



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

Мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину

Резиме

Нацрт Фискалне стратегије прописује одговарајући, низак фискални дефицит који гарантује макроекономску стабилност и представља добар основ за израду буџета. Први пут од 2011. нацрт Фискалне стратегије припремљен је пре почетка израде буџета за наредну годину. То наговештава да ће напослетку почети да се поштује законом дефинисан буџетски календар који почиње припремом Фискалне стратегије, наставља се израдом годишњег буџета, а завршава се усвајањем Завршног рачуна буџета. Важан међукорак је усвајање ревидиране Фискалне стратегије почетком октобра, која даје чврст оквир за буџет у 2020. години и планове за 2021. и 2022. Основна сврха примедби и препорука изнетих у овом извештају јесте да се значајно унапреди нова, ревидирана верзија Стратегије и онда на основу ње припреми буџет за 2020. годину. Поштовање изнете буџетске процедуре омогућиће да се годишњи буџети праве у складу с промишљеним средњорочним циљевима економске политике уз јасна и објективна правила о расту пензија и плата у општој држави, предвидиву измену пореских стопа, транспарентну листу приоритета за јавне инвестиције и друго. Полазећи од ових потреба, оцењујемо да је овогодишњи Нацрт стратегије превалио прву половину пута, те очекујемо значајно унапређену, ревидирану верзију у октобру. Квантитативни фискални циљеви постављени у нацрту Стратегије су оствариви и добро су одабрани. Низак средњорочни дефицит од 0,5% БДП-а одговарајући је за Србију, јер води ка даљем смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у што гарантује економску стабилност. Уз то, смањење јавног дуга аутоматски умањује расходе буџета за камате и тако отвара фискални простор за потребно повећање јавних инвестиција уз очување непромењеног ниског дефицита.

Добри квантитативни циљеви, међутим, нису испраћени кредибилним планом структурних реформи. Као што смо нагостили, нацрт Стратегије јесте на трагу да буде кредибилан документ за вођење средњорочних фискалних политика, али то још увек није у потпуности достигнуто. За пуно оздрављење јавних финансија и одрживо убрзање привредног раста потребно је дефинисати и спровести већи број структурних реформи којих у нацрту Стратегије нема. Реформа система зарада и запослености у општој држави (која се одлаже већ неколико година) помера се Стратегијом даље у будућност, без конкретних назнака како ће да изгледа. У оквиру повећања јавних инвестиција није јасно шта су конкретни приоритети државе и на који начин су изабрани. Нема доброг плана реформи јавних предузећа, најављена пореска реформа (смањење пореза и доприноса на рад) јесте начелно добра, али морала би бити много детаљније разрађена да би приватни сектор могао унапред да планира своје

пословање, а опис активности за унапређење рада Пореске управе пре указује на лутање, него на јасан план државе за ову важну институцију.

Највећи макроекономски проблем Србије је недовољан привредни раст – а нацрт Фискалне стратегије за њега не нуди одговарајуће решење. Привредни раст кључан је макроекономски показатељ од ког зависи одрживо повећање животног стандарда становника. Зато се квалитет фискалних и ширих економских политика оцењује не само (достигнутом) макроекономском стабилношћу, већ и брзином привредног раста земље. Раст БДП-а Србије дужи низ година је незадовољавајући, тј. осетно је спорији од других земаља Централне и Источне Европе. У претходне три године раст БДП-а Србије износио је у просеку 3-3,5%, док су друге земље ЦИЕ у исто време расле по стопи од 4-4,5%. Што је још горе, привредни раст Србије од друге половине 2018. додатно успорава што се не дешава у другим упоредивим земљама. Све ово показује да економске политике које се воде у Србији нису довољно подстицајне за привредни раст и да се морају унапредити и кориговати и у кратком и у средњем року – што би Стратегија, као најважнији стратешки документ Владе за вођење економске политике, морала да садржи. Њен нацрт, међутим, углавном игнорише овај проблем и само мањим делом успева да одговори на њега. Најважније мере из нацрта Стратегије које могу позитивно утицати на привредни раст су планирано повећање јавних инвестиција и смањење фискалног оптерећења рада – али оне нису довољне, нити су детаљно разрађене. Поред тога, изостају кредибилни планови реформи јавних предузећа, унапређења пословног амбијента (где су нпр. огромни проблеми у високој корупцији и недовољном нивоу владавине права), побољшања рада јавне управе, укључујући највеће јавне системе (здравство, просвета) и друго. Уместо потребних фундаменталних реформи нацрт Стратегије као мере за подстицај привредном расту предвиђа дигиталну трансформацију, „иновационе ваучере“, измене Закона о царини и слично, што није спорно, али може бити само добар додаток свеобухватнијим мерама, а не главни план Владе за убрзање привредног раста.

Планирани раст БДП-а од 4% у средњем року није довољно амбициозан, а велико питање је и да ли ће се уопште остварити. Нацртом Фискалне стратегије прогнозирано је да ће Србија од 2020. до 2022. да остварује стопе раста БДП-а од 4% годишње, што приближно одговара тренутном просечном расту земаља ЦИЕ. Ова прогноза за Србију, међутим, има два проблема. Први је то што планирани привредни раст није довољан. Наиме, Србија је након деценије ниског привредног раста пала тек на око 55% економске развијености у односу на просек ЦИЕ, а достизање привредног раста од 4% није довољно да овај заостатак почне да се смањује. Други проблем је у томе што уопште није извесно да ће се прогнозирани привредни раст остварити. Међугодишњи раст БДП-а у првом тромесечју 2019. износио је свега 2,5% (у другим земљама ЦИЕ био је 4,3% у просеку) и биће изазов да се достигне планирана стопа привредног раста од 3,5% у 2019. години. А ако се не достигне ни релативно умерена стопа раста од 3,5% у 2019, под великим питањем је даље убрзање БДП-а и достизање стопе раста БДП-а од 4% у 2020, тим пре што прогнозирано убрзање привредног раста није подржано одговарајућим мерама у нацрту Стратегије.

Планирани фискални дефицит од 0,5% БДП-а добро је одабран циљ који води ка даљем смањењу јавног дуга у односу на БДП. Нацртом Фискалне стратегије планирано је да дефицит консолидоване државе у периоду 2020-2022. остане непромењен у односу на 2019. годину и да износи 0,5% БДП-а. Овако низак фискални дефицит одговарајући је за Србију, јер с једне стране гарантује макроекономску стабилност, а с друге стране има повољан утицај на привредни раст земље. Даље смањивање јавног дуга јесте неопходно за осигурање макроекономске стабилности, јер је његов тренутни ниво од нешто преко 50% БДП-а још увек превисок за земљу

економске развијености Србије. Дефицит од 0,5% БДП-а води ка смањивању јавног дуга у односу на БДП за око 2 п.п. годишње, што је задовољавајући темпо његовог умањења. С друге стране овај дефицит није сувише рестриктиван, јер је већ структурно достигнут – тј. не предвиђа даље мере штедње и дозвољава повећање расхода за пензије и плате у општој држави приближно у складу с растом БДП-а. Штавише, даље смањење учешћа јавног дуга у БДП-у смањује будуће расходе државе за камате и тако ослобађа додатни фискални простор за повећање јавних инвестиција и смањење појединих пореских стопа у средњем року (део смањења расхода за камате долази и од смањења каматних стопа на задуживање земље услед стабилизације јавних финансија). На крају, наставак стабилизације јавних финансија уз смањење јавног дуга добар је циљ и због тога ће се то позитивно одразити на кредитни рејтинг земље и услове задуживања не само јавног, већ и приватног сектора.

Фискални дефицит од 0,5% БДП-а у средњем року у начелу је кредибилно планиран, али потребно је преиспитати пројекције појединих буџетских ставки. Провера пројекција јавних прихода и јавних расхода из нацрта Фискалне стратегије показује да су оне у начелу у реду – што значи и да је и њихов резултат, тј. фискални дефицит од 0,5% БДП-а, планиран кредибилно. Међутим, код пројекција појединачних буџетских ставки постоје одређене, мање неконзистентности које је потребно да Министарство финансија отклони (или појасни) у ревидираној Фискалној стратегији. На пример, Стратегијом је планирано повећање учешћа доприноса у БДП-у у средњем року, што значи да ће наплата доприноса да расте брже од раста БДП-а. Ово можда и не би било толико необично да у исто време није прогнозирано да ће плате у приватном сектору да расту у складу са растом продуктивности, а плате у јавном сектору спорије него у приватном сектору – а то по дефиницији значи да ће основица за наплату доприноса (маса зарада) да расте исто или нешто спорије од раста БДП-а. Наплата доприноса, дакле, није у нацрту Стратегије планирана конзистентно са прогнозираним кретањем њене основице. С тим у вези требало би можда проверити и пројекцију кретања пензија чије се учешће релативно снажно смањује у БДП-у (у 2022. је за 0,6 п.п. мање у односу на 2019. годину). Најављено је да ће будућа индексација пензија да се спроводи по „швајцарској формули“, која у себи укључује и кретање просечних зарада – па би можда требало рачунати на нешто већи раст пензија, тим пре што је у исто време планиран релативно висок раст доприноса. Уз то, и пројекције ПДВ-а су нешто веће од тренутних прогноза Фискалног савета како у 2019, тако и у средњем року, што би ваљало такође проверити приликом израде ревидиране Фискалне стратегије.

Добро је што се Стратегијом планира унапређење и реафирмација фискалних правила. Постигнуту фискалну стабилност сада би требало законски трајно осигурати изменама постојећих фискалних правила и њиховим додатним учвршћивањем – што се нацртом Фискалне стратегије најављује (мада без много детаља). Основни параметри нових фискалних правила не би требало толико да се разликују од претходних. Два кључна сидра за стабилност јавних финансија су: 1) прописивање највеће дозвољене висине јавног дуга и 2) обавезивање државе на трајно низак дефицит (уз дозвољене привремене осцилације за вођење контрацикличне фискалне политике). Максимална висина јавног дуга у Србији свакако би морала бити нижа од мастришке границе од 60% БДП-а, јер је Србија мање економски развијена од земаља ЕУ, па опасност од избијања кризе јавног дуга настаје на његовим осетно нижим нивоима. Управо због тога и неке земље ЦИЕ које су чланице ЕУ у свом законодавству дефинишу горњу границу јавног дуга знатно испод 60% БДП-а (Пољска, Словачка). Трајни фискални дефицит требало би правилима прописати на ниво од око 0,5% БДП-а све док се учешће јавног дуга у БДП-у не смањи на одржив ниво, а после би вероватно било оправдано дозволити и нешто већи структурни дефицит (нпр. 1% БДП-а). Уз јавни дуг и

дефицит, фискална правила требало би да пропишу и одрживу индексацију пензија и плата у општој држави, јер су ово убедљиво највећи јавни расходи чији би неутемељен раст кад-тад урушио јавне финансија (чак и када не би у прво време угрожавали дефицит). Нешто већи изазов од дефинисања квантитативних вредности фискалних правила биће дефинисање санкција и процедура у случају њиховог кршења, будући да искуство претходних фискалних правила показује да је то неопходно, а уз све то потребно је припремити и већи број техничких детаља да би нови систем правила постао оперативан.

Важно побољшање из Стратегије је то што ће бити уведена економски прихватљива „швајцарска“ формула за индексацију пензија уместо садашњег ад хок приступа њиховом повећању. Пензије су највећи појединачни буџетски расход, па је одржив и уређен пензијски систем заснован на објективним параметрима од пресудног значаја за стабилност јавних финансија. Фискални савет је у последње две године у више наврата критиковао претерани уплив извршне власти у пензијски систем. Прво смо се успротивили неоправданом продужењу привременог умањења пензија јер су се још почетком 2018. стекли услови да се оно укине. Влада јесте крајем 2018, са скоро годину дана закашњења, ову привремену меру суспендовала, али је том приликом направила нову грешку коју је Фискални савет критиковао – непотребно је укинула и механизам аутоматског индексирања (повећања) пензија заснован на објективним параметрима. Уместо тога, садашње законско решење предвиђа да Влада у складу са могућностима буџета прописује колико ће бити повећање пензија – што јој даје претерана дискрециона овлашћења која нису уобичајена у другим европским земљама. Фискална стратегија најављује да ће се одустати од ове неуобичајене, ад хок, праксе и да ће се пензије у будућности индексирати по „швајцарској формули“ (комбинација раста потрошачких цена и просечне зараде). Овакав модел индексације релативно је једноставан, економски је прихватљив и познат је у Србији, јер је већ био на снази почетком двехиљадитих. Важан додатак који би осигурао да овакав модел буде трајно одржив јесте дефинисање коридора од 9,5% БДП-а до 10,5% БДП-а којим би било ограничено издвајања државе за пензије. То значи да би се „швајцарска формула“ привремено суспендовала уколико би учешће пензија у БДП-у изашло из тог коридора. Конкретније, пензије би се индексирале само са инфлацијом уколико њихово учешће премаши 10,5% БДП-а, али би се зато дозволила могућност њиховог ванредног повећања уколико примена „швајцарске“ формуле у неком тренутку доведе до њиховог претерано ниског учешћа у БДП-у (испод 9,5% БДП-а).

Стратегија не даје довољно добре елементе на основу којих ће се реформисати систем зарада и запослености у општој држави, а увођење платних разреда још једном је (без образложења) одложено. Процес уређења система зарада и запослености у општој држави започет је још пре пет година, али још увек није донео никакве конкретне резултате. Заправо, у међувремену је дошло до додатног урушавања система услед ад хок повећања зарада по појединачним министарствима (која се спроводе од 2016. године) и продужавања мере забране запошљавања (која је требало да се заврши још 2015. године). Нацртом Стратегије се сада предвиђају две главне мере за регулисање система зарада и запослености у општој држави: 1) увођење платних разреда које је, након још једног одлагања, сада најављено за средину 2020. године и 2) укидање забране запошљавања од друге половине 2019. године. Међутим, прва мера не планира се кредибилно, а друга је недовољна за трајно решавање проблема лоше структуре запослености. Да би најаву о увођењу платних разреда имала потребну тежину, морала би да буде испраћена конкретним параметрима – дефинисањем распона између најниже и највише зараде, роковима у којим ће тренутно издвојени делови јавног сектора (полиција, војска) ући у јединствену регулативу, роком у ком ће се објавити детаљан

регистар запослених и њихових зарада и друго. Недовољну кредибилност најаве Владе да ће реформисати систем зарада још убедљивије илуструје поновно одлагање увођења платних разреда (са краја 2019. на средину 2020. године). То указује на то да је највероватнији прави разлог због ког се ова реформа годинама не спроводи – недостатак политичке воље. Друга мера, укидање забране запошљавања, била је изнуђена пошто је претходно трајање забране довело до озбиљних мањкова запослених у важним деловима јавног сектора. Само укидање забране запошљавања није довољно за одрживо и добро управљање бројем запослених у држави; она треба да се искористи за отклањање тренутно највећих проблема. Истовремено, Влада би требало да уради темељне анализе потреба у јавном сектору којима би се тачно одредило колики је број запослених и са каквим квалификацијама неопходан у свим појединачним секторима државе. Да би се то урадило, неопходни су и планови секторских реформи (просвета, здравство итд.) и почетак њиховог спровођења.

Предвиђено је прихватљиво повећање јавних инвестиција на 4,6% БДП-а у средњем року, али би било добро да се зна и за које конкретне намене. Дугогодишње ниско издвајање за јавне инвестиције спада у ред највећих структурних проблема јавних финансија Србије, због чега Фискални савет стално истиче потребу да се за инвестиције опредељује више буџетских средстава. Повећање јавних инвестиција потребно је због тренутно веома лошег стања инфраструктуре, али и као важан подстицај привредном расту како у кратком року (док трају радови) тако и у дугом року (унапређењем квалитета инфраструктуре). Нацртом Стратегије предвиђено је да се учешће јавних инвестиција у БДП-у постепено повећа са садашњег нивоа од око 4% на 4,6% у 2022, што је важно унапређење у односу на претходну Стратегију којом је било планирано стабилно учешће јавних инвестиција у БДП-у од 4% у средњем року. Важна информација која је, међутим, изостала у нацрту Стратегије јесте списак приоритетних пројеката на које ће се односити планирано повећање јавних инвестиција. Без тога не можемо поуздано да знамо да ли ће се и за колико повећати улагања у областима у којима су она најпотребнија и највише утичу на убрзање привредног раста (путна и железничка инфраструктура, заштита животне средине, здравство и просвета), или су приоритети Владе можда улагања у изградњу спортских објеката, наоружање војске и полиције и друго.

Најављено смањење пореза и доприноса на зараде начелно је добра економска политика коју би требало додатно разрадити. Фискална стратегија исправно препознаје да би будуће пореско растеређење привреде требало усмерити на умањење фискалног оптерећења рада (доприноси и порез на зараде). Тако би дошло до смањења трошкова производње домаће привреде, чиме би се дао добар подстицај расту БДП-а – што не би био у потпуности случај уколико би се пореско растеређење спроводило преко пореза на потрошњу (ПДВ, акцизе), јер би то подстакло и раст увоза. Такође, имајући у виду тренутне пореске стопе у Србији и у земљама ЦИЕ, види се да највише простора за растеређење управо има на доприносима и порезу на зараде, јер су друге пореске стопе у Србији већ међу најнижим у региону (порез на добит на пример). Фискални савет, дакле, снажно подржава намеру Владе да у средњем року смањи фискално оптерећење рада, али напомињемо и то да би следећи важан корак требало да буде да се у ревидираној Фискалној стратегији одреди циљани ниво пореза и доприноса на зараде коме ће се тежити, као и период и динамика прилагођавања у наредним годинама. На овај начин ће се побољшати предвидљивост и кредибилност пореске политике, што ће омогућити приватном сектору да унапред планира своје инвестиције и друге пословне активности.

Модернизација и унапређење рада Пореске управе пресудни су за добро функционисање пореског система, али тај процес прате непотребна одлагања. У последње две године долази до напретка само у појединим сегментима реформе Пореске

управе (смањење броја пореских филијала), док се многе важне мере не спроводе по плану. Један од највећих проблема је то што још увек постоји изразити мањак квалификованих радника на кључним позицијама, попут пореских инспектора. Својевремена дозвола Владе да се запосли нових 100 радника у Пореској управи била је недовољна да се адекватно појачају неопходни људски капацитети, док велики број правних и административних ригидности још увек онемогућава Пореску управу да своје запослене исплаћује у складу са оствареним учинком и на конкурентан начин у односу на приватни сектор. Такође, иако је као један од приоритета још у Стратегији трансформације Пореске управе из 2016. препознат проблем великог броја непореских надлежности које оперативно оптерећују Управу – досадашњи напредак је минималан и разочаравајуће спор, што указује на недовољну посвећеност Владе у изградњи модерне и јаке пореске администрације. Поврх свега тога, сада се јављају додатни ризици у виду руковођења стручним аспектима започете реформе. Иако су у последњој деценији стручњаци ММФ-а надгледали и помагали са стручне стране реформу Пореске управе, Влада Србије сада планира да узме кредит од 50 милиона долара код Светске банке и доведе њихове стручњаке да подржавају трансформацију пореске администрације. Ова одлука ће нужно донети вишемесечна одлагања процеса трансформације, који је препознат и добро дефинисан још пре неколико година.