



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ

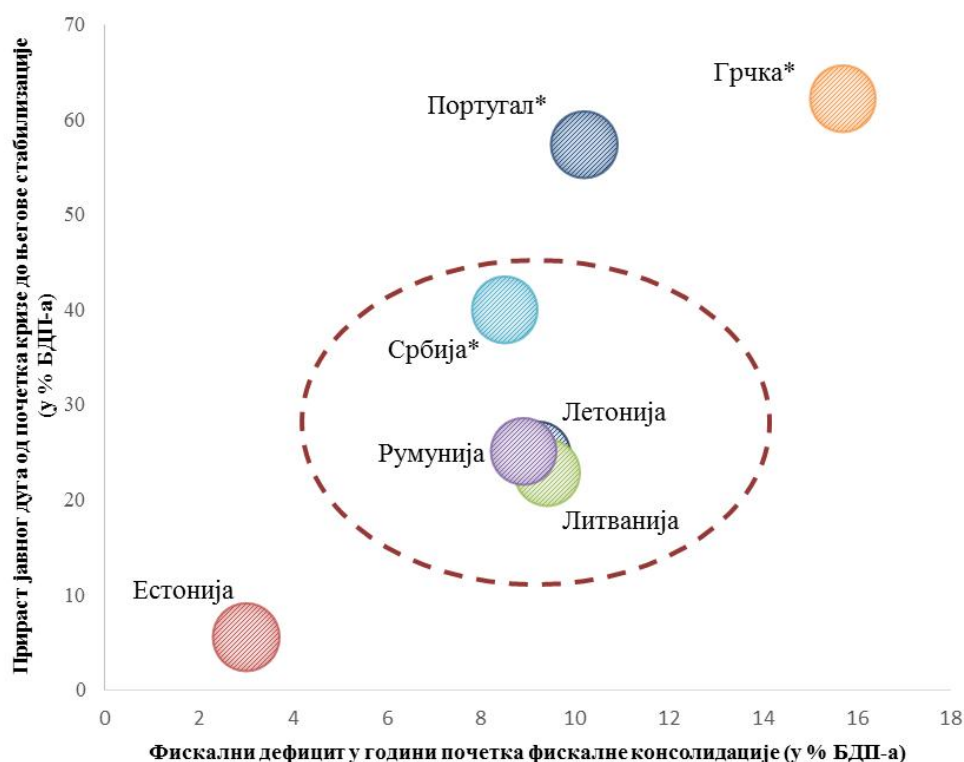
**ПРЕГЛЕД УСПЕШНИХ ФИСКАЛНИХ КОНСОЛИДАЦИЈА У
ЕВРОПИ : МЕРЕ, ЕФЕКТИ И ПОРУКЕ**

Септембар 2014.

Преглед успешних фискалних консолидација у Европи: мере, ефекти и поруке

Изузетно лоше стање јавних финансија у Србији ставља је у позицију земаља које су биле принуђене да спроведу веома оштре фискалне консолидације. Према проценама Фискалног савета, буџетски дефицит у 2014. години би могао достићи 8,5% БДП-а, а дуг опште државе је већ премашио ниво од 70% БДП-а. Компаративна анализа фискалних кретања у Србији и упоредивим земљама које су биле тешко погођене кризом, а затим спровеле успешну фискалну консолидацију, показују да је дефицит већ на нивоу после којег су, на пример, у Литванији, Летонији и Румунији предузете снажне мере за поновно успостављање фискалне одрживости (в. Графикон 1). Суочене са минусом у државној каси од око 9% БДП-а у 2009. години и наглим растом јавног дуга (који је претходно био на веома ниском нивоу од испод 15% БДП-а), ове земље су одлучним мерама штедње током наредних неколико година смањиле дефицит за око 6% БДП-а и стабилизовале ниво јавног дуга. Пет година после њих, Србија се налази пред бар једнако великим изазовом – да би се обуздао даљи раст јавног дуга, који је у међувремену више него удвостручен, неопходно је мањак у буџету у наредних 3-4 године смањити, такође, за око 6% БДП-а. Већ забрињавајуће висок ниво јавног дуга и привреда која због изостанка нужних структурних реформи и даље није достигла преткризни ниво производње, додатно компликују почетну позиције Србије у тешком процесу оздрављења јавних финансија. Међутим, даље одлагање оштрог фискалног прилагођавања није опција. За земљу нивоа развијености попут Србије то би, сасвим извесно, био пут ка кризи јавног дуга.

Графикон 1: Фискална кретања у Србији и упоредивим земљама



* Србија, Португал и Грчка нису стабилизovali учешће јавног дуга у БДП-у до краја 2013. године

Анализирали смо искуства пет европских земаља (Летонија, Естонија, Литванија, Румунија и Португал) које су у периоду након избијања светске економске кризе спровеле велике и успешне фискалне консолидације, то јест, довољно смањиле буџетски дефицит и тиме стабилизовале путању јавног дуга¹. Следе основни закључци:

- **Већина земаља определила се за снажно смањење буџетског дефицита већ током прве године програма консолидације.** Најјаче прилагођавање у првој години фискалне консолидације (тзв. *front-loaded* консолидација) омогућава стабилизацију јавног дуга у најкраћем року и смањује ризик од неуспеха програма – политички је лакше најтеже мере штедње спровести на почетку него их увести фазно, током више година, када расте ризик да уопште и неће бити спроведене. На тај начин шаље се и јасна порука потенцијалним инвеститорима да је план фискалног прилагођавања кредибилан, а земља безбедна дестинација за инвестирање.

- **Прилагођавање је углавном засновано на смањењу државне потрошње, а у мањој мери на повећању јавних прихода.** Основни фискални проблем свих посматраних земаља била је превисока јавна потрошња, због чега је у просеку око 2/3 уштеда остварено смањивањем расхода (смањење плата, пензија, расхода за робу и услуге, субвенција, социјалних издатака итд.). Остатак неопходног прилагођавања остварен је повећањем већине пореских стопа и проширивањем пореских база. Тако, све земље определиле су се за повећање ПДВ стопе за 2-3 процентна поена, а Румунија за чак 5 - са 19% на 24%. То је уједно и била најиздашнија пореска мера.

- **Кључ успешног смањења дефицита било је одлучно смањење највећих државних расхода, а то су плате у јавном сектору и пензије.** До потребног смањења државне потрошње није било могуће доћи без осетног смањења зарада у јавном сектору и пензија – највећих буџетских расхода. Смањење зарада од 20% до 30% је постало уобичајена пракса, док су пензије третиране у зависности од величине проблема и политичких фактора – од замрзавања до знатног умањења. Не само да су то биле једине мере које су у кратком року могле дати довољне уштеде, већ исправљају и највеће фискалне неравнотеже настале у периоду пре кризе услед прекомерног раста зарада, броја запослених у јавном сектору и пензија.

- **Уштеде остварене смањивањем плата и пензија могу се показати недовољним уколико се сви остали расходи не држе под контролом.** Крајњи резултат читавог програма зависи од успешности у отклањању највећих фискалних ризика. Одличан пример је Португал, земља која већ 5 година спроводи болне мере штедње, али има огромне проблеме са довођењем у ред предузећа у власништву државе. Тешкоће у процесу реформисања и приватизације ових предузећа били су основни разлог неиспуњавања постављених фискалних циљева и потребе увођења нових мера штедње из године у годину. То је имало за последицу и само делимичан успех фискалне консолидације у овој земљи – буџетски дефицит ни на крају 2014. године неће бити циљаних 3% БДП-а, али се очекује стабилизација учешћа јавног дуга у БДП-у.

- **Структурне реформе дају подршку процесу консолидације и имају задатак да поставе основе за здрав привредни раст у средњем и дугом року.** Упоредо са фискалном консолидацијом, која има задатак да обезбеди стабилно макроекономско окружење, све земље су спроводиле и читав низ структурних реформи које представљају темељ будућег раста. Промене радног законодавства у смеру повећања флексибилности тржишта рада, повећање старосне границе за пензионисање,

¹ Анализа је спроведена на основу већег броја релевантних стручних радова који су се бавили темом фискалног прилагођавања у наведеним земљама, а комплетан списак налази се на крају овог документа.

унапређење процеса приватизације, реформе школства, здравства, пореске администрације, политике запошљавања у јавном сектору - само су неке од њих.

- **Структурне реформе доносе и уштеде у средњем и дугом року, али се план буџетског прилагођавања није заснивао на њима.** Румунија и балтичке земље се налазе у врху листе европских земаља по величини сиве економије.² Међутим, иако су учињени напори за повећање ефикасности рада пореске администрације, ефекти борбе против сиве економије и пореских утаја најчешће нису ни квантификовани, а и када јесу, скромни су. Примера ради, укупни ефекти од сузбијања сиве економије у Литванији су процењени на око 0,5% БДП-а, углавном кроз раст прихода од индиректних пореза.

- **Упркос оштрој фискалној консолидацији, многе земље су убрзо након дубоке рецесије услед светске економске кризе остваривале завидне стопе раста.** Иако је фискална контракција довела до пада приватне потрошње, што се може тумачити и као уравнотежење економије будући да је у периоду пре кризе била екстремно предимензионирана, привредни раст је брзо обновљен углавном кроз раст страних директних инвестиција и извоза. То се посебно односи на балтичке земље које су већ од 2011. године остваривале рекордне стопе раста у Европи, делим и због раста поверења инвеститора због њихове одлучне посвећености фискалној дисциплини.

- **Одлучност владајућих структура у остваривању постављених циљева и добра комуникација са јавношћу могу ублажити социјалне тензије.** Оштре мере штедње могу, и обично доводе, до социјалних тензија макар у једном делу јавности. Међутим, политичке елите могу квалитетном аргументацијом, конзистентним изјавама у јавности и користећи подршку за политички програм штедње од стране важних међународних финансијских институција те тензије ублажити. Позитиван пример је Естонија, где је Влада упркос оштрим мерама штедње добила нови мандат, а негативан Румунија, где је талас протеста током 2012. године довео до оставке Владе.

- **Добро таргетирани социјални програми могу да процес снажног фискалног прилагођавања учине мање болним за најугроженије грађане.** Смањење плата, пензија и одређених социјалних давања неминовно утичу негативно на животни стандард једног броја грађана са најмањим примањима. Међутим, адекватним мерама социјалне политике, које ће ограничена средства усмерити према оним грађанима којима је то заиста најпотребније, тај се утицај може свести на најмању могућу меру. Примера ради, иако су смањивале плате и/или пензије током процеса фискалне консолидације, Литванија је задржала стопу изложености грађана ризику од сиромаштва на истом нивоу, а Летонија ју је чак умањила.

У наставку текста дајемо детаљнији преглед фискалних консолидација у Летонији, Естонији, Литванији, Румунији и Португалу, уз осврт на факторе који су довели до потребе за снажним фискалним прилагођавањем, које су то кључне мере које су биле предузете и њихов крајњи резултат. На крају, закључке из описаних међународних искустава стављамо у контекст већ предузетих, али и будућих мера фискалног прилагођавања у Србији.

² Величина сиве економије је за 2012. годину у Естонији процењена на 28,2%, Летонији на 26,1% БДП-а, Литванији 28,5% и Румунији 29,1% БДП-а, што је упоредиво са најновијим оценама по којима сива економија у Србији чини нешто преко 30% БДП-а.

Табела 1: Преглед најчешће примењиваних мера фискалне консолидације

| | Летонија | Естонија | Литванија | Румунија | Португал | Србија од 2012 до 2014 | Србија од 2015 до 2017 ³ |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Трајање консолидације и кретање дефицита | 3 године; са 9,1% на 3,5% БДП-а | 2 године; са 3% на 0% БДП-а | 4 године; са 9,4% на 3.3% БДП-а | 3 године; са 9% на 3% БДП-а | 5 година; са 10,2% на 4% БДП-а | 2 године; са 6,5% на 8,5% БДП-а | 3 године: са 8,5% на испод 3% БДП-а |
| Плате у јавном сектору | Смањење за 30% | Смањење за 15% до 25% | Смањење за 20% до 30% | Смањење за 25% | Смањење фонда плата за 20% | Умањена индексација; солидарни порез | Смањење за 15% (10%) ⁴ |
| Запосленост у јавном сектору | Смењење између 8% и 29% | Рационализација запослености | Смањење до 10% | Стопа замене 1:7 | Рационализација запослености | Ограничење запошљавања | Рационализација запослености |
| Пензије | Замрзавање од 2009. до 2012. године | Нижа индексација па замрзавање | Привремено смањење за 11% | Ограничен раст | Замрзавање па привремено смањење за 12% | Умањена индексација, увођење 13. пензије | Смањење за 15% (12%) |
| Јавне инвестиције, субвенције и остали расходи | Смањење капиталних расхода за 36% | Смањење током 2009. године | Смањење од 3% БДП-а | Смањење капиталних расхода за 20% | Знатно смањење | Раст расхода за банке, ЈП, субвенције; неизвршење инвестиција | Смањење расхода за ЈП, бивша друштвена предузећа; раст јавних инвестиција |
| Порез на додату вредност | Стандардна стопа са 18% на 22%, нижа са 10% на 12%; проширење базе | Стандардна стопа са 18% на 20% | Стандардна стопа са 18% на 21% | Стандардна стопа са 19% на 24% | Стандардна стопа 21% на 23% | Стандардна стопа са 18% на 20%; затим и нижа са 8% на 10% | (Стандардна стопа са 20% на 22%, нижа са 10% на 11%) |
| Порез на дохотке | Пореска стопа са 23% на 26%; проширење базе | - | Стопа пореза на добит са 15% на 20% | - | Повећање стопа на све дохотке | Стопа пореза на добит са 10% на 15% | - |
| Акцизе | Повећане акцизе на дуван, алкохол, бензин | Повећане акцизе на дуван, алкохол, бензин | Повећане акцизе на дуван, алкохол, бензин | - | Повећање акциза | Повећање акциза | - |
| Структурне реформе | Пензијска, платни разреди, социјална политика... | Реформе у државној администрацији | Пореска управа, здравство, образовање, енергетски сектор... | Закон о раду, здравство, Закон о приватизацији и државна предузећа... | Државна предузећа, Закон о раду, образовање... | Без реформи ⁵ | Пензијска, закони о раду и приватизацији, ЈП, реструктурирање, јавна управа... |

³ Предлог Фискалног савета.

⁴ У загради су дата алтернативна смањења плата и пензија за 10% односно 12%, уз које је неопходно и повећање обе стопе ПДВ-а зарад постизања неопходних уштеда од 800 млн евра.

⁵ Иако су пензијска реформа и нови закони о раду и приватизацији формално донети у другој половини 2014. године, рачунамо их као део предстојећег пакета фискалне консолидације.

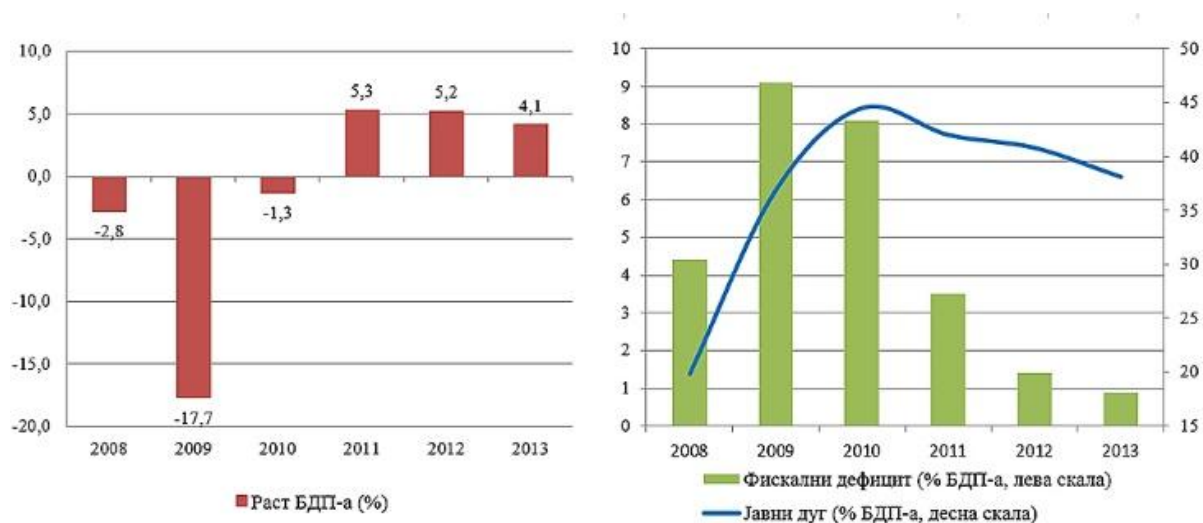
Летонија

Снажан, али неизбалансиран, привредни раст Летоније нагло је прекинут појавом светске економске кризе 2008. године. Привреда Летоније је у периоду пре кризе била међу најбрже растућим економијама Европске уније - од 2001. до 2007. године просечна годишња стопа раста је износила чак 8,8%. Раст БДП-а се заснивао на расту домаће тражње, подржан кредитном експанзијом и приливом страног капитала, што је резултовало стварањем бројних макроекономских неравнотежа. Кредити банака приватном сектору су достигли 95% БДП-а, дефицит текућег рачуна платног биланса је у 2007. години је износио чак 25% БДП-а, а спољни дуг приватног сектора око 130% БДП-а. Фискална политика била је проциклична, са јавним расходима који су номинално у просеку расли по стопи од око 20% годишње, знатно брже од привредног раста. Преко 40% укупног повећања расхода односи се на повећање плата у јавном сектору које су расле брже него плате у приватном. Међутим, кредитна контракција и нагли одлив капитала су од почетка кризе у другој половини 2008. године ову балтичку земљу гурнули у дубоку кризу – пад БДП-а од 17,7% у 2009. години представљао је најдубљу рецесију у Европи.

Оштар пад економске активности негативно се одразио и на фискалне токове – уследили су висок буџетски дефицит и брзи раст јавног дуга. У преткризном периоду Летонија је остваривала низак буџетски дефицит, у просеку 1,2% БДП-а⁶, а јавни дуг је 2007. године износио свега 9% БДП-а (нижи ниво јавног дуга у ЕУ тада су забележили само Луксембург и Естонија). Међутим, рецесија током 2009. године створила је снажне фискалне притиске, пре свега због осетног пада јавних прихода, али и покушаја летонске владе да фискалним стимулансом и допуштањем већег дефицита ублажи негативне ефекте светске кризе на домаћу економију. То је имало за последицу пројектовани фискални дефицит за 2009. годину од неодрживих 18% БДП-а. Тешкоће у финансирању тако високог дефицита и забринутост око брзог пораста јавног дуга, одлучна посвећеност одржању фиксног курса, као и решеност да се испуне критеријуми Мастрихта за улазак у Еврозону (фискални дефицит до 3% БДП-а), определили су Владу Летоније за снажни *front-loaded* трогодишњи програм фискалне консолидације. Са циљем избегавања неповољних екстерних услова финансирања, склопљен је аранжман са Међународним монетарним фондом и Европском унијом којим су Летонији током спровођења мера консолидације стављена на располагање средства у износу од 7,5 млрд евра.

⁶ Иако низак буџетски дефицит ствара привид веома одговорне фискалне политике, оствариван је уз помоћ снажног раста јавних прихода. Структурни дефицит је био већи, а долазак кризе је у потпуности открио постојање фискалне неравнотеже.

Графикон 2: Стопа раста, јавни дуг и фискални дефицит Летоније, 2008 – 2013



Извор: Светски економски преглед ММФ-а и Еуростат

Једна од најамбициознијих фискалних консолидација у Европи омогућила је Летонији прилагођавање од чак 16,6% БДП-а у периоду од 2009. до 2011. године. Током трогодишњег периода, Влада Летоније је донела укупно шест пакета мера фискалне консолидације са укупним ефектима од 16,6% БДП-а, од чега је 2/3 уштеда обезбеђено мерама на страни јавних расхода, а 1/3 прилагођавања мерама на страни јавних прихода. Дизајн фискалног прилагођавања подразумевао је подношење највеће жртве у првој години, па су тако током 2009. године имплементирани мере које су донеле уштеде од 8,8% БДП-а (половина од укупно остварених уштеда), током 2010. године су остварене уштеде од 5,9% БДП-а, а 2011. године додатна 2% БДП-а. Крајњи резултат фискалне консолидације у Летонији је смањивање буџетског дефицита са 9,1% БДП-а у 2009. години (18% БДП-а да нису предузете никакве мере штедње) на 3,5% БДП-а у 2011. години, што је омогућило и заокрет путање јавног дуга, који је за само две године порастао са 19,8% БДП-а на 44,5% БДП-а на крају 2010. године. Упркос овако озбиљним мерама штедње, оштар пад привредне активности током 2009. године, узрокован економском кризом, практично је заустављен већ 2010. године, а од 2011. године Летонија остварује стабилне стопе раста од око 5% годишње. Иако је темпо раста спорији у односу на преткризни период, далеко је здравији јер се заснива, пре свега, на расту страних директних инвестиција и извоза. Мاستришки критеријуми су и формално задовољени већ 2012. године, па је тако од почетка 2014. године Летонија део Еврозоне.

Резови на највећим категоријама јавних расхода донели су уштеде од око 11% БДП-а. Највећи терет болног фискалног прилагођавања поднели су запослени у јавном сектору, чије су плате смањене за око 30%, што је донело уштеде од око 5% БДП-а. Разлог за највеће прилагођавање на платама би требало тражити у прекомерном повећању зарада у јавном сектору у преткризном периоду, због чега су расходи за запослене постали једна од највећих фискалних неравнотежа у Летонији. Тек крајем 2011. године, са поправљањем фискалне ситуације, створили су се услови за скроман раст зарада од 4,5%. Пензије су биле замрзнуте од 2009. године па све до 2013. године, али се од њиховог номиналног смањења за 10% одустало после интервенције Уставног суда. Међутим, изостанак смањивања пензија захтевао је драстичне резове на другим социјалним издацима како би се достигли постављени циљеви – дечији додаци су

смањени за око 40%, накнаде за боловање за 27%, скраћен је период исплате накнаде са незапосленост итд. Озбиљне уштеде су остварене и од смањивања јавних инвестиција за чак 36%, уштедама на одржавању инфраструктуре и привременим одустајањем од неких пројеката, пре свега у области изградње путне инфраструктуре.

Повећањем пореских стопа и проширивањем пореске базе постигнуто је прилагођавање од 5,6% БДП-а. Извршене су две ревизије у систему пореза на додату вредност, једна током 2009. и друга током 2011. године. Том приликом је стандардна ПДВ стопа подигнута са 18% на 22%, а нижа стопа са 10% на 12%, при чему су електрична енергија и природни гас пребачени са ниже на стандардну ПДВ стопу. Порез на зараде је 2010. године повећан са 23% на 26%, при чему је пореска база проширена и на дохотке од капитала – уведена је пореска стопа од 10% на дивиденде и приходе од камата. Такође, неопорезиви део зараде је више него преполовљен, са 90 на 35 лата, а стопа обавезног социјалног осигурања за запослене повећана на 11%. У више наврата су повећаване и акцизе на дуван, алкохол и нафтне деривате.

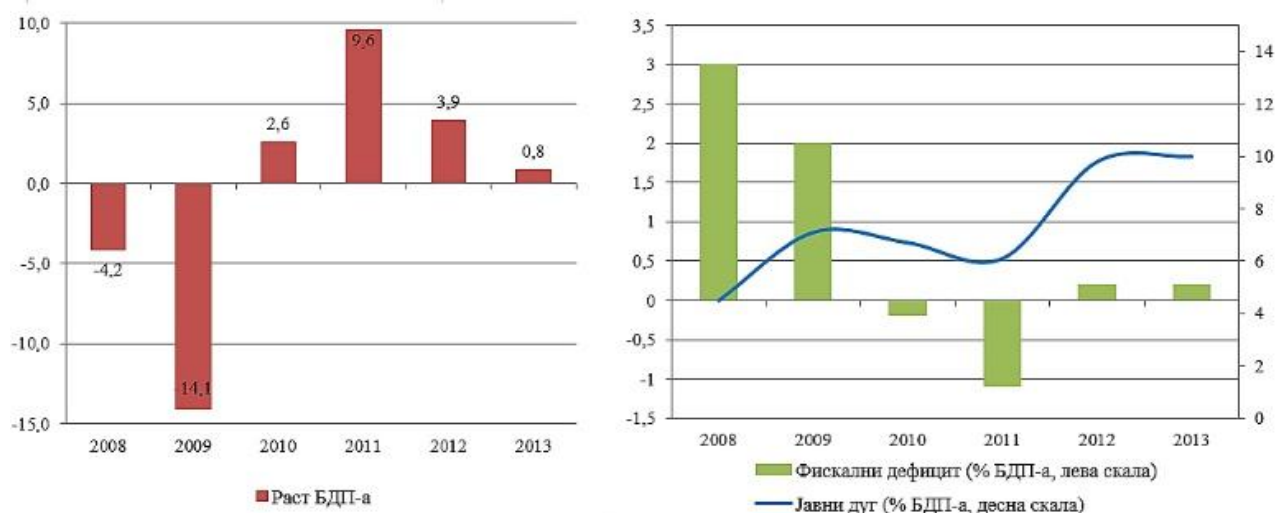
Квантитативне мере фискалне консолидације подржане су свеобухватним структурним реформама у јавном сектору. У области државне администрације извршено је смањење броја државних институција што је резултовало падом броја запослених у државној управи за чак 29%. Такође, извршена је и реформа платних разреда са циљем уједначавања нивоа зарада које се исплаћују за сличне послове (који захтевају сличне квалификације), у различитим деловима јавног сектора. Рационализација у здравственом сектору подразумевала је читав низ мера усмерених ка умањењу трошкова болничког лечења пацијената, а у образовању је спроведена ревизија школске мреже и уведено финансирање по броју ученика (резултат је био смањење броја запослених за 8% у здравству и за 14% у образовању). Параметарска реформа пензијског система се примењује од почетка 2014. године и подразумева постепено померање старосне доби за пензионисање са 62 на 65 година. У области пореске администрације учињени су напори ка сузбијању сиве економије и побољшању наплате пореских прихода. Имајући у виду да овако озбиљна фискална консолидација неминовно утиче негативно на благостање социјално угрожених грађана, у септембру 2009. године је усвојена нова стратегија социјалне заштите, са задатком да заштити егзистенцијално најугроженије групе. Кључне мере из ове стратегије су обухватале гаранцију минималног дохотка домаћинствима, бесплатне основне здравствене услуге и јавни превоз, гарантовану доступност образовања, као и привремено запошљавање на јавним радовима. Основна карактеристика изложених социјалних програма била је њихова добра таргетираност, чему сведочи и податак да је упркос изузетно тешким мерама фискалне консолидације изложеност грађана ризику од сиромаштва у Летонији смањена са 25,9% у 2009. на 19,3% у 2011. години.

Естонија

Естонија је једина земља у Европи која је на кризу одмах реаговала оштрим смањењем расхода и држањем буџетског дефицита под контролом. Макроекономска кретања у Естонији у периоду од 2001. до 2007. године су била слична кретањима у Летонији – брзи привредни раст вођен растом домаће тражње по просечној стопи од 7,6% годишње. Међутим, светска економска криза је довела до снажне економске контракције од 4,2% у 2008. години и чак 14,1% у 2009. години, што је трећа најдубља рецесија у Европи током кризе. За разлику од већине осталих земаља ЕУ, које су се током најјачег удара кризе определиле за дискреционе фискалне стимулансе у циљу ублажавања привредног пада (или су макар дозволиле дејство аутоматских стабилизатора и на тај начин повећале дефицит), Естонија се од самог

почетка кризе определила за мере штедње⁷. Избор фискалне политике естонских власти био је утолико више изненађујући имајући у виду постојање значајног простора за активистичко деловање фискалне политике. Наиме, у периоду од 2001. до 2007. године оствариван је просечан буџетски суфицит од око 1,4% БДП-а, а јавни дуг је био занемарљиво мали – испод 5% БДП-а.⁸ Разлоге за нетипичан одговор естонске Владе на кризу требало би тражити у традиционално конзервативној фискалној политици и одлучној посвећености фискалној дисциплини у прошлости. Током две кризе из деведесетих година (прва 1993. и 1994. године и друга 1999. године), Влада је на фискалну кризу услед пада прихода реаговала смањењем расхода и спречавањем раста буџетског дефицита. Будући да су у оба случаја после кризе уследили периоди убрзаног раста, резање расхода током кризе је постало природан одговор на погоршање фискалних токова.

Графикон 3: Стопа раста, јавни дуг и фискални дефицит Естоније, 2008 - 2013



Извор: Светски економски преглед ММФ-а и Еуростат

Одлучним и благовременим мерама фискалне консолидације од друге половине 2008. године до 2010. године остварене су уштеде од 15,9% БДП-а. Са првим ефектима кризе на домаћу економију у другој половини 2008. године, имплементиране су мере са укупним ефектима од 4,1% БДП-а, да би се у 2009. години приступило још рестриктивнијим мерама које су донеле уштеде од око 9% БДП-а. Иако је 2010. године привреда званично изашла из рецесије а раст јавног дуга заустављен, имплементиране су додатне мере штедње са процењеним ефектима од 2,8% БДП-а. Због чињенице да су први кренули за рестриктивном фискалном политиком и непознавања стварног обима кризе, естонска влада је приступила сукцесивном увођењу мера штедње у складу са развојем економске ситуације. То је захтевало честе ревизије, а чим би се фискална кретања погоршавала увођене су нове мере штедње. Збирно, око 2/3 укупних уштеда су дале мере на страни расхода, за 1/3

⁷ Земље попут Пољске, Чешке, Словеније и Словачке су се одлучиле за контрацикличну фискалну политику и повећале расходе током 2009. године, а Летонија, Мађарска, Румунија и Естонија су у сред кризе смањивале расходе, при чему су прве три земље биле условљене да то учине постојањем аранжмана са ММФ-ом.

⁸ Буџетски суфицит је депонован у посебном фонду под именом Стабилизациона резерва, међутим, Влада није посегла за тим средствима током кризе, јер би се и трошење тих средстава одразило на формално повећање дефицита.

прилагођавања одговорне су мере на страни јавних прихода, док се око 70% ефеката може сматрати структурним прилагођавањем. Овакав проциклични одговор на кризу омогућили су Естонији да буде само једна од пет земаља ЕУ које су у 2009. години имале дефицит испод 3%, упркос дубокој рецесији, док су нижи буџетски мањак забележили само Луксембург (0,7% БДП-а) и Шведска (0,5% БДП-а). Јавни дуг, који никада и није био проблем ове мале балтичке земље, остао је на рекордно ниском нивоу испод 10% БДП-а. И актери на финансијским тржиштима знали су да награде успех естонске економске политике, па је оцена ризика банкротства државе од 2008. до 2010. године практично преполовљена. Од 2010. године Естонија, као и у преткризном периоду, у просеку има благи буџетски суфицит и завидне стопе раста у поређењу са осталим земљама ЕУ, баш као и после криза током деведесетих година прошлог века.

Смањивањем расхода су остварене уштеде од око 10% БДП-а, на скоро свим буџетским позицијама. Најиздашнија мера фискалне консолидације било је смањење трошкова јавног сектора за 20% у односу на преткризни период. То је подразумевало рационализацију броја запослених али и смањење плата за 15% до 25%, прво у државној управи у последњем кварталу 2008. године, а затим и у ширем јавном сектору, попут запослених у образовању и здравству. Знатне уштеде су остварене смањивањем средстава за изградњу и одржавање инфраструктуре, финансирање локалне самоуправе и буџет за одбрану, као и умањењем практично свих апропријација министарствима и осталим буџетским корисницима. Смањиване су и накнаде за боловање, а укупни трошкови здравственог осигурања умањени су за око 8%. Држава је суспендовала суфинансирање другог стуба пензионог фонда, али владајућа коалиција није постигла сагласност око смањивања пензија због парламентарних избора који су били заказани за 2009. годину. Уместо смањења, усвојена је нижа индексација пензија у 2009. години (раст од 5% уместо планираних 14%) односно замрзавање раста пензија у 2010. и 2011. години. Брзи опоравак привреде после кризе и оштре консолидације, већ током 2010. године, отклонио је непосредну потребу даљег озбиљног смањења државних расхода.

Повећање пореских стопа и продаја државне имовине омогућили су прилагођавање за додатних 5% БДП-а. Стандардна стопа пореза на додату вредност повећана је са 18% на 20%, стопа издвајања за осигурање у случају незапослености са 0,9% на 4,2%, а повећане су и акцизе на дуван, алкохол и бензин и различите таксе (попут таксе на загађивање). Приходи државе током 2009. године су повећани и продајом имовине, пре свега земљишта и удела у Телекому Естоније, као и повлачењем дивиденди из предузећа са потпуним или делимичним државним власништвом.

Важни разлози брзог успеха фискалне консолидације у Естонији јесу одлучна посвећеност Владе остваривању постављених циљева и обезбеђена подршка шире јавности. Штедња и смањивање расхода државе у условима једне од највећих светских криза није наишла на већи отпор јавности у Естонији због истрајне и доследне аргументације владајућих структура у корист рестриктивне фискалне политике. Један од основних стубова естонске економије је фиксни курс, за чију стабилност су од пресудног значаја здраве јавне финансије. Приврженост јавности стабилном курсу, после епизода хиперинфлације током деведесетих година, обезбедила је Влади део неопходне подршке за спровођење тешких мера за довођење јавних финансија у ред. Такође, после неуспешног придруживања Еврозони у 2007. години због превисоке инфлације, Влада је била решена да искористи дезинфлаторне притиске током кризе и спусти стопу инфлације, што би уз одржање дефицита испод

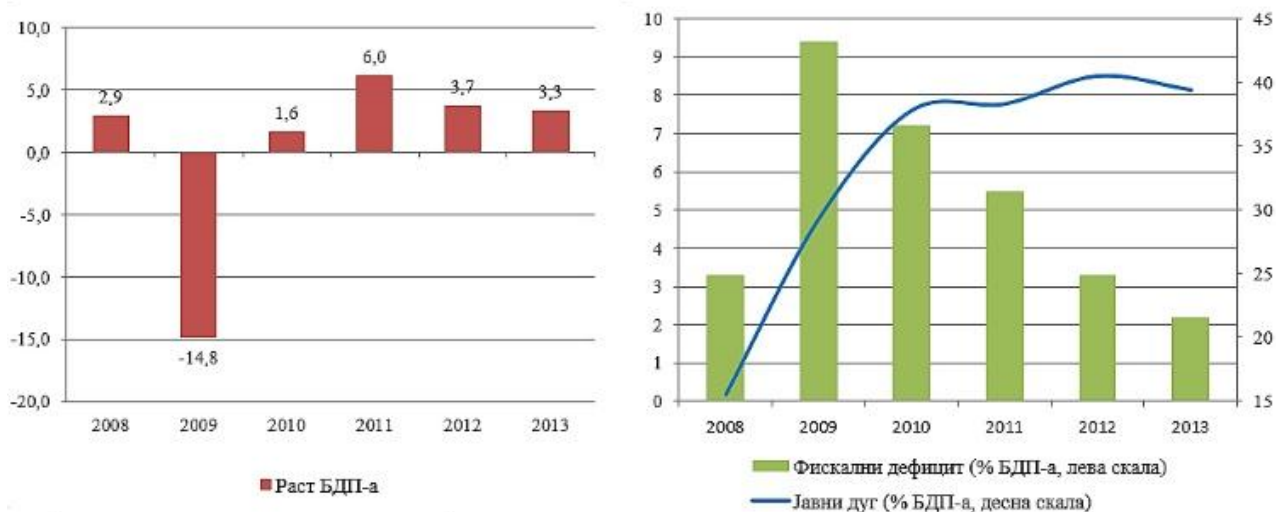
3% значило да су сви критеријуми задовољени⁹. Када је током 2009. године већина околних земаља запала у озбиљне проблеме, јавила се бојазан да би се пољуљано поверење међународних инвеститора у читав регион могло негативно одразити и на њихово присуство у Естонији. Због тога је основни аргумент за уверавање јавности у неопходност даље штедње постао став да је резање расхода једини начин да се издвоје у односу на окружење и пошаље порука инвеститорима да је Естонија и даље безбедна дестинација за инвестирање. Подршку Влади су дали и ставови ММФ-а који је позивао на строгу контролу дефицита, јер је у домаћој јавности постојало чврсто уверење да ставови и оцене ММФ-а значајно обликују мишљење потенцијалних међународних инвеститора.

Литванија

Политички фактори утицали су да фискална консолидација у Литванији почне касније и траје дуже у поређењу са друге две балтичке земље. Парламентарни избори, заказани за крај 2008. године, онемогућили су благовремену реакцију литванских власти на погоршање економских трендова који су постали видљиви већ половином 2008. године. Уз општу сагласност владајућих, али и опозиционих политичких партија, у освит кризе уследило је великодушно повећање плата у јавном сектору, пензија и других социјалних издатака, а уведена је и њихова аутоматска индексација. Међутим, ни предизборна фискална експанзија није умањила пад производње током 2009. године. Акумулирани проблеми током економског бума у преткризном периоду (просечна годишња стопа раста 8,1% у периоду 2001 – 2007), одвели су привреду Литваније у дубоку рецесију 2009. године када је забележен пад БДП-а од 14,8%. Нагло погоршање екстерног окружења открило је и бројне фискалне неравнотеже нагомилане током периода експанзије. Упркос високим стопама привредног раста и последичног раста прихода, јавни расходи су расли још брже, по стопи од 20-25% годишње. Због тога, за разлику од Естоније која је у истом периоду створила значајну буџетску резерву, Литванија је имала просечан дефицит од око 2% БДП-а, што јасно упућује на закључак о изразитој процикличности фискалне политике. Предизборни раст расхода само је додатно закомпликовао позицију Литваније и отежао процес фискалног прилагођавања.

⁹ Успешна фискална консолидација омогућила је остварење овог циља, будући да је од 2011. године Естонија део Еврозоне.

Графикон 4: Стопа раста, јавни дуг и фискални дефицит Литваније, 2008 – 2013



Извор: Светски економски преглед ММФ-а и Еуростат

Током четворогодишњег програма фискалног прилагођавања имплементирани су мере којима су остварене уштеде од чак 17% БДП-а. Основни циљеви пакета фискалне консолидације, усвојеног почетком 2009. године, били су смањење потреба за финансирањем дефицита и јавног дуга, поновно успостављање фискалне одрживости и смањивање дефицита на испод 3% БДП-а што је пре могуће. Да би остварила постављене циљеве, литванска Влада је до 2012. године пет пута доносила пакете мера за смањење државних расхода, које су заједно са подизањем пореских стопа донеле уштеде од око 17% БДП-а, од тога чак половину у 2009. години. Због неизвесности у погледу кретања БДП-а, и самим тим величине пореских база, стратегија фискалног прилагођавања била је фокусирана на смањење расхода пропорционално њиховом учешћу у буџету. На крају, 3/4 укупног прилагођавања остварено је уштедама на страни расхода, а 1/4 на страни јавних прихода. Иако Литванија већ од 2010. године остварује позитивне стопе раста, постављени циљеви остварени су тек 2013. године када је остварен буџетски дефицит од 2,2% БДП-а, а путања јавног дуга преокренута, на нивоу од око 40% БДП-а.

Смањивање државних расхода је остварено широко постављеним мерама и донело је уштеде током четири године од преко 12% БДП-а. Пад привредне активности током 2009. године који је превазишао сва очекивања, условио је смањивање плата у јавном сектору чак три пута, при чему је укупно смањење зарада износило од 20% до 30%. Поред номиналног смањивања зарада, фонд плата је смањен и захваљујући рационализацији броја запослених у државној и локалним управама, чиме је њихов број смањен за 10%, а укупни ефекти предузетих мера износили су 3% БДП-а. Истоветне уштеде су остварене и смањивањем осталих текућих расхода (смањивање трошкова за робу и услуге, апропријација буџетских корисника и сл.). Смањивање социјалних издатака обезбедило је уштеде од 3,3% БДП-а, а смањене су управо оне категорије социјалних издатака које су повећане пре парламентарних избора 2008. године – пензије за 11%, али и накнаде у случају незапослености, накнаде породиљама итд. Од почетка 2012. године, пензије су враћене на ниво од пре смањења, што је и основни разлог зашто је у 2012. години дефицит премашио планираних 3% БДП-а. Одлагањем појединих пројеката смањени су капитални расходи, али и субвенције и остали расходи што је донело додатне уштеде од око 3% БДП-а.

Повећањем пореских стопа и побољшањем наплате пореских прихода остварено је прилагођавање од око 4% БДП-а. Кључне мере у области пореске

политике представљају: повећање стопе ПДВ-а са 18% на 21% (процењени ефекат 1% БДП-а), повећање акциза на дуван и друге акцизне производе (0,8% БДП-а) и читав низ промена у осталим пореским стопама, попут повећања стопе пореза на добит са 15% на 20% (укупни ефекти 1,4% БДП-а). Посебна пажња посвећена је унапређењу рада пореске администрације због уоченог раста пореске евазије током и после кризе; међутим, процењени ефекти су релативно скромни – око 0,5% БДП-а, углавном кроз раст прихода од индиректних пореза.

Уз фискалну консолидацију, донети су и пакет мера за стимулисање привредног раста и планови за већи број структурних реформи усмерених ка унапређењу потенцијала за раст у средњем и дугом року. За подршку привредном расту у кратком року обезбеђена су средства за подршку инвестицијама и извозу, за субвенционисање кредита привреди, а иако су укупни капитални расходи умањени, употреба средстава из структурних фондова ЕУ није смањивана током читавог процеса консолидације (како би јавне инвестиције остале на задовољавајућем нивоу). Мере за унапређење пословног амбијента и напредовање на међународним листама конкурентности имале су за циљ стимулисање раста у средњем и дугом року. Учињени су и одређени помаци на дуго одлаганим реформама система здравствене заштите, високог образовања и енергетског сектора. Реформа у области социјалне политике је имала важну улогу у заштити социјално најугроженијих група током трајања фискалне консолидације. Боља таргетираност социјалних програма омогућила је да стопа ризика од сиромаштва у Литванији у читавом периоду остане на преткризном нивоу упркос осетном смањивању плата, пензија и других социјалних издатака.

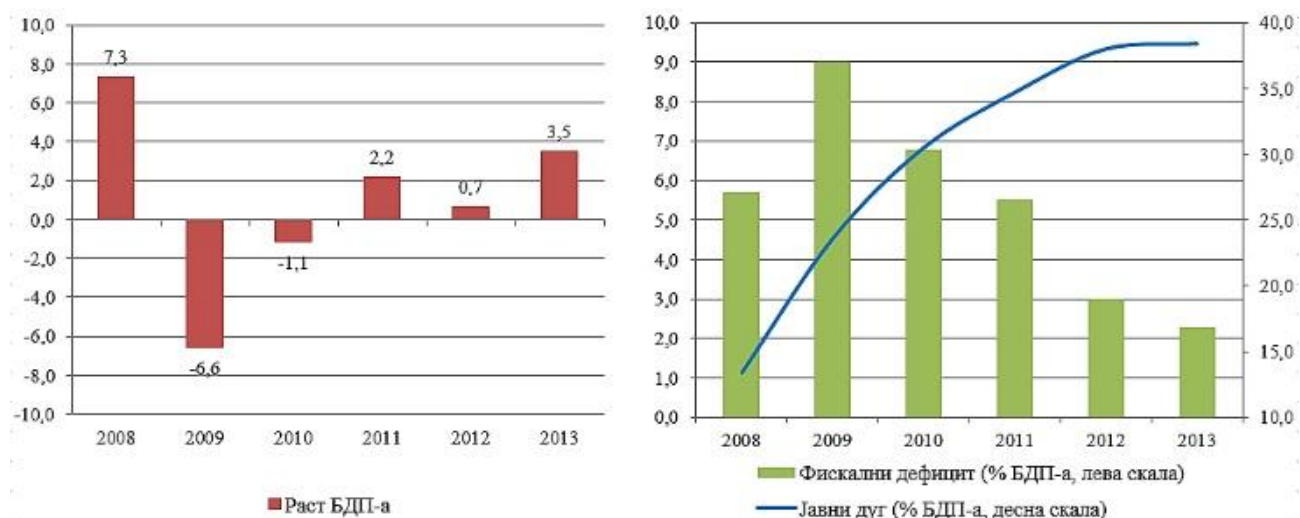
Румунија

Закаснили одговор на кризу учинио је да фискална консолидација у Румунији буде политички тежа и социјално слабије прихваћена у поређењу са балтичким земљама. Брзи раст румунске економије у периоду пре кризе (просечна стопа раста од 6,1%), заснован на расту личне потрошње и инвестиција у некретнине и трајна потрошна добра услед веће доступности банкарских кредита, био је праћен изразито процикличном фискалном политиком. Раст броја запослених у јавном сектору за 400000 у периоду од 2004. до 2008. године, снажан раст плата, пензија и других социјалних давања довео је до просечног дефицита од 2,1% БДП-а у периоду од 2001. до 2007. године, упркос снажном расту привреде и пореских прихода. Парламентарни избори заказани за крај 2008. године довели су до наставка неконтролисаног буџетског трошења и процењено је да су предизборно повећање плата и расхода за робу и услуге допринели расту дефицита 2008. године за чак 3% БДП-а. Међутим, долазак кризе и пад привредне активности током 2009. године, као и погоршање екстерних услова финансирања, довели су Румунију на ивицу банкрутства услед све тежег финансирања текућих обавеза за које је требало обезбедити чак 20% БДП-а¹⁰. Алармантна ситуација приморала је румунске власти да потраже помоћ од међународних финансијских институција, па је тако почетком 2009. године потписан двогодишњи *stand-by* аранжман са ММФ-ом у вредности од 13 млрд евра, што је заједно са средствима ЕУ и Светске банке био финансијски пакет од 20 млрд евра. Ипак, са првим мерама штедње кренуло се тек 2010. године када је криза већ узела маха (раст незапослености, висок фискални дефицит, пад куповне моћи, раст неједнакости итд.), због чега су предузете

¹⁰ Поређења ради, Србија за финансирање дефицита и доспелих дугова на наплату годишње мора да обезбеди преко 5 млрд евра, што је веома забрињавајућих 17% БДП-а.

мере довеле до пада подршке владајућој коалицији, раста социјалних тензија, па и масовних протеста.

Графикон 5: Стопа раста, јавни дуг и фискални дефицит Румуније, 2008-2013



Извор: Светски економски преглед ММФ-а и Еуростат

Мере штедње и сет структурних реформи омогућили су смањење фискалног дефицита за 6% БДП-а до краја 2012. године. Са оштрим мерама штедње се кренуло од половине 2010. године, а највећи терет поднели су запослени у јавном сектору. Плате у јавном сектору су смањене за 25%, а од краја 2008. године је на снази мера смањења броја запослених на основу природног одлива по стопи замене 1:7. До 2012. године је на тај начин смањен број запослених за 207.000, а највише у локалним самоуправама (90.000), основном и средњем образовању (37.000), здравству (25.000), полицији (10.000) итд. Током 2012. године створени су услови за повећање зарада у јавном сектору у два наврата, укупно за 15%. Планирано смањење социјалних издатака за 15% је само делимично спроведено – од номиналног смањења пензија за 15% се одустало после интервенције Уставног суда. Међутим, да би се надоместиле пропуштене уштеде на расходима за пензије, румунска Влада била је приморана да повећа ПДВ стопу за драстичних 5 процентних поена одједном, са 19% на 24%. Осетне уштеде остварене су смањењем јавних инвестиција за око 20%, али су оне и даље на пожељном нивоу за земље у развоју од око 5% БДП-а. Бруто ефекти предузетих мера су процењени на 7% БДП-а. Притом, уштеде на страни расхода су износиле 5,5% БДП-а (плате и запосленост 3,1% БДП-а, смањење социјалних издатака 1,1% БДП-а и пад капиталних инвестиција 1,3% БДП-а), док је раст прихода, углавном због подизања стопе ПДВ-а, износио око 1,5% БДП-а. Постављени циљеви фискалне консолидације достигнути су 2012. године, када је фискални дефицит оборен на ниво од 3% БДП-а, а јавни дуг стабилизован на нивоу од испод 40% БДП-а.

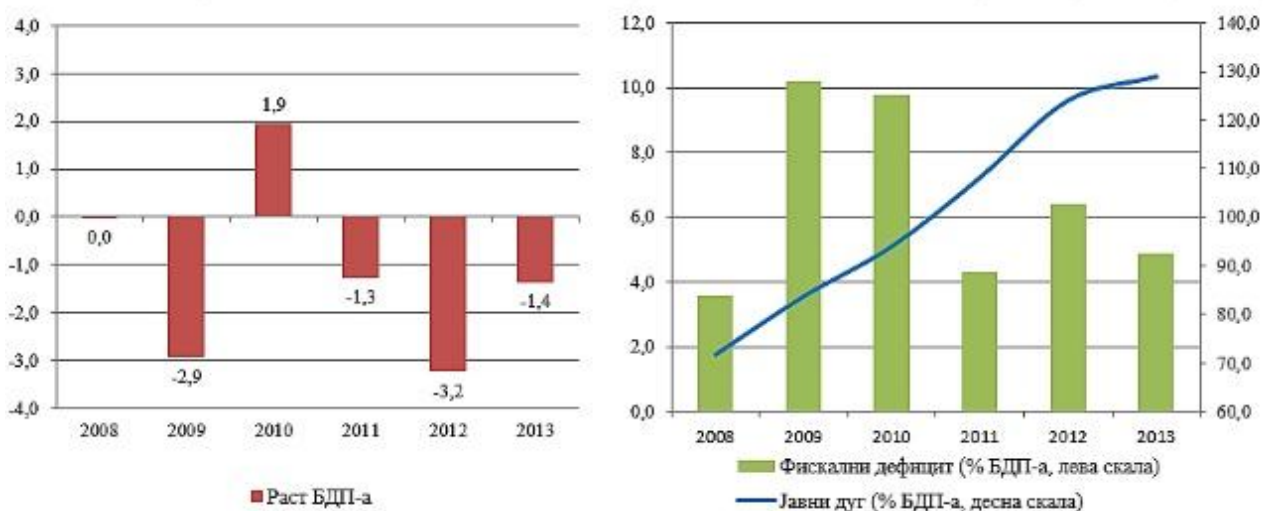
Важан део консолидационог пакета чиниле су структурне реформе са циљем побољшања привредног амбијента и повећања ефикасности у јавном сектору. Камен темељац структурних реформи представљала је измена радног законодавства почетком 2011. године. Кључне новине биле су увођење флексибилнијег запошљавања и отпуштања радника и продужавање максималног трајања уговора о раду на одређено време. Такође, знатно је умањен утицај синдиката, а концепт колективног преговарања на нивоу државе је потпуно напуштен. Озбиљна

рационализација спроведена је у систему здравствене заштите, па је тако због потребе смањења трошкова током 2011. године затворено чак 67 болница. Покушај реформе у сектору здравства, која је подразумевала преузимање послова здравственог осигурања од стране приватних осигуравајућих кућа, по угледу на Холандију, и приватизацију многих јавних болница, довела је до жучне јавне расправе и таласа протеста током 2012. године. Либерализација одређених регулисаних цена (попут цене природног гаса) и нови закон о приватизацији из 2011. године имали су за циљ решавање проблема јавних и државних предузећа и раст њихове ефикасности. Међутим, Влада није имала превише успеха у том процесу, тако да највећа предузећа (Hidroelectrica, Nuclearelectrica, Romgaz, Transgaz, Posta Romana...) и даље чекају адекватно решење. Општа оцена румунских економиста је да, иако је фискална консолидација била успешна у смањивању дефицита и стабилизацији јавног дуга, са структурним реформама се није далеко одмакло. Управо структурни проблеми привреде Румуније, заједно са успореним опоравком остатка Европске уније, наводе се као основна кочница приближавању стопама раста из периода пре кризе.

Португал

Фискална консолидација у Португалу је део широког плана за реорганизацију читаве привреде и укључује реформске мере у приватном и јавном сектору. За разлику од претходно анализираних земаља, Португал се и пре кризе суочавао са ниским растом (у просеку свега 1,4% годишње), губитком конкурентности привреде и високом задуженошћу, а фискална кретања су била неодржива – оствариван је буџетски дефицит у просеку од преко 4% БДП-а а јавни дуг је порастао за 20% БДП-а. Иако је током најјачег удара кризе избегнута рецесија размера оне у балтичким земљама, огромни проблеми у банкарском сектору и предузећима у власништву државе створили су велике фискалне притиске због чега се португалска влада обратила за помоћ ММФ-у и Европској унији. Пакет помоћи обухватио је финансијска средства у износу од 78 млрд евра а главне тачке програма су биле реформа банкарског сектора, прилагођавање дефицита текућег рачуна платног биланса и фискална консолидација која би омогућила смањење буџетског дефицита са 10% БДП-а у 2009. години на 3% БДП-а у 2013. години. Иако постављени фискални циљеви нису остварени до краја 2013. године (јавни дуг је наставио да расте а фискални дефицит био скоро 5%), последње прогнозе указују да би током 2014. године Португал могао да оствари стопу раста од 1,2%, дефицит од 4% БДП-а, а то би обезбедило стабилизацију јавног дуга на нивоу од 130% БДП-а.

Графикон 6: Стопа раста, јавни дуг и фискални дефицит Португала, 2008 - 2013



Извор: Светски економски преглед ММФ-а и Еуростат

Основни стуб фискалне консолидације била је реформа предузећа у државном власништву. Портфолио предузећа у државном власништву обухватао је 98 предузећа, укључујући банке, луке, аеродроме и путну и железничку инфраструктуру, и преко 500 предузећа на локалном нивоу које послују углавном у области комуналних услуга. Овај сектор је у 2010. години чинио скоро 5% БДП-а и запошљавао 3,6% укупне радне снаге. Међутим, недовољно транспарентно пословање, политички мотивисана запошљавања и вођење социјалне политике преко државних предузећа, узроковало је огромне губитке који су резултовали акумулирањем дуга од чак 23% БДП-а. Фискални ризик лошег пословања државних предузећа током кризе материјализовао се током 2011. године, па је држава морала да интервенише са 5,3 млрд евра, а у првој половини 2012. године са додатних 1,8 млрд евра. Процес реформисања државних предузећа текао је спорије у односу на план, и то је био основни камен спотицања читаве фискалне консолидације и неопходности тражења извора додатних уштеда из године у годину. Ипак, огромни напори усмерени ка рационализацији пословања и смањивању трошкова, уз приватизацију или продају концесија када је то могуће, у највећој мери су умањили фискални ризик повезан са пословањем државних предузећа и осетно смањили директну буџетску подршку до 2013. године.

Знатне буџетске уштеде остварене су широко постављеним мерама на страни јавних прихода и расхода. Мере на страни јавних прихода обухватале су повећање пореских стопа готово свих највећих пореских облика, као и проширивање пореских база. Тако је стандардна стопа ПДВ-а подигнута са 21% на 23%, а база проширена пребацивањем половине робе и услуга са ниже на вишу стопу. Стопа пореза на доходак је повећана за 3,5 процентних поена, а током неколико ревизија извршено је и повећање акциза, стопе доприноса за социјално осигурање, пореза на имовину, пореза на капиталну добит итд. На страни расхода, највеће уштеде остварене су смањивањем зарада (поред номиналног смањења, привремено су укинута и бонуси за годишњи одмор и божићне празнике) и броја запослених у јавном сектору. Укупан ефекат предузетих мера био је смањење фонда зарада за 20%, а учешће плата у БДП-у је са 14% у периоду пре кризе смањено на испод 10%. Влада је прво замрзла пензије почетком 2011. године у трајању од две године, а затим и привремено смањила пензије

током 2012. године за 12%¹¹. Озбиљан рез претрпели су и остали буџетски расходи, попут расхода за робу и услуге, социјални трансфери, трошкови здравственог система кроз рационализацију трошкова набавке лекова, а посебно капиталне инвестиције. Сваки велики инвестициони пројекат је морао проћи строгу процену изводљивости, а чак су и средства структурних фондова ЕУ коришћена за подмиривање текуће потрошње уместо за инвестиционе пројекте.

Структурне реформе имале су задатак да отклоне главне узроке успореног раста привреде у последњој деценији. Један од основних проблема португалске привреде, још од уласка у Еврозону, био је осетан пад конкурентности што је водило ка паду извоза, и последично ниским стопама раста. С тим у вези, спроведена је свеобухватна реформа тржишта рада са циљем повећања продуктивности и смањења хронично високе стопе незапослености. Кључне измене биле су флексибилнији услови запошљавања који омогућавају лакше отпуштање радника, уз смањење износа отпремнина, повећање броја радних сати, смањење накнаде за прековремени рад и др. Колективно преговарање је децентрализовано, а ново законско решење дозвољава закључивање колективног уговора само у компанијама које запошљавају више од 150 радника. Знатне измене претрпео је и систем осигурања у случају незапослености (један од великодушнијих у Европи), што је резултовало смањењем износа накнаде, али и скраћењем периода њеног исплаћивања. Процењено је да би ове крупне промене у радном законодавству могле повећати продуктивност рада за 1,7% и смањити стопу незапослености за 1,8 процентних поена у периоду од 10 година.

Србија

За стабилизацију јавног дуга у Србији неопходно је смањити дефицит за око 6% БДП-а, што је упоредиво са прилагођавањем у балтичким земљама, Румунији и Португалу. Према оценама Фискалног савета, буџетски дефицит од око 8,5% БДП-а на крају 2014. године је неопходно смањити на испод 3% БДП-а (за око 2 млрд евра¹²) да би се јавни дуг стабилизовао до 2017. године. Тако велико фискално прилагођавање је, од упоредивих европских земаља, на успешан начин спровело тек неколико њих: Летонија, Естонија, Литванија, Румунија и Португал¹³. За постављање јавних финансија на одрживу путању, све набројане земље биле су принуђене да буџетски мањак од 9-10% БДП-а спусте на ниво од око 3% БДП-а. Стога, фискални изазови који у наредном периоду стоје пред Србијом у циљу избегавања кризе су сасвим упоредиви са искуствима анализираних земаља. (в. Графикон 1). Напомињемо и да су многе од њих у фискалну консолидацију кренуле са нивоом јавног дуга од око 15% БДП-а, док је дуг опште државе у Србији већ достигао 70% БДП-а. То додатно отежава заокрет растуће путање јавног дуга и чини Србију екстремно рањивом на потенцијалне шокове из екстерног окружења (на пример, раст каматних стопа у САД би могао већ наредне године довести до знатно неповољнијих услова задуживања за земље у развоју попут Србије).

¹¹ Смањење пензија за 12% је заправо привремено укидање тзв. месечне 13. и 14. пензије што је еквивалентно линеарном смањењу пензија за 12%.

¹² Формално, дефицит би требало смањити за 1,7 млрд евра, међутим, пакет мера који је предложио Фискални савет подразумева раст расхода за јавне инвестиције (које су на изразито ниском нивоу од 2,8% БДП-а) и раст издвајања за камате у наредним годинама.

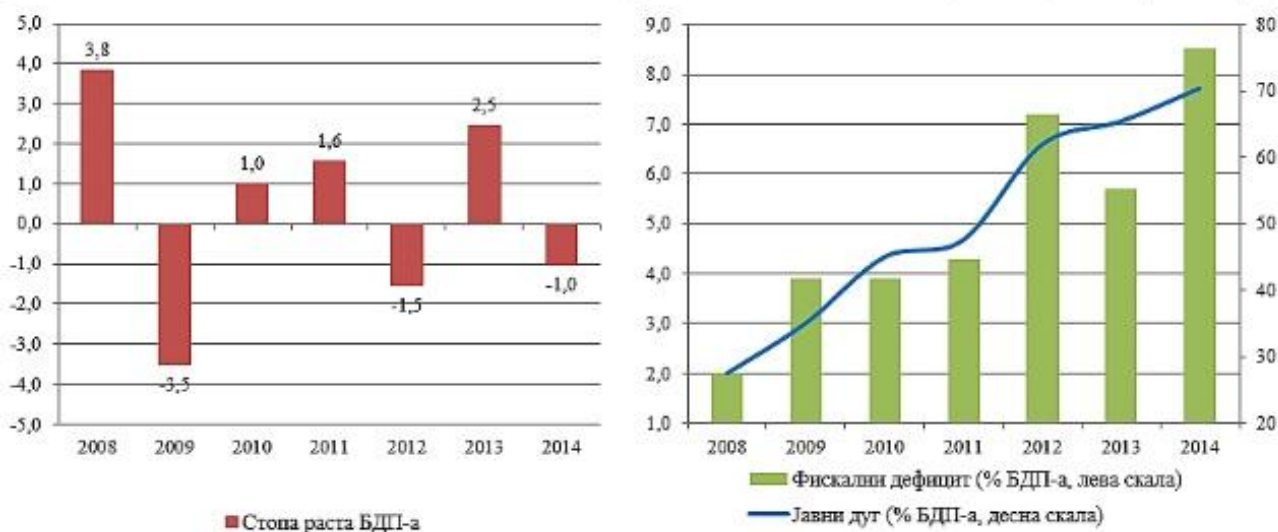
¹³ Естонија је смањила буџетски дефицит за 3 процентна поена, али је због оштрог пада привредне активности током 2009. године услед светске економске кризе, фискално прилагођавање упоредиво са осталим земљама.

Смањење плата и пензија за 15% није преседан – друге земље су смањивале и више. Међународна искуства показују да је оштро смањење плата у јавном сектору, а некад и пензија, уобичајени рецепт за смањење буџетског дефицита, онда када прилагођавање мора бити велико. Земље које су се нашле у сличним фискалним проблемима као Србија смањивале су плате по стопи од 15% до чак 30% (Летонија и Литванија до 30%, Румунија 25% итд.), док је рез на пензијама био нешто мањи – 11% до 12% (в. Табела 1). Ако упоредимо ова смањења са претходним смањивањем плата и пензија у Србији (солидарни порез само на плате преко 60.000 динара, без смањивања пензија), закључујемо да је досадашњи одговор Србије на могућу фискалну кризу неадекватан. Наиме, уштеде које је солидаран порез донео су еквивалентне смањењу зарада у јавном сектору од око 3% - до десет пута мање у поређењу са анализираним земљама. Недостајуће уштеде од око 800 млн евра (када се узму у обзир максимални могући ефекти осталих мера из пакета фискалне консолидације) могуће је обезбедити само оштријим резом на платама и пензијама (по 15% или нешто мање уз повећање ПДВ-а), што искуства других земаља потврђују.

Смањење плата и пензија не доноси само уштеде, то је и важна структурна мера која исправља највеће буџетске неравнотеже. Убедљиво највеће буџетске ставке у Србији су расходи за плате и пензије – за зараде у јавном сектору издваја се око 11% БДП-а и за пензије око 14% БДП-а (док је одрживи ниво за земље сличног нивоа развијености 8% БДП-а за плате и 10% БДП-а за пензије). Основни разлог несразмерно високог издвајања за пензије у односу на могућности домаће привреде било је неоправдано повећање пензија током 2008. године за око 20%. Сличну грешку направиле су и Литванија и Румунија – велико повећање пензија и плата пред парламентарне изборе крајем 2008. године створило је огромну рупу у буџету која је морала бити затворена да би фискална консолидација могла бити успешна. Литванија је потом линеарно умањила пензије за 11%, док је Румунија избегла номинално смањење пензија, али по цени повећања ПДВ стопе са 19% на 24%.

Фискална консолидација може да умањи изгледе за привредни раст у кратком року, али је предуслов за остваривање било каквог раста у дугом року. Светска економска криза, и у мањој мери снажна *front-loaded* фискална консолидација, утицала је да привреде балтичких земаља током 2009. године буду у дубокој рецесији, а током 2010. године углавном у стагнацији. Међутим, већ од 2011. године остварују завидне стопе раста од преко 5%, међу највишим у Европи, што је успех који се приписује ефикасно спроведеним структурним реформама и враћању јавних финансија на одрживу путању. Другачији пример пружа Румунија, која је са фискалном консолидацијом и структурним реформама кренула тек крајем 2010. године, када је криза већ узела маха. Иако остварује привредни раст од око 2% годишње у просеку, то је и даље испод потенцијала ове земље што се објашњава слабостима у имплементацији структурних реформи. Србија, која са озбиљним структурним реформама и фискалном консолидацијом касни већ пет година у односу на балтичке земље, има привреду која последњих година не расте – просечна стопа раста у периоду 2012 – 2014. година је 0% (в. Графикон 7). Бољим перформансама домаће привреде очигледно није помогао ни све већи мањак у државној каси, што сугерише да ни смањивање тог дефицита вероватно неће много одмоћи. Проблем српске привреде је структурне природе и мора се решавати систематским и добро припремљеним структурним реформама. Фискална консолидација и макроекономска стабилност, као њена последица, могу пружити важну подршку на путу оздрављења читаве привреде.

Графикон 7: Стопа раста, јавни дуг и фискални дефицит у Србији, 2008 – 2014



Извор: РЗС, Светски економски преглед ММФ-а, прогнозе Фискалног савета за 2014.

На пуне ефекте од осталих мера, изузев плата и пензија, мора се чекати 2-3 године и нису у потпуности извесни. Уз 800 млн евра, који би се обезбедили смањењем плата и пензија за, остатак неопходног прилагођавања од око 1,2 млрд евра би требало обезбедити довођењем у ред јавних предузећа, сузбијањем сиве економије, рационализацијом запослености у јавном сектору и другим структурним реформама. Први реформски кораци су већ направљени у другој половини 2014. године – пензијска реформа, промене у радном законодавству и закону о приватизацији су изузетно важни за привредни амбијент али и домаће јавне финансије, а постоје снажна уверавања да би предлог реформе запошљавања у јавном сектору могао бити завршен до краја ове године. Међутим, највећи ефекти очекују се од реформи јавних предузећа и сузбијања сиве економије, а међународна искуства показују да то неће бити ни брзо ни лако. Португал од почетка кризе покушава да доведе у ред предузећа у државном власништву, а тешкоће у том процесу су основни разлог пробијања рокова за завршетак фискалне консолидације¹⁴. Честа одступања од планиране динамике реформи су, из године у годину, захтевала тражење нових уштеда на страни државних расхода. Стога, уколико буде било каквих одлагања у процесу сређивања стања у ЕПС-у, Србијагас-у, Железницама, Железари Смедерево и другим предузећима, ни смањивање плата и пензија за 15% неће бити довољно. Такође, амбициозне најаве о огромним уштедама по основу сузбијања сиве економије могу се показати тешко остваривим у пракси. Примера ради, иако и балтичке земље и Румунија имају обим сиве економије сличан оном који се процењује за Србију, ниједна земља није постигла значајан раст прихода по основу њеног сузбијања (у Литванији је процењено да су укупни ефекти тек 0,5% БДП-а, по основу раста прихода од индиректних пореза). Према проценама Фискалног савета, могући ефекти борбе против пореских утаја су 300 – 350 млн евра, међутим, да би се и то постигло биће неопходне системске мере и озбиљна реформа пореске администрације, а не *ad hoc* решења.

Разводњавање мера штедње у прошлости осудило је на неуспех претходне покушаје довођења јавних финансија Србије у ред. Погоршање фискалних токова и

¹⁴ Аранжманом са ММФ-ом и Европском унијом, који је ова земља склопила по избијању светске кризе, било је планирано да се фискална консолидација заврши до 2013. године. Међутим, и на крају 2014. године успех ће бити тек половичан.

раст јавног дуга преко законом дефинисане границе од 45% БДП-а, покренули су јавну дебату током 2012. године о неопходности хитне фискалне консолидације у Србији. Фискални савет је у мају 2012. године објавио публикацију „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“, са детаљним прегледом мера неопходних за смањивање дефицита за, тада потребних, 1 млрд евра. Наводимо неке од мера које су, сматрамо, биле кључне за оздрављење јавних финансија: замрзавање плата и пензија током 2013. године, пореска реформа која укључује и повећање неких пореских стопа (нпр. раст ПДВ са 18% на 22% и са 8% на 10% уз истовремено смањење фискалног оптерећења рада¹⁵), повлачење или модификацију фискалне децентрализације, рационализације у оквиру јавне управе итд. Такође, дати су и конкретни предлози структурних реформи у више области: пензијска реформа, реформа јавних и државних предузећа, реформа система зарада и запошљавања у државном сектору и др. Међутим, мере штедње које су заиста уведене давале су знатно мање ефекте од оних које је предлагао Фискални савет, а у поређењу са мерама које су предузимале друге земље – ефекти су били многоструко мањи. На пример, уместо замрзавања плата и пензија уведена је умањена индексација, ПДВ стопа је повећана али у мањој мери, одустало се од фискалне девалвације и сл. (в. Табела 1: Србија од 2012 до 2014). Што је још важније, спровођење структурних реформи практично није ни започето, а то је водило ка снажном расту расхода. Нереформисана јавна предузећа наставила су да праве све веће губитке и тако постала озбиљан фискални трошак, држава је морала да интервенише у банкарском сектору, раст разних субвенција, увођење тринаесте пензије – само су неке од мера које су и више него „потрошиле“ све ефекте консолидације.

Пропуштене шансе и одлагање нужног фискалног прилагођавања, из године у годину захтевају све болније мере штедње. Док је 2012. године вероватно било довољно замрзавање плата и пензија, уз све остале мере из пакета, већ 2013. године проблеми домаћих јавних финансија су нарасли до размера када је потребно номинално смањење плата и пензија. Фискални савет је тада предлагао увођење солидарног пореза на плате у јавном сектору изнад 40.000 и пензије изнад 25.000 динара, опет уз све друге мере и реформе, али се Влада одлучила на варијанту солидарног пореза на зараде изнад 60.000 динара – са вишеструко мањим ефектима. Неадекватни одговори на проблеме јавних финансија у прошлости довели су до тога да је у 2014. години потребно смањивање плата и пензија које је еквивалентно њиховом умањењу за 15%. Уколико се и сада, уместо потребних 800 млн уштеда на платама и пензија, одабере неки други модалитет њиховог смањивања који би донео 300 - 350 млн евра уштеда, врло је могуће да би на јесен 2015. године било неопходно ново умањење. Поређења ради, подсећамо да је сличне ефекте (око 250 млн евра) дао и пакет из октобра 2013. године (солидарни порез + подизање ниже стопе ПДВ-а са 8% на 10%), а да су оне потрошене већ у првој половини 2014. године.

¹⁵ Такозвана фискална девалвација.

Литература:

1. IMF Survey Online (2009): Latvia caught in Vicious Economic Downturn
2. Dovladbekova Inna (2012): Austerity Policy in Latvia and Its Consequences, Friedrich Ebert Stiftung
3. Traidase Baiba (2014): Latvia's Experience with Fiscal Adjustment, Bank of Latvia
4. Kajaks Janis: Economic and Social situation in Baltic States: Latvia, European Economic and Social Committee
5. Raudla Ringa, Kattel Rainer (2011): Why Did Estonia Choose Fiscal Retrenchment after the 2008 Crisis? Journal of Public Policy, Vol. 31 Issue 02, August 2001, pp 163-186
6. Sikk Ivar: Fiscal consolidation in Estonia, Ministry of Finance of The Republic of Estonia
7. Vilpišauskas R, Nakrošis V, Kuokštis V (2014): The Politics of Reacting to the Crisis in Lithuania from 2008-2013: Exiting the Crisis Entering Politics as Usual? - The Politics of Economic Sustainability: Baltic and Visegrad Responses to the European Economic Crisis, pp 38-64
8. IMF (2013): Republic of Lithuania: Selected issues, IMF Country Report 13/82
9. Landon Thomas Jr. (2010): From Lithuania, a View of Austerity's Costs, The New York Times
10. Fiscal Council Romania (2011): Annual report on Macroeconomic and Fiscal Developments
11. Fiscal Council Romania (2012): Annual report
12. Stoiciu Victoria (2012): Austerity and Structural Reforms in Romania: Severe Measures, Questionable Economic Results and Negative Social Consequences, Friedrich Ebert Stiftung
13. IMF (2012): Third Review Under the Extended Arrangement and Request for Waiver of Applicability of End-March Performance Criteria, IMF Country Report 12/77
14. Cabral Ricardo (2013): The Euro Crisis and Portugal's Dilemma, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics
15. Castro Caldas Jose (2012): The Consequences of Austerity Policies in Portugal, Friedrich Ebert Stiftung
16. Schnider, F. (2012): Size and developments of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts
17. Фискални савет (2012): Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године