 1% БДП-а додатних уштеда.

Привредни раст у средњем року ће сасвим извесно бити мањи од предвиђеног што план за стабилизацију јавног дуга чини још мање реалистичним. Прогнозирани пад привредне активности у 2015. години од 0,5% реално је процењен, међутим, прогнозе средњорочног раста од 1,5% у 2016. и 2% у 2017. години су оптимистичне и тешко достижне (нарочито у 2016. години). Званичне процене привредног раста у 2016. години су у највећој мери засноване на осетном расту приватне потрошње који, сматрамо, није заснован на реалним основима и по свему судећи није ни могућ. Само по основу привредног раста који ће бити мањи од предвиђеног, јавни дуг ће се у 2017. години приближити нивоу од око 85% БДП-а. Напомињемо да су конкретне мере фискалне политике у 2016. и 2017. години и даље непознаница па стога није ни могуће оценити реалистичност планираних уштеда у средњем року. Постоји ризик да је, поред прогноза макроекономских кретања, и укупно планирано смањење буџетског дефицита оптимистично.

Изостанак благовременог објављивања средњорочне фискалне стратегије представља озбиљно нарушавање буџетске процедуре и онемогућава давање целовите оцене буџета за 2015. годину. По Закону о буџетском систему, Влада је била у обавези да средњорочну фискалну стратегију усвоји до јуна 2014. године. Парламентарни избори и формирање нове Владе, а потом и преговори са ММФ-ом условили су одлагање усвајања кључног документа у коме се дефинишу економска и фискална политика у средњем року. Разматрање Предлога закона о буџету за 2015. годину без усвојене фискалне стратегије није само питање непоштовања прописаног буџетског календара, већ суштински онемогућава сагледавање предлога буџета у функцији очекиване фискалне консолидације. Наиме, задатак фискалне стратегије је да дефинише опште циљеве економске политике, мере којима би се ти циљеви реализовали уз процену њихових ефеката (узимајући у обзир очекивана макроекономска кретања) у трогодишњем периоду. Годишњи буџет би стога требало да представља конкретизацију стратешких циљева Владе, а анализом буџета независно од средњорочног оквира није могуће дати поуздану оцену одрживости економских политика.

Две најважније мере за структурно смањење дефицита у 2015. години су смањења издвајања за плате и пензије и обустављање издавања нових гаранција за покривање губитака јавних и државних предузећа. Од новембра 2014. године плате веће од 25.000 динара у јавном сектору, укључујући јавна и државна предузећа, умањене су за 10%. Пензије су умањене прогресивно (22% преко износа од 25.000 динара и 25% преко износа од 40.000), што би одговарало њиховом линеарном смањењу од 5%. Уз то, планирано је смањење броја запослених у јавном сектору у 2015. од око 5%. Из угла јавних финансија, укидање издавања државних гаранција за покривање губитака јавних и државних предузећа заправо још увек не доноси уштеде, али зауставља даљи раст буџетских расхода за ова предузећа. Уз ове најбитније мере за трајно смањивање фискалног дефицита, Влада је предвидела и смањивање права на пољопривредне субвенције, повећање таксе за транзит гаса и неке промене у Закону о јавним набавкама које смањују привилегије домаћих понуђача. Све ове структурне мере заједно утичу на трајно смањивање дефицита за око 2% БДП-а (до 650 млн евра).

За планирано смањење броја запослених у јавном сектору у 2015. нису припремљени јасни планови, методе и критеријуми, што може да угрози успешну реализацију ове мере. На основу планираних мањих издвајања за зараде у буџету види се да је план да се у 2015. години број запослених у јавном сектору смањи за око 5%

(око 27.000 запослених). Убедљиво највећи број запослених у јавном сектору обавља неопходне и осетљиве друштвене функције – образовања, здравства и безбедности – због чега се смањењу њиховог броја мора врло пажљиво приступити. Влада, међутим, још увек није припремила прецизне планове, темељне анализе и објективне критеријуме за смањивање броја запослених. Због тога ће у 2015. години ова мера да се спроводи природним одливом у пензију (уз забрану новог запошљавања) и, пошто ово вероватно неће бити довољно, отпуштањима до остварења зацртаних циљева. Због недостатка планова рационализације, та отпуштања највероватније неће моћи да буду довољно добро таргетирана. Овакве мере за смањење запослености позитивне ефекте могу имати само у ограниченом, врло кратком, року, па због тога морају бити и ограниченог трајања. Фискални савет очекује од Владе да током 2015. године припреми детаљне анализе, на основу којих ће отпочети права, економски пожељна, рационализација јавног сектора.

Обуставања нових гаранција за финансирање губитака јавних предузећа подразумева преокрет у кратком року у пословању Србијагаса, ЕПС-а и приватизацију Железаре Смедерево. Главни проблеми убедљиво највећег губиташа у земљи, Србијагаса, односе се на испоручен а ненаплаћен гас домаћем петрохемијском комплексу (Азотара, Петрохемија и Метанолско-сирћетни комплекс). Судбина ова три поменута предузећа се дакле мора решити већ почетком 2015. године или ће Србијагасу ускоро бити неопходне нове државне гаранције. ЕПС до сада није био непосредно на терету буџета, али приметно погоршање његовог пословања указује да би то могло да се деси – што би онда због величине овог предузећа вероватно потпуно урушило јавне финансије Србије. Проблеми ЕПС-а су изузетно комплексни и односе се на: вишак запослених, проблеме у наплати испоручене струје, губитке у дистрибутивној мрежи услед техничке застарелости, али и крађа, организационе проблеме, ниске цене, а на све то су дошле и поплаве које су имале велики негативан утицај на пословање ЕПС-а.

Процене јавних прихода и расхода у буџету су у највећој мери објективне, а планирани фискални дефицит реалистичан. Порески приходи републичког буџета адекватно су пројектовани, у складу са очекиваним кретањем макроекономских агрегата који пресудно утичу на њихов ниво (привредни раст, приватна потрошња и стопа инфлације). За разлику од израде буџета за 2014. годину, када су у буџетске пројекције унапред укључени додатни приходи од сузбијања сиве економије (а који су изостали), иста грешка није поновљена што такође доприноси објективности планираног нивоа пореских прихода. Највећи ризик за остваривање очекиваног износа јавних прихода потиче од могуће оптимистично планираног нивоа непореских прихода. Предвиђени ниво буџетских расхода највећим делом адекватно одражава предузете (умањење зарада у јавном сектору и пензија) и планиране мере фискалне политике у 2015. години (смањивање запослености у јавном сектору, решавање статуса предузећа у реструктурирању и проблема у Србијагасу, ЕПС-у, Железницама, раст јавних инвестиција итд.). У случају недоследног спровођења планираних мера постоји изражен ризик да буџетски расходи знатно одступају од планираног нивоа.

У 2015. години планиран је пораст јавних прихода за око 30 млрд динара, углавном због очекивања већих непореских прихода. Скроман раст пореских прихода од око 5 млрд очекиван је имајући у виду макроекономска кретања, а највећим делом је последица законом планираног повећања номиналних износа акциза. Планирани непорески приходи су за око 25 млрд динара већи од реализације у 2014. години због увођења накнаде за обавезне резерве нафте (7 млрд), очекивања знатно веће добити јавних предузећа (за око 8 млрд), али и чињенице да ће се средства од

смањења плата за 10% у делу јавног сектора који није под контролом буџета Републике (преко 14 млрд) уплаћивати на посебне рачуне непореских прихода (локални ниво власти, јавна предузећа, НБС). Имајући у виду да су износи дивиденди које су у буџет уплаћивала јавна предузећа у претходним годинама били волатилни и обично знатно мањи, постоји изражен ризик да ови приходи ипак буду остварени у мањем износу од планираног. Због непоуздане статистике запослености и зарада у јавним предузећима није могуће са сигурношћу проценити да ли ће средства по основу смањења плата заиста бити наплаћена у планираном износу од преко 9 млрд динара.

За реализацију буџетских пројекција прихода од пресудног значаја је добра координација фискалне и монетарне политике. Просечна инфлација у 2014. години (од око 2%) знатно је нижа од вредности која је коришћена за фискалне пројекције при изради буџета за 2014. годину (5,5%), што је био један од основних узрока великог подбачаја прихода у 2014. години од око 30 млрд динара. За 2015. годину пројектована је просечна стопа инфлације од 2,7%, сматрамо реалистично. Међутим, уколико и у 2015. години стопа инфлације буде знатно нижа од циљаног коридора НБС (као током већег дела 2014. године), прикупљени приходи би могли бити осетно мањи од планираних, а остваривање фискалних циљева Владе озбиљно угрожено.

Планирани расходи републичког буџета у 2015. години су за око 6 млрд мањи у односу на ребаланс буџета за 2014. годину, уз озбиљне промене у њиховој структури. Издвајање за плате запослених у јавном сектору биће за око 22 млрд мање у односу на 2014. годину, због смањења масе зарада за преко 10% (умањење основице за 10% за плате преко 25.000 динара и планирано смањење броја запослених). Трансфери фондовима обавезног социјалног осигурања биће мањи за око 6 млрд динара, превасходно због пада трансфера ка ПИО фонду услед смањивања масе пензија за око 5%. Буџетом за 2015. годину планирани су и нешто нижи расходи за субвенције (углавном због смањења субвенција у пољопривреди за око 6 млрд динара), као и уштеде на расходима за робу и услуге од око 7 млрд динара. Упоредо са смањивањем већег броја расходних ставки, део расхода се неминовно повећава што у укупном збиру резултује скромним смањењем укупних расхода. Због раста јавног дуга за готово 10% БДП-а у 2014. години, издвајања за камате повећавају се за чак 19 млрд динара. Такође, раст расхода за социјалну заштиту последица је планираног решавања ситуације предузећа у реструктурирању и по том основу буџетирања отпремнина за раднике који ће остати без посла. Највећи раст расхода је, међутим, последица методолошке промене при изради буџета, то јест транспарентног укључивања 31 млрд динара расхода за отплату активираних гаранција јавних предузећа, који су раније третирани као расходи „испод црте“.

Отплата активираних гаранција јавних предузећа губиташа и буџетска подршка несолвентним банкама коначно је укључена на релативно транспарентан начин у буџет. Фискални савет је у више наврата указивао на методолошки, али и суштински, пропуст буџетског процеса у коме директни трошкови државе за покривање неуспешног пословања предузећа и банака у државном власништву нису били укључивани у буџет. Експлицитно навођење износа за отплату активираних гаранција јавних предузећа од 31 млрд динара представља важно унапређење буџетског процеса јер ће буџет убудуће реалније одражавати стваран ниво буџетске потрошње (без скривања расхода „испод црте“). То је уједно и основни разлог због чега су и поред великих уштеда од смањивања плата и пензија укупни расходи смањени тек за око 6 млрд динара у односу на ребаланс 2014. године. Фискални савет је посредно, сагледавајући појединачне гарантоване кредите јавним предузећима проценио да се убедљиво највећи део планираног износа односи на отплату кредита

Србијагаса (око 19 млрд динара), а затим Железница Србије (5 млрд), Железари Смедерево (3 млрд) и у нешто мањем износу Галенике и ЈАТ-а. Сматрамо оправданим да се у предлог буџета убудуће, поред навођења укупне суме, излистају и појединачни износи активираних гаранција са предузећима на која се односе. На тај начин би Народна скупштина али и читава јавност били у потпуности упознати са начином трошења буџетских средстава.

И поред нижег буџетираног износа за око 13 млрд, суштинског заокрета у политици субвенција нема, осим смањења подстицаја у пољопривреди. Субвенције би у 2015. години требало да буду мање за око 13 млрд динара у односу на ребаланс. Међутим, имајући у виду да је у ребалансу исплата акумулираних доцњи за субвенционисане кредите банака у износу од 8 млрд књижена као субвенција, стварно смањење је тек око 5 млрд. Смањење планираног износа за субвенције последица је планиране промене права пољопривредних произвођача за подстицаје из буџета (са око 34 млрд на 28 млрд динара). Напомињемо да је за ефектуирање ових уштеда неопходно упоредо са усвајањем Закона о буџету променити и законска решења која у овом тренутку пољопривредницима дају већа права и тако ограничити износ субвенција и број корисника у складу са буџетом.

Постоје ризици да одређени расходи у 2015. години буду већи него што је планирано буџетом. Буџетом за 2015. годину нису предвиђена никаква средства за интервенције државе у банкарском сектору или покривање губитака јавних предузећа (попут субвенције Србијагасу од 9 млрд динара у 2014. години). У случају да се и наредне године појави потреба за интервенцијом у финансијском сектору (а члан 34 Предлога закона о буџету дозвољава задуживање у случају ванредних околности до 100 млн евра), укупни расходи би пробали буџетирани оквир. Постоје и индиције да би неке планиране субвенције могле бити недовољне за функционисање предузећа у државном власништву. Субвенције Железницама се смањују из године у годину, без јасног плана реструктурирања ове компаније, и постоји оправдана бојазан да би буџетирана средства могла бити недовољна за исплату зарада током читаве 2015. године. Такође, субвенције јавном сервису, иако благо повећане, могле би се испоставити недовољним имајући у виду да је укинута претплата (која је наплаћивана у делу 2014. године). Непланирани расходи би могли да проистекну из пресуда судова и казни које плаћа држава због изгубљених спорова. Током 2014. године, ови расходи су нагло скочили за око 5 млрд динара па не искључујемо могућност да ће се слично догодити и наредне године.

Могуће је да расходи буду и мањи него што је буџетирано – пре свега уколико држава буде неефикасна у остваривању планираних политика. Решавање статуса предузећа у реструктурирању било је планирано и за 2014. годину, а средства неопходна за исплату отпремнина била су укључена у буџет. Како је читав процес одложен за 2015. годину остварена је буџетска „уштеда“, а заправо је само одложена обавеза за следећу годину. Стога, уколико Влада не буде у потпуности доследна у завршавању процеса реструктурирања, могуће је да исплаћене отпремнине буду ниже од буџетираних и по том основу поново се остваре „уштеде“. Напомињемо, међутим, да би то било у потпуној супротности са намерама Владе да у најкраћем могућем року побољша домаћи привредни амбијент. Други ризик тиче се, већ традиционално, неефикасног извршења јавних инвестиција. Предлогом буџета планиран је раст капиталних расхода у 2014. години, али је за то потребна темељна промена у државном извршавању инвестиција. Јавне инвестиције су недопустиво ниске и представљају ограничење привредном расту, а из године у годину њихова реализација подбацује за чак 10 – 20 млрд динара.