



Република Србија
Фискални савет

РЕЗИМЕ ИЗВЕШТАЈА „ОСТВАРЕЊЕ БУЏЕТА, ОЦЕНА МЕРА ВЛАДЕ И ПРЕДЛОГ ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА СТАБИЛИЗАЦИЈУ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА“

Јавне финансије у Србији су у врло лошој позицији. Фискални дефицит ће у 2013. години, уместо планираних 3,6% БДП-а, премашити 5,5% БДП-а, чак и са последњим мерама Владе за смањење дефицита. Јавни дуг, који је већ изнад 60% БДП-а, наставиће да расте и у 2013. и у 2014. години. Да би се фискална кретања трајно ставила под контролу и избегла криза јавног дуга, потребне су: 1) оштре мере Владе већ у 2013. години и 2) кредибилан план смањења дефицита у средњем року. За постизање првог циља, неопходно је што раније усвојити ребаланс буџета, који ће морати да садржи и мере за контролу пензија и плата у јавном сектору. За постизање другог циља, неопходно је напokon започети спровођење планираних структурних реформи, али и склопити аранжман са ММФ-ом – као гаранцију инвеститорима да ће Влада извршити неопходно фискално прилагођавање и бити у могућности да у будућности враћа нарасле дугове.

Планирана фискална политика за 2013. годину неће се остварити. Априлски подаци о кретању јавних прихода и расхода сада и дефинитивно потврђују претходну оцену Фискалног савета (из марта 2013. године) да су фискални токови у 2013. веома неповољни. Дефицит консолидоване државе у прва четири месеца износи 61 млрд динара, а буџета Републике чак 78 млрд динара. Извесно је, дакле, да се неће ни приближно остварити планирани дефицит консолидоване државе у 2013. години од 132 млрд динара, односно Републике од 122 млрд динара.

У прва четири месеца 2013. јавни приходи су знатно одступили од плана, док су јавни расходи (привидно) под контролом. Јавни приходи су у прва четири месеца 2013. године мањи од очекиваних за чак 40 млрд динара. Јавни расходи државе су у прва четири месеца, уз мања одступања, били у границама очекиваних. Требало би, међутим, задржати одређену резерву у тумачењу кретања јавних расхода, јер је држава неке своје интервенције, који су суштински јавни расходи, извршила ван буџета (интервенције у „Железари Смедерево“, плаћање нагомиланих доцњи, интервенције у банкарском сектору).

До краја године очекујемо да ће приходи републичког буџета одступити од плана за најмање 80 млрд динара (2,1% БДП-а). Основни разлог повећања фискалног дефицита у 2013. јесу слабији од очекиваних приливи буџета Републике (в. одељак 2). У односу на пројекције из Закона о буџету, три велике компоненте јавних прихода: порез на добит, порез на додату вредност и непорески приходи подбаћиће приближно по 20 млрд динара (на свакој од ставки појединачно). Приметно мањи у односу на план биће и приходи од акциза (око 10 млрд динара) и пореза на доходак (око 5 млрд динара).

Основни разлог за мање јавне приходе је оптимистично планирање буџета, а не промена макроекономског окружења или повећање пореских утаја. Од укупних 80 млрд динара одступања од плана републичких прихода, око 55 млрд је последица лошег планирања. Тако су иницијално (приликом израде буџета у новембру 2012. године) били прецењени приходи од пореза на добит и непорески приходи, а делом и акцизе и ПДВ. Променом макроекономског окружења – првенствено наглим успоравањем инфлације – могло би да се објасни највише 20 млрд динара мањих прихода у односу на план. Ову промену сматрамо објективном околношћу која је довела до повећања дефицита, јер је до наглог заустављања инфлације дошло под знатним утицајем непредвидивих чинилаца (светски и домаћи трендови цена хране, снажна апресијација динара и др). Заустављање инфлације највише се одразило на мање приходе од планираних прихода од ПДВ-а. И на крају, повећање пореских утаја, посебно изражено у трговини дуванским производима, могло би да објасни још око 5 млрд динара мањка у буџету – највећим делом на акцизама. Фискални савет сматра да је до овог мањка дошло и услед недовољног ангажовања пореских власти да спрече повећање пореских утаја након осетног повећања акцизе на дуванске прерађевине.

Процењујемо да ће расходи републичког буџета у 2013. бити већи од плана за око 20 млрд динара (0,5% БДП-а). Повећање расхода за око 15 млрд динара је последица реализације капиталних расхода за изградњу Коридора 11 и моста Земун-Борча који се реализују из азербејџанског и кинеског кредита. Извршење ових расхода се отежано прати, јер га директно спроводе азербејџанске и кинеске компаније, што ипак не може у потпуности да оправда њихово лоше буџетирање у 2013. години. Од осталих расхода могуће је да ће нешто изнад плана бити извршење расхода за камате и социјалну заштиту, али и да се неки други расходи (преостале капиталне инвестиције, набавка робе и услуга), неће извршити у потпуности. До краја године очекујемо и повећање расхода по основу укидања претплате за јавни сервис и финансирања РТС-а у потпуности из буџета, а могуће је да ће буџет преузети и плаћање програма „енергетски заштићеног купца“ (в. одељак 3). У укупном збиру поменутих ефеката и ризика очекујемо да ће доћи до додатног повећања расхода за око 5 млрд динара.

Програм мера за одржање фискалног дефицита смањиће дефицит за 0,6-0,7% БДП-а уместо планираних 1% БДП-а. Суочена са снажним повећањем дефицита у 2013. години, Влада је била принуђена да усвоји Програм мера за одржање фискалног дефицита којим је планирано да се дефицит смањи за око 1% БДП-а. Фискални савет, међутим, оцењује да је највећи домет овог Програма смањење дефицита тек за 0,6-0,7% БДП-а. Премда у начелу измене Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање оцењујемо позитивно, налазимо и да су процене нето ефеката измена ових Закона на дефицит прецењене за око 5 млрд динара. Мере уштеда на дискреционим расходима предвиђене Програмом нису довољно транспарентно наведене, што онемогућава њихову детаљнију анализу. Па ипак и овде оцењујемо да ће бити немогуће остварити све планиране уштеде. Уочавамо, на пример, да је предвиђено смањење субвенција за пољопривреду, што није конзистентно с претходним најавама Министарства, нити с претходним оценама Фискалног савета у вези са могућношћу извршења првобитно планираног аграрног буџета. Имајући у виду и већ уочено слабије извршење обавеза на основу пољопривредних субвенција у 2013. години, могуће је да је реч само о одлагању обавеза државе, што се онда не може сматрати стварном уштедом.

Фискални савет оцењује да ће дефицит државе у 2013. години износити најмање 5,5% БДП-а уместо планираних 3,6% БДП-а. До повећања фискалног дефицита консолидоване државе у 2013. доћи ће пре свега услед повећања дефицита

републичког буџета, док очекујемо да ће остали нивои власти имати незнатно већи ниво дефицита у односу на план. Приходи Републике ће бити најмање 2,1% БДП-а испод плана, јавни расходи 0,5% БДП-а изнад плана, а мере Владе ће моћи да смање дефицит за највише 0,7% БДП-а – што значи да ће дефицит у 2013. бити нешто већи од 5,5% БДП-а. Важно је истаћи да је Фискални савет до ове процене дошао користећи дефиницију дефицита Министарства финансија и привреде. По тој дефиницији у дефицит државе није укључено плаћање нагомиланих доцњи, државне интервенције у финансијском сектору (докапитализација „Поштанске штедионице“, на пример), а постоје и неке друге методолошке недоумице због којих је могуће да ће друге релевантне институције (ММФ) имати и већу процену дефицита од Фискалног савета. Напомињемо и да је државном интервенцијом обезбеђен кредит од око 165 млн долара за покретање производње у „Железари Смедерево“ који ће на крају враћати Република. Због свега наведеног сматрамо да је „стварни“ дефицит у 2013. години заправо и већи од процењених 5,5% БДП-а, али смо се определили да због упоредивости с подацима Министарства финансија и привреде, користимо њихове дефиниције.

Фискални савет сматра да стање јавних финансија у Србији захтева много озбиљније мере од предложених и да је одмах потребан ребаланс буџета. Времена за озбиљне интервенције којима би се до краја године могле обезбедити значајне уштеде у буџету све је мање. Због тога сматрамо да је потребно већ сада приступити припреми ребаланса буџета. Уколико Влада буде у стању да фискални дефицит у 2013. години одржи испод границе од 4,5% БДП-а, то бисмо могли сматрати успехом – узимајући у обзир садашње фискалне токове. Додатне уштеде од преко 1% БДП-а у свега неколико преосталих месеци до краја године, које би такав дефицит захтевао, тешко ће бити могуће без неке од снажних мера. Такође, повећање плата и пензија у октобру би под овим околностима било фискално веома неодговорно.

Фискални савет оцењује да дефицит у 2014. години не би смео да буде већи од 3% БДП-а. То би значило да је у 2014. потребно фискално прилагођавање од најмање 1,5% БДП-а у односу на 2013. годину (мада је вероватније да ће бити неопходно и снажније прилагођавање уколико дефицит у 2013. буде већи). Важно је нагласити да чак ни дефицит од 3% БДП-а још увек не води ка смањењу јавног дуга у 2014. години, што је био првобитни циљ започете фискалне консолидације. Међутим, сматрамо да би тај ниво дефицита, до ког се може доћи само уз снажно прилагођавање у 2014. години, представљао јасан сигнал да постоји решеност Владе да се посвети фискалној консолидацији и довођењу јавних финансија у ред (в. одељак 7).

Контрола пензија и плата у јавном сектору биће неопходна и за буџет 2014. године. Структурне реформе које су предвиђене пакетом фискалне консолидације нису спроведене, што умањује могуће изворе уштеда и смањења дефицита у 2014. години. Због тога за потребно смањење дефицита у 2014. години Влади стоје на располагању врло ограничене мере – повећање стопе неког приходно издашнијег пореза и/или контрола плата и пензија. Фискални савет сматра да повећање пореза не би требало ни разматрати будући да проблем јавних финансија у Србији није низак ниво јавних прихода већ висок ниво јавних расхода. Фискални савет стога сматра да је наставак контроле пензија и плата у јавном сектору у 2014. неопходан и економски оправдан. Просечна плата у јавном сектору је за 30% већа него у приватном сектору, по чему је Србија негативни рекордер међу европским земљама, а при том је сигурност посла у јавном сектору знатно већа него у приватном сектору. Када се погледа и учешће масе плата и пензија у БДП-у, Србија је опет негативан европски рекордер.

Спровођење структурних реформи потребно је започети одмах, јер ће у противном да се понавља слична ситуација из 2013. године. Фискални савет, уз

стручну подршку и неколико других релевантних институција (Светска банка, ММФ), у више својих претходних извештаја (од маја 2012. године), предлагао је и детаљно представљао свеобухватне реформе јавног сектора: рационализацију броја запослених у јавном сектору, пензијску реформу, реформе државних и друштвених предузећа, реформу система субвенција, побољшање система наплате пореза и смањење сиве економије и друге. Спровођењем ових реформи у средњем року би се могле остварити значајне уштеде, али би се такође унапредио и пословни амбијент и дао допринос привредном расту. Министарство финансија и привреде је прихватило највећи део предложених реформи и уврстило их у Фискалну стратегију, коју је Влада усвојила у новембру 2012. године, али још увек готово ништа од њих није покренуто. Специфичност структурних реформи јесте и то да се њихови први израженији ефекти на дефицит могу очекивати тек годину дана од почетка спровођења, а да су по правилу политички врло непопуларне. Па ипак, да се са реформама кренуло у октобру 2012. године, фискална позиција у 2014. години не би била ни приближно неизвесна као што сада јесте. Стога, потребно је одмах започети спровођење реформи, јер постоји опасност да би се слична неизвесност поновила и приликом прављења буџета за 2015. годину – сваки пут уз све мање маневарског простора.

Јавни дуг је премашио 60% БДП-а и наставиће да расте и у 2013. и у 2014. години. Премда се у јавности могу чути и оцене да се јавни дуг током 2013. смањено, он заправо наставља врло брзо да расте. Од почетка године до краја априла, јавни дуг је повећан за око 1,5 млрд евра – са око 18 млрд евра на око 19,5 млрд евра. До краја године јавни дуг ће готово сигурно да премаши и 20 млрд евра. Привид смањења јавног дуга је настао првенствено због тога што динар јача у односу на евро, али и због неких, методолошки неисправних, тумачења учешћа јавног дуга у БДП-у током године (в. одељак 8). Једини начин на који се јавни дуг може дугорочно стабилизovati и смањити је смањивање фискалног дефицита, а фискални дефицит у 2013, па и онај који следи у 2014, биће веома висок. Чак и са дефицитом од 3% БДП-а у 2014. години, за који је потребно снажно фискално прилагођавање, учешће јавног дуга у односу на БДП ће и у 2014. години наставити да расте. Могуће је наравно да се у 2014. години (или чак раније) реализује нека од већих приватизација, која би могла да једнократно смањи јавни дуг. То, међутим, никако не би могло да промени тренд раста јавног дуга, већ би само једнократно смањило његов ниво.

Основни циљ фискалне консолидације – заустављање раста јавног дуга на крају 2013. године и његово обарање од 2014. године, неће бити остварен због чега је неопходан кредибилан средњорочни план смањивања дефицита, подржан од ММФ-а. Преокрет растуће путање јавног дуга је најраније могућ у 2015. години, а и тада под условом да у међувремену дође до врло снажног смањења фискалног дефицита (в. графикон 8.2). Србија је недовољним смањењем дефицита у 2013. години и одлагањем спровођења структурних реформи дошла поново у врло опасну позицију, када је криза јавног дуга могућа. Поверење инвеститора, од којих тренутно зависи финансирање државног буџета, због тога ће зависити од тога да ли Србија има кредибилан средњорочни план за смањење фискалног дефицита. У противном, уколико јавни дуг настави да расте и у средњем року, држава више неће бити у могућности да отплаћује нарастале дугове и криза јавног дуга је неизбежна. Фискални савет сматра да је све мање вероватно да инвеститори средњорочни програм Владе за смањење дефицита сматрају кредибилним без потписивања новог аранжмана са ММФ-ом.

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