



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2014. ГОДИНИ И ОСНОВНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА РЕБАЛАНС БУЏЕТА И СРЕДЊОРОЧНО ПРИЛАГОЂАВАЊЕ 2015-2017. ГОДИНЕ

Резиме

Опасност од избијања кризе налаже неодложно спровођење фискалне консолидације – Влада више нема много избора нити могућност даљег одлагања. Фискални савет од свог оснивања 2011. године упозорава на неодрживост фискалне политике и на главне неравнотеже у јавним финансијама Србије. Мере које су у међувремену спровођене као одговор на лоше стање јавних финансија биле су недовољне, селективне, краткорочне, често и лоше припремљене – а оне најболније су по правилу разводњаване или одлагане. У исто време још брже су се јављали нови проблеми и трошкови од којих су највећи они који се односе на лоше пословање домаћих банака, јавних и државних предузећа и раст сиве економије. Ти проблеми су постали додатни велики и неодржив фискални трошак који је повећавао дефицит и јавни дуг земље. Тако се у 2014. години дошло до огромног дефицита од преко 8% БДП-а и јавног дуга који ће на крају године премашити 70% БДП-а. Овакви показатељи намећу неодложно спровођење свеобухватне фискалне консолидације, јер је криза јавног дуга потпуно извесна алтернатива.

Фискална консолидација почива на три стуба: 1) довођењу у ред јавних и државних предузећа, 2) смањењу неодрживих издвајања за пензије и плате у јавном сектору, 3) структурним реформама – и сва три су неопходна. Фискални трошкови *лошег пословања јавних и државних предузећа* велики су и најбрже растући расход државе који прети да потпуно уруши јавне финансије. Без решавања ових проблема било каква фискална консолидација је осуђена на неуспех, јер би се све уштеде (као и до сада) одлиле кроз лоше пословање јавних и државних предузећа. Привреда Србије није у могућности да финансира тренутни ниво *издвајања за пензије и плате у јавном сектору*. Одрживи ниво издвајања за пензије је око 10% БДП-а и за плате у јавном сектору око 8% БДП-а, а тренутно се за пензије издваја скоро 14% БДП-а, а за плате скоро 11% БДП-а. Смањење неодрживог издвајања за пензије и плате у јавном сектору је не само економски потребно, већ је и једини начин за неопходно велико смањење фискалног дефицита – нарочито у 2015. години, јер све друге мере дају прве опипљиве резултате тек за две до три године, а неке чак и касније. Због тога би пензије и плате у јавном сектору требало одмах смањити за 15%. Смањивање дефицита у средњем року (2016. и 2017. година) пресудно ће зависити од *структурних реформи* чији се темељ поставља сада. Фискални савет у потпуности подржава усвајање реформских измена Закона о ПИО, прве кораке који воде ка потребној рационализацији броја запослених у јавном сектору (измене Закона о раду, централни регистар запослених) и смањењу сиве економије (промена законске регулативе,

персонална унапређења Пореске управе). Почетак је обећавајући, али највећи и најтежи део овог реформског пакета (смањење запослености) тек би требало да се спроведе.

Дефицит у 2014. години износиће приближно преко 2,6 млрд евра (8,3% БДП-а). Кретање јавних прихода и расхода у првих шест месеци указује на то да се неће остварити буџетом планирани (велики) фискални дефицит од око 2,5 млрд евра, већ да ће он бити још већи. У односу на план, приходи ће подбацили за око 50 млрд динара, али ће се на расходима остварити уштеде у износу који процењујемо на око 30 млрд динара. Основни разлози за пробијање дефицита у односу на план су објективне околности промењеног макроекономског окружења (нижа инфлација, рецесија) због чега су подбацили јавни приходи, а у мањој мери и утицај поплава (око 0,2% БДП-а повећање дефицита). Дефицит од 8,3% БДП-а је највећи у Европи (изузев можда Украјине) што је добар индикатор неодрживости фискалне позиције у којој се Србија тренутно налази.

Велики дефицит је структурни проблем који се не може отклонити без снажних мера фискалне консолидације. Министарство финансија је успело током 2014. да смањи неке од највећих фискалних расхода, посебно плате, у односу на границе које су биле прописане буџетом (што се у претходним годинама није дешавало). Такође, до пада јавних прихода је углавном дошло због објективних околности, а не услед лоше контроле и повећања сиве економије (што је, на пример, био случај у 2013. години). Дефицит је и поред тога огроман и растући, што значи да су фундаменти јавних финансија погрешно постављени, а не да је дошло до повећања недисциплине у извршењу буџета. Проблеми у јавним финансијама су структурни, а не оперативни, јер држава систематски и дужи низ година троши чак 15-20% више средстава него што прикупља. То значи и да се проблем великог фискалног дефицита неће и не може отклонити без снажних буџетских мера и тешких политичких одлука. Тезе које су изнете у јавности: да ће се са опоравком привредне активности решити проблеми јавног дуга и дефицита; или подваријанта те тезе: да смањење јавних расхода (пензија и плата) није сврсисходно, јер ће толико умањити потрошњу и пореске приходе да то неће имати никакав утицај на дефицит – нису утемељене на квантитативним анализама и могу да заварavaju грађане да постоји лакши пут којим се могу избећи непопуларне мере.

Циљ фискалне консолидације је смањење дефицита на испод 3% БДП-а у 2017. години и заустављање раста јавног дуга. Фискални дефицит и јавни дуг се не могу повећавати и финансирати унедоглед. Србија са оваквим стањем својих јавних финансија мора сваке године да се задужи око 5 млрд евра да би финансирала дефицит и отплатила доспели дуг – и те обавезе расту из године у годину. Већ сада су годишње потребе за задуживањем државе веће од 15% БДП-а, што је стандардни праг који указује на повећан ризик неликвидности. Обављање основних функција државе (исплата пензија, финансирање здравства, просвете, одбране, социјалне помоћи и друго) тренутно, дакле, добрим делом зависи од позајмица међународних инвеститора и њиховог поверења да ће Србија у будућности бити у могућности да им позајмљени новац врати. Уколико јавни дуг непрестано расте (држава се све више и више задужује) и не види се кредибилан план да се ситуација у догледно време преокрене – инвеститори ће у једном тренутку престати да позајмљују новац држави и доћи ће до кризе. Због тога је неопходно спровести фискалну консолидацију којом би се у што краћем времену (до 2017. године) расходи државе ускладили са њеним могућностима и учешће јавног дуга у БДП-у престало да се повећава. Фискални савет сматра и да је неопходно склопити нови аранжман са ММФ-ом који би био додатна гаранција инвеститорима да ће планирана консолидација да се изврши.

Фискалном консолидацијом је потребно до 2017. године уштедети готово 2 млрд евра. До 2017. године је потребно да се фискални дефицит смањи са садашњих преко 2,6 млрд евра (8,3% БДП-а) на испод 1 млрд евра (3% БДП-а). У том периоду ће, међутим, и неки расходи државе морати да порасту, попут плаћања за камате (због растућег јавног дуга) и јавних инвестиција (које су тренутно недовољне). Због тога ће за смањење дефицита од 1,7 млрд евра у наредне три године бити неопходно да се остваре уштеде од готово 2 млрд евра. Толике уштеде није могуће остварити не задирући у убедљиво највеће ставке јавних расхода, пензије и плате у јавном сектору, али ни без заустављања огромних одлива које држава има услед лошег пословања државних и јавних предузећа.

Држава тренутно троши око милијарду евра годишње на лоше пословање државних и јавних предузећа и до 2017. године тај трошак би морала да смањи за 400 до 500 млн евра. Огромни трошкови јавних и државних предузећа прете да потопе јавне финансије Србије, а у 2014. години проблеми се додатно увећавају. Тренутно је највећи ризик да лоше пословање највећег државног предузећа, ЕПС-а, постане фискални трошак. Уколико ЕПС не буде у стању да сам сервисира своје обавезе, то би због величине проблема вероватно потпуно урушило јавне финансије Србије и фискална консолидација би онда била немогућа. Србијагас и даље генерише губитке, јер не наплаћује гас који испоручује Азотари, Петрохемији, Метанолско-сирћетном комплексу, градским топланама и многим другима. Уместо да се, као што је најављено и предвиђено буџетом, судбина Железаре Смедерево реши у првој половини 2014, држава сада поново покреће производњу у том предузећу и повећава фискални трошак. Уз све то, постоји и ризик да ће још нека од државних банака захтевати фискалну интервенцију. Проблеми јавних и државних предузећа су политички (интересне групе, партијско управљање), али и професионални (вишак запослених, ниске цене производа, ниска наплата, технолошка заосталост, негативна селекција унутар предузећа и многе друге слабости), што значи да се не могу отклонити преко ноћи, а у неким случајевима фискални трошкови се вероватно и не могу потпуно избећи (на пример, субвенције Железници). Процена Фискалног савета је да би довођење у ред јавних и државних предузећа могло до 2017. године да обезбеди фискалне уштеде од 400 до 500 млн евра, а да су најбитније мера за то реструктурирање и решавање судбине предузећа којима држава издаје гаранције на задуживање и на друге имплицитне и директне начине покрива њихове дугове.

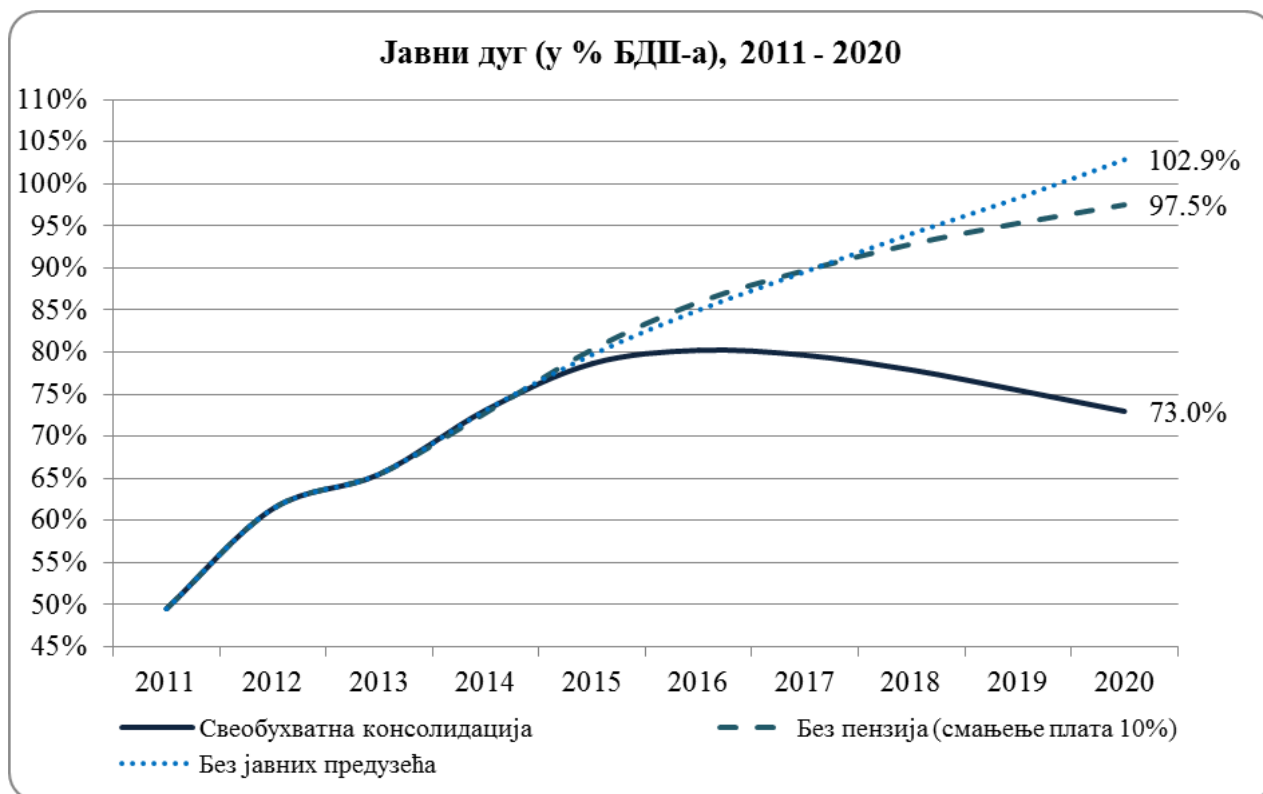
Потребно је смањење пензија и плата у јавном сектору од 15% већ приликом ребаланса буџета. Уштеде на пензијама и платама су критичне за успех фискалне консолидације, јер не само што дају највеће фискалне ефекте (око 800 млн евра за смањење пензија и плата од 15%), већ су и једина мера фискалне консолидације која своје пуне ефекте има већ у 2015. години. Све друге мере своје највеће ефекте не могу да имају пре 2016. године, а неке чак ни тада. Истичемо и да би се на пензијама остварило око 70% укупних уштеда због чега било каква могућност да се остваре неопходне уштеде а да се не смањују пензије – не постоји. Корисници минималне пензије (и плате) били би, при томе, заштићени и искључени из смањења. Дакле, смањење плата и пензија од 15% је фискално највећа и најбржа мера, економски је оправдано – јер се отклања главни структурни проблем јавних финансија (њихово неодрживо учешће у БДП-у) – али је из угла политичке економије свакако најтежа од свих мера. Све ове чињенице указују да би је требало спровести одмах – приликом ребаланса буџета за 2014. годину.

У средњем року (2016. и 2017. година) пресудан утицај на смањење дефицита имаће структурне реформе (запосленост и зараде у јавном сектору,

пензијска реформа, сузбијање сиве економије и друге) – чији се темељи постављају сада. Структурне реформе су трећи неопходан чинилац фискалне консолидације јер ће кроз неколико година дати преосталих 700 млн евра уштеда – уколико се отпочну одмах. Поједностављено посматрано, спровођење структурних реформи је други назив за повећање уређености државе. Наиме, није оправдано: да исту пензију примају радници који се пензионишу са 60 и са 65 година живота (са истим годинама радног стажа), јер ће је они први у просеку примати 5 година дуже; да држава као послодавац не отпушта запосленог чији је радни учинак низак; да вишеструко веће плате примају административни радници у некој од агенција у односу на оне који раде у неком од министарстава; да предузећу које плаћа своје пореске обавезе конкурише на тржишту друго предузеће које је из тих обавеза изузето (или послује у сивој зони). Премда ће први фискални ефекти од спровођења ових реформи бити видљиви тек кроз две или три године, сада се поставља њихов темељ. Због тога је кључно да се, уз већ усвојене законе о ПИО и раду (које је Фискални савет подржао), до краја године израде планови рационализације запослености у јавном сектору, настави са ефикасним променама законске регулативе, реформишу Пореска управа и инспекцијске службе и друго. Кашњење би довело до тога да се фискални дефицит не смањи довољно у 2016. и 2017. години, што би могло поново захтевати нове болне краткорочне мере и у тим годинама.

Привремени негативни утицаји фискалне консолидације на привреду могу се знатно ублажити координисаним мерама фискалне и монетарне политике. Највеће прилагођавање фискалног дефицита од преко 3 п.п. БДП-а (са 8,3% БДП-а на 5% БДП-а) десило би се, према предлогу Фискалног савета, у првој години спровођења фискалне консолидације, јер би се до тада спровеле фискално најиздашније мере – смањење пензија и плата за 15%. Снажно смањивање дефицита у првој години спровођења фискалне консолидације (*front-loading*) правило је у готово свим случајевим успешне фискалне консолидације. Такво прилагођавање је битно због кредибилитета читавог програма, јер са знатно мањим дефицитом читава фискална консолидација после тога постаје мање ризична – што ће бити награђено и већим поверењем инвеститора. Једна од последица снажног прилагођавања дефицита у 2015. години је, међутим, и могући привремени негативан утицај на привредну активност, јер би смањење фискалног дефицита за око 3% БДП-а могло непосредно да доведе до пада БДП-а за 1%. Због тога би фискалну консолидацију требало спроводити у пакету са другим промишљеним мерама монетарне и фискалне политике, које би биле усмерене на подстицај привредном расту. У противном, уколико би економске политике остале некоординисане, могло би лако да дође до опасне комбинације: рецесије и дефлације и неуспешног прилагођавања. Мере које би требало спроводити уз фискалну консолидацију су: 1) структурне мере за унапређење пословног амбијента и раста, попут већ започетог унапређења радног законодавства, Закона о планирању и изградњи и друго; 2) повећање обима и ефикасности јавних инвестиција (које имају много већи фискални мултипликатор од других видова јавне потрошње). У ову групу мера спада и појачана активност на обнови земље после поплава која би могла да ублажи добар део могућих краткорочних негативних ефеката фискалне консолидације на раст привреде; 3) адекватне мере монетарне политике којима би се спречило отпочињање дефлације и раст неликвидности у привреди. Уз то, уколико би били пажљиво дизајнирани, краткотрајни, добро таргетирани и јефтине, фискални и кредитни стимуланси могли би да знатно помогну да се фискална консолидације спроведе уз минималне неповољне утицаје на привреду у 2015. години.

Графикон: Пројекције јавног дуга са свеобухватном и непотпуном фискалном консолидацијом



- Смањење плата и пензија без решавања проблема јавних и државних предузећа је бесмислено (.....), а решавање проблема јавних предузећа без смањења плата и пензија недовољно (- - - -), мора и једно и друго (—)
- За стабилизацију јавног дуга неопходне су уштеде које одговарају смањењу плата и пензија од по 15% већ у 2015. години
 - мањи рез на платама и пензијама би захтевао додатне мере прилагођавања, највероватније даље повећање пореза – економски лошије решење

Табела: Преглед најбитнијих мера фискалне консолидације

	Могуће уштеде (млн евра)	Време пуних ефеката	Тренутна ситуација	Ризици
Јавна и државна предузећа	400-500	Наредне 3-4 године	Неповољна - проблеми се убрзано повећавају уместо да се смањују	Велики - професионални (план и рационализација броја запослених, одговарајуће цене, наплата потраживања, техничка унапређења и инвестиције и друго) и политички (интересне групе)
Смањење плата и пензија 15%	800	2015. година	Чека се политичка одлука	Ниски - евентуално изузимање из смањења зарада појединих категорија јавног сектора
Сузбијање сиве економије	300-350	Наредне 2-3 године	Започете персоналне промене у Пореској управи, неки позитивни ефекти већ видљиви: наплата доприноса и акциза на нафтне деривате у порасту, акцизе на цигарете у паду	Умерени - за сада на добром путу, али тек предстоје главни изазови
Реформе (зарада и запошљавања, пензијска реформа и др)	300-400	Наредне 2-3 године, за пензијску реформу дуже	Усвојен реформски закон о ПИО, ради се на подацима из централног регистра, почетак реформе платних разреда најављен за јесен, нема информација о плановима рационализације на локалу, здравству, просвети, државној администрацији...	Ниски - за пензијску реформу, Умерени - за платне разреде, Високи - за отпуштање вишкова
Укупно	≈ 1.900	до 2017. године	Неповољно - трендови дефицита, раст проблема јавних предузећа Повољно - још увек ниске каматне стопе, политичко окружење	Највећи ризик - довођење у ред пословање јавних предузећа

(Напомена: извештаје Фискалног савета можете преузети на сајту www.fiskalnisavet.rs)