



Република Србија
Фискални савет

**МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2015. ГОДИНУ СА
ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2016. И 2017. ГОДИНУ**

Београд, 30. јануар 2015. године

Садржај:

Резиме.....	2
1. Оцена макроекономских пројекција из Фискалне стратегије.....	7
2. Оцена пројекције јавних прихода из Фискалне стратегије.....	11
3. Оцена пројекције јавних расхода из Фискалне стратегије.....	15
4. Оцена плана средњорочне фискалне консолидације.....	23
5. Оцена предложених мера фискалне консолидације	28
6. Оцена плана структурних реформи из Фискалне стратегије.....	33

Резиме

Програм представљен у Фискалној стратегији може да доведе до оздрављења јавних финансија, али само уколико се задовоље и додатни услови. У Фискалној стратегији представљен је план фискалне консолидације којом би се преокренула растућа путања јавног дуга и тако избегла криза. Тај план је у начелу добар, међутим, може остварити своје циљеве само под одређеним условима. *Први* је да се фискална консолидација продужи и у 2018. години, односно да уместо трогодишњег буде четворогодишњи програм. Наиме, са садашњим планом Владе, до преокрета растуће путање јавног дуга не може да дође до краја 2017. године (иако се у Фискалној стратегији тврди супротно), па су потребне додатне мере за смањење дефицита за око 300 млн евра и у 2018. години. *Други* је да план укључи и „резервне“ мере (*contingency measures*) које би ступиле аутоматски на снагу уколико дође до застоја у реализацији појединих, ризичнијих, делова програма. На пример, решавање судбине петрохемијског комплекса до средине 2015, или оптимизација броја запослених у јавној управи, су добре, али неизвесне мере – због чега је потребно да Влада има спреман план и ако се нешто од тога не оствари. *Трећи*, неопходно је склопити аранжман са ММФ-ом који би пратио овакав програм. Тако би се обезбедила кредибилност програма фискалне консолидације код иностраних кредитора и поред тога што учешће јавног дуга у БДП-у не би могло да почне да се смањује пре 2018. када би премашило ниво од чак 83%. Такође, присуство ММФ-а би, сматрамо, повећало изгледе за успешно спровођење ризичних, тешких и свакако непопуларних мера. *Четврти*, потребно је снажније од планираног повећања издвајања за јавне инвестиције, како би се спречило да рецесија у којој се привреда Србије тренутно налази угрози фискалну консолидацију.

Фискална стратегија предвиђа пожељан заокрет у вођењу економске политике, али показује и неке системске слабости – недовољно добро припремљене мере и сувише оптимистична очекивања. Фискална стратегија показује неспорну намеру Владе да отпочне са решавањем нараслих проблема у јавним финансијама. Ти проблеми су заправо сада већ толико велики да било које друге алтернативе сем суочавања са неопходним смањењем, па затим замрзавањем, плата и пензија, отпуштањем прекобројних запослених и променом у начину управљања јавним предузећима – више нису ни преостале. Управо због лошег стања у ком се јавне финансије, али и укупна привреда Србије, тренутно налазе, требало би што објективније сагледавати фискалне и макроекономске перспективе у средњем року. Фискални савет оцењује да није реалистично да се оствари добар део (оптимистичних) прогноза приказаних у Фискалној стратегији, посебно оне које се односе на средњорочни раст привредне активности, кретање курса динара и путању јавног дуга. Фискална стратегија би, такође, требало да много боље сагледава и планира све аспекте предложених мера за смањење дефицита. То није само питање унапређења квалитета планираног фискалног прилагођавања, већ је сматрамо и потребан услов да до тог прилагођавања уопште и дође. На пример, неспорно је да постоји вишак запослених у јавном сектору, али уместо да се прво тачно одреди оптималан број и стручни профил запослених у свим појединачним областима јавног сектора, па тек онда крене у промишљену и циљану рационализацију – намећу се ад-хок решења која се лако могу показати као неодржива.

Анализа Фискалног савета показује да се растућа путања јавног дуга неће преокренути пре 2018. године када ће јавни дуг достићи око 83% БДП-а. Премда је Фискалном стратегијом предвиђено да јавни дуг Републике Србије достигне највећи ниво од 79% БДП-а у 2016. и постепено опада од 2017. године, анализе Фискалног савета показују да се то неће десити. Јавни дуг је већ на крају 2014. године достигао

72,2% БДП-а (у Фискалној стратегији која је писана средином децембра је оптимистично процењен на 69,9% БДП-а), па се већ и почетна тачка у пројекцијама Министарства финансија и Фискалног савета разликују. Даље, прогнозирани спорији раст учешћа јавног дуга у Фискалној стратегији у односу на пројекције Фискалног савета је последица и, сматрамо неоправдане, претпоставке да ће динар у наредне три године реално да јача у односу на евро. Министарство финансија планира просечан курс у 2015. години од 120 динара у односу на евро, а у 2016. и 2017. од 121,5 и 123 динара за евро (респективно). Кретање курса динара је непредвидиво, тако да није искључено да се ове прогнозе на крају остваре, али Фискални савет сматра да би било објективније у пројекцијама претпоставити да ће курс динара у наредним годинама бити реално непромењен у односу на евро, тим пре што је прогнозирана просечна вредност курса за 2017. годину већ премашена средином јануара 2015. године. На крају, Фискални савет сматра да је прогнозирана стопа реалног раста БДП-а од 1,5% у 2016. години највероватније недостижна, а да би уместо тога раст привреде у 2016. могао бити 0% (в. поглавље: „Оцена макроекономских пројекција из Фискалне стратегије“). Због свега наведеног сматрамо да ће учешће јавног дуга да порасте за преко 4 п.п. БДП-а више од пројекције из Фискалне стратегије и да се његов растући тренд неће преокренути до 2017. године.

За заустављање раста јавног дуга потребан је четворогодишњи програм фискалне консолидације (уместо трогодишњег). Анализа приказана у претходном пасусу се суштински може посматрати и из другог угла. Да би се зауставио раст учешћа јавног дуга у БДП-у фискални дефицит би морао да се обори на ниво нижи од 3% БДП-а, а Фискалном стратегијом је предвиђено да дефицит у 2017. години износи 3,8% БДП-а. То указује да је за оздрављење јавних финансија Србије потребно и у 2018. години наставити снажно смањивање фискалног дефицита за око 1 п.п. БДП-а – односно продужити фискалну консолидацију и на ту годину. Колико би ово прилагођавање у 2018. години било велико можда најбоље илуструје податак да је у 2017. години планирано умањење дефицита од 0,9 п.п. БДП-а, а да би се то и постигло предвиђено је да те године на снази буде замрзавање пензија и плата (уз инфлацију од 4%) и отпуштање 5% запослених у буџетском сектору.

Постоји велики ризик да раст јавног дуга у средњем року буде и већи од пројекција Фискалног савета. Проблем који посебно истичемо је тај што се држава у претходне три године углавном задуживала у доларима иако се убедљиво највећи део девизних прихода домаће економије остварује у еврима. Поједностављено посматрано ситуација у којој се сада налази држава је доста слична оној у којој се налазе дужници у швајцарским францима. Због знатно повољније каматне стопе на доларско задуживање у претходним годинама држава се опредељивала да велики део задужења обави управо у овој валути (емитоване еврообвезнице су заправо у доларима, кредити УАЕ, Русије, Светске банке и др.). Сада су ти кредити, који су у прво време деловали као изузетно повољни, постали најскупљи део јавног дуга због снажног јачања долара у односу како на динар, тако и на евро. Уколико се тренд јачања долара у односу на евро настави у наредним годинама (а постоје релевантна предвиђања да би то могло да се деси), јавни дуг Србије и издаци за камате ће у будућности наставити да расту и по овом основу независно од новог задуживања. Због тога је битно да се остваре најаве из Фискалне стратегије да ће Влада размотрити могућности за емитовање еврообвезница које су деноминоване у еврима, као и механизме којима би се држава могла заштитити од валутног ризика (што је пракса коју неке земље у окружењу већ успешно примењују).

Фискалном стратегијом планиране су мере фискалне консолидације којима би се трајно умањили годишњи државни расходи за око 1,7 млрд евра. Мерама фискалне консолидације дефицит државе требало би да се смањи са око 6,6% БДП-а

(колико процењујемо да је износио у 2014. години) на 3,8% БДП-а у 2017. години. То, међутим, претпоставља знатно веће уштеде у средњем року од 3 п.п. БДП-а (1 млрд евра) на које оволико умањење дефицита на први поглед указује. До 2017. године ће, због неминовног раста јавног дуга, државна издвајања за камате да порасту за преко 1 п.п. БДП-а (са 3% БДП-а из 2014. на преко 4% БДП-а у 2017. години). Расходи за јавне инвестиције ће морати, такође, да порасту за 0,5-1 п.п. БДП-а, јер су тренутно неодрживо ниски, а због ребалансирања привреде (смањење потрошње уз раст инвестиција и нето извоза) смањиће се учешће прихода од ПДВ-а у БДП-у за приближно 0,5 п.п. Због тога је за остварење предвиђеног умањења фискалног дефицита Влада планирала да мерама фискалне консолидације обезбеди уштеде од преко 5 п.п. БДП-а или око 1,7 млрд евра.

Главне уштеде су планиране на издацима за запослене у буџетском сектору. Предвиђено је да се државна издвајања за запослене умање по три основа: 1) номинално умањење плата од 10% (новембар 2014), 2) замрзавање зарада до 2017, што са садашњим пројекцијама инфлације значи њихово реално смањење за око 10% и 3) смањење броја запослених од по 5% годишње (укупно 15% или око 75.000 запослених). Издвајања државе за запослене ће се овим мерама смањити у реалном износу за чак око 30% у 2017. у односу на 2014. годину. Нешто мање уштеде држава планира да оствари на пензијама за које је планирано да се након већ спроведеног умањења из новембра 2014. (којим су издвајања државе за пензија смањена за 5%) оне не индексирају са инфлацијом до 2017. године. Са пројектованим кретањем инфлације, издвајања државе за пензије ће се у реалном износу смањити до 2017. године за око 12% у односу на 2014. годину. Од преосталих планираних уштеда билансно су најзначајније оне на субвенцијама које ће се остварити ограничавањем права на пољопривредне субвенције по хектару (највише до 20 хектара), укидањем субвенција за јавне сервисе од 2016. године и постепеним умањењем субвенција Железницама.

Други стуб на ком почива фискална консолидација је довођење у ред јавних и државних предузећа. Фискалном стратегијом је планирано да држава од 2015. године више не покрива губитке јавних и државних предузећа издавањем нових гаранција на њихово задуживање. То представља потпуни заокрет у кратком року у пословању Србијагаса и ЕПС-а, као и приватизацију/решавање судбине Железаре Смедерево, Петрохемије, Азотаре, МСК и других. Србијагас је највећи губиташ у Србији и тренутно је потпуно зависан од државне помоћи. Главни разлог (мада не и једини) због ког Србијагас има губитке је тај што другим државним предузећима (Петрохемија, Азотара, МСК, Железара Смедерево) испоручује гас који после не може да наплати. Због тога одлука Владе да више не помаже Србијагасу заправо значи да ће се судбина поменутих предузећа решити у првој половини 2015. године. Премда ЕПС до сада није добијао непосредну буџетску подршку за покривање губитака, уколико се не промени садашње лоше пословање овог предузећа, до тога би сигурно дошло већ у кратком року. Будући да Влада не планира такву врсту помоћи за ЕПС, имплицитно се обавезала да током 2015. године отпочне решавање нагомиланих проблема овог предузећа, а неке од њих одмах и трајно реши – вишак запослених, ниске цене и наплативост струје, технички губици и крађе и друго.

Неке од кључних мера фискалне консолидације су веома ризичне – пре свега смањење броја запослених без припремљеног плана и решавање проблема јавних предузећа у кратком року. Планирано је да се до 2017. године број запослених у буџетском сектору смањи за укупно 15% (по 5% годишње) што би одговарало броју од 75.000 запослених. У Фискалној стратегији је наглашено: „рачуна се да би највећи део овог смањења био остварен природним одливом запослених, то јест одласком у пензију уз ограничено попуњавање слободних места“. Анализа Фискалног савета

показује да то не само што није могуће обавити на овај начин (избегавајући отпуштање највећег дела прекобројних), већ и да то не би било добро, чак и уколико би било могуће. Не постоји замена за темељне анализе и прецизне планове у којим деловима јавног сектора и за колико је потребно смањити број запослених, као и јасне критеријуме и методе по којима би се отпуштали најнепродуктивнији радници. Уз све то, неопходно је припремити и реформу система здравства и просвете који су убедљиво највећи државни системи (око половина укупног броја запослених) како би ови, изузетно битни делови јавног сектора, могли да задрже (ако не и унапреде) квалитет своје услуге са осетно мањим бројем запослених. Рокови које је Влада задала за решавање проблема јавних и државних предузећа су кратки, а још увек се не види начин на који ће се то десити. Петрохемијски комплекс би могао да „преживи“ уз приватизацију и инвестиције за које држава нема средстава (вероватно ни потребна знања), а тренутно нестабилно стање у енергетском сектору у свету не указује на могућност доласка неког од озбиљних страних инвеститора. Такође, још увек нису познати детаљи реформе највећег државног предузећа, ЕПС-а. Неспорно је да ово предузеће има озбиљних организационих проблема, који се по јавно доступним подацима управо решавају, али би много уверљивије било да, на пример, ЕПС уз то направи и детаљан план за отпуштање вишка запослених, или да се, уз договор са државом, повећа цена електричне енергије.

Недостатак Фискалне стратегије је и то што не предвиђа никакав резервни план фискалне консолидације уколико се неке од ризичнијих мера не остваре у потпуности. Из Фискалне стратегије се не види шта би био алтернативни план Владе уколико се све планиране уштеде не остваре, што је врло могуће узимајући у обзир колико су неке од планираних мера ризичне. Одустајање од циљева фискалне консолидације несумњиво води у кризу јавног дуга, па је једина алтернатива да се у том случају одмах усвоје нове мере које би надокнадиле потенцијални мањак уштеда у односу на план. Одговорно планирање фискалне политике у средњем року би подразумевало и анализу оваквих сценарија у Фискалној стратегији и предлагање условних мера (*contingency measures*) које би аутоматски ступиле на снагу у случају застоја у спровођењу било које од првобитно планираних мера. Овакав приступ би користио из више разлога: 1) био би додатна гаранција остварења најбитнијих циљева фискалне консолидације и у случају да нека од планираних мера подбаци, 2) допринео би већем кредибилитету и озбиљности програма Владе што би могло позитивно да утиче на поверење иностраних кредитора 3) Фискални савет и друге заинтересоване институције би имали прилику да на време дају своје мишљење и препоруке и за те додатне мере што би их могло битно унапредити и 4) избегло би се ад-хок решавање могућих проблема у тренутку када се појаве, што је увек опасно.

Пројекција кретања јавних прихода из Фискалне стратегије у начелу је добра. Фискалном стратегијом је планирано смањење учешћа јавних прихода у БДП-у за око 2,5 п.п. у 2017. у односу на 2014. годину. То је последица очекиваног ребалансирања привреде – споријег раста порески издашне потрошње у односу на нето извоз и инвестиције које су већим делом ослобођене пореза. Уз то неке мере фискалне консолидације, попут смањења зарада и броја запослених у јавном сектору, ће довести до смањења прихода од доприноса, што Фискална стратегија такође добро предвиђа. Мањи ризик који је Фискални савет уочио у анализи планираних јавних прихода је пројекција непореских прихода која се ослања на повећане дивиденде јавних предузећа које су неизвесне. Истичемо као позитивно што могући додатни приходи по основу мера за сузбијање сиве економије овај пут нису укључени у пројекцију јавних прихода, што је у складу са добром буџетском праксом и ранијим предлозима Фискалног савета. У ранијем периоду ови приходи су по правилу били укључивани у буџетске планове

што је, на пример, био један од главних разлога због ког су остварени јавни приходи у 2014. години подбацили у односу на буџетски план. Простор за сузбијање сиве економије и повећање јавних прихода по овом основу несумњиво постоји, али да би се то и остварило потребне су и системске мере унапређења рада инспекцијских служби и реформа Пореске управе.

Јавни расходи су у техничком смислу добро пројектовани, а да ли ће се планиране пројекције и остварити зависи првенствено од успешне реализације најважнијих мера фискалне консолидације. Планирана фискална консолидација се заснива на мерама за умањење расхода и пројекције кретања јавних расхода до 2017. године из Фискалне стратегије су конзистентне са овим мерама. Тако пројекција кретања државних издвајања за запослене уважава претпоставку да ће плате бити замрзнуте у номиналном износу до 2017. године и да ће се сваке године број запослених умањивати за по 5%. Уколико, међутим, Влада не оствари довољно добру контролу зарада и ипак дође до њиховог раста мимо законских ограничења (што се у прошлости редовно дешавало), или уколико се број запослених не умањи као што је планирано, онда се неће остварити ни пројекције Министарства финансија о кретању ових расхода.

Идвајања за јавне инвестиције се морају повећати како рецесија не би угрозила фискалну консолидацију. Повећање јавних инвестиција је једна од ретких мера којом држава може битије да утиче на кретање привредне активности, што би сада било посебно значајно, јер се Србија налази у опасној рецесији. Постоје и бројни други разлози због којих је снажно повећање јавних инвестиција потребно – квалитет инфраструктуре у Србији је по свим релевантним истраживањима оцењен лоше, постоје неспорни приоритети попут изградње Коридора 10 и за већину великих инвестиционих пројеката већ су обезбеђена финансијска средства под повољним условима. Фискалном стратегијом је планирано да се за јавне инвестиције у наредне три године издваја свега 3% БДП-а, а оне би заправо требало да износе 4-5% БДП-а. Фискални савет оцењује да повећање јавних инвестиција, чак и по цену благог повећања дефицита, не би угрозило фискалну консолидацију, чак би могло и да је подржи, дајући преко потребан подстицај привредном расту. Додатни проблем који би требало имати у виду је то што држава планиране инвестиције по правилу извршава изузетно неефикасно. Услед тога је остварено извршење инвестиција у претходним годинама било знатно мање у односу и на те, недовољне, планове (у 2014. је извршење јавних инвестиција било свега око 2,5% БДП-а, иако је било планирано да буду око 3,5% БДП-а). Због великог значаја ове теме, детаљнију анализу јавних инвестиција и препрека због којих се оне не извршавају ефикасно Фискални савет припрема у посебном документу.

1. Оцена макроекономских пројекција из Фискалне стратегије

Средњорочне макроекономске прогнозе за период 2015-2017. године које су коришћене за израду Фискалне стратегије су оптимистичне. Прогнозиране стопе раста БДП-а од 1,5% у 2016. години и од 2% у 2017. години ће се тешко остварити. Главни разлог због ког Фискални савет доводи у питање ову прогнозу Владе је то што она подразумева да приватна потрошња у 2016. оствари реални раст од 1%, а у 2017. години од 1,5%, што је по нашим анализама немогуће. У Фискалној стратегији је оптимистично прогнозиран просечан курс од 120 динара за евро у 2015. години, 121,5 динара за евро у 2016. и од 123 динара за евро у 2017, што (уз пројекције инфлације) указује на осетну реалну апresiasiјацију динара у наредне три године. Будуће кретање курса динара јесте у основи непредвидиво, али Фискални савет сматра да би управо због тога било коректније у пројекцијама користити реално непромењену вредност динара у односу на евро уместо реалне апresiasiјације динара. Уколико постоји разлог због ког прогнозе Владе одступају од ове претпоставке, онда га је свакако требало објаснити у оквиру Фискалне стратегије. Подизање инфлације са садашњег нивоа који је нижи од 2% на 4% до краја 2015. године и њено задржавање на том нивоу у наредне две године је могуће, али захтева вођење много активније монетарне политике него што је то до сада био случај.

Оптимистичне макроекономске пројекције дају привид бољих средњорочних фискалних кретања од објективно могућих. На кретање макроекономских параметара посебно је осетљив јавни дуг. Оптимистична прогноза макроекономских агрегата (привредни раст, курс динара) утиче да у пројекцијама Министарства финансија учешће јавног дуга са истим претпоставкама о фискалном дефициту порасте мање него у пројекцијама Фискалног савета. У пројекцијама из Фискалне стратегије јавни дуг достиже ниво од око 79% БДП-а на крају 2016. године, да би се већ на крају 2017. године смањило на око 78% БДП-а. Да су макроекономске пројекције објективније (реалније) – што значи нижи привредни раст и реално непромењен курс динара – учешће јавног дуга у БДП-у не би престало да расте ни у 2017. години када би достигло ниво од преко 83% БДП-а.¹ Оптимистичне макроекономске пројекције у знатно мањој мери утичу и на висину фискалног дефицита, али и овај утицај би требало размотрити. Нижи привредни раст од очекиваног утиче на то да јавни приходи буду нешто мањи од очекиваних и тај ефекат би са садашњом разликом у пројекцијама могао да износи до 0,5 п.п. БДП-а (до 150 млн евра). Међутим, пошто је Влада била нешто конзервативнија у прогнози јавних прихода у наредне три године, а узимајући у обзир и чињеницу да је реализација јавних прихода већ у 2014. години била нешто боља од очекивања, могуће је да ће се и са нешто нижим привредним растом у наредним годинама ипак остварити пројекције јавних прихода из Фискалне стратегије. Фискални савет ипак указује да постоји мањи ризик да због нижег привредног раста јавни приходи ипак нешто подбаце у односу на садашњи план.

Оптимистично прогнозирање привредног раста се понавља већ неколико година заредом што указује да је у питању системски проблем. У претходних пет година Влада је прогнозирила у просеку за око 2 п.п. већи привредни раст за наредну годину од оног који би се на крају заиста остварио. На пример, буџет за 2014. је прављен са претпоставком да ће привредни раст бити 1%, а уместо тога БДП ће бити у

¹ Висина јавног дуга зависи и од неких једнократних и тешко предвидивих чинилаца попут промене депозита државе, приватизационих прихода, укључивања у јавни дуг обавеза по основу реституције и друго. Све то може да доведе до привремених промена у висини јавног дуга које међутим не утичу на његов тренд.

паду од 2%.² Средњорочне пројекције привредног раста су биле још лошије – по правилу су за две и више година унапред биле прогнозиране релативно високе стопе раста БДП-а од 3 или 4%, што никада није било испраћено утемељеним анализама. Будући да је Влада сада започела спровођење трогодишњег програма фискалне консолидације у којој би знатан број мера требало да се спроводи током 2016. и 2017. године Фискални савет је осим прогноза за наредну годину нешто више пажње посветио пројекцијама и у средњем року.

Прогнозирани пад БДП-а од 0,5% у 2015. години је могућ, али су средњорочне прогнозе (раст од 1,5% у 2016. и од 2% у 2017. години) мање вероватне. Анализе Фискалног савета потврђују прогнозу Министарства финансија да би пад привредне активности у 2015. години могао да износи око 0,5%, мада је могуће да он буде и нешто дубљи. Детаљнију анализу очекиваних привредних кретања у 2015. години Фискални савет је објавио у Оцени предлога буџета за 2015. годину, тако да она на овом месту неће бити поново приказана. Средњорочне прогнозе раста БДП-а из Фискалне стратегије, међутим, имају знатне недостатке због којих је прогнозиран већи привредни раст од оног на који указује објективније сагледавање података и економских трендова. Највеће пропусте у прогнозама Министарства финансија Фискални савет види у нереалним пројекцијама будућег кретања личне потрошње.

Лична потрошња ће у 2016. години бити у реалном паду и неће остварити предвиђени раст од 1% из Фискалне стратегије – па ће и укупан привредни раст у тој години бити нижи од планираних 1,5%. Пројекције кретања инвестиција, нето извоза и државне потрошње из Фискалне стратегије за 2016. незнатно се разликује од прогноза Фискалног савета. Међутим, прогноза Владе о реалном расту личне потрошње од 1% већ у 2016. години је неутемељена. Део личне потрошње који финансира држава ће у 2016. години бити у осетном реалном паду. Фискалном стратегијом планирано је замрзавање плата у јавном сектору и пензија у 2016. (и у 2017. години),³ тако да ће оне имати реални пад од 4% (за висину прогнозиране инфлације). Уз то, држава је планирала да током 2016. и 2017. године смањује број запослених у буџетском сектору за око 5% годишње што ће такође умањивати потрошњу. Приватни сектор неће моћи да надокнади овај пад потрошње довољним повећањем запослености и зарада, јер за то и даље неће постојати макроекономски услови – маса зарада у приватном сектору у најбољем случају може да има само благи реални раст. Такође, нема основа ни за очекивање да ће у 2016. доћи до кредитног бума у делу потрошачких кредита. Због тога ће уместо реалног раста личне потрошње од 1% (како је планирано Фискалном стратегијом), она имати пад од 1 до 1,5%, а привредни раст у 2016. години ће бити око 0% уместо планираних 1,5%.

Ни у 2017. години неће бити могућ прогнозирани раст личне потрошње од 1,5%, али би већи раст инвестиција и нето извоза ипак могао да доведе до планираног раста БДП-а од 2%. Слично као и за 2016. годину, Фискална стратегија и у 2017. години прецењује могући раст личне потрошње – уместо планираног реалног раста личне потрошње од 1,5% он би могао да буде највише око 0%.⁴ Због тога лако

² Поплаве из маја 2014. године су умањиле БДП за нешто преко 1 п.п, односно и да није било поплава пад привредне активности у 2014. години би био око 1% уместо планираног раста од 1% што је велика грешка у планирању. Фискални савет је на ову грешку упозоравао још у новембру 2013. године у својој оцени буџета за 2014. годину.

³ Премда замрзавање плата и пензија до краја 2017. није у Стратегији непосредно поменуто, ипак се имплицитно види. Назначено је, наиме, да се плате и пензије неће повећавати док год њихово учешће не падне на 7% БДП-а (плате) и 11% БДП-а (пензије), а у прегледним табелама из Фискалне стратегије види се да се тај ниво не достиже до краја 2017. године.

⁴ Наиме, већ смо истакли да ће и у 2017. години плате у јавном сектору и пензије бити номинално замрзнуте (реални пад од 4%), а планира се и смањење броја запослених у буџетском сектору од 5%.

може да се деси да се ни у 2017. години не оствари планирани раст привреде од 2%. Раст БДП-а који је планиран Фискалном стратегијом у 2017. години би, међутим, ипак било могуће остварити уколико нето извоз и инвестиције у тој години порасту више него што се сада очекује и тим својим растом надокнади готово извештан спорији опоравак личне потрошње. За то, међутим, економска политика мора да обезбеди одређене предуслове.

Висок раст инвестиција и нето извоза у средњем року зависиће од спровођења одговарајућих економских политика током 2015. године. Приватна и државна потрошња у Србији су још увек превелике у односу на тренутну развијеност домаће привреде, па ће се њихово учешће у БДП-у у средњем року смањивати. Због тога једини простор за солидан и одржив раст у средњем року привреда Србије има у релативно снажном повећању нето извоза и инвестиција. Фискална стратегија предвиђа знатан раст инвестиција у 2016. и 2017. години од по 5,5% и раст извоза од 5 и 6,5% (уз нижи раст увоза). Ово јесу добри циљеви, али могли би се и премашити уколико Влада током 2015. године отпочне активније спровођење економских политика које би у најширем подразумевале: 1) обезбеђивање макроекономске стабилности (пре свега смањивањем фискалног дефицита), 2) успешно решавање проблема државних и јавних предузећа, 3) повећање ефикасности у извршавању и износа јавних инвестиција 4) побољшање пословног амбијента и напредак на релевантним листама конкурентности 5) успешно привлачење великих страних директних инвестиција и 6) одржавање конкурентног курса динара (спречавање реалне апресијације динара). Дакле, Фискални савет оцењује да је раст привреде од 1,5% у 2016. години највероватније немогуће остварити, а да је раст од 2% у 2017. године могућ, али уз битно другачију структуру од оне која се планира Фискалном стратегијом и уз активније и таргетирано вођење економске политике током 2015. и 2016. године.

Планирана реална апресијација динара у средњем року није конзистентна са привредним растом заснованом на убрзаном расту нето извоза и инвестиција. Фискалном стратегијом је планиран просечан курс од 120 динара за евро у 2015. години, од 121,5 динара за евро у 2016. години и 123 динара за евро у 2017. години. Два питања се намећу у вези са овим прогнозама. *Прво*, колико је реално да се ова прогноза оствари? Већ на почетку 2015. године курс је премашио 120 динара за евро и то у окружењу и даље веома високог спољнотрговинског дефицита и релативно ниских прилива капитала – и нема назнака да ће брзо доћи до већих промена ових трендова. *Друго*, да ли би оваква политика курса динара (када би се остварила) била уопште добра за привреду Србије и конзистентна са планираним привредним растом? Фискалном стратегијом је предвиђено да инфлација у 2016. и 2017. години износи 4% годишње, што значи да би динар у овим годинама реално апресирао у односу на евро. Већ смо истакли да је једина могућност за одржив раст привреде Србије у средњем року убрзање раста нето извоза и инвестиција, а за то је конкурентна вредност курса динара изузетно битна. Због тога сматрамо да би планирано кретање курса динара (уколико се деси) отежало остварење пројекција из Фискалне стратегије о расту нето извоза и инвестиција, а да је додатно убрзање раста нето извоза и инвестиција које Фискални савет сматра пожељним и потребним – још мање вероватно.

Монетарна политика би морала бити боље координисана са фискалном политиком него што је то био случај у 2014. години. За успешно вођење фискалне политике кључни значај има враћања тренутно ниске инфлације у циљни коридор НБС. Наиме, нижа инфлација за последицу има мање јавне приходе од плана што онда повећава фискални дефицит (то се управо десило у 2014. години). Због тога је за

Приватни сектор би растом зарада и запослености највише могао да надокнади овај пад потрошње, па би укупна стопа раста приватне потрошње била 0%.

остварење планираних дефицита из Фискалне стратегије неопходно да се и инфлација са садашњих 1,7% повећа до краја 2015. године на 4% и остане на том нивоу и у наредне две године. Такво кретање инфлације је управо и планирано у Фискалној стратегији. Напомињемо и да је враћање инфлације у циљни коридор и законска обавеза НБС, као и да ова институција тренутно има на располагању потребне и довољне инструменте којима би то могла да постигне.

2. Оцена пројекције јавних прихода из Фискалне стратегије

Пројекције јавних прихода изнете у Фискалној стратегији за период 2015-2017. године у основи су одговарајуће. Према плану Министарства финансија, укупни јавни приходи смањиће своје учешће у БДП-у за око 2,7 п.п у посматраном периоду (са процењених 40,9% БДП-а из 2014. године на 38,2% БДП-а, колико се очекује да изнесе у 2017. години). Први разлог за постепено смањење јавних прихода јесу промене макроекономског окружења. Пре свега, у наредном периоду очекује се ребалансирање привреде: раст БДП-а заснован на расту нето извоза и инвестиција, који нису порески толико издашни као потрошња. Пошто (порески издашна) потрошња расте спорије од БДП-а, учешће јавних прихода у БДП-у постепено се смањује. Други разлог за смањење јавних прихода јесте планирано смањење броја запослених и зарада у јавном сектору. Ова мера би утицала на пад прихода од доприноса и пореза на доходак, а тиме и на укупан износ јавних прихода. Изложене пројекције о јавних прихода у начелу оцењујемо као одговарајуће. Међутим, постоје мањи ризици да се овакав план у потпуности не оствари. Највећи ризик видимо код категорије непорески приходи, који би могли бити нижи од планираних. С друге стране, јавни приходи би лако могли бити и већи него што се тренутно планира ако се ефикасно спроведу мере за сузбијање сиве економије и на тај начин прикупи већи порез.

Табела 1. Укупни приходи и донације планирани Фискалном стратегијом у периоду 2014-2017. године, у % БДП-а

	2014 (процена МФИН)	2015	2016	2017
ЈАВНИ ПРИХОДИ	40,9	40,3	39,1	38,2
Текући приходи	40,7	40,0	38,9	37,9
Порески приходи	36,5	35,3	34,2	33,3
Порез на доходак грађана	3,7	3,6	3,4	3,3
Порез на добит	1,9	1,9	1,9	1,9
Порез на додату вредност	10,2	10,1	9,8	9,6
Акцизе	5,4	5,4	5,4	5,2
Царине	0,8	0,7	0,7	0,7
Остали порески приходи	1,4	1,4	1,4	1,4
Доприноси	13,0	12,2	11,6	11,2
Непорески приходи	4,2	4,8	4,7	4,6
Донације	0,2	0,2	0,2	0,2

Извор: Министарство финансија, Фискална стратегија

Додатни приходи по основу мера за сузбијање сиве економије нису укључени приликом пројектовања јавних прихода, што је у складу са добром буџетском праксом и ранијим предлозима Фискалног савета. Иако је Фискалном стратегијом за 2015. годину најављено интензивирање мера у циљу смањења сиве економије, њихови ефекти нису укључени у пројекције прихода за наредни период. Овакво третирање неизвесних прихода је у складу са добром буџетском праксом, која налаже да се приходи по основу смањења сиве економије укључе у буџет тек након реализације, када су познати њихови егзактни износи. Последишно, њихов евентуални

изостанак неће утицати на подбачај јавних прихода, као што је био случај у 2014. години.⁵

Пројекције прихода од ПДВ-а за посматрани период 2015-2017. године у начелу можемо оценити као одговарајуће. Фискалном стратегијом је предвиђено постепено смањење учешћа прихода од ПДВ-а у укупном БДП-у, са 10,2% БДП-а колико је процењено у 2014. годину на 9,6% колико се очекује да ће износити у 2017. години. Разлог за овакву пројекцију је спорији очекивани раст приватне потрошње, као основне детерминанте ПДВ-а прихода, од раста БДП-а. Према је оцена Фискалног савета да ће током посматраног периода (изузев 2015. године) реалан раст приватне потрошње бити нижи од планираног Фискалном стратегијом, наше пројекције о кретању ПДВ-а су сличне пројекцијама Министарства финансија. Сличност оцена је последица конзервативније методологије коју је применило Министарство при изради трогодишњих планова прихода.

Фискални савет оцењује да су приходи од доприноса објективно пројектовани за период 2015-2017. године. Макроекономске прогнозе о паду просечне зараде и запослености за последицу имају очекивано смањење масе зарада, која представља основицу за обрачун доприноса. Највећи реални пад масе зарада очекујемо у 2016. години, услед смањења запослености и плата у јавном сектору и тек благим побољшањем истих индикатора код приватног сектора. Док се, услед очекиваних позитивних развоја у приватном сектору током 2017. године може очекивати блажи пад реалне масе зарада. У складу са очекиваним смањењем реалне масе зарада пројектује се и реални пад прихода од доприноса за посматрани период. Како су процене да ће реални пад БДП-а бити блажи од реалног пада доприноса пројекција о постепеном смањењу релативног односа прихода од доприноса и БДП-а се може оценити као адекватна и остварива. Међутим, и код ове врсте пореских прихода постоји могућност да услед мера за сузбијање сиве економије (пријављивање свих радника, као и њихових тачних износа зарада) остваре виши приходи него што се планира у Фискалној стратегији.

Фискалном стратегијом за 2015-2017. годину промењена је методологија приказивања прихода од доприноса. Поредићи Фискалну стратегију са претходном може се уочити значајно повећање очекиваних прихода од доприноса, али је ово последица методолошких измена. Наиме, измене се огледају у примени бруто принципа код књижења расхода за запослене и прихода по основу социјалних доприноса, што значи да се код обе ставке урачунава део који се односи за доприносе запослених у државном сектору. На овај начин се омогућава приказивање тачних износа свих прихода и расхода, без обзира на њихове изворе и намене, а не долази до промена буџетског дефицита.

Пројекције прихода по основу пореза на добит за период 2015-2017. године оцењујемо као оствариве, уз ограничене ризике. Како се у наредном периоду не очекује значајно повећање профитабилности привреде, као ни додатни ефекти услед измена Закона о порезу на добит (што је био случај у 2014. години), приходи од пореза на добит су Фискалном стратегијом пројектовани у реално (кориговано за инфлацију) непромењеним износима у односу на њихов ниво из 2014. године. Укидање разних пореских олакшица ствара позитиван ризик да ови приходи у наредном периоду буду и виши од пројектованих. Напомињемо и да кретање реалног девизног курса динара према еврџу може утицати да остварену добит предузећа услед њиховог најчешћег

⁵ У Фискалној стратегији и Закону о буџету за 2014. годину пројекције прихода су обухватале и очекиване приходе по основу смањења сиве економије, што се на крају није реализовало и представљало је додатни узрок подбачаја јавних прихода.

задуживања у еврима. Тако се депресијација динара из 2014. године може одразити на нижу остварену добит, а тиме и на ниже приходе од пореза на добит у 2015. годину.

Пројекције да се износи прихода од акциза неће значајније мењати током периода 2015-2016. године, а да је 2017. године могућ њихов пад оцењујемо као адекватне. Приходи од акциза на нафтне деривате се могу сматрати стабилним и тиме предвидивим са великим степеном сигурности, док се одређени ризици јављају код акциза на дуванске прерађевине. Приходи од акциза на дуванске производе су несигурнији због њихове зависности од тржишних цена и кретања тражње (смањење тражње услед раста цена дуванских производа и глобалне кампање против конзумирања дуванских производа). Услед редовних законских повећања акциза очекивано смањење потрошње дуванских производа највероватније ће бити неутралисано, што значи да ни код ових прихода неће доћи до већих реалних промена у периоду 2015-2016. година. Међутим, како је законом предвиђено да се акцизе од 2017. године усклађују само са кретањем инфлације ово ће довести до њиховог реалног смањења (услед утицаја уобичајеног годишњег смањења тражње за дуванским производима), што је предвиђено и Фискалном стратегијом. Уколико се активно приступи мерама за сузбијање сиве економије код трговине дуванским прерађевинама могућ је додатни раст ових прихода, али се ефекти, услед њихове високе неизвесности, могу оценити тек након њиховог спровођења.

Кретање цена акцизних добара уноси одређен степен ризика код пројектовања пореских прихода од акциза. Приликом доношења Фискалне стратегије претпостављено је да ће цене акцизних добара наставити свој даљи раст у складу са акцизном политиком и очекиваним инфлаторним притисцима. Међутим, већ крајем 2014. године долази до значајних смањења продајних цена дуванских и нафтних деривата (смањење цена нафте), додатна смањења цена и током 2015. године би имала дивергентан утицај на наплату акциза на дуван и нафтне деривате. Узимајући у обзир начин формирања акцизе на дуванске производе, која делом зависи и од просечне малопродајне цене⁶, као и емпиријски процењену вредност еластичности тражње за дуванским производима (износи око -0,4) можемо закључити да би пад цена дуванских производа могао негативно да утиче на кретање акциза на дуван. Супротно, акцизе на нафтне деривате се обрачунавају само у номиналним износима, те смањење цена неће имати утицај на појединачни износ акциза. Смањење цена нафтних деривата би чак могло да има утицај на благо повећање тражње за овим акцизним производима (ценовна еластичност тражње око -0,02)⁷, што би последично утицало на раст прихода од акциза на нафтне деривате.

Фискални савет оцењује да су пројекције преосталих категорија пореских прихода (царине, порез на доходак и остали порески приходи) највероватније оствариве. Приходи од пореза на доходак постепено смањују своје учешће у БДП-у, слично као и приходи од доприноса, што је и очекивано с обзиром на исту основицу (укупна маса зарада) која се користи за обрачун. Приходи од царина би могли бити нешто нижи од планираних, као последица смањења потрошње и пада увоза, али то се услед њиховог малог релативног значаја неће одразити на кретање укупних јавних прихода. Остали порески приходи су највећим делом неосетљиви на макроекономска кретања, стога је поуздано очекивати њихов стабилан ниво у будућем периоду.

Фискални савет највеће ризике остварења планираних прихода за период 2015-2017. године види код пројекција непореских прихода. Фискалном стратегијом

⁶ Акциза на дуванске производе се састоји из два дела. Први део зависи од малопродајне цене дуванских производа и износи 33% исте, а други део је прописан законом у апсолутном износу.

⁷ Извор за коефицијент еластичности тражње за дуван је Светска здравствена организација, а за еластичност тражње за нафтним прерађевинама је ММФ.

планира се готово непромењен реални (коригован за инфлацију) износ непореских прихода. Непорески приходи се састоје из две категорије: редовни непорески (хетерогена категорија) и ванредни непорески приходи (приходи од дивиденди државних предузећа и приходи од смањења плата у јавним предузећима и локалној самоуправи⁸). Пројекције о непромењеном реалном износу редовних непореских прихода можемо оценити као мање упитне услед њихове хетерогености и мале волатилности током времена. Међутим, сматрамо да постоје значајни ризици да се ванредни непорески приходи не реализују у планираним износима.

Планирани приходи од смањења плата у јавним предузећима током периода 2015-2017. године јесу неизвесни. Фискалном стратегијом се планирају реално непромењени износи прихода од смањења плата током периода 2015-2017. године, што сматрамо мало вероватним. Наиме, у посматраном трогодишњем периоду предстоји неопходно реформисање јавних предузећа које између осталог подразумева и решавање проблема вишка запослених (њихово смањење). Поред тога, зараде у јавним предузећима ће највероватније пратити кретање зарада у државном сектору, па се очекује њихов реални пад. Као последица наведених трендова, очекивано је реално смањење укупног фонда зарада, а тиме и реални пад ових непореских прихода. Међутим, и износ очекиваних прихода за 2015. годину је врло неизвесан услед непостојања тачних информација о броју запослених у јавним предузећима, као и висини њихових зарада. Уколико би се испоставило да су износи ових прихода за 2015. годину били погрешно процењени то би за собом повукло одступања и у 2016. и 2017. године.

Постоји одређен ризик да се и приходи од добити јавних предузећа и дивиденди буџета не остваре у планираним износима. Пре свега, планирано значајно повећање ових прихода у 2015. години у односу на претходни период је врло неизвесно. Иако су најављене реформе јавних предузећа у циљу повећања ефикасности пословања, остаје ризик да ли се значајно повећање добити може очекивати у овако кратком периоду. Друго, поставља се питање одрживости овако високих прихода и у наредне две године, ако се узму у обзир Фискалном стратегијом планиране приватизације јавних и државних предузећа (најављена приватизација Телекома, продаја дела ЕПС-а). Иако ће приватизација ових предузећа, пре свега Телекома, утицати на смањење непореских прихода, сматрамо да су позитивни ефекти који се огледају у могућем смањењу јавног дуга и побољшању пословања ове компаније знатно важнији, те би вишеструко надоместили овај евентуални губитак прихода.

⁸ Законом о смањењу плата од 10% обухваћени су, поред запослених у државном сектору, и запослени у јавним предузећима и локалној самоуправи. Уштеде од смањења плата у државном сектору се виде на страни расхода (смањује се позиција расходи за запослене), јер се плате финансирају директно из буџета. Међутим, како се плате запослених у јавним предузећима и локалној самоуправи финансирају из сопствених прихода, износи њиховог смањења се трансферишу у буџет и књиже као непорески приходи, те преко приходне стране утичу на смањење фискалног дефицита.

3. Оцена пројекције јавних расхода из Фискалне стратегије

Фискална стратегија предвиђа изражено прилагођавање расхода у периоду 2015-2017. године. Овим документом предвиђа се смањење укупних јавних расхода за 7 п.п. у предстојећем трогодишњем периоду. Према плановима Владе, очекивано је да се највеће уштеде остваре смањењем расхода за запослене (3,3 п.п.) и расхода за пензије (1,9 п.п.), док се нешто мање издашне уштеде очекују услед смањења субвенција и нето буџетских позајмица (укупно у износу од 1,7 п.п.). Предвиђено је, такође, смањење на већини осталих расходних позиција, а за детаљан увид у планирану динамику њихове редукције, видети Табелу 2⁹. Узимајући у обзир податке садржане у Фискалној стратегији, Фискални савет је припремио анализу и оцену средњорочних пројекција јавних расхода, која ће бити изложена у наставку овог извештаја.

Табела 2. Укупни јавни расходи планирани Фискалном стратегијом у периоду 2014-2017. године, у % БДП-у

	2014 (процена МФИН)	2015	2016	2017
ЈАВНИ РАСХОДИ	48,9	46,1	43,8	41,9
Текући расходи	44,1	42,2	39,9	38,3
Расходи за запослене	11,9	10,7	9,7	8,6
Куповина робе и услуга	6,5	6,4	6,3	6,3
Отплата камата	3,0	3,5	3,9	4,0
Субвенције	3,0	2,6	2,3	2,4
Социјална помоћ и трансфери	18,1	17,8	16,7	15,9
од чега пензије	13,1	12,4	11,8	11,2
Остали текући расходи	1,6	1,2	1,1	1,1
Капитални расходи	2,6	3,1	3,1	3,0
Нето буџетске позајмице	1,3	0,2	0,2	0,2
Активирани гаранције	0,8	0,6	0,6	0,4

Извор: Министарство финансија, Фискална стратегија

Планирано је да се предстојећа фискална консолидација спроведе смањењем јавних расхода а не мерама за повећање јавних прихода, што је оправдано. Фискалном стратегијом се планира обарање дефицита са садашњег нивоа који се процењује на 6,5-7% БДП-а¹⁰ на 3,8% БДП-а до 2017. године. То би требало да буде ефекат интензивног прилагођавања трошкова опште државе, тј. смањења јавних расхода а не мера за повећања јавних прихода¹¹. Учешће јавних прихода од скоро 41% БДП-а је у складу са нивоом развијености Србије, док је ниво расхода од преко 48%

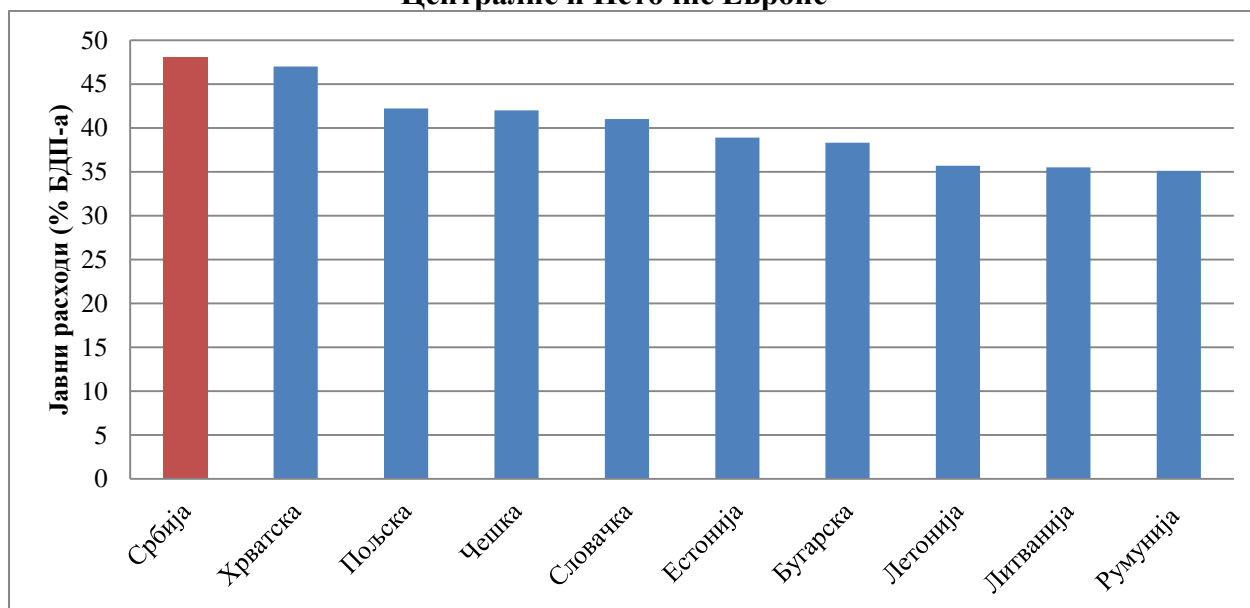
⁹ Фискални савет је у овом извештају припремио анализу јавних расхода базирану на пројекцијама изнетим у Фискалној стратегији и приказаним у Табели 2. Међутим, при анализи динамике јавних расхода у наредном периоду, потребно је имати у виду чињеницу да ће расходи у 2014. години готово извесно бити извршени у износу који је мањи од планираног, што није узето у обзир у Фискалној стратегији. Главни разлог за мање извршење расхода јесте подбацивање у извршењу расхода за робу и услуге и капиталне инвестиције.

¹⁰ Нису још доступни коначни подаци за 2014. годину. У Фискалној стратегији је процењено да ће дефицит у 2014. бити 7,9% БДП-а а последњи подаци и изјаве званичника указују да ће он бити нижи (6,5% БДП-а).

¹¹ Заправо, очекује се смањење учешћа јавних прихода у БДП-у, услед ребалансирања привреде и смањења прихода од доприноса, о чему више у делу извештаја који се бави оценом јавних прихода. Због тога је прилагођавање расхода знатно веће од умањења дефицита.

БДП-а неодржив и неусаглашен са економским развојем Србије. Наиме, учешће јавних расхода у БДП-у у Србији је далеко веће него у већини упоредивих земаља Централне и Источне Европе (вид. Графикон 1). Уз то, искуства земаља које су спроводиле фискалну консолидацију показују да она има веће изгледе за успех уколико се спроводи редукацијом јавних расхода а не повећањем пореза. Узимајући у обзир поменути економску аргументацију, Фискални савет подржава планове Владе из Фискалне стратегије да се уравнотежење јавних финансија у наредне три године базира искључиво на мерама усмерених ка смањењу јавних расхода.

Графикон 1. Компаративни приказ учешћа јавних расхода у БДП-у у земљама Централне и Источне Европе



Извор: Еуростат и Министарство финансија
 Напомена: Подаци за 2013. годину.

Очекује се смањење расхода за запослене у износу од 3,3 п.п, што је готово половина укупног предвиђеног прилагођавања на страни расхода. Планови из Фискалне стратегије подразумевају номинално умањење расхода за запослене у 2017. за готово 20%, што је, узимајући у обзир пројектовану стопу инфлације, еквивалентно реалном смањењу од нешто преко 28% у односу на ниво из 2014. године. Поменути умањења резултат су неколико мера, од којих су поједине већ почеле да се ефектуирају крајем 2014. године. Прва мера односи се на линеарно умањење зарада у јавном сектору већих од 25.000 динара за 10%, што је започето у новембру прошле године. Друга мера јесте планирана рационализација броја запослених у јавном сектору, тј. смањење броја запослених за по 5% годишње. Смањење броја запослених може се остварити по два основа: природним одливом и/или отпуштањима. Трећа мера јесте замрзавање зарада, све док се расходи за плате не смање до износа од 7% БДП-а. Имајући у виду пројекције из Фискалне стратегије, зараде ће остати замрзнуте до 2017. године, пошто Министарство финансија не очекује да ови расходи до тада достигну поменуто учешће у БДП-у.

Постоји одређени имплементациони ризик за остваривање поменутих уштеда. Пре свега, и даље нема прецизног плана рационализације броја запослених у јавном сектору, иако она представља један од реформских приоритета у процесу фискалне консолидације. Фискални савет је и раније изнео свој став да природни одлив неће бити довољан за планирано смањење масе зарада, те да ће у наредном периоду

морати да дође и до отпуштања¹². Међутим, буџет за 2015. годину, пропратна документација, а сада ни Фискална стратегија не садрже детаљна објашњења везана за кретање броја запослених, те тачан број људи који ће бити отпуштен из јавног сектора и даље остаје непознаница. Непостојање конкретног плана за спровођење веома озбиљне мере попут рационализације броја запослених доводи у питање планиране уштеде из Фискалне стратегије. Поред тога, треба имати у виду да се неретко у прошлости дешавало да контрола зарада не буде довољно ефикасна, тј. да зараде у јавном сектору расту брже од законом прописане индексације¹³. Иако подаци за 2014. годину, пак, показују да је ова неповољна пракса прекинута, раније искуство указује да постоји ризик да динамика исплаћених зарада изађе ван планираних оквира.

Смањење расхода за пензије, које ће у периоду 2014-2017. износити 1,9 п.п, у складу је с демографским трендовима и усвојеним системским мерама. Главне мере које ће омогућити остваривање поменутих уштеда јесу номинално смањење пензија у 2014. и предвиђено замрзавање ових издатака закључно са 2017. годином. Наиме, смањење пензија усвојено у 2014. години (прогресивно смањење пензија преко 25.000 динара) даје ефекат номиналног умањења масе пензија за 5% годишње. Уз то, измене Закона о буџетском систему предвиђају замрзавање расхода за пензије све док не достигну ниво од 11% БДП-а (на крају 2014. износе око 13%). Ова граница неће бити достигнута ни до краја 2017. године, па ће индексирање пензија изостати у наредном трогодишњем периоду.¹⁴ Иако то није експлицитно наведено, овај закључак посредно произлази и из Фискалне стратегије, тј. из пројектованих расхода за пензије у периоду 2015-2017. године. Фискални савет процењује да су, под датим претпоставкама, планиране уштеде на пензијама (поменутих 1,9 п.п.) реалистичне и оствариве.

Расходи за робу и услуге планирају се на приближно истом реалном нивоу у наредном трогодишњем периоду – циљна вредност је 6,3% БДП-а у 2017. години. При оцени ове динамике треба имати у виду да су 2013. и 2014. годину обележила мања издвајања за робу и услуге. Ови издаци су чак номинално нешто нижи него у 2012. години, иако се они уобичајено у највећој мери индексирају у складу с инфлацијом. У претходне две године процењивали смо да је неколико фактора допринело контроли расхода за робу и услуге и њиховом знатно нижем извршењу у односу на план.¹⁵ Прво, током 2013. године дошло је до унапређења система планирања и извршења расхода (сопствени приходи су интегрисани у буџет, буџетским корисницима су наметнути приоритети у трошењу и сл). Друго, нови Закон о јавним набавкама из 2013. променио је процедуре и успорио трошење државе за ове намене и омогућио је делом трајне а делом привремене уштеде (и даље има индиција да комплексне законске одредбе тек

¹² Видети извештај „Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2015. годину“, из децембра 2014. године.

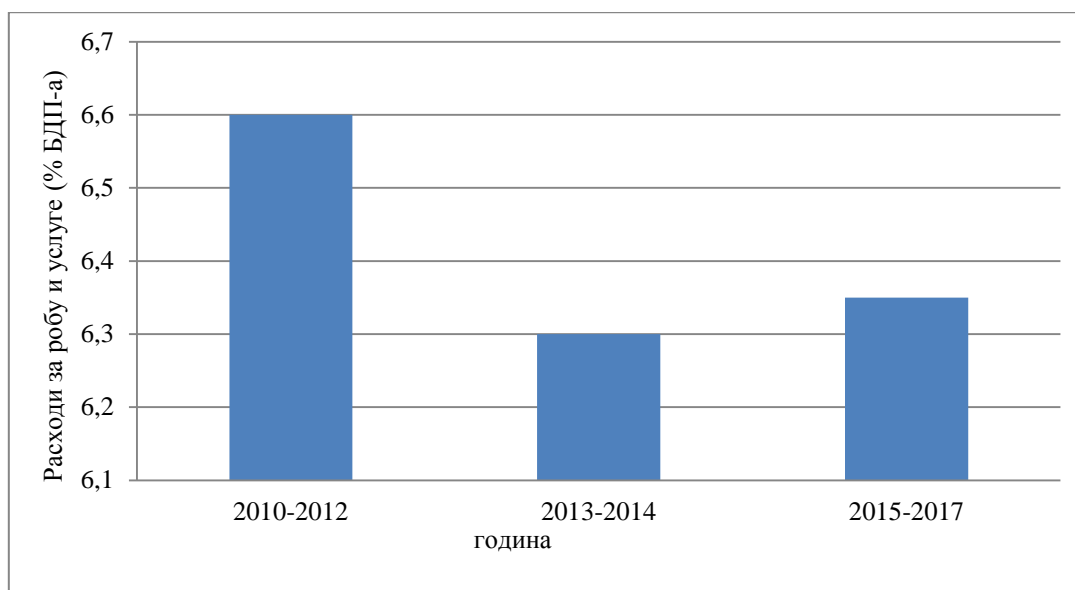
¹³ Нпр. у периоду од 2010. до краја 2012. године, зараде у јавном сектору су порасле за око 11% више него што је то било предвиђено индексацијом. За више детаља видети извештај Фискалног савета „Мишљење на Предлог Фискалне стратегије за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину“ из новембра 2012. године.

¹⁴ При пројектовању издвајања за пензије узети су у обзир: прво, демографски фактори (уобичајени прираст броја пензионера од 1% годишње); друго, ванредни прираст броја пензионера услед избегавања оштријих услова за пензионисање који ступају на снагу 2015. године; треће, мањи број пензионера услед испољавања ефеката прошлогодишње пензијске реформе (изједначавање старосне границе за пензионисање жена и мушкараца на 65 година до 2032. године, увођење актуарских пенала за пензионисање пре редовне старосне границе, повећање минималне старосне доби за пензионисање са 58 на 60 година старости, итд.).

¹⁵ Видети извештаје: „Остварење буџета, оцена мера Владе и предлог Фискалног савета за стабилизацију јавних финансија“ из маја 2013. године, као и „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и Предлога Буџета за 2014. годину“ из новембра 2013. године.

привремено умањују јавне набавке).¹⁶ Треће, паралелно су предузимане *ad hoc* мере штедње на дискреционим расходима (између осталог смањење трошкова службених путовања и слично). Највећи потенцијал ових фактора је већ исцрпљен - подаци показују да је до оштрог пада расхода за робу и услуге дошло током 2013. и 2014. године (са 6,6% БДП-а на 6,3% БДП-а), тако да се у предстојећем трогодишњем периоду тешко могу очекивати веће додатне уштеде (вид. Графикон 2). Такође, планирано релативно стабилно учешће ових издатака у БДП-у (близу 6,3% БДП-а) до 2017. године у складу је са издвајањима упоредивих земаља. Наиме, компаративне анализе показују да поменути ниво одговара просечним расходима за робу и услуге у упоредивим земљама. Стога, сматрамо да су планови Владе да се у наредне три године одржава релативно непромењени удео ових расхода у БДП-у – адекватни.

Графикон 2. Просечно учешће расхода за робу и услуге у БДП-у (%)



Извор: Министарство финансија, Фискална стратегија

Процене расхода за робу и услуге јесу адекватне, али постоји ризик да се планирани стабилни ниво у наредном периоду покаже као неодржив. Као што је већ поменуто, уштеде на овим расходима већ су, у највећој мери, остварене током 2013. и 2014. године. Међутим, застоји у јавним набавкама и неуспели тендери у претходном периоду нису били ретка појава, као ни недостатак материјала и других основних производа и услуга у јавном сектору¹⁷, што доводи у питање квалитет остварених уштеда. Може се, наиме, испоставити да су уштеде делом проистекле из одлагања плаћања (доцњи) и системских проблема у спровођењу јавних набавки, а да се пропуштене набавке морају реализовати и платити у овој и током наредних година. Дакле, смањење издатака за робу и услуге и њихово одржавање на стабилном нивоу јесте пожељан вид штедње, али постоји ризик да остварене уштеде нису биле у потпуности оправдане, одрживе и да су, заправо, само привремене.

Фискална консолидације се не може заснивати на уштедама на расходима за робу и услуге, иако је перцепција јавности о томе често другачија. Наиме, често се сретао (неутемељен) став да се редукацијом ових расхода могу остварити знатне

¹⁶ Видети нпр. месечни извештај „Фискална кретања у новембру 2014. године“, из децембра 2014. године.

¹⁷ Видети извештај „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и Предлога буџета за 2014. годину“, из новембра 2013. године.

уштеде, али су изостајале објективне анализе. Ови расходи заправо се, највећим делом, односе на набавку робе и услуга у здравству – готово 40% свих издатака за робу и услуге на нивоу опште државе отпада управо на набавку лекова и медицинске опреме у РФЗО. Око 25% одлази на републички и локални ниво власти, док на ЈП Путеве отпада око 10% ових расхода (за одржавање путне инфраструктуре). Дакле, највећим делом, куповина робе и услуга подразумева веома осетљива и преко потребна добра која су нужна за несметано пружање здравствених и других услуга, чиме се знатно ограничава простор за евентуалне уштеде. Планови да се ови расходи линеарно умањују при свим буџетским корисницима¹⁸, као и друге *ad hoc* мере имају веома ограничен домет и постоји ризик да буду контрапродуктивне, тј. да угрозе потребне набавке у оним деловима јавног сектора где то није оправдано.

Издавања за камате ће снажно порастати у наредне три године, а постоји ризик да на крају овог периода буду чак и већа него што је планирано. Расходи за камате у Фискалној стратегији планирају се на нивоу од 3,5% БДП-а у 2015. години (повећање од 0,5% БДП-а у односу на 2014. годину), док се за 2016. и 2017. предвиђа даљи пораст, за 0,4% БДП-а и 0,1% БДП-а, респективно. Динамични раст ових расхода последица је растућег јавног дуга и високог фискалног дефицита. Анализа Фискалног савета показује да постоји ризик да се за камате ипак издвоји више него што је планирано, и то за око 0,3% БДП-а кумулативно у периоду 2015-2017. године. Основи разлог за то јесте неадекватан пројектовани ниво јавног дуга коришћен у Фискалној стратегији - процењујемо да ће јавни дуг, уместо планираних 78,7% БДП-а бити око 83% БДП-а на крају 2017. године. То значи да ће и раст издатака за камате бити већи него што је то иницијално планирано, и износиће око 1,3% БДП-а уместо планираних 1% БДП-а (детаљније о кретању јавног дуга у трећем поглављу овог извештаја).

Планира се смањење издатака за социјалну помоћ и трансфере за 0,3 п.п. у предстојећем трогодишњем периоду. Одређени видови социјалне помоћи ће, услед најављеног отпуштања (рационализације) у јавном сектору, у наредном периоду порастати, што ствара привид да се расходи за социјалну заштиту прво повећавају у 2015. години, а затим смањују до 2017. године. Међутим, уколико из кретања ових расхода искључимо планиране издатке за отпремнине и накнаде за незапосленост (0,5% БДП-а), закључујемо да се у наредним годинама планира приближно непромењени ниво расхода за социјалну заштиту у односу на 2014. годину. Компаративне анализе међународног окружења показују да је тај ниво одговарајући за Србију, тј. да је у складу са просечним издавањима за те намене у земљама Централне и Источне Европе. Стога позитивно оцењујемо намеру Владе да у наредне три године задржи стабилно учешће ових издатака у БДП-у.

Одржавање расхода за социјалну помоћ на нивоу од 4,7% БДП-а имплицитно значи да ће се социјална заштита реформисати. Током најављеног процеса фискалне консолидације, доћи ће до отпуштања радника у јавном сектору, предузећима у реструктурирању и државним предузећима, а приватни сектор неће моћи да апсорбује тај вишак радника. Притом, очекује се да се рецесија настави и у 2015. години, док релативно ниске планиране стопе раста у 2016. и 2017. години сугеришу да ће опоравак привреде бити постепен. Поменути фактори ће неминовно појачати притисак на расходе државе за социјалну заштиту, док се, како је речено, Фискалном стратегијом планира суштински непромењен ниво ових расхода до 2017. године. Сматрамо да се то може остварити једино уколико се досадашњи систем социјалне заштите у Србији реформише, при чему је циљ боља расподела опредељених средстава. Простор за унапређење социјалне заштите постоји и релевантни показатељи упућују на

¹⁸ Тако су, на пример, 2014. године буџетски корисници од Министарства финансија добили инструкцију о остваривању 15% уштеда за куповину робе и услуга у односу на 2013. годину.

то: нпр. максимални износ новчане социјалне помоћи (некада МОП) нижи је у Србији него у упоредивим земљама ЕУ, обухват деце која примају дечији додатак знатно је мањи, док се наша земља убраја у групу оних које имају највише износе родитељског додатка.¹⁹ Потребна је селективност, што претпоставља таргетираност социјално најугроженијег становништва. У супротном, може доћи до повећања расхода за социјалну помоћ (супротно Фискалној стратегије), а да средства не буду усмерена онима којима су најпотребнија (супротно одговорној социјалној политици).²⁰

Планира се смањење расхода за субвенције у периоду 2014-2017, са 3% на 2,4% БДП-а, а уштеде су могле бити и веће. Смањење субвенција за 0,6 п.п. планира се као резултат неколико најављених мера. Прво, већ од 2015. године укида се субвенционисање земљишта површине веће од 20 хектара као и државног земљишта које је дато у закуп (ова мера је укључена у буџет за 2015. годину). Друго, Фискалном стратегијом планира се укидање субвенционисања јавних сервиса од 2016. године, што имплицитно значи да ће поново бити враћена телевизијска претплата или ће бити уведена нека друга врста накнаде. Предвиђено је и постепено смањење осталих субвенција (нпр. предузећу „Железнице Србије“). Ове три мере донеће планиране уштеде у износу од 0,6 п.п, што заправо значи да остале субвенције неће бити мењане – субвенције за стране инвеститоре, субвенције на локалном нивоу, за путеве итд. остаће на досадашњем нивоу.

Циљна вредност субвенција, од 2,4% БДП-а у 2017, и даље је превисока за привреду попут Србије, а простор за додатне уштеде постоји. Формалним субвенцијама треба додати и расходе који су заправо субвенције, али се књиже на другим, сродним позицијама, попут нето буџетских кредита. Тада долазимо до износа од 2,6% БДП-а у 2017. години²¹, који је, имајући у виду да земље у ЕУ у просеку издвајају око 1,5% свог БДП-а за субвенције, и даље превисок за земљу нивоа развијености попут Србије. Стога, оцењујемо да је издатке за субвенције у предстојећем трогодишњем периоду потребно додатно умањити. Овај циљ претпоставља реформе у различитим областима – пример је ГСП, који упркос релативно високим субвенцијама града Београда остварује и пословни и укупни губитак. Субвенције овом предузећу формално су смањене са 7,5 млрд на око 4,5 млрд у 2014. години, али је дошло до непланираног раста трансфера из буџета Републике граду Београду у износу од 2 млрд динара (што је суштински субвенција). Уколико би ово предузеће решило своје основне проблеме, ниску наплату и лоше постављен систем продаје карата бенефицираним категоријама, створио би се простор за умањење високих субвенција које прима. Попут ГСП-а, многа локална јавна предузећа послују без критеријума и смерница, те не прате конкретне индикаторе учинака својих активности. Притом, ова предузећа примају не само директне текуће и капиталне субвенције, већ и додатне износе за пружање посебних уговорених услуга. У великом броју случајева цене услуга знатно су мање од нивоа повраћаја трошкова, те недовољно средстава остаје за инвестирање²², а то је неодрживо. Потребна је свеобухватна реформа ових предузећа како би се омогућило ефикасније пружање инфраструктурних услуга и смањено притисак на буџете локалних самоуправа и републички буџет.

¹⁹ Видети студију „Новчана давања за децу и породице са децом – анализа и препоруке“, *CLDS* и *CSP*.

²⁰ Видети публикацију „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“ из маја 2012. године.

²¹ Уколико на овај износ додамо и плаћања државе по основу активираних гаранција (такође врста државне помоћи неуспешним јавним предузећима која се књижи на другој позицији, али је суштински субвенција), долазимо до планираног износа од чак 3% БДП-а у 2017. години, који одлази на субвенције и њима сродне издатке.

²² „Преглед финансија локалних самоуправа – могућности за побољшање ефикасности“, Светска банка, 2014.

Упоредо с тим, потребно је посвећеније радити на побољшању пословног амбијента у Србији, како би постепено могле да се смањују субвенције за стране инвеститоре.

У предстојећем трогодишњем периоду планира се пораст капиталних расхода за око 0,5 п.п, што оцењујемо недовољним. Наиме, према пројекцијама из Фискалне стратегије, предвиђа се достизање нивоа јавних инвестиција од 3% БДП-а у 2017. години (са садашњих око 2,5% БДП-а). То је, имајући у виду потребно и пожељно оживљавање капиталних инвестиција, неприхватљиво низак ниво. Инвестициона потрошња је најквалитетнији вид државне потрошње, јер ствара капацитет за будући раст и развој. Притом, тренутни квалитет инфраструктуре у Србији је на недопустиво ниском нивоу²³, и велика је препрека опоравку привреде. Мултипликатори инвестиционе потрошње знатно су већи од мултипликатора текуће потрошње, што значи да инвестициона потрошња више доприноси привредном расту. Њихово позитивно дејство долази још више до изражаја у периоду рецесије у којој се наша земља сада и налази. Такође, већ су дефинисани и у јавности препознати приоритетни пројекти (нпр. Коридор 10 и 11) а постоје и довољна средства за отпочињање нових и завршетак активних инвестиционих пројеката с којима се касни²⁴. Све претходно поменуто иде у прилог чињеници да је од критичне важности интензивирање јавне инвестиционе потрошње, јер су предуслови за остваривање позитивних ефеката испуњени у Србији. Сматрамо да је потребно да се удео капиталних инвестиција у БДП-у повећа на 3,5% БДП-а већ у 2015. години и да се настави са даљим повећањем ових расхода и у 2016. и 2017. години. На тај начин би достизање оптималног учешћа од 5% БДП-а, колико износи пожељан ниво јавних инвестиција, било могуће у предстојећем трогодишњем периоду.

Средства за повећање јавних инвестиција требало би обезбедити смањивањем мање продуктивних субвенција. Расходи за субвенције у Србији, као што је већ поменуто, премашују одрживи ниво, док су, с друге стране, ефекти програма субвенција мањи у односу на упоредиве земље чланице ЕУ (поменути пример ГСП-а који је, без обзира на губитак у пословању и високе субвенције са локалног нивоа власти, током 2014. године добио субвенције и из републичког буџета). Темелном реформом система субвенција створила би се могућност за продуктивнију употребу уштеђених средстава, нпр. усмеравањем ка јавној инвестиционој потрошњи. У мери у којој ослобођена средства не буду довољна за повећање капиталних инвестиција до пожељног нивоа, оправдано би било чак и дозволити благи раст дефицита (реда величине 0,2% БДП-а). Повећање продуктивних капиталних расхода државе има стимулативно дејство на привредну активност, што је тренутно нарочито битно, јер се Србија налази у рецесији.

Постоји ризик да током наредних година расходи за капиталне инвестиције буду мањи чак и од поменутог недовољно високог плана. Наиме, ови расходи су већ дуги низ година били знатно мањи од планираних, а главни разлог за то јесте неефикасност у њиховом извршавању. Тако су годишњи планови у периоду 2008-2014. године предвиђали релативно ниска издвајања за инвестиције (углавном мања од 4% БДП-а), али се континуирано подбацивало у извршењу и таквог плана (до око неприхватљивих 2,5% у последње две године)²⁵. Отуда постоји одређени ризик да Влада неће успети да оствари трогодишњи план изнет у Фискалној стратегији. Како би се достигао адекватан ниво јавних инвестиција у блиској будућности, потребно је да све институције, почевши од ресорног министарства, преко државних предузећа

²³ Видети нпр. извештаје: *Global Competition Report 2015 (WEF, 2014)*, *Transition Report 2013 (WB)*

²⁴ Фискални савет припрема извештај који дубље анализира јавне инвестиције у Србији.

²⁵ Фискални савет је и раније указивао на ову негативну праксу. За више детаља погледати нпр. извештај „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и Предлога буџета за 2014. годину“, из новембра 2013. године.

задужених за организацију обављања инфраструктурних радова, пројектаната, па до предузећа извођача радова, преузму одговорност за своје обавезе и професионално и ефикасно обављају своја задужења. Без адекватног институционалног оквира, сваки напор усмерен ка подизању квалитета домаће инфраструктуре биће обесмишљен.

Планира се смањење осталих текућих расхода у наредне три године, на ниво од 1,1% БДП-а. Највеће смањење ових расхода оствариће се до 2016. (пад за 0,5 п.п), а након тога планира се стабилно учешће ових расхода у БДП-у (на нивоу од 1,1%). Прилагођавање ових расхода ће се претежно реализовати већ у 2015. години (смањење за 0,4 п.п), што је изводљиво имајући у виду да је прошла година била изузетак у односу на уобичајену динамику због различитих ванредних околности (избори, катастрофалне поплаве, плаћање високих пенала – сви ови издаци књижени су као остали текући расходи). Иако трогодишњи план подразумева спуштање ових издатака, постоји ризик да он не буде остварен. Наиме, додатне и непланиране издатке са ове позиције могу да изазову плаћања казни и пенала која би пала на терет државе. Пример је 2014. година, у којој су растућа плаћања државе на име казни и пенала по разним основама допринела ванредном увећању ових расхода – исплаћено је преко 5 млрд динара више него што је буџетом планирано за ову намену. Оваква или слична изненађења могу изазвати додатне трошкове на које Влада у својим пројекцијама није рачунала.

4. Оцена плана средњорочне фискалне консолидације

У Фискалној стратегији за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину представљен је програм Владе за смањење фискалног дефицита с циљем стабилизације јавног дуга у наредне три године. Фискални савет је анализирао предложено смањење дефицита у контексту могућности остварења коначног циља фискалне консолидације, а то је стабилизација јавног дуга до краја 2017. године. Узимајући планиране дефиците државе из Фискалне стратегије као дате, у овом поглављу оцењујемо да ли је планирано смањење дефицита довољно за стабилизацију јавног дуга у трогодишњем временском оквиру, уз разумне претпоставке о осталим макроекономским кретањима у средњем року. Квалитет мера фискалне консолидације које би требало да обезбеде планирано смањење дефицита, као и ризике због којих би стварно фискално прилагођавање могло бити мање, разматрамо у следећем поглављу: „Оцена мера фискалне консолидације“.

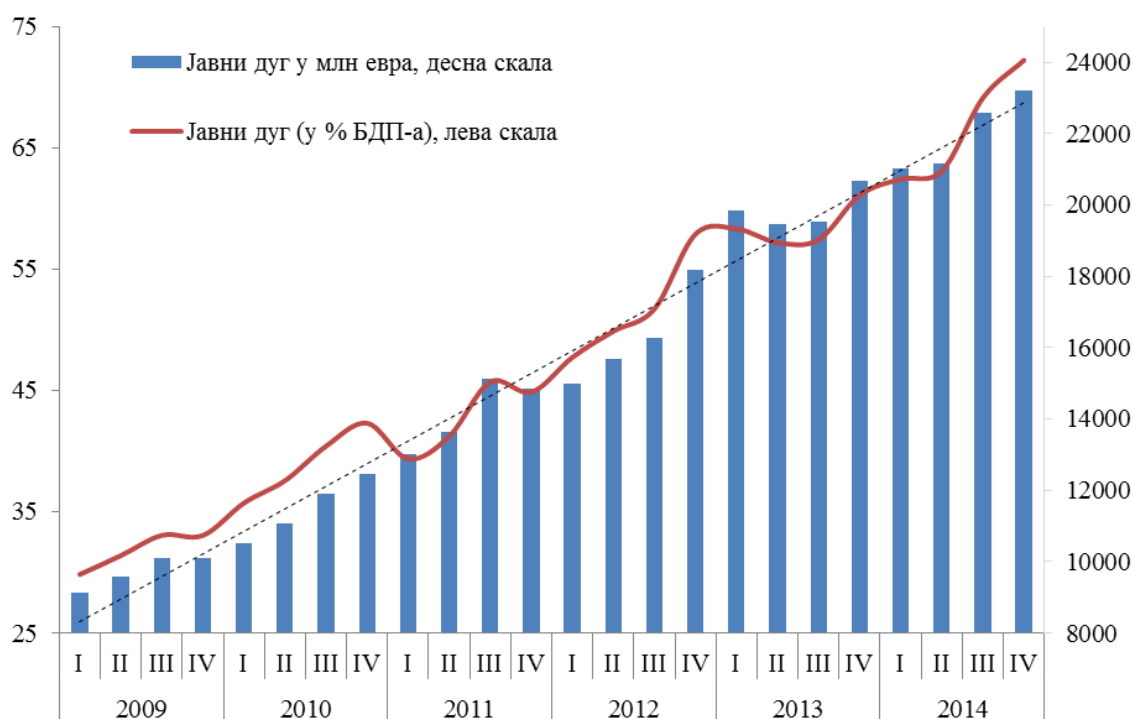
Средњорочним планом фискалне консолидације предвиђено је да јавни дуг Републике Србије достигне ниво од 79% БДП-а у 2016. години и постепено опада почев од 2017. План средњорочне фискалне консолидације у периоду од 2015. до 2017. године подразумева смањење фискалног дефицита у наредне три године - са процењених 6,6% БДП-а у 2014. години на 3,8% БДП-а у 2017. години. Према очекивањима Владе, смањење дефицита државе за око 3 п.п. БДП-а омогућило би заокрет растуће путање јавног дуга већ после 2016. године, на нивоу од око 79% БДП-а. Реализација плана за стабилизацију јавног дуга условљена је одређеним макроекономским претпоставкама. Почетна тачка за средњорочну пројекцију путање јавног дуга је ниво дуга на крају 2014. године, који је према процени у Фискалној стратегији износио 69,9% БДП-а. После очекиваног пада привредне активности у 2015. години за 0,5% очекује се опоравак у 2016. и 2017. години када би реални раст требало да износи 1,5% и 2% респективно. У наредном трогодишњем периоду предвиђа се реална апресијација динара у односу на евро, док се знатније повећање цене задуживања државе у наредном периоду не очекује.

Планирано смањење дефицита није довољно за стабилизацију јавног дуга до краја 2017. године – неопходан је четворогодишњи програм фискалне консолидације. Анализа Фискалног савета показује да ће јавни дуг у наредне три године извесно бити већи него што је предвиђено у Фискалној стратегији. Најпре, стварни ниво дуга опште државе на крају 2014. године (72,2% БДП-а) већи је од процене која је коришћена у Фискалној стратегији (69,9% БДП-а), што аутоматски повећава јавни дуг и у свим наредним годинама. Очекиване стопе привредног раста у 2016. и 2017. години су, процењујемо, оптимистичне и тешко достижне. Такође, приликом прогнозирања будућег кретања реалног девизног курса сматрамо да је пожељно заузети конзервативнији став имајући у виду актуелну макроекономску ситуацију. За средњорочну пројекцију јавног дуга стога користимо реално непромењен курс динара у односу на евро уместо реалне апресијације, док је процена будућег кретања каматних стопа на задуживање државе највероватније одговарајућа. Имајући у виду ове делимично измењене макроекономске претпоставке, стабилизација и смањење јавног дуга на нивоу од око 79% БДП-а није могућа већ у 2017. години како то предвиђа Фискална стратегија. Дуг ће наставити да расте бар до 2018. године и премашиће 83% БДП-а – док је за његово смањивање у 2018. години неопходно и у тој години дефинисати мере којима би се обезбедило смањење фискалног дефицита за додатних 1 п.п. БДП-а (око 300 млн евра).

Укупан јавни дуг Републике Србије на крају 2014. године износио је 23,2 млрд евра односно 72,2% БДП-а. Јавни дуг изражен у еврима се у последњих пет година повећавао готово линеарно, у просеку за око 2,5 млрд евра годишње (в.

Графикон 3) – и такав тренд настављен је у 2014. години. У односу на крај 2013. године, када је јавни дуг износио готово 20,7 млрд евра, дуг опште државе повећан је за преко 2,5 млрд евра достигавши износ од 23,2 млрд евра на крају 2014. Као и претходних година, основни узрок овако снажног пораста јавног дуга био је висок фискални дефицит који је, иако нешто нижи од претходних процена, и даље превисок – преко 2 млрд евра или 6,6% БДП-а. Финансирање дефицита државе је током 2014. године у највећој мери остварено задуживањем на домаћем финансијском тржишту (укупне обавезе по основу емитованих хартија од вредности повећане су за око 1,5 млрд евра) и средствима из кредита УАЕ (1 млрд долара), што су уједно и основни извори раста јавног дуга. Пораст јавног дуга је, међутим, чак и већи када се посматра у односу на БДП. На почетку 2014. године дуг опште државе износио је 61,1% БДП-а да би се током године повећао за чак 11,1 п.п. БДП-а (што је највеће годишње повећање у периоду после светске економске кризе), тако да је на крају 2014. године достигао ниво од 72,2% БДП-а. Знатно већи раст јавног дуга у процентима БДП-а у односу на остварени фискални дефицит последица је изразито неповољних макроекономских кретања у 2014. години – осетно слабљење динара у односу на евро и долар у другој половини године, пад привредне активности и неубичајено ниска инфлација.

Графикон 3. Јавни дуг Републике Србије 2009 – 2014.



Извор: Управа за јавни дуг, РЗС, Фискални савет

Слабљење динара у односу на евро (и још више у односу на долар) у другој половини године имало је за последицу снажан раст дуга у односу на БДП. Валутна структура јавног дуга Републике Србије изразито је неповољна – готово 80% укупног дуга деноминовано је у страним валутама (од чега је 42% у еврима и 31,5% у доларима). Оваква структура јавног дуга представља огроман ризик за домаће јавне финансије – свако веће колебање на девизном тржишту битно утиче на висину укупне задужености државе. Током 2014. године, динар је номинално ослабио у односу на евро за 5,5%, а у односу на амерички долар за чак 20% - што се директно одразило на

повећање јавног дуга, према грубој рачуници, за готово 5 п.п. БДП-а. На тај начин, остварени фискални дефицит и кретања на девизном тржишту практично у целости објашњавају рекордно повећање јавног дуга током 2014. године.

Снажно јачање долара у односу на динар, али и евро, налаже хитно преиспитивање постојеће стратегије задуживања на међународном финансијском тржишту. Земље Европске уније најважнији су спољнотрговински партнери Србије и највећи део девизних прихода домаће економије остварује се у еврима (преко 60% извоза пласира се у земље ЕУ, а и бар део размене са земљама у окружењу ван зоне евра остварује се у европској заједничкој валути). Евро је због тога постао референтна валута и уобичајено се апсолутни ниво јавног дуга Републике Србије изражава управо у еврима. Међутим, како је и европска валута изгубила на вредности у односу на амерички долар током 2014. године за око 10%, обавезе државе по основу доларских позајмица су знатно порасле када се обрачунају у еврима. Примера ради, укупне обавезе по основу емитованих еврообвезница на међународном финансијском тржишту (које су до сада без изузетка биле деноминоване у доларима) су током 2014. године порасле за готово 500 млн евра, иако није било новог задуживања. Овај пораст задужености може се, дакле, у потпуности приписати промени девизног курса. И цена, наизглед повољних, доларских кредита нагло је порасла као последица јачања америчке валуте. У августу је повучен кредит УАЕ у износу од 1 млрд долара са релативно ниском каматном стопом од 2% годишње. Међутим, за куповину 20 млн долара (колико је потребно издвојити за доспелу камату) је по курсу с краја јануара 2015. године потребно издвојити чак 400 млн динара више у поређењу са курсом долара који је важио у тренутку повлачења кредита.²⁶ Имајући у виду процене светских аналитичара да би се јачање долара у односу на евро могло наставити и у наредном периоду, неопходно је ревидирати постојећу стратегију задуживања на међународном финансијском тржишту. Фискални савет подржава најаве из Фискалне стратегије да ће Влада убудуће размотрити могућности за емитовање еврообвезница које су деноминоване у еврима, као и механизме којима би се држава убудуће заштитила од валутног ризика (што је пракса коју неке земље у окружењу већ успешно примењују).

У Фискалној стратегији се предвиђа ап्रेसијација динара у наредне три године, што је у актуелним макроекономским околностима мало вероватно и економски непожељно. Реална ап्रेसијација динара у предстојећем трогодишњем периоду би могла допринети стабилизацији и смањењу јавног дуга (јачањем динара око 4/5 постојећих обавеза које су деноминоване у другим валутама постају „јефтине“). Међутим, не само да је будуће кретање девизног курса веома непредвидиво, осетно јачање динара је у супротности са актуелном макроекономском ситуацијом, али и с циљем Владе да привредни раст у средњем року покрене повећањем извоза и инвестиција.²⁷ Кредибилан план фискалног прилагођавања мора бити пре свега заснован на одговарајућим мерама фискалне политике и структурним реформама, не на непредвидивом кретању девизног курса (неочекивани раст дуга у 2014. години потврђује да утицај курса веома лако може бити и позитиван и негативан). Стога добра пракса при изради основног сценарија фискалног прилагођавања сугерише да је најопрезније претпоставити да ће утицај девизног курса на кретање јавног дуга у средњем року бити неутралан, што значи реално непромењен курс динара у односу на евро у периоду прогнозе.

²⁶ Уколико би тренутни курс остао на снази до тренутка отплате камате, то би било еквивалентно повећању уговорене каматне стопе на годишњем нивоу са 2% на 2,5% што је повећање за 25%.

²⁷ За детаљније оцену прогнозе девизног курса видети поглавље 1: „Оцена макроекономских пројекција из Фискалне стратегије“.

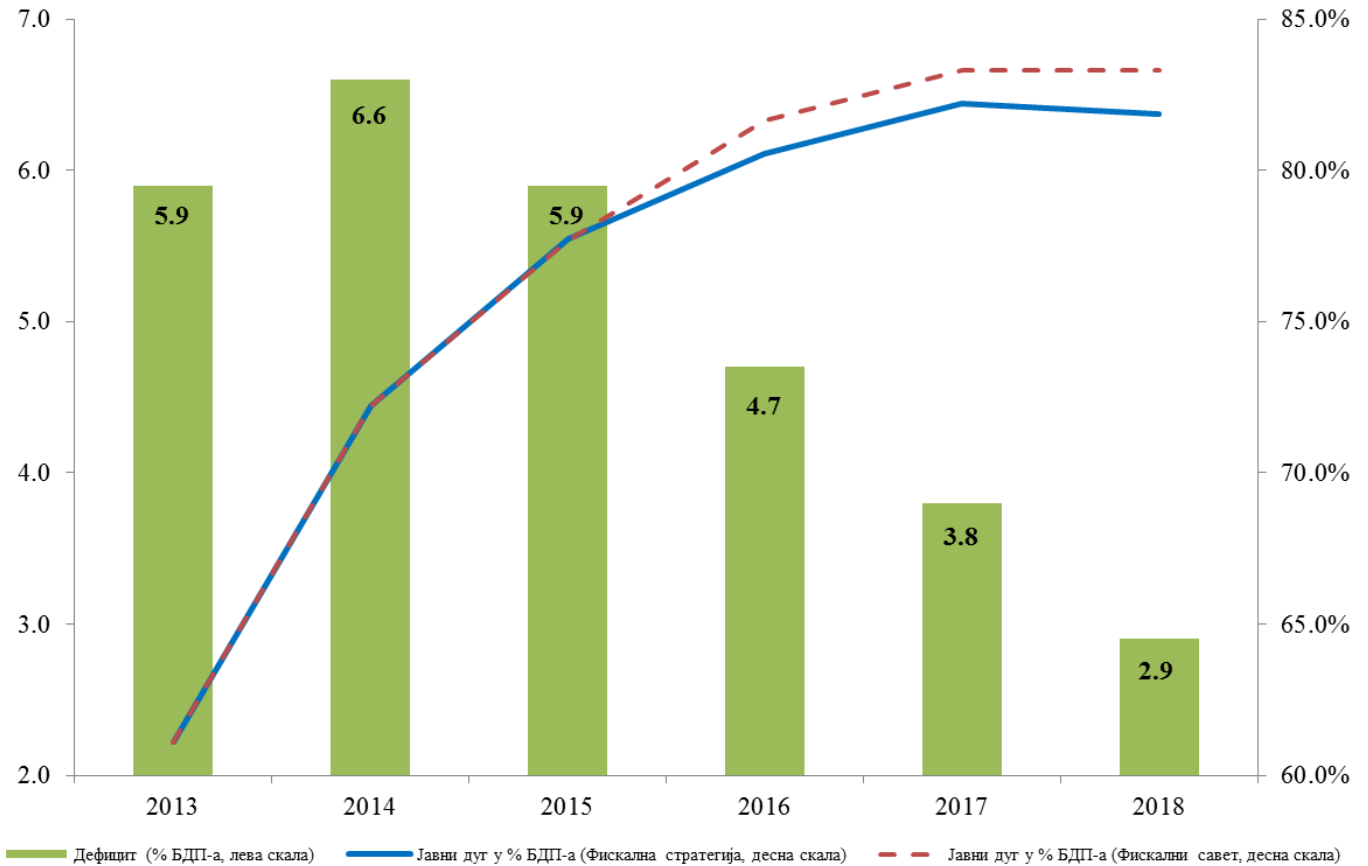
Прогноза благог раста просечне каматне стопе на јавни дуг у наредне три године је сматрамо одговарајућа. После најаве америчке централне банке да ће обуставити квантитативне олакшице, постојала је бојазан да би то могло да погорша услове задуживања на међународном финансијском тржишту, посебно за земље у развоју попут Србије. Међутим, како је и Европска централна банка недавно покренула програм квантитативних олакшица готово истог обима, наставак политике „јефтиног новца“ у развијеним земљама ће и у наредних пар година држати каматне стопе на садашњем, релативно ниском нивоу. Прогнозирани умерени раст просечне каматне стопе на јавни дуг Републике Србије последица је очекиваног повећања учешћа динарских обавеза (на које се плаћа нешто већа каматна стопа). Такође, предвиђамо и релативни раст обавеза државе које проистичу из тржишних инструмената задуживања (обвезнице, трезорски записи и сл.) у односу на такозване концесионе кредите (повољни кредити страних влада и међународних организација), што ће такође допринети благом повећању просечне каматне стопе на јавни дуг коју ће држава плаћати у наредном периоду.

Прогнозирани привредни раст у 2016. и 2017. години је највероватније оптимистичан и тешко остварив. Процењујемо да је пад привредне активности у 2015. години за 0,5% реалистично пројектован, међутим, средњорочне прогнозе раста од 1,5% у 2016. односно од 2% у 2017. години су мање вероватне.²⁸ Анализа Фискалног савета показује да је, пре свега, због споријег опоравка приватне потрошње од предвиђеног, у 2016. години реалније очекивати стагнацију привредне активности. Процењујемо да је раст у 2017. години од 2% могућ, али само уз израженији раст инвестиција и извоза од оног који је предвиђен у Фискалној стратегији.

Користећи ове нешто конзервативније макроекономске претпоставке закључујемо да планирано смањење дефицита није довољно - јавни дуг наставља да расте и у 2017. години и достиже износ од преко 83% БДП-а. У својим пројекцијама Фискални савет користи нешто опрезније претпоставке од оних изнетих у Фискалној стратегији – спорији опоравак привредне активности (у 2016. години предвиђамо реални раст 0% уместо прогнозираних 1,5%) и реално непромењен курс динара уместо апресијације, док су остале макроекономске претпоставке идентичне. У основном сценарију, дуг опште државе расте током наредне три године и на крају 2017. године премашује 83% БДП-а (Графикон 4, црвена испрекидана линија). Напомињемо, међутим, да би дуг могао бити и нешто већи. Иако се Влада обавезала да убудуће неће издавати гаранције за покривање губитака јавних предузећа (гаранције за ликвидност), држава ће и у наредном периоду гарантовати за одређене инвестиционе кредите јавних предузећа (на пример, буџет за 2015. годину предвиђа издавање гаранције за финансијско реструктурирање ЕПС-а у износу од 200 млн евра). Уколико би годишњи износ датих гаранција премашао вредност отплаћених обавеза у тој години, то би додатно повећало јавни дуг. Основни закључак се не мења чак и уколико се остваре нешто више стопе привредног раста на које Влада рачуна – и тада јавни дуг расте током читавог трогодишњег периода и у 2017. години достиже ниво од преко 82% БДП-а (Графикон 4, пуна плава линија).

²⁸ Фискални савет је детаљно анализирао макроекономске пројекције из Фискалне стратегије у поглављу 1: “Оцена макроекономских пројекција из Фискалне стратегије”.

Графикон 4. Пројекција путање јавног дуга 2015 – 2018.



За смањење јавног дуга програм фискалне консолидације мора да обухвати и 2018. годину – неопходно је смањење дефицита за додатних 1 п.п. БДП-а. Алтернативне пројекције путање јавног дуга показују да основни циљ фискалне консолидације (а то је стабилизација јавног дуга) није могуће остварити са предвиђеним смањењем дефицита у објективним макроекономским околностима. Дефицит државе од 3,8% БДП-а у 2017. години и даље је превисок и за заокрет путање јавног дуга неопходно га је смањити за додатних 1 п.п. у 2018. години (око 300 млн евра). Тек када се фискални дефицит спусти испод 3% БДП-а (уз завидну стопу привредног раста од 3% која је прогнозирана за 2018. годину) могуће је очекивати маргинално смањење јавног дуга. Кредибилан план фискалне консолидације ће стога захтевати предлог додатних мера којима би се остварило неопходно фискално прилагођавање у 2018. години, а трогодишњи програм фискалне консолидације заправо постаје четворогодишњи. Фискални савет очекује предлог мера за 2018. годину крајем априла, када би Влада требало да достави, на давање мишљења, нацрт Фискалне стратегије за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину.

5. Оцена предложених мера фискалне консолидације

Мерама фискалне консолидације дефицит државе требало би да се смањи са 6,6% БДП-а (колико процењујемо да је износио у 2014. години) на 3,8% БДП-а у 2017. години. Фискалном стратегијом планирано је да се спроведу мере фискалне консолидације на расходној страни буџета (уз неке мање мере повећања прихода попут увођења накнаде за транспорт гаса) којима би се значајно смањио фискални дефицит и у средњем року зауставио раст учешћа јавног дуга у БДП-у. Најважније мере фискалне консолидације се односе на умањење државних расхода за запослене (готово половина планираних уштеда), умањење издвајања за пензије и реформу јавних предузећа уз смањење субвенција. Планирано је да се мерама фискалне консолидације дефицит државе у трогодишњем периоду смањи за око 3 п.п. БДП-а, са 6,6% БДП-а из 2014. године на 3,8% БДП-а у 2017. години. Такво смањење дефицита би по пројекцијама Министарства финансија било довољно да преокрене растућу путању учешћа јавног дуга у БДП-у већ на крају 2016. године.

Анализе Фискалног савета, међутим, показују да мере Фискалне консолидације нису довољне да преокрену растућу путању јавног дуга пре 2018. године. По пројекцијама Фискалног савета до смањења учешћа јавног дуга у БДП-у ће доћи тек када се фискални дефицит смањи на ниво од испод 3% БДП-а, а то се по плановима из Фискалне стратегије неће десити до краја 2017. године.²⁹ Због тога 2017. година, по свему судећи, неће бити последња година спровођења фискалне консолидације, већ ће она морати да се продужи и на 2018. годину – када је потребно додатно смањење фискалног дефицита за око 1 п.п. БДП-а. То није безначајно смањење (сличног је реда величина смањењу дефицита 2016. и 2017. години), тако да очекујемо да Влада у Фискалној стратегији за 2016. са пројекцијама за 2017. и 2018. годину представи и додатне мере фискалне консолидације које ће умањивати дефицит након 2017. године.

Планиране мере фискалне консолидације би требало да трајно смање годишње расходе државе до 2017. за преко 5% БДП-а (око 1,7 млрд евра). Да би се фискални дефицит до 2017. године смањио са 6,6% БДП-а на 3,8% БДП-а, потребно је да се мерама фискалне консолидације обезбеде осетно веће уштеде од 3 п.п. БДП-а и оне износе нешто преко 5 п.п. БДП-а.³⁰ Уштеде морају бити веће од нето умањења дефицита јер: 1) због раста јавног дуга расходи за камате ће да се повећају до 2017. године за преко 1 п.п. БДП-а, 2) расходи за јавне инвестиције ће морати да порасту за 0,5-1 п.п. БДП-а и 3) због ребалансирања привреде (смањење потрошње уз раст инвестиција и нето извоза) смањиће се учешће прихода од ПДВ-а у БДП-у за приближно 0,6 п.п. То значи да је до 2017. године потребно мерама фискалне консолидације трајно смањити годишње издатке државе за око 1,7 млрд евра у односу на оне из 2014. године.³¹ Детаљнији преглед појединачних мера фискалне консолидације са проценом њиховог утицаја на уштеде у буџету приказан је у табели 3.

Мере фискалне консолидације су углавном добро усмерене ка неодрживо високим расходима јавних финансија Србије, али се оптимална структура буџета

²⁹ Детаљније смо о пројекцијама кретања јавног дуга писали у поглављу: „Оцена плана средњорочне фискалне консолидације“.

³⁰ Трбало би направити разлику између уштеда о којима овде пишемо и умањења расхода државе које је описано у поглављу о јавним расходима. Тако на пример умањење расхода државе за зараде од 3% БДП-а доноси мање уштеде од око 2% БДП-а, јер ће се умањити јавни приходи од доприноса за око 1% БДП-а.

³¹ Подсећамо да је Фискални савет у септембру 2014. године предложио мере које би донеле уштеде до 2017. године од готово две милијарде евра (уместо садашњих 1,7 млрд евра) – које би обориле дефицит на испод 3% БДП-а у 2017. години и преокренуле растућу путању јавног дуга у тој години. План уштеда Владе је мањи за 250-300 млн евра, па ће оне морати да се обезбеде у 2018. години.

не достиже до 2017. године. Тренутно највеће неравнотеже буџета Србије се огледају у претераним издвајањима за плате и пензије која су знатно већа од економске снаге домаће привреде и у превеликим издвајањима за субвенције. Оптимална издвајања за пензије би требало да буду око 10% БДП-а, а тренутно су око 13% БДП-а, издвајања за плате су сада око 10,5% БДП-а, а требало би да буду око 8% БДП-а, док су издвајања за субвенције око 3% БДП-а,³² уместо 1,5% БДП-а. Са друге стране, садашња издвајања државе за инвестиције од око 2,5% БДП-а су недовољна и износе тек око половине од потребних за битније побољшање лоше инфраструктуре и подстицај привредном расту Србије. Мере фискалне консолидације су углавном усмерене на ове неравнотеже, што Фискални савет подржава, али су још увек недовољне да се оне потпуно исправе. Тако се планира да учешће пензија у БДП-у у 2017. години буде још увек преко 11% БДП-а, а субвенција 2,4% БДП-а (уместо 10% БДП-а и 1,5% БДП-а респективно). Фискалном стратегијом је такође предвиђено да јавне инвестиције и у 2017. чине свега 3% БДП-а уместо потребних 4-5% БДП-а.

Планирано је изузетно снажно умањење издатака за запослене у јавном сектору које је не само тешко изводљиво већ је и економски упитно. У наредне три године предвиђено је умањење државних издвајања за зараде по чак три основа (умањење од 10% из новембра 2014. године, смањење броја запослених три године за по 5% и замрзавање плата до 2017. године). Издвајања државе за запослене ће се овим мерама у реалном износу смањити за чак 30% за само три године. Посматрано као учешће у БДП-у издвајања за зараде би се смањила са 10,3% БДП-а из 2014. на око 7% у 2017. години – што значи да би Србија по овом критеријуму од земље која за запослене у јавном сектору тренутно издваја 2,3 п.п. БДП-а више буџетских средстава у односу на упоредиве земље, за три године постала земља која издваја 1 п.п. БДП-а мање од просека земаља Централне и Источне Европе. У исто време државна издвајања за пензије и субвенције заједно би се умањила за свега 2,5 п.п. БДП-а. На крају напомињемо и да су убедљиво највећи државни системи здравство и просвета (око половине запослених у буџетском сектору). Због тога ће бити неизвесно да ли је оволико велико умањење издвајања за запослене (отпуштања, реално умањење плата) уопште изводљиво, а додатно питање је да ли може да се спроведе а да не дође до осетног пада квалитета услуга ових изузетно битних сектора. Све ово заједно указује да је планирано умањење издвајања за зараде (уколико се оствари) несразмерно велико у односу на друге уштеде и да овакав пакет економски вероватно не представља оптимално решење (али је по свему судећи био политички прихватљивији од већег умањења пензија).

Неке од кључних уштеда фискалне консолидације још увек су под знаком питања. Мере фискалне консолидације које се односе на реформу јавних предузећа и на смањење броја запослених у буџетском сектору још увек нису довољно добро припремљене због чега постоји велики ризик да се не остваре. Премда на први поглед изгледа као да реформа јавних предузећа не доноси велике уштеде у наредне три године (Табела 3), она је заправо кључна за успех фискалне консолидације. Наиме, уколико се пословање великих државних система не стави под контролу већ током 2015. године, њихови огромни губици ће се превалити на државу, па ће уместо планираних (релативно малих) уштеда, расходи државе још током 2015. да се снажно повећају, за ред величине 300-400 млн евра (покривање губитака Србијагаса, Железаре Смедерево, могуће преваливање губитака ЕПС-а, банкрот још неке домаће банке или нешто друго), а то би са садашњим стањем јавних финансија Србије вероватно довело до њиховог потпуног урушавања.

³² Уколико бисмо у субвенције укључили и враћање дугова Србијагаса, Железаре Смедерево, Галенике и др. онда би државна издвајања за субвенције била скоро 4% БДП-а.

Највећи изазов ће бити решавање проблема петрохемијског комплекса у првој половини 2015. године. Влада се обавезала да више неће исплаћивати гаранције за задуживања којима се покривају губици Србијагаса – убедљиво највећег губиташа у Србији. То заправо значи да ће у првој половини 2015. године морати да се реши судбина четири велика предузећа у државном власништву – Железаре Смедерево, Петрохемије, Азотаре и МСК – јер највећи део губитака Србијагаса настаје управо зато што се овим предузећима испоручује гас који она не плаћају. Док је за Железару Смедерево започет процес приватизације и постоји наговештај решавања овог проблема, за петрохемијски комплекс решења још увек нема на виду. Због тога овај проблем истичемо као алармантан и не зна се како ће га Влада решити у кратком року (на шта се имплицитно обавезала). Брза реформа ЕПС-а је такође неопходна, јер су комплексни проблеми овог предузећа већ толико нарастали да постоји реална опасност да се, уколико брзо не почну да се решавају, превале на јавне финансије. Међутим, свеобухватна реформа ЕПС-а није представљена у Фискалној стратегији и по свему судећи још увек није припремљена у потпуности. Неспорно је да ЕПС има организационих проблема који се по последњим информацијама тренутно решавају, али сем тога потребно је активно радити на плану за што скорије отпуштање вишка запослених, побољшање наплате испоручене електричне енергије, санирање великих техничких губитака, па и повећати цену струје на тржишни ниво, јер је она тренутно по свим економским показатељима ниска. Слично, без прецизних планова отпуштања вишка запослених и рационализације услуга тешко је поверовати да ће само реорганизација Железница Србије смањити њихове губитке и субвенције које се за Железнице дају из буџета.

Други велики ризик је рационализација броја запослених у јавном сектору, за шта још увек нису спремне анализе, прецизни планови и критеријуми за отпуштања. Фискалном стратегијом предвиђено је да се број запослених у буџетском сектору³³ смањује сваке године до 2017. за по 5%, што значи да ће на крају 2017. године бити запослено приближно 75.000 мање људи него на крају 2014. године. Толико велико умањење броја запослених не може се спровести безболно – природним одливом запослених у пензију уз ограничене замене – већ ће, процењујемо, најмање половина од овог броја морати да буде отпуштена. Чак и уколико би било изводљиво да се највећи део планираног умањења броја запослених до 2017. постигне природним одливом (како се тврди у Фискалној стратегији), то није добар начин рационализације. У пензију одлазе сви, како запослени који су вишак, тако и запослени који су потребни и корисни, па овај у суштини неконтролисани процес не може бити оптималан. Задржавање ниске стопе замене запослених (на пример да се тек сваки пети запослени који одлази у пензију замени новозапосленим) изводљиво је само привремено, у кратком року, а никако у средњем року како се сада планира, јер ће то опасно угрозити квалитет јавног сектора. Дакле, смањење броја запослених у буџетском сектору ће морати првенствено да се обави циљаним отпуштањем, а за то је потребно прво идентификовати и квантификовати у којим секторима постоји и колико је вишка запослених, којих профила, дефинисати објективне критеријуме на основу којих ће прекобројни запослени бити отпуштени и друго. Ништа од тога још увек није спремно, па је веома ризично да ли ће се планирано смањење броја запослених уопште и остварити.

³³ Користимо израз „буџетски сектор“ да бисмо запослене чије су зараде део јавних расхода (здравство, школство, одбрана, локал) раздвојили од оних који раде у јавним и државним предузећима, банкама у власништву државе и предузећима у реструктурирању. Ово посебно наглашавамо, јер бројка од око 780.000 запослених у јавном сектору која се појавила у јавности одговара најширем обухвату државе, а број запослених „буџетског сектора“ на који се Фискална стратегија односи износи око 530.000.

Због великог ризика да се не остваре све планиране уштеде (јавна предузећа, смањење запослености) Влада би морала већ сада да има спреман „резервни“ план. Фискални савет оцењује да су ризици повезани са остварењем неких од кључних мера фискалне консолидације велики и да могу да угрозе успех читаве фискалне консолидације. Због тога би Влада морала да буде припремљена и на такве сценарије и да представи осмишљене одговоре економске политике на њих у Фискалној стратегији – а то значи да се на време припреме и условне мере које би аутоматски ступиле на снагу уколико се неки од битних циљева фискалног прилагођавања не оствари. Овакав приступ би користио из више разлога: 1) гарантовао би остварење најбитнијих циљева фискалне консолидације и ако нека од планираних мера подбаци, 2) допринео би већем кредибилитету и озбиљности програма Владе посматрано из угла иностраних кредитора и инвеститора 3) Фискални савет и друге заинтересоване институције би имали прилику да на време дају своје мишљење и препоруке и за те додатне мере што би их могло битно унапредити и 4) избегло би се ад-хок решавање могућих проблема у тренутку када се појаве, што је увек опасно.

Издвајања за инвестиције је потребно повећати макар и по цену благог повећања дефицита. Као посебан проблем Фискални савет истиче недовољна државна издвајања за инвестиције. Не само што се Фискалном стратегијом не планирају довољна издвајања за јавне инвестиције (планирано је да се за њих у наредне три године издваја свега 3% БДП-а, а требало би да износе најмање 4% БДП-а), него је врло могуће да оне на крају буду још мање и од тога, јер је њихово извршавање изузетно неефикасно, нарочито у претходне две године.³⁴ Повећања јавних инвестиција је једна од ретких мера којом држава може битније да утиче на кретање привредне активности, па би оно сада било нарочито потребно, јер се Србија налази у рецесији. Простор за повећање инвестиција би требало тражити у планираним фискалним оквирима тако што би се за то обезбедила средства додатним смањењем мање продуктивних јавних расхода (попут на пример субвенција). Уколико се другим уштедама, међутим, не обезбеди довољан простор за додатно повећање јавних инвестиција – оцењујемо да је чак и у том случају боље повећати јавне инвестиције и по цену мањег повећања дефицита. Уколико повећање дефицита није велико (0,2-0,3% БДП-а), користи од повећања јавних инвестиција далеко превазилазе негативне ефекте минималног успоравања фискалне консолидације и раста јавног дуга. Напомињемо и да су за велике инфраструктурне пројекте који се тренутно спроводе већ обезбеђена средства под повољним условима од институционалних кредитора (ЕИБ, ЕБРД, Светска банка). То значи да се финансирање тог евентуалног повећања дефицита средства не би морало тражити у скупом задуживању на финансијским тржиштима и ту постоји суштинска разлика у оваквом повећању фискалног дефицита у односу на свако друго. Због великог значаја ове теме, детаљнију анализу јавних инвестиција и препрека због којих се оне извршавају неефикасно и недовољно Фискални савет припрема у посебном документу.

³⁴ Планирано је на пример да капитални расходи у 2014. години износе око 3,5% БДП-а, а извршење је било на нивоу од свега 2,5% БДП-а.

Табела 3. Преглед мера фискалне консолидације

	Мера	Опис мере	Очекиване уштеде до 2017.	Ризици
1.	Умањење плата у јавном сектору	Смањење зарада већих од 25.000 динара за 10% (укључујући и јавна и државна предузећа) уз укидање солидарног пореза	0,5% БДП-а	Ниски
2.	Смањење пензија	Смањење масе пензија за 5%. Прогресивно – износ пензије преко 25.000 смањује се за 22%, а преко 40.000 за 25%	0,6% БДП-а	Ниски
3.	Ново правило за индексацију плата и пензија	Замрзавање плата и пензија до 2017. године	Плате: 0,7-0,8% БДП-а Пензије: 1,1% БДП-а	Ниски за пензије, умерени за зараде – законом недозвољено повећање зарада мимо индексације догађало се у прошлости
4.	Рационализација јавног сектора	Смањење броја запослених у буџетском сектору за по 5% сваке године до 2017.	1% БДП-а	Високи – нема још планова рационализације
5.	Смањење субвенција	Смањење субвенција за пољопривреду, ЈП „Железнице Србије” и јавне сервисе (од 2016. потпуно укидање субвенција јавним сервисима)	0,6% БДП-а	Умерени/високи — непланиране исплате субвенција догађале су се у прошлости, неопходно да се поново уведе претплата за јавне сервисе (или нека слична такса), план за Железницу?
6.	Уштеде на роби и услугама	Изједначавање услова за учешће домаћих и страних добављача у процесу јавних набавки	0,1% БДП-а	Ниски (мале уштеде)
7.	Реформа јавних и државних предузећа	Решавање проблема ЕПС-а, Србијагаса, приватизација Железаре Смедерево, решавање судбине предузећа у реструктурирању и др.	0,3-0,5% БДП-а	Високи – нема јасних планова за нека кључна предузећа
8.	Накнада за транспорт гаса	Увођење транзитне накнаде за гас од 2 РСД/м ³	0,2% БДП-а	Ниски
9.	Финансирање локалне самоуправе	Смањење трансфера локалној самоуправи из буџета Републике	0,2% БДП-а	Умерени – још увек није донет закон који регулише ову меру, не постоје анализе

6. Оцена плана структурних реформи из Фискалне стратегије

Планови структурних реформи један су од најзначајнијих делова Фискалне стратегије и морало би им се приступити изузетно озбиљно. По релевантним истраживањима квалитета услуга које пружа држава (ПИСА тестови, истраживања квалитета здравствених услуга, листе конкурентности и др.) Србија је веома лоше оцењена и неопходно је да спроведе бројне структурне реформе којима би се квалитет јавних услуга унапредио. Уз све то, фискалном консолидацијом планира се снажно умањење дефицита државе преко мера за смањење јавних расхода, а то неће бити могуће извести без повезаног реформисања највећих државних система (здравство, школство), јавних и државних предузећа и неких других реформи. Због тога је део Фискалне стратегије који се односи на структурне реформе изузетно важан – морао би да буде јасно повезан са основним фискалним циљевима, да пружи што је могуће детаљнији увид у (кредибилне) реформске планове државе, рокове у којима би се они спроводили и квантификацију основних циљева који се тим реформама желе постићи.

Отпочињање појединих структурних реформи је пресудно за успешно спровођење Фискалне стратегије. Једна од кључних мера фискалне консолидације је умањење броја запослених у буџетском сектору за по 5% сваке године у периоду 2015–2017. године. Државни системи са убедљиво највећим бројем запослених су здравство и школство (око половина од укупно 530.000 запослених у буџетском сектору), па је успешну рационализацију укупног броја запослених у јавном сектору немогуће извести без смањења броја запослених у ова два система. Уколико се, међутим, смањење броја запослених не спроведе уз истовремене реформе здравства и школства, постоји велики ризик да ће се оно остварити по цену смањења квалитета важних услуга који ови сектори пружају (а тај квалитет је заправо потребно и повећати). Због тога је битно да се системски унапреди функционисање ових великих система тако да они и са мањим бројем људи могу да пружају макар једнаке услуге као и до сада. Следећа важна мера фискалне консолидације јесте смањење/укидање великих буџетских издвајања (субвенција и гаранција) за јавна предузећа. То ће бити могуће искључиво кроз реформе пословања Србијагаса, ЕПС-а, Железница Србије и других, којима би се решили велики и сложени проблеми које ова предузећа имају. Досадашњи напори да се јавне финансије доведу у ред били су узалудни управо због гомилања губитака неререформисаних државних предузећа и преливања њихових нерационалности на буџет. Фискална позиција земље може се знатно побољшати и сузбијањем сиве економије (која је у Србији веома велика – око 30% БДП-а³⁵) и бољом наплатом пореских прихода. За то простора сигурно има, али да би се боља наплата прихода и остварила, неопходна је реформа Пореске управе и одговарајућих инспекцијских служби. Коначно, Фискална стратегија претпоставља постепени опоравак привредне активности од 2016. године. Тај опоравак се неће остварити без темељних реформских активности усмерених ка унапређењу пословног амбијента (напредак на релевантним листама конкурентности). Побројане реформе су, из угла Фискалног савета, најбитније и сматрамо их критичним за успех целокупне фискалне консолидације.

Током 2014. године усвојене су поједине дуго очекиване и значајне реформе – реформа пензијског система и тржишта рада – што Фискални савет подржава. Усвојене измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању померају старосну границу за одлазак у пензију (минималну старосну границу са 58 на 60 и законску старосну границу за жене са 60 на 65 година), уводе процентуално умањење пензије за

³⁵ „Сива економија у Србији – нови налази и препоруке за реформе”, Фонд за развој економске науке, март 2013.

превремено пензионисање (4,08% годишње) и смањују могућност добијања бенефицираног радног стажа (за запослене који обављају административно-техничке послове и чији живот није директно угрожен). Ово је важна реформа коју је Влада планирала да започне од 2012. године и најављивала у претходне три Фискалне стратегије, а сада је напokon и спроведена. На овај начин остварују се уштеде у дугом року и граде се одржив пензијски систем и здравије јавне финансије. Такође, у начелу су добре усвојене измене Закона о раду које повећавају флексибилност тржишта рада и тако подстичу раст запослености. У Закону се прописује нов начин за обрачунавање отпремнина (само на основу радног стажа стеченог код тренутног послодавца), продужава се рок за запослење по уговору на одређено време (с годину дана на две године) и дозвољава се већа флексибилност послодавцу приликом отказивања уговора о раду. Поред ових реформи, направљени су битни помаци у решавању судбине предузећа у реструктурирању – усвојен је Закон о приватизацији којим је одређен рок за завршетак процеса приватизације (крај 2015. године). Крајем претходне године донет је и Закон о планирању и изградњи који би требало да омогући смањење времена потребног за добијање грађевинских дозвола, што је област у којој смо негативно оцењени на свим релевантним листама конкурентности.³⁶ Питања предузећа у реструктурирању и бржег добијања грађевинских дозвола нарочито су важна за испуњење циљева фискалне консолидације, па ћемо ток имплементације донетих мера пажљиво пратити током 2015. године.

За највећи број планираних реформи у Фискалној стратегији нису наведене конкретне мере и рокови за њихово извршење. Фискална стратегија би требало да буде најбитнији документ за вођење економске политике и управљање јавним финансијама. Кредибилитет овакве стратегије може се изградити само исправним препознавањем проблема и приказивањем конкретних начина за њихово превазилажење.³⁷ Из тога произлази да је потребно да, поред стратешких смерница и општих циљева планираних реформи, Стратегија садржи детаљан план конкретних мера и рокове за њихово извршење. Само на основу таквог садржаја Фискалне стратегије може се проценити да ли су квантитативни циљеви (привредни раст, фискалне уштеде, пројекције јавног дуга и сл.) реални и достижни. Сматрамо, међутим, да Стратегија о структурним реформама говори кроз превише уопштавања и описа, недовољну конкретизацију, а временске рокове прешироко поставља или потпуно изоставља – што се у будућности мора променити.³⁸ При томе, због планиране захтевне фискалне консолидације у наредне три до четири године, исцрпан и прецизан реформски план који би је подржао сада је далеко важнији него раније.

Највећи државни системи су здравство и просвета и њихова реформа је неопходна. Здравство и образовање налазе се пред изазовима рационализације запослености и унапређења квалитета услуга. На међународним листама квалитета, ова два система оцењена су веома лоше. Према индексу *Euro Health Consumer* здравствени систем Србије заузео је 33. место на листи од 36 анализираних европских земаља 2014. године, док ПИСА тестирање ученика из 2012. године показује да је знање ђака из Србије далеко испод просека земаља ОЕЦД-а. Уједно, око половине од укупно 530.000 запослених у јавном сектору чине запослени у здравству и просвети и планирано

³⁶ Видети нпр. извештај Светске Банке *Doing Business 2015*.

³⁷ И у самој Фискалној стратегији, у делу „Реформа система управљања јавним финансијама“, наводи се: „Унапређење система управљања јавним финансијама оствариће се подизањем квалитета и кредибилитета стратешких докумената...“.

³⁸ Фискални савет је на овај проблем упозоравао у више наврата и раније и давао препоруке за унапређење, али још увек не видимо приметан напредак. Видети нпр. „Мишљење на предлог Фискалне стратегије за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину“, новембар 2012.

умањење укупног броја запослених у буџетском сектору ће се првенствено односити на рационализацију ова два система. У студијама Светске банке (2009. и 2010.) указује се на то да постоји простор за смањење броја запослених у ова два сектора без опадања квалитета услуга: у здравству је уочен велики вишак немедицинског особља, а у просвети је мрежа школа нерационална, поготово у руралним срединама. Премда у претходних пет година није било сличних студија, већ и ове анализе могу да дају јаке индикације у ком правцу би се усмериле нове неопходне анализе, убрзала њихова израда и отпочеле реформе.

У Фискалној стратегији нема довољно конкретних мера и планова за реформу здравства и просвете. Већ је речено да се основна критика реформи у здравству и просвети заснива на непостојању секторских анализа и планова за рационализацију запослености. Као и раније (од 2012. године и у претходне три Фискалне стратегије), предвиђа се рационализација школске мреже, али је поново приказана само намера, без икаквог наговештаја да постоје разрађени планови који се могу ускоро имплементирати (или макар да Стратегија одреди прецизан рок у ком ће се такви планови разрадити). Самим тим, не постоји веза, нити је њу могуће проценити, између начелне жеље за реформом у образовању и уштеда које су у овој области *de facto* планиране буџетским расходима. Реформа здравства у Фискалној стратегији указује на потребу да се штеди кроз смањење броја немедицинског особља, броја болничких постеља и друго – то су мере које су углавном предвиђане и у прошлим Фискалним стратегијама, а ни овде се не види јасан пут до уштеда. Фискални савет није стручан за такву врсту анализа, али сматрамо да би се посвећеност реформама у Фискалној стратегији уочила тек утврђивањем релевантних параметара за реформе. На пример, у здравству би ти параметри били: дефинисање укупног броја потребних радника, оптимална географска распоређеност лекара и болница, однос медицинског и немедицинског особља, однос примарне, секундарне и терцијарне здравствене заштите, број болесничких дана итд., док би у просвети били: укупан број потребних просветних радника, њихов образовни профил, оптимална географска распоређеност школа, оптималан број ученика и часова по наставнику итд. Очекујемо да Влада већ у следећој Фискалној стратегији (крајем априла) представи резултате анализа које ће дати одговоре на ова и слична питања. Рационализација у ова два сектора би можда била олакшана увођењем јединствених платних разреда који би требало да омогуће праведнију политику зарада у јавном сектору.

Проблеми јавних и државних предузећа велики су и сложени. Фискални савет је у више наврата у претходне четири године указивао на значај државних предузећа за оздрављење јавних финансија Србије.³⁹ Укратко, суштински проблеми јесу: вишак запослених, ниске цене, лоша наплата услуга, велики технички губици и друго. Поред њих постоје и организациони проблеми предузећа, који додатно отежавају ситуацију. Проблеми су најозбиљнији у Србијагасу, ЕПС-у, Железницама Србије и Железари Смедерево. Позитивно је што Фискална стратегија први пут појединачно издваја нека од ових предузећа. Прво, начелно се говори о намери да се ова предузећа реструктурирају и организационо и статусно промене, чиме би се створио оквир за опште циљеве који су наведени (смањење субвенција, ограничење издавања нових гаранција). Друго, помињу се неке конкретне мере које могу да резултирају уштедама: накнаде за транзит гаса (Србијагас) и употребу железничке инфраструктуре (Железнице), продаја имовине (Србијагас – али се не наводи које), смањење броја запослених (ЕПС, Железнице – али без одређивања димензија и начина овог процеса), измене путарина (Путеви Србије), приватизација Телекома и продаја Железаре.

³⁹ Најдетаљније у извештају: „Анализа предузећа у државном власништву – фискални аспект“, јул 2014. године.

Изостају и даље одговори на важна питања, као што су: која ће предузећа добијати државне гаранције, у којим износима и за које намене, а која неће; каква ће бити политика цена ЕПС-а (ниске цене електричне енергије ЕПС-а један су од разлога проблема ликвидности, а ЕПС представља највеће јавно предузеће чији би губици потенцијално урушили финансије државе); каква ће бити судбина мањих, али за државу ипак скувих предузећа (нпр. Ресавица државу годишње кошта 4–5 млрд динара, а за докапитализацију Дунав осигурања прошле године плаћено је 4,8 млрд динара); конкретан начин за решавање проблема са предузећима петрохемијског комплекса која су највеће неплатише Србијагасу итд.

Недостатак Фискалне стратегије је непостојање рокова и оквирних мера за системско повећање јавних прихода у наредном периоду. С обзиром на изузетно висок степен сиве економије у Србији, као и на значај повећања јавних прихода за фискалну консолидацију, неопходно је да Фискална стратегија успостави смернице за доношење стратегија и акционих планова за дугорочно повећање капацитета свих институција надлежних за наплату јавних прихода, а пре свега Пореске управе. Доношење дуго најављиваног плана реформи Пореске управе константно се одлаже, а ризик од брзих, непотпуних и недовољно утемељених промена изузетно је висок – евентуалне грешке могу довести чак и до смањења постојећег нивоа наплате.

Одређени напредак у Пореској управи свакако постоји, али отпочете промене и даље не остављају утисак системских реформи на дугорочном повећању капацитета. Ове године Пореска управа увела је обједињену наплату пореза и доприноса као и обавезно подношење електронске пријаве за ПДВ, што је несумњиво велики напредак на увођењу електронског пословања. Део људских ресурса је из администрације пребачен на послове контроле, што се такође може подвести под системско унапређење. Приметно је и побољшање прихода од акциза; акције пореске полиције и МУП-а довеле су до значајних заплена нелегалног дувана а маркирање деривата нафте и до сузбијања нелегалног промета базних уља.

Пореска управа би требало претежно да има карактер административног, а не полицијског органа, а тај, административни напредак се још не види. У кратком року репресивне мере могу дати одређене резултате (првенствено на приходу од акциза), али не могу довести до одрживог раста јавних прихода у средњем року. За континуирано повећање прихода у току фискалне консолидације неопходно је решавање очигледних системских проблема, као што су старосна и струковна структура запослених, прелазак на електронско пословање и модернизација информатичке инфраструктуре. Рокови за прелазак на електронско пословање померани су чак два пута у 2014. години, а у односу на првобитне рокове укупно кашњење је чак тридесет месеци. И даље остаје отворено питање када и на који начин ће се остварити дугорочно повећање капацитета за контролу средњих и великих пореских обвезника, које сем ПДВ-а мора да обухвати и адекватну контролу пореза на добит и трансферних цена. План реформе Пореске управе треба да буде пропраћен сличним плановима и у другим инспекцијским службама јер једино на тај начин борба против сиве економије може бити кредибилна, а додатни јавни приходи извесни.

Привредни раст захтева конкретне реформске мере за унапређење пословног амбијента. Индекс глобалне конкурентности Светског економског форума 2014. рангира Србију као 94. земљу света. Овај индекс добија се оцењивањем више различитих критеријума, па држава решавању проблема конкурентности може да приступи из више углова. Најниже оцене добијене су за рад институција (својинска права, заштита интелектуалне својине, корупција, судство) и инфраструктуру (путеви, железнице, авио-саобраћај). Влада у Фискалној стратегији планира да: подстиче бржи развој малих и средњих предузећа и предузетништва, регулише конверзију употребе

земљишта у власничка права, рационализује програм за промоцију инвестиција, унапреди рад Фонда за иновациону делатност и тако ојача иновационе капацитете итд. Поред тога што и у овом делу можемо упутити примедбу да предвиђене мере нису довољно конкретизоване и разрађене,⁴⁰ сматрамо да неке области од пресудног значаја за привредни амбијент нису уопште поменуте или су описане тек у једној или две реченице: ефикасно судство, сузбијање корупције, заштита уговора, ефикасно извршење јавних инвестиција⁴¹, мере за измирење доцњи у плаћању обавеза, смањење прописа итд. На овом месту било би значајно обратити пажњу и на предлоге који долазе од међународних инвеститора. Како је изградња бољег пословног амбијента начин да се инвеститори привуку и допринесу привредном расту, њихове примедбе могу да укажу на неке приоритетне области које захтевају реформске активности.

⁴⁰ На пример, код унапређења саобраћајне инфраструктуре планира се развијање регионалних и локалних логистичких центара на Коридорима 10 и 7, али без навођења средстава, динамике, носилаца и одговорности.

⁴¹ О извршењу јавних инвестиција детаљније у делу овог извештаја који се бави оценом јавних расхода.