



Република Србија
Фискални савет

РЕЗИМЕ ИЗВЕШТАЈА „ОЦЕНА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ 2014-2016. И ПРЕДЛОГА БУЏЕТА ЗА 2014. ГОДИНУ“

Озбиљност ситуације у којој се налазе јавне финансије у Србији налаже одлучније мере од оних које предвиђају Закон о буџету и Фискална стратегија. Планирани дефицит у 2014. години од 7,1% БДП-а (2,4 млрд евра) превисок је, још увек нема видљивих помака и јасног плана за решавање проблема највећих домаћих губитаца (Србијагас), а средњорочни план прилагођавања није подржан мерама које би довеле до жељених уштеда. Простор за успешну фискалну консолидацију у 2014. и наредним годинама толико је сужен да половична, *ad hoc* решења не могу више да донесу ни привремена побољшања, а камоли трајну одрживост јавних финансија Србије. Фискални савет због тога сматра: 1) да је планирани буџет за 2014. годину неодговарајући и да су неопходне додатне уштеде од 0,8-1% БДП-а; 2) да се мора одмах завести ред у пословање јавних и државних предузећа и банака на које се троши огроман буџетски новац и заустави даљи неконтролисани одлив средстава ка њима; и 3) да се структурне реформе попут пензијске реформе морају донети у што краћем року и да се направи потпуно кредибилан план средњорочних уштеда, јер је 2014. само прва година у трогодишњем програму снажног фискалног прилагођавања. Да би такав план (уколико се уради) био међународно верификован, сматрамо неопходним да се постигне нови аранжман са ММФ-ом.

Потребне су додатне уштеде у буџету за 2014. од 0,8-1% БДП-а. Планирани дефицит консолидоване државе од 7,1% БДП-а је највећи у читавој Источној и Централној Европи и повећава се у односу на 2013. годину за око 0,5% БДП-а. Премда је Влада у октобру најавила доношење пакета мера фискалне консолидације од најмање 2% БДП-а, стварни дOMET предложених мера је готово двоструко мањи – тек 1-1,2% БДП-а – што није довољно да заустави растући дефицит у 2014. години. Фискални савет стога сматра да су неопходне (и оствариве) додатне уштеде у буџету за 2014. годину од 0,8-1% БДП-а (око 300 милиона евра). Овако би се остварио не само најављени циљ Владе из октобра, већ би се, што је битније, фискални дефицит у 2014. години смањено у односу на 2013. годину. Постоје најаве да ће један део тих уштеда Влада предложити у форми амандмана на Предлог закона о буџету током скупштинске процедуре. Додатно и осетно смањење дефицита у 2014. години је први неопходан услов за фискалну консолидацију.

Без одлагања се морају решавати проблеми јавних предузећа и државних банака на које се неконтролисано одливају буџетска средства. Неуспешно пословање јавних и државних предузећа и банака из претходних година ће у 2014.

коштати државу око 1,7% БДП-а (600 милиона евра). Плаћање ових обавеза је управо и главни разлог због ког ће дефицит у 2014. години, и поред увођења солидарног пореза на зараде преко 60.000 динара и повећања ниже стопе ПДВ-а са 8 на 10%, да порасте уместо да се смањи. Што је још неповољније, очекује се да јавна предузећа и банкарски сектор током 2014. направе нове губитке/обавезе за државу од најмање 630 милиона евра које ће се плаћати тек од 2015. године. Стога је сасвим оправдано питање – колико је сврсисходно смањивање зарада, пензија и повећање пореза, уколико су те уштеде унапред потрошене на Србијагас, Железару Смедерево, пропале банке, Галенику и друго? Неодложно решавање проблема јавних предузећа и државних банака је, дакле, други неопходан услов за фискалну консолидацију, јер без тога било какво фискално прилагођавање нема сврхе. Последњи наговештаји, међутим, указују на то да се ови проблеми можда и неће тако брзо решити. Индикативан је пример убедљиво највећег губиташа у држави – Србијагаса – чије се најављено реструктурирање претвара у политичко питање. Не потцењујући разматрана власничка и организационо-правна питања, Фискални савет сматра да први задатак реструктурирање Србијагаса мора да буде промена пословања тог предузећа на такав начин да оно ни трајно ни једнократно више не добија буџетска средства.

Премда средњорочни план поставља у начелу добре циљеве смањења дефицита, мере којима би се то постигло су неизбалансиране и стога недовољно кредибилне. Фискалном стратегијом планирано је да се дефицит државе (укључујући и финансијске трансакције ван буџета) у 2015. и 2016. години укупно смањи за скоро 4 процентна поена (п.п) БДП-а, односно са 7,1% БДП-а из 2014. на 3,2% БДП-а у 2016. години. Уколико би полазна тачка била нижа (дефицит у 2014. години мањи од 6,5% БДП-а), оволико смањење дефицита у 2015. и 2016. било би одговарајуће. Мере које стоје иза овог смањења, међутим, нису убедљиве. Највеће уштеде (око две трећине укупних уштеда) планиране су на издвајањима за запослене у јавном сектору и на рефинансирању скупог јавног дуга јефтинијим. Уштеде на зарадама су, међутим, превише оптимистично процењене, јер подразумевају тешко изводљиво смањење зарада и запослености. Замена скупог јавног дуга јефтинијим подразумевала би да се сва (или готово сва) пристигла средства од још увек неизвесних приватизационих прихода и повољнијег билатералног задуживања искористе за превремену отплату скупог кредита и за јефтиније финансирање дефицита. Фискални савет сматра да би уместо овако ризичне и неизбалансиране структуре средњорочних уштеда било много рационалније и кредибилније предвидети сразмерне уштеде на већини буџетских ставки (пензије, субвенције, нетаргетирана социјална давања и друго), а не само на две. У том контексту сматрамо изузетно битним, барем из угла кредибилности Владе, отпочињање пензијске реформе које се одлаже већ годину дана.

Кризу је могуће избећи само уколико се испуне сва три неопходна услова. Већ смо истакли да је простор за избегавање кризе сада већ веома сужен. Стога би јавност, али и носиоци политичких функција, требало да буду припремљени на додатне и болне мере штедње током читавог периода 2014-2016. године (уз неодложно увођење реда у јавна предузећа и државне банке). Само на тај начин би могла да се преокрене путања растућег јавног дуга у 2017. години – чак и тада само релативно (у односу на БДП), а номинално ће јавни дуг наставити да расте и након 2017. године. Напомињемо и да ће све време трајања консолидације бити потребно годишње задуживање од око 5 млрд евра за финансирање дефицита и отплату главнице постојећег јавног дуга. Стога Фискални савет сматра неопходним склапање аранжмана са ММФ-ом, који би био гаранција кредиторима да наставе да позајмљују новац Србији док се она не избори са својим фискалним проблемима. Могуће нешто лакше задуживање у 2014. години (3 млрд евра кредита из Уједињених Арапских Емирата), уз евентуално веће

приватизационе приходе, јесте олакшавајућа околност за 2014. годину, али је то у исто време и опасно, јер може да доведе до одлагања спровођења неопходних мера. Фискални савет стога позива на одговорност, чак и у давању јавних изјава, јер брза и лака решења, попут прикупљања милијарду и по евра од сиве економије, великог јефтиног задуживања државе за финансирање најразличитијих развојних пројеката и слично – не постоје. Озбиљност ситуације у којој се налази Србија је слична оној у Грчкој или Португалу, земљама које су у дугогодишњем програму смањивања дефицита. Напоследку, наглашавамо да ће до прилагођавања у Србији у наредном периоду морати да дође, а да је једини избор између тога да ли ће оно бити мање и контролисано (у трогодишњем периоду болних и политички непопуларних мера) или неконтролисано (кроз пад производње за више од 5%, висок раст незапослености, снажну депресијацију динара и високу инфлацију).

Дефицит консолидоване државе од 285 млрд динара (7,1% БДП-а), који се планира у 2014. години, превисок је. Овај дефицит се састоји из два дела. Први део чини планирани дефицит свих нивоа власти (Република, локал, фондови обавезног осигурања, Путеви Србије) у вредности од 5,5% БДП-а (219 млрд динара). Други део, који износи 1,7% БДП-а (67 млрд динара), представљају обавезе државе које у 2014. доспевају на наплату, настале услед неуспешног пословања јавних и државних предузећа и банака с државним капиталом. У односу на 2013. годину дефицит државе је повећан за око 0,5% БДП-а, будући да се у 2013. години очекује дефицит од 6,6% БДП-а (с обавезама „испод црте“). За разлику од претходних година, Фискални савет нема много замерки на реалистичност планирања јавних прихода и јавних расхода. Премда смо уочили неке ризике и на страни прихода и на страни расхода да се планирани дефицит пробије, постоји објективна могућност да неки други приходи пребаце план и/или да се сви планирани расходи не изврше у потпуности. Иако овај пут нема спора са Владом у погледу реалистичности процене фискалног дефицита у 2014. години, то не мења чињеницу да је планирани дефицит превисок.

Планиране мере Владе у 2014. не доносе прилагођавање од преко 2% БДП-а како је било најављено у октобру, већ од свега 1-1,2% БДП-а. Влада је и сама одустала од прокламованог прилагођавања од 2% БДП-а у 2014, па је у Фискалној стратегији тај циљ свела на 1,65% БДП-а. Стварне уштеде ће, међутим, бити још мање од тога. Једине „чврсте“ мере из Владиног пакета које ће сигурно смањити дефицит односе се на повећање доње стопе ПДВ-а и солидарни порез, што ће донети заједно око 0,85% БДП-а. Уштеде од субвенција су, међутим, у Фискалној стратегији приказане једнострано. Наиме, заиста се планира смањење субвенција у привреди за око 12 млрд динара (0,3% БДП-а), што Фискални савет и подржава, али се изоставља и чињеница да ће се од 2014. године РТС и РТВ финансирати субвенцијама из буџета уместо претплате и то ће захтевати издвајања из буџета од 7,5 млрд динара (0,2% БДП-а). Фискални савет због тога оцењује да су стварне уштеде на субвенцијама разлика између средстава која се штеде (привреда) и нових расхода (РТС, РТВ), односно 0,1% БДП-а, а не 0,3% БДП-а како је наведено у стратегији. Слично важи и расходе за набавку робе и услуга који се у укупном износу у 2014. чак и повећавају, и поред неспорних уштеда код неких буџетских корисника.

Велики пораст пореске недисциплине у 2013. години угрожава напоре за фискалну консолидацију. Повећање пореске недисциплине је заправо у знатној мери допринело подбачају прихода у 2013. години, што се јасно може уочити анализом прихода од ПДВ-а. Да је степен пореске наплате у 2013. години осто на нивоу из периода 2009-2012, реализација ПДВ прихода би била већа за 30 млрд динара, или 0,8% БДП. Битан део планираног фискалног прилагођавања у 2014, али и средњорочном периоду, ослања се на повећање наплате пореза – што се можда неће

остварити. У пакету мера за 2014. годину побољшање наплате пореских прихода требало би да донесе 0,4% БДП-а (око 16 млрд динара) и додатних 0,5% БДП-а у 2015. и 2016. години. Оцену да ли ће се то заиста и десети готово је немогуће дати. Простора за побољшање наплате и те како има – уколико би се Пореска управа само вратила на ниво наплате пре 2013. године, не само да би постигла циљ за 2014. годину, већ би га и знатно премашила. Међутим, не постоје јасне индикације да ће се то и десити. У јавности су се могла чути не претерано утемељена образложења да ће се (уместо системске борбе) степен сиве економије умањити по основу „он-лине“ читавања фискалних каса или ослобађањем капацитета пореске управе након увођења електронског пословања у порески систем Србије. Сличне, медијски атрактивне, али не претерано ефикасне акције већ су се спроводиле без резултата у 2013. години – попут пореске амнестије, а нарочито „нулте толеранције“ за неплаћање пореза (после увођења „нулте толеранције“ приходи су додатно подбацили). Стога, Фискални савет је још увек резервисан по питању прикупљања додатних јавних прихода умањењем сиве економије.

Потребне су додатне уштеде у 2014. од 0,8-1% БДП-а (око 300 милиона евра). Првобитни циљ Владе из октобра 2013. – да донесе мере фискалне консолидације од 2% БДП-а – Фискални савет је условно подржао (уколико се у 2014. зауставе огромни трошкови које држава има за Србијагас и за лоше државне банке). Међутим, предложени Закон о буџету за 2014. годину и Фискална стратегија уместо 2% БДП-а доносе уштеде од свега 1-1,2% БДП-а. Будући да у исто време у 2014. расту плаћања за камате на јавни дуг, издвајања за банкарски сектор, Србијагас, дуг ЈАТ-а и друге обавезе, дефицит државе ће у 2014. уместо да се смањује, да порасте за 0,5% БДП-а у односу на 2013. Фискални савет сматра да су неопходне додатне уштеде од 0,8-1% БДП-а (око 300 милиона евра), јер би се тако остварили првобитни циљеви из октобра 2013. и фискални дефицит у 2014. години смањено у односу на 2013. годину.

Лоше управљање јавним предузећима и банкама коштаће државу око 560 милиона евра (67 млрд динара) у 2014. и створиће најмање 630 милиона евра додатних обавеза које ће се плаћати од 2015. године. Држава ће у 2014. години 560 милиона евра потрошити на враћање постојећих обавеза Србијагаса, бившег ЈАТ-а, Галенике, Железница Србије, Железаре Смедерево, а вероватно и за неке интервенције у банкарском сектору. Додатна средства од најмање 630 милиона евра заправо су нове државне гаранције које ће се у 2014. издати на задуживање Србијагаса, Железаре Смедерево, Железница Србије и Агенције за осигурање депозита (јер је она своја средства потрошила на интервенције у банкама). Пошто ова предузећа/установе не могу из свог пословања да враћају те кредите – када прва рата дође на наплату (2015. године) држава ће преузети њихово враћање, што ће онда повећавати дефицит од 2015. године.

Србијагас има дугове према банкама од преко 800 милиона евра, дуг према НИС-у од 224 милиона евра и у 2014. ће се додатно задужити за 200 милиона евра – што све плаћа држава. Вишегодишње неуспешно пословање Србијагаса ће се у наредним годинама превалити на пореске обвезнике. Сервисирање дугова Србијагаса у 2014. и наредним годинама ће коштати државу преко 150 милиона евра годишње – а то чак и не обухвата нове дугове које ће ова компанија извесно направити у 2014. години, потраживања НИС-а, нити остала евентуална пословна потраживања која још нису обелодањена – па ће годишњи трошак државе за Србијагас бити сигурно још већи. Напомињемо да укупне годишње уштеде од увођења солидарног пореза износе око 100 милиона евра што значи да умањење зарада у читавом јавном сектору у 2014. години неће бити довољно да покрије трошкове које ће држава у 2014. имати само за једно јавно предузеће. Као додатну илустрацију годишњих трошкова Србијагаса које ће у

2014, али и у наредним годинама плаћати држава, можемо их упоредити и са укупним планираним државним издвајањима за науку која су у наредној години мања од 140 милиона евра.

Фискални савет већ готово две године указује на проблеме у пословању Србијагаса – а они су у међувремену, уместо да се решавају, ескалирали. На проблем раста гаранција за задуживање јавних предузећа (па и Србијагаса) први пут смо указали у фебруару 2012. године. У мају 2012. у студији Предлог мера фискалне консолидације детаљније смо анализирали проблеме у пословању јавних предузећа, међу којима и Србијагаса. Истичемо да је тада дуг овог предузећа износио око 400 милиона евра. У међувремену, уместо да се проблеми реше, они су додатно порасли, а дуговања Србијагаса су се готово утростручила. Раст гаранција за Србијагас је био и разлог раскидања аранжмана из предострожности са ММФ-ом почетком 2012. године. Влада је, бар начелно, током 2013. године почела више да обраћа пажњу на овај проблем. Тако је у јуну 2013. у свом Програму мера за реформу јавног сектора укључила и Србијагас: „Србијагас ће морати сам да извршава све своје обавезе, без помоћи државе са новим кредитним аранжманима“. Међутим, недуго затим, већ Прелогом закона о буџету за 2014. годину, предвиђено је гарантовање нових 200 милионе евра задужења за ликвидност ове компаније, а држава је у потпуности преузела на себе сервисирање обавеза Србијагаса које доспевају у 2014. години.

Укључујући и 2014. годину укупни трошкови државних интервенција у банкарском сектору од 2012. износе око 800 милиона евра. То је износ који се троши на докапитализацију посрнулих банака, различите финансијске трансакције приликом припајања неуспешних банака успешнијим, укључујући и исплату осигураних и неосигураних депозита (за шта су коришћена средства Агенције за осигурање депозита). Фискални савет истиче да проблеми у банкарском сектору нису решени, да се износи који се троше за ову намену билансно изузетно велики и да, по свему судећи, средства настављају да се одливају и током 2014. године.

Без решавања проблема неуспешних банака са државним власништвом, Србијагаса, али и бројних других неуспешних државних предузећа – фискална консолидација је немогућа. Потешкоће које Министарство економије има у процесу решавања судбине предузећа у реструктурирању довољна су илустрација тежине проблема с којом ће Влада морати да се суочи. Право хватање у коштац са билансно највећим, а политички (негде и социјално) вероватно и најтежим проблемима – Железаре Смедерево, Србијагаса, неуспешних државних банака, Железница Србије, Ресавице, Дунав осигурања, Галенике и осталих – тек би требало да се деси у 2014. години. Планови које је Влада усвојила и потписала (Фискална стратегија) подразумевају да се већина поменутих проблема реши још током 2014. године. Фискални савет наглашава да неће бити могуће спровести фискалну консолидацију и избећи кризу уколико се питања државних, јавних предузећа и државних банака не реше.

Владин циљ да у 2015. и 2016. години смањи фискални дефицит за готово четири процентна поена БДП-а – добар је. Смањивање фискалног дефицита и решавање проблема у државним предузећима и банкама у 2014. години тек је први степен у неопходном средњорочном фискалном прилагођавању. Уколико би се фискални дефицит у 2014. години спустио на ниво од 6-6,3% БДП-а уместо сада планираних 7,1%, додатно – даље смањење дефицита за 3,9% БДП-а до 2016. године довело би до дефицит у 2016. години испод 2,5% БДП-а. Оваква путања дефицита би зауставила раст учешћа јавног дуга у БДП-у у 2016. години и преокренула његову путању у 2017. години. С друге стране, она подразумева врло оштре мере за смањење дефицита не само у 2014, већ и у 2015. и 2016. години.

Мере која је Влада предложила за достизање средњорочног циља нису још увек довољно добро осмишљене. Мере за повећање јавних прихода су у претходне две године исцрпљене (повећање горње, па доње стопе ПДВ-а, пореза на добит), тако да је средњорочно фискално прилагођавање могуће само на расходној страни буџета. У том циљу, Влада је донела одлуку да умањи редовну индексацију пензија и плата у јавном сектору током 2015. и 2016. године на свега 1% годишње – што би уз очекивану инфлацију од око 5% довело до реалног смањења издвајања за пензије и зараде. То, међутим, ни изблиза неће бити довољно да донесе планиране буџетске уштеде. Због тога су у Фискалној стратегији предвиђене велике уштеде, нарочито на расходима за запослене и каматама (јер се планира замена дела скупог јавног дуга јефттинијим). Међутим, оцењујемо да прва мера није добро припремљена, а друга је неизвесна.

Фискални савет сматра да се мора проширити основа за средњорочне фискалне уштеде. Мало је вероватно да ће кључна мера Влада за средњорочно прилагођавање – умањење издвајања за зараде – донети планиране уштеде. Симулације Фискалног савета показују да би за то било неопходно да се крајем 2014. године зараде номинално умање (уз солидарни порез), али и да се број запослених у јавној управи редукује. Узимајући у обзир искуство из претходних неколико година, када је и замрзавање зарада изазивало велике отпоре, а непланско *ad hoc* отпуштање запослених у јавној управи доносило више штете него користи – овакве мере сматрамо тешко изводљивом. Фискални савет зато сматра да би много више изгледа на успех, али и да би економски било далеко боље, имало то да се терет средњорочних уштеда равномерније распореди на различите расходне ставке буџета (пензије, пољопривредне субвенције уз побољшање њихове структуре, субвенције за јавна предузећа – Железница, Ресавица, нетаргетирана социјална давања и друго). Сматрамо посебно битним да коначно започне више пута најављивано спровођење пензијске реформе (увођење система актуарске правичности и повећање старосне границе за жене на 63 године).

Јавни дуг ће у наредним годинама највероватније премашити 70% БДП-а. Јавни дуг ће на крају 2013. износити око 64% БДП-а и наставиће да расте и у наредним годинама, јер не постоји начин да се у кратком року фискални дефицит спусти на ниво који обезбеђује заокрет у путањи јавног дуга (око 2% БДП-а) и да се обустави издавање гаранција на задуживање јавних предузећа. Процењујемо да до смањења учешћа јавног дуга у БДП-у може доћи најраније 2017. године, али само уколико се испуне сва три критична услова фискалне консолидације: 1) да се остваре додатне уштеде у 2014. години од 0,8-1% БДП-а, 2) да се заустави неконтролисани одлив буџетских средстава ка јавним предузећима и банкама и 3) да се боље испланирају и спроведу средњорочне мере уштеда уз отпочињање структурних реформи (пензијска реформа и друго).

Фискална консолидација је неопходан услов за било какав раст привреде у наредним годинама, али она сама по себи није и довољан услов за то. За повећање потенцијала за економски раст у наредном периоду важне су реформе усмерене као побољшању пословног амбијента. То се пре свега односи на: завршетак реструктурирања бивших друштвених предузећа током 2014. године, повећање ефикасности у издавању грађевинских дозвола, али и промену радног законодавства коју је Влада најавила до краја 2013. године. Не би требало заборавити да су у развијенијим привредама јавна предузећа врло битан покретач раста БДП-а, нарочито захваљујући својим инвестицијама. Због тога је и из овог угла посматрано битно да се промени начин управљања јавним предузећима како би она уместо губитака почела да генеришу привредни раст.