



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

15. децембар 2017. године

МИШЉЕЊЕ НА ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА 2018. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2019. И 2020. ГОДИНУ

РЕЗИМЕ

Фискална стратегија није довољно добар план за вођење јавних финансија у средњем року, јер не одговара на неке од највећих изазова фискалне политике. Сврха Фискалне стратегије је да јасно дефинише циљеве и смернице фискалне политике у наредне три године. Најшири од ових циљева, трајно низак фискални дефицит од 0,5%, Стратегија добро и кредибилно дефинише. Међутим, бројна важна питања која се морају разрешити до 2020. остављају се отвореним, а нека се чак и не помињу. *Прво*, у Стратегији није приказан план владе за излазак из привремених, „кризних“, мера фискалне консолидације уведених у новембру 2014. иако је непосредна опасност од кризе јавног дуга прошла – тако уопште није наговештено када ће престати да важи Закон о привременом уређењу исплате пензија којим су умањене натпросечне пензије и нарушена је економска веза уплаћених доприноса и исплаћених пензија. *Друго*, у средњем року не планира се осетније побољшање структуре јавних прихода и расхода у односу на 2018. годину – јавне инвестиције до 2020. остају приближно на непромењеном нивоу из 2018. од 3,6-3,7% БДП-а иако је потреба за њиховим даљим повећањем на преко 4,5% БДП-а веома изражена, нарочито у областима заштите животне средине, просвете и здравства. *Треће*, Стратегија не предвиђа довољно чврсте и добре структурне реформе, пре свега, државних и великих јавних предузећа – на пример, не дефинише коначан рок и детаљан план којим би се решила судбина свих предузећа у приватизацији. *Четврто*, нису препознати ни велики проблеми јавних финансија на локалном нивоу власти, у оквиру чега би се морале разматрати потребе и могућности за унапређење катастрофалног стања локалне комуналне инфраструктуре (приступ исправној пијаћој води, неуређене депоније, пречишћавање отпадних вода и друго).

Фискалном стратегијом планира се низак фискални дефицит од 0,5% БДП-а у дугом року и последично постепено смањење јавног дуга. Готово избалансиран буџет, односно низак дефицит опште државе од 0,5% БДП-а, планира се Стратегијом све до 2025. године – што је веома добро и потребно. Наиме, фискални дефицит од 0,5% БДП-а смањује јавни дуг у односу на БДП-у за 2-2,5 п.п. годишње, па би његово одржавање у дугом року постепено спуштало јавни дуг који је у Србији превисок. У том случају, за очекивати је да се јавни дуг спусти на око 60% БДП-а на крају 2019, а улазак у безбеднију зону јавног дуга (која економска истраживања за земље попут Србије дефинишу на око 50% БДП-а) могао би да се деси 2024. године. Смањење јавног дуга у односу на БДП и даље мора да остане приоритет фискалне политике, не само

због тога што се тако повећава отпорности Србије на неку будућу економску кризу која може доћи и споља, већ и зато што то позитивно делује на побољшање структуре буџетских расхода и на убрзање привредног раста. Наиме, смањењем јавног дуга смањују се и издаци државе за камате – до 2020. приближно за 0,6% БДП-а (са 2,7% БДП-а из 2017. на 2,1% БДП-а у 2020. години) који се онда могу много продуктивније потрошити (нпр за јавне инвестиције). Уз то, смањење јавног дуга смањује ризик земље и каматне стопе за задуживање приватног сектора, што подстицајно делује на њихово инвестирање и привредни раст.

Планирано је постепено убрзање привредног раста на 4% у 2020. години, за које су потребне свеобухватније реформе. Планирани раст БДП-а од 3,5% у 2018. јесте остварив (Фискални савет има чак и нешто оптимистичније прогнозе). То је зато што ће на привредни раст у 2018. позитивно деловати очекивани опоравак пољопривредне производње након суше и успостављање уобичајене производње електричне енергије након великог пада који је ЕПС имао у првој половини 2017. године. Прави изазов, међутим, биће да се овај привредни раст одржи и додатно убрза у наредним годинама када престану позитивно да делују привремени чиниоци – јер Србија има структурне проблеме због којих јој је привредни раст годинама нижи од упоредивих земаља Централне и Источне Европе (које у 2017. остварују раст БДП-а од око 4,5% у просеку). „Дефект“ због ког привреда Србије има ниске стопе раста, по свему судећи, је мањак инвестиција. У Србији јавни и приватни сектор заједно инвестирају мање од 18% БДП-а, а за високе и одрживе стопе привредног раста од преко 4% потребно је да се учешће инвестиција у БДП-у повећа на преко 22% (просек региона). То значи да би Влада морала да повећа издвајања за јавне инвестиције, али и реформише јавна предузећа (пре свега ЕПС) и приватизује државна предузећа (РТБ Бор, Петрохемију) како би и та предузећа започела нове инвестиционе циклусе. За раст инвестиција приватног сектора – пре свега малих и средњих предузећа – потребне су мере за побољшање инвестиционог амбијента. Фискална стратегија даје половичне одговоре на све ове потребе. Јавне инвестиције повећавају се до 3,7% БДП-а у 2020, а требало би много више. План реформи великих јавних предузећа неодређено је представљен и није довољно кредибилан, а слично важи и за план приватизације државних предузећа. На крају, Фискална стратегија садржи део који се односи на побољшање пословног окружења усмерен на смањење бирократских и административних процедура, унапређење поступка стечаја и друго. То јесте добро, али се ипак не помињу неки од кључних чинилаца лошег привредног амбијента, везаних за испуњавања уговорних обавеза и владавину права – по чему је Србија веома лоше оцењена на међународним листама конкурентности.

Раст буџетских издвајања за плате и пензије у средњем року планира се добро – у складу са растом БДП-а. Издвајања за плате и пензије убедљиво су највећи јавни расходи, па су њихово добро планирање и контрола најважнији за одрживост јавних финансија у средњем року. Другим речима, због величине ових расхода свака већа неравнотежа која се код њих појави урушава укупан систем јавних финансија. Уз то, природа ових расхода је таква да их је јако тешко вратити назад када се једном отргну контроли. Дobar пример за ове тврдње је ванредно и неоправдано повећање пензија из 2008, које је било један од главних разлога због ког су јавне финансије Србије у наредним годинама дошле у потпуно неодрживу позицију. Ово посебно истичемо због тога што су након умањења у 2014. и вишегодишње успорене индексације, плате и пензије у 2017. коначно дошле близу нивоа који привреда може да финансира (11% БДП-а пензије и 8% БДП-а бруто 1 плате). Зато је пресудно да се сада не понављају исте грешке, већ да од 2018. укупна издвајања за пензије и плате у јавном сектору приближно прате раст БДП-а односно да се повећавају само у складу са растом

економске снаге земље (номинално 5-7% годишње). Фискални суфицит, уколико се оствари у наредним годинама, никако не сме да се потроши на веће повећање плата и пензије, јер ће то, пре или касније, да доведе до проблема у буџету. Фискална стратегија предвиђа добро укупно повећање пензија и плата у јавном сектору у средњем року, усклађено са привредним растом и надамо са да ће се Влада доследно придржавати овог плана.

Фискална стратегија не прецизира када ће се укинути привремено умањење натпросечних пензија, али и умањење плата у јавним предузећима. Вероватно највећи недостатак Фискалне стратегије је то што се њом не прецизира када ће се укинути привремено умањење натпросечних пензија којим је нарушен економски однос између уплаћених доприноса и исплаћених пензија. Оваква мера, која је донета крајем 2014. може да се оправда када земљи прети непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга. Међутим, та опасност прошла је у 2017. јер је јавни дуг почео трајно да се смањење, а пензије су практично достигле свој дугорочно одржив ниво – због чега нема економског основа да привремена мера умањења пензија и даље остаје на снази. Што је још горе, задржавање ове мере може сада представљати и озбиљан фискални ризик, будући да се најављују тужбе пензионера којима су примања још увек смањена. Ове тужбе би се, за период од 2018, лако могле показати као основане. Проблем напуштања мере привременог умањења плата нешто је мањи, будући да се од 2019. планира увођење новог система плата у сектору државе којим би се аутоматски суспендовао садашњи привремени Закон. Наглашавамо, међутим, да је увођење новог система зарада професионално, па и политички, веома изазовно због чега је могуће да дође до његовог даљег одлагања или до сувише великих компромиса који би обесмислили читав процес. Илустрација лошег начина управљања системом зарада је њихово произвољно повећање у 2018. години. На крају, остаје готово заборављено привремено умањење зарада у јавним предузећима. Фискална стратегија не говори ништа о томе када ће се ова мера укинути, а из пројекције непореских прихода имплицитно се види да Влада заправо не планира њено укидање у наредне три године. Фискални савет оцењује да нема основа за продужење ове мере у средњем року, али да би се приликом њеног укидања морало водити рачуна да повећање зарада не добију предузећа која су практично изиграла законско умањење плата запослених у 2015. години (ЕПС).

Фискалном стратегијом не планира се довољан раст јавних инвестиција у средњем року. Средњорочни план Владе подразумева да се ниво јавних инвестиција са садашњих испод 3% БДП-а у 2017, повећа у 2018. на 3,6% БДП-а и да се у средњем року задржи приближно на непромењеном нивоу (3,7% БДП-а у 2020. години). Планирано повећање инвестиција у средњем року оцењујемо као недовољно. Уобичајено учешће инвестиција у БДП-у упоредивих земаља Централне и Источне Европе је преко 4% БДП-а, а у периодима када те земље појачано граде основну инфраструктуру (аутопутеве, железницу), што је управо случај у Србији, то учешће се пење и на преко 6% БДП-а. Додатни проблем који Фискална стратегија не препознаје је то што су бројне области у којима је инвестирање неопходно годинама потпуно запостављене. Због тога је Србија у области заштите животне средине оцењена као потпуно неусаглашена са ЕУ. На пример, свега 25% отпада одлаже се у складу са стандардима ЕУ, а постоји око 3.500 „дивљих“ депонија од којих велики број угрожава водотокове; отпадна воде се не пречишћава ни у највећим градовима (Београд, Нови Сад, Ниш); по ниском прикључењу на канализациону мрежу Србија је негативни европски рекордер и друго. Прелиминарне процене указују да би Србије у заштиту животне средине требало да инвестира око 1,5% БДП-а, односно око 600 млн евра годишње (уместо садашњих 80 млн евра). Велика инвестициона улагања потребна су и у здравству и просвети где су садашња годишња улагања три пута мања него у

упоредивим земљама ЦИЕ. Једини сектор где су инвестиције планиране на задовољавајућем нивоу (од 2018. године) јесте изградња путне и железничке инфраструктуре, али овде би требало водити рачуна да се планирана изградња ефикасно и изврши, јер је у прошлости степен извршења ових јавних инвестиција често био низак.

Реформе јавних предузећа нису довољно кредибилно планиране. Од три фискално најзначајнија јавна предузећа (ЕПС, Србијагас, Железница), праве реформе започеле су само у Железницама. Највеће предузеће у Србији, ЕПС, добар је пример колико слабо Србија управља својим важним ресурсима. Ово предузеће је због лошег вођења имало велики пад производње у 2017. и тако значајно оборио укупни привредни раст земље – уместо да га својим одрживим профитом и инвестицијама покреће. Међутим, реформе које би од ЕПС-а направиле профитабилно предузеће годинама се одлажу. На пример, упорно се избегава усвајање систематизације којом би се прецизно утврдио вишак запослених и у складу са тим спровела рационализација. Уместо тога, у 2016. запосленост у овом предузећу смањивала се добровољним и неселективним одласцима радника који испуњавају услов за пензију (уз великодушне отпремнине). Највећи појединачни расход овог предузећа, трошак зарада, заправо је осетно повећан од 2014. уместо да се смањи, јер ЕПС није спровео одлуку владе да смањи нето примања својих радника (за разлику од других јавних предузећа). Инвестиције ЕПС-а годинама су биле недовољне, осетно мање од амортизације, а и поред тога дуг предузећа се удвостручио од 2009. године. Највеће унапређење ЕПС је направио у погледу повећања ниске цене електричне енергије за домаћинства која је у три наврата повећана од 2015. укупно за око 11% (преостали део повећања цена електричне енергије од 7,5% припао је буџету на име акцизе). И поред тога што су главни проблеми ЕПС-а одавно познати (вишак запослених, нерентабилне целине, мале инвестиције, технички губици, ниске цене и др.) Фискална стратегија не даје никакав конкретан план и рокове за њихово решавање. Уместо тога, план будућих реформи из Фискалне стратегије углавном се своди на организациону трансформацију предузећа и професионални менаџмент (што се планира још од Стратегије за 2015. са пројекцијама до 2017. године).

Нема конкретних рокова и планова за завршетак приватизације државних предузећа (из портфолија бивше Агенције за приватизацију). Проблем око 150, махом неуспешних, државних предузећа у приватизацији у којима и даље ради око 50.000 запослених такође није довољно добро адресиран. Иако РТБ Бор и Петрохемија тренутно не праве губитке то је последица повољних тржишних околности (цена), а не њихових реформи. Фискални савет зато сматра да их је већ у 2018. неопходно приватизовати, јер се тржишне околности могу лако преокренути, чиме би ова предузећа поново постала велики губиташи. За дугорочно одрживо пословање РТБ Бора и Петрохемије потребне су велике инвестиције које та предузећа (и држава) не могу, а не би ни требало, да финансирају. Уз то, током 2018. потребно је решити и судбину Азотаре чији велики губици тренутно оптерећују билансе Србијагаса (Азотара ни у 2017. није плаћала испоручени гас). У Фискалној стратегији не препознаје се чврста намера Влада да се проблем предузећа у приватизацији трајно реши ни у средњем року (до 2020. године), а лош наговештај је и то што буџет за 2018. предвиђа за отпремнине запосленима у овим предузећима свега 2 млрд динара (Транзициони фонд), што је довољно за исплату социјалних програма тек за око 3.000 радника. Ми сматрамо да је оклевање Владе да се суочи са овим проблемима неоправдано, односно да је 20 година од почетка приватизације сасвим довољан рок да се коначно утврди да ли ова предузећа имају тржишну перспективу и заинтересоване инвеститоре, или би их требало препустити стечају.

Реформа и трансформација Пореске управе такође није довољно кредибилно планирана. Пореска управа представља једну од кључних фискалних институција која важно утиче не само на остваривање јавних прихода већ и на квалитет укупног пословног окружења. Нажалост, већ дуже од деценије не постоји суштинска друштвено-политичко подршка за изградњу модерне, професионалне и снажне Пореске управе. Ово се осликава путем смањења броја запослених, са око 8.500 запослених 2003. године на око 5.500 стално запослених у 2017, при чему је током овог периода Пореска управа додатно оптерећена многим споредним дужностима, попут администрирања ПДВ повраћаја за беби опрему. Иако су ови проблеми адекватно препознати у Владином Програму трансформације Пореске управе 2015-2020, до сада је реализација програма била веома скромна. Фискална стратегија само начелно, у једном параграфу, наводи планове за усвајање Акционог плана за примену Програма трансформације, углавном на бази већ познатих недостатака, без навођења конкретних мера и конкретних рокова за њихову реализацију. Отуда постоји изражен ризик да ће програм изградње модерне и снажне Пореске управе бити одлаган и у наредном периоду, као што је био случај током претходних година, што ће се негативно одразити не само на могућности додатног сузбијања сиве економије, већ и на немогућност изградње квалитетнијег пословног окружења, пре свега за мала и средња предузећа чији је бржи развој један од предуслова убрзања економског раста у Републици Србији.

Локална самоуправа има велике финансијске проблеме који нису препознати у Фискалној стратегији. Буџети великог броја градова и општина су неуређени, са великим кашњењем у плаћању обавеза (доцње). Уз то структура расхода највећег броја локалних самоуправа веома је лоша – дају се велике субвенције за покривање губитака локалних јавних предузећа и недовољна средства за инвестиције. Тако Београд, који има релативно стабилне финансије, дотира из буџета неефикасан систем градског превоза са преко 100 млн евра, уместо да та средства ефикасније искористи на инвестиције. Систематски проблеми буџета локалних самоуправа и мањак инвестиција довели су до тога да је Србија на самом дну међу европским земљама по третману отпада, приступу исправној пијаћој води, проценту деце уписане у предшколске установе и бројним другим показатељима. Систем финансирања локалних самоуправа, после бројних измена закона од 2011. прилично је неуређен са израженим неравнотежама по различитим градовима и општинама, а то ће се додатно погоршати последњим изменама Закона о порезу на доходак грађана којим локалне самоуправе несистематично остају без додатних 5 млрд динара прихода. Фискалном стратегијом, међутим, проблеми локалних самоуправа уопште се не помињу, а нема назнака ни да ће се унапредити праћење јавних финансија градова и општина (на пример да ће се евидентирати и пратити њихове доцње).

Буџетски календар се годинама није поштовао, што би се морало променити од 2018. године. Недовољно добро планирање важних средњорочних стратешких циљева, па и време када нам је достављена Фискална стратегија, указују на то да је она у великој мери произашла из Закона о буџету за 2018. годину, уместо да буде обратно – прво да се јасно дефинишу циљеви унапређења јавних финансија у средњем року, па да се годишњи буџет планира у складу са тим циљевима. За то би требало имати одређено разумевање још ове године, будући да се завршава период у ком је Србија морала да управља јавним финансијама на „кризни“ начин – са бројним привременим ставкама у буџету (које се ипак још не укидају) и другим мерама које су често доношене ад хок и са неизвесним исходом. Све то је отежавало поуздано прављење средњорочних фискалних пројекција и правовремену припрему Фискалне стратегије. Међутим, од 2018, буџет улази у „мирније воде“ и нема нових мера фискалне консолидације, па би фокус Владе у вођењу јавних финансија поново морао

да се окрене ка стратешким, средњорочним циљевима, који би морали бити дефинисани управо Фискалном стратегијом. Због тога очекујемо да се у 2018. и наредним годинама поштује буџетски календар, односно да нацрт Фискалне стратегије за 2019. са пројекцијама за 2020. и 2021. годину Фискални савет добије на разматрање 30. априла 2018. године, како то предвиђа Закон о буџетском систему.