

Фискални савет

**ПРЕДЛОГ МЕРА ФИСКАЛНЕ
КОНСОЛИДАЦИЈЕ 2012-2016.
ГОДИНЕ**

РЕЗИМЕ

30. мај 2012.

ПРЕДГОВОР

Србија иде према кризи јавног дуга, која може да се догоди и до краја ове године. Спречавање кризе захтева да се одмах донесу мере, прво, за њено заустављање, а потом и за оздрављење јавних финансија. Програм фискалне консолидације који је изложен у овом документу предлаже мере за решавање непосредних проблема у 2012. и 2013. години и садржи програм реформи које ће на средњи рок (2014–2016) омогућити консолидовање јавних финансија: знатан пад јавног дуга и смањивање државног дефицита практично на нулу. Како нам предстоје велики и болни резони, овај програм предвиђа да се терет фискалне консолидације у највећој мери равномерно распореди – најугроженији делови становништва били би посебно заштићени. Најзад, предложена фискална консолидација, уз неопходне структурне реформе привреде Србије, представљаће основно упориште будућег одрживог привредног раста.

Фискални дефицит и јавни дуг снажно расту током 2012. и на крају ове године могу лако бити изнад 6%, односно 55% БДП-а респективно. Овакав тренд сигурно води у кризу јавног дуга, која би се манифестовала преко снажног пада динара и раста инфлације, с једне стране, и пада производње и раста незапослености, с друге стране. Овакав развој догађаја треба одмах спречити – оштрим мерама. Висок дефицит и растући јавни дуг, међутим, само су делимично последица стагнације привреде Србије и, последично, мањих пореских прихода. Независно од текуће кризе, тј. и у случају нормалног привредног раста, Србија би и даље бележила фискални дефицит (тзв. структурни дефицит) од 4% до 5% БДП-а. Овако висок дефицит, који би опстао и у периоду када привреда изађе из стагнације, заправо је главни показатељ болести јавних финансија у Србији. Он, с друге стране, уједно показује и неопходну меру „резања“ – од 4% до 5% БДП-а – чиме би се елиминисао структурни дефицит. Овај циљ захтева озбиљне средњорочне реформе.

Величина краткорочног (2012. и 2013) и средњорочног (2014–2016) прилагођавања захтева оштре мере првенствено на расходној страни, али и пореску реформу. Фискална консолидација коју ми предлажемо у овом документу предвиђа однос од четири према један у корист смањења расхода у односу на повећање прихода. То је због тога што међународно искуство показује да се трајно оздрављење јавних финансија постиже првенствено смањивањем расхода, као и због тога што су јавни расходи у Србији велики у односу на упоредиве земље.

Стога овим програмом предлажемо изражено смањење (релативно, у односу на БДП) јавних расхода, али, што је такође важно, и промену њихове структуре. Наиме, предлажемо знатан раст јавних инвестиција у инфраструктуру. Ово је нужно како би се поставили темељи за привредни раст Србије на средњи рок, али и да би се стимулисала привредна активност током ове и следеће године.

Остављање простора за неопходан раст јавних инвестиција значи још драстичније смањивање текуће јавне потрошње. Нема лаких и безболних решења – једино озбиљне реформе и оштре мере могу то да обезбеде. Највећи део јавне потрошње чине плате и пензије те је јасно да оне морају да поднесу знатан терет прилагођавања. Додатан, суштински разлог јесте тај што је вредност плата и пензија неодржива у односу на могућности привреде (БДП) да их финансира, као и то што је знатно већа у односу на упоредиве земље. Оздрављење јавних финансија подразумева да се ови издаци доведу на ниво који привреда може да издржи. То ће захтевати замрзавање плата и пензија током 2012. и 2013. године, као и реформе ових сектора које ће обезбедити њихов даљи (релативни, не и апсолутни) пад. Реформе подразумевају смањивање броја запослених у јавном сектору, као и увођење пенала за превремено пензионисање, подизање границе за пензионисање жена и слично.

Реформа субвенције је следећи важан правац смањења расхода. Тренутно су субвенције издашне, добрим делом неселективне, а тиме и економски неоправдане, па стога предлажемо да се неке од њих одмах укину, а друге смање и/или прекомпонују. Иза високих субвенција стоји и тврд орах реструктурирања и/или приватизације државних предузећа. Ово, пре свега, значи реформу јавних предузећа – републичких и локалних, дакле нешто што је до сада ударало на непремостив зид политике. Али ту су и предузећа у реструктурирању, која „запошљавају“ 97.000 људи, а заправо троше велике директне и индиректне субвенције. Ово је огроман тег на ногама привреде Србије, те ће нова Влада и министарство економије сада морати да се суоче с овим проблемом. Треба поставити чврст рок – до две године, у коме ће се споменути предузећа или приватизовати или отићи у стечај.

У широкој слици консолидације расхода остаје још значајна област успостављања одрживог модела фискалне децентрализације који је драстично нарушен изменама одговарајућег закона јуна 2011. године. Поред успостављања рационалног, ефикасног и одрживог система, решење које предлажемо треба да обезбеди и неопходне уштеде. Поред ових основних правца, смањење јавних расхода остварило би се и смањивањем издатака за робу и услуге, тако што би се унапредиле јавне набавке и смањила корупција, а затим и сузбила сива економија, за шта је неопходна реформа пореске администрације. Најзад, предлажемо реформу, односно укидање једног броја државних агенција, ванбуџетских фондова и сличних институција, чиме би се, поред повећања ефикасности, оствариле и додатне уштеде. Сузбијање сиве економије и побољшање ефикасности јавних набавки дало би релативно високе уштеде нарочито у средњем року – и оне представљају важну компоненту фискалне консолидације – али су ипак далеко од тога да се њиховом применом може избећи повећање пореза и замрзавање плата и пензија. Уштеде на агенцијама, фондовима и сличном важне су првенствено као сигнал укидања непродуктивних трошења, док је њихов билансни значај релативно скроман.

Пореска реформа коју предлажемо има два основна циља: прво, да промени структуру прихода пребацивањем пореског оптерећења с рада на потрошњу и, друго, да спречи смањење пореских прихода у односу на БДП. Сличну пореску реформу, као одговор на кризу јавних финансија, спровео је велики број земаља, попут Немачке, Мађарске, Француске и Хрватске. Важан мотив је био да се преко фискалне девалвације, тј. смањења (јединичних) трошкова рада повећа међународна конкурентност привреде и тако стимулише извоз. С друге стране, раст пореза на потрошњу води њеном кочењу, а преко тога и смањивању увоза. И једно и друго помаже неопходном окретању покретача привредног раста од потрошње и увоза ка извозу и инвестицијама.

Друга страна медаље привредног раста вођеног извозом и инвестицијама јесте смањење пореских прихода уз непромењене пореске стопе, тј. пад прихода од пореза на додатну вредност, јер се његова основица (потрошња и увоз) смањује. Стога смо предложили пореску реформу која ће дати додатне приходе од 1% БДП-а и тако спречити релативно (у односу на БДП) смањење јавних прихода. Најједноставније речено, предложена пореска реформа обезбеђује да учешће јавних прихода у БДП-у данас и током периода до 2016. остане неизмењено, на нивоу од приближно 40%. То значи да би пореско оптерећење (40% БДП-а) остало непромењено упркос повећању пореских стопа, при чему би се, наравно, знатно променио распоред терета – од оних који инвестирају и извозе ка онима који троше и увозе. Најзад, да би имала неопходне ефекте на смањење дефицита и јавног дуга, пореску реформу треба одмах донети.

Предложени програм фискалне консолидације један је од два темеља будућег привредног раста Србије; други темељ су структурне реформе које ми нисмо разматрали.¹

¹ Један програм структурних реформи изложен је у документу Светске банке (2011): „Економски меморандум за Србију – Пут ка напретку: продуктивност и извоз“.

Наиме, фискална консолидација, прво, захваљујући томе што предупређује кризу, спречава пад производње и запослености. Наравно, то има своју цену: на кратак рок (2012–2013) предложене оштре мере штедње умерено ће успорити привредни раст, за који ипак очекујемо да буде бар 2% у 2013. години (ако изостане нова криза у Европској унији). На средњи рок (2014–2016), међутим, консолидација ће допринети привредном расту преко више канала. Прво, то је предвиђени раст јавних инвестиција у кључне инфраструктурне пројекте. Ове инвестиције већ у 2012. и 2013. години треба да допринесу стимулисању привредне активности и тако делимично компензују негативан ефекат предложеног смањења потрошње и повећања пореза. После тога (2014–2016), изграђена инфраструктура ће са своје стране стимулисати приватне инвестиције и привредни раст. Други важан канал утицаја фискалне консолидације на раст јесте омогућавање нижих каматних стопа за задуживање привреде и државе и већи прилив страног капитала, укључујући стране директне инвестиције. Одрживе јавне финансије – низак јавни дуг и мали дефицит – пресудни су за макроекономску стабилност, а тиме и за прилив капитала.

Програм фискалне консолидације који се предлаже у овом документу налик је програмима које примењују или најављују државе које су се суочиле са сличним изазовима. То је група земаља које су напредније од Србије, као што су Словенија и Хрватска, али исто тако и оне које су сличније нама – Румунија и Летонија. Наш програм је ближи програмима прве групе, док су Румунија и Летонија биле принуђене да предузму знатно оштрије мере: изражено смањивање плата и пензија и отпуштање запослених у јавном сектору.

Павле Петровић
Председник Фискалног савета Србије

РЕЗИМЕ

Јавне финансије у Србији налазе се на неодрживој путањи. Јавни дуг је крајем 2011. године премашио законску границу од 45% БДП-а, а наставиће да расте и у 2012. и 2013. години. Главни покретач раста јавног дуга – фискални дефицит – биће у 2012. знатно већи од планиране 152 млрд динара, јер је већ у првом кварталу био око 30 млрд динара већи од плана. До краја године, ако се ништа не предузме, очекујемо да тај јаз нарасте на око 50 до 60 млрд динара – што би онда повећало фискални дефицит у 2012. години на преко 200 млрд динара, а јавни дуг на крају године на око 55% БДП-а. Неповољна околност по јавне финансије у Србији је и то што ће уместо планираног раста бруто домаћег производа (БДП-а) од 1,5%, у 2012. години највероватније доћи до стагнације, а у случају продубљивања кризе у ЕУ и до пада привредне активности. Реална депрецијација динара, до које је дошло у првој половини године, повећава додатно учешће јавног дуга у БДП-у, будући да је преко 80% дуга деноминирано у еврима и америчким доларима, а БДП се остварује у динарима. Због тога је неопходно да се одмах по формирању Владе предузму оштре мере за смањивање фискалног дефицита, припреми кредибилан план средњорочних реформи којим би се јавни расходи трајно смањили и ограничи издавање државних гаранција, пошто и њихов раст повећава јавни дуг. Фискални савет у студији: „Предлог мера фискалне консолидације 2012–2016. године“ идентификује и анализира све ове теме и нуди извршној власти препоруке за спровођење краткорочних мера фискалне консолидације, као и структурних реформи чијим би се спровођењем јавне финансије у Србији вратиле на одрживу путању и обезбедио темељ за висок привредни раст.

Прети криза јавног дуга. Од краја 2008. до краја 2011. године јавни дуг Србије повећан је за 5,7 млрд евра, док је његово учешће у БДП-у повећано за готово 20 процентних поена – са око 29% БДП-а на око 49% БДП-а. На крају 2012. године учешће јавног дуга у БДП-у додатно ће порастати – знатно изнад нивоа од 50% БДП-а, а тада је, за земље сличне Србији, врло могуће избијање кризе јавног дуга. Дужничка криза настаје онда када инвеститори процене да одређена земља неће бити у стању да сервисира свој дуг и престају да улажу средства у државне обвезнице (в. поглавље 2: „Јавни дуг Србије и његова одрживост“).

Србија је тренутно веома зависна од новог задуживања. Само до краја 2012. године потребно је обезбедити нових 2,5 млрд евра за финансирање дефицита и отплату главнице претходно узетих кредита. Уколико би се поверење инвеститора у солвентност државе у неком тренутку изгубило, држава не би имала одакле да финансира неке од својих основних обавеза, и то би био пут у кризу. Поверење инвеститора зависи од тога да ли економски фундаменти указују на побољшање трендова у јавним финансијама, али, уколико то није случај (Србија), и од тога да ли постоје одлуке Владе и кредибилан план мера чијим би се спровођењем осигурала солвентност државе и омогућило враћање дуга.

Фискални дефицит се повећава – до краја 2012. године премашиће 200 милијарди динара уколико се не предузму одговарајуће мере. Главни покретач раста јавног дуга је фискални дефицит. У прве две године кризе, фискални дефицит у Србији био је чак нешто нижи него у ЕУ. Међутим, од 2010. или 2011. године већина земаља чланица ЕУ нагло је оборила свој дефицит, углавном повећавајући порезе, док је дефицит у Србији остао на готово непромењеном нивоу из 2009. и кретао се између 4,5% и 5% БДП-а. У 2012. години, трендови се погоршавају. Подаци из првог квартала, када је већ прекорачен план за око 30 млрд динара, као и прелиминарни подаци за април, указују на висок раст дефицита опште државе. Наша процена је да би он до краја године, уместо

планиране 152 млрд динара, могао да премаши 200 млрд динара (преко 6% БДП-а) уколико се одмах не предузму одлучне мере за његово смањивање.

Дефицит расте због смањења јавних прихода, али и услед раста јавних расхода. Фискални савет је још у децембру упозоравао на могућност да дефицит буде већи од планираног. Прелиминарна оцена Фискалног савета из децембра била је да ће дефицит у 2012. бити већи од планиране 152 млрд динара, јер смо очекивали да јавни приходи подбаце у односу на план. Два разлога због којих смо очекивали смањење јавних прихода били су: 1) јавни приходи планирани су с привредним растом од 1,5%, док је наша оцена из децембра (коју потврђују и подаци из првог квартала) била да ће раст привреде у 2012. износити 0% и 2) превише оптимистично планирање буџетских прихода, чак и када би се остварио реални раст БДП-а од 1,5%. Укупно би, по ова два основа, дефицит у 2012. години био већи за око 30 млрд динара од планираног. У међувремену је, међутим, дошло и до додатног повећања јавних расхода, за које очекујемо да ће, са садашњим трендовима, на годишњем нивоу износити око 25 млрд динара. Стога оцењујемо да ће дефицит – без одлучних мера за његово смањивање – у 2012. години бити за око 55 млрд динара већи од планираног, а да сви претходно изнети аргументи указују на то да је то повећање неодрживо.

Нова Влада ће стога морати одмах да спроведе оштре мере за смањивање дефицита у 2012. и у 2013. години. Оцена Фискалног савета је да је за краткорочну одрживост јавних финансија и избегавање кризе јавног дуга неопходно да се фискални дефицит смањи са садашњих 6,2% БДП-а на 3% БДП-а у 2013. години, односно да се смањи за око милијарду евра. Три основне мере које Фискални савет предлаже новој Влади како би се краткорочно смањио дефицит су:

1) **Пореска реформа.** Предлог Фискалног савета је да се пореска реформа спроведе у две фазе. У првој, која би ступила на снагу одмах по конституисању Владе, предлажемо повећање обе пореске стопе ПДВ-а – више са 18% на 22% и ниже са 8% на 10%. Уз то, предлажемо пребацивање петине (неегзистенцијалних) производа с ниже пореске стопе на вишу пореску стопу и повећање акциза, пре свега на дуванске производе и алкохолна пића. На овај начин обезбедило би се око 0,9% БДП-а додатних пореских прихода већ у 2012. години, за колико би се смањио и дефицит (270 милиона евра). У другој фази, од првог јануара 2013. године, предлажемо смањење фискалног оптерећења рада, смањењем доприноса на терет послодавца са 17,9% на 10% бруто зараде, чиме би се фискално оптерећење рада смањило са 64% на 54% за запослене са просечном платом, односно за 45% за запослене с минималним зарадама, укидање и ограничавање одређеног броја квазифискалних намета, укидање изузећа и одбитака у оквиру пореза на добит предузећа и унапређење законске регулативе и наплате пореза на имовину. Нето ефекат пореских мера из 2012. и 2013. године био би трајно повећање учешћа пореских прихода у БДП-у за 1% БДП-а и задржавање њиховог непромењеног учешћа у БДП-у до 2016. године (в. поглавље 12: „Реформа пореског система“). Став Фискалног савета, при чему је то и економски оправдано, јесте да се највећи део неопходног фискалног прилагођавања спроведе смањивањем јавних расхода, а не повећањем прихода. Стога предлажемо да се учешће јавних прихода у БДП-у не повећава за више од 1% БДП-а, ни у кратком ни у средњем року.

2) **Замрзавање пензија и зарада у јавном сектору.** Пензије и плате се не би повећале у октобру 2012. године и остале би замрзнуте и током 2013. године. На овај начин у 2013. би се обезбедило потребно смањивање учешћа издвајања за пензије и зараде у БДП-у за око 1% БДП-а и за толико би се смањио и дефицит (300 милиона евра). Замрзавање пензија и зарада, осим изражених уштеда, има и економско оправдање у чињеници да је највеће одступање у структури јавних расхода Србије у односу на сличне земље управо високо издвајање за пензије и плате. Осим тога, плате

у јавном и државном сектору у Србији знатно су веће него у приватном сектору, а однос између просечне плате и пензије у Србији је међу највећим у Европи.

3) **Успостављање одрживог система фискалне децентрализације.** Усвајање измена Закона о финансирању локалне самоуправе у јуну 2011. године створило је неравнотежу између прихода и обавеза различитих нивоа државе, чиме је готово урушен систем јавних финансија у Србији. Фискални савет предлаже потпуно повлачење или знатну модификацију претходне измене Закона (пример модификације: усвајање праведнијег система расподеле пореза на зараде у износу од 50% између локалне самоуправе и централног буџета уместо садашњих 80% према 20%). Успостављањем одрживог модела фискалне децентрализације дефицит би се смањио за 0,5% до 0,7 % БДП-а, односно за 150 до 210 милиона евра (в. поглавље 10: „Фискална децентрализација“).

Преостали део краткорочних уштеда (од 0,3% до 0,5% БДП-а или од 90 до 150 милиона евра) обезбедио би се повећањем ефикасности и рационализацијом у оквиру јавне управе. Под тим подразумевамо унапређење функционисања државних агенција и ванбуџетских фондова, уштеде на јавним набавкама и бољу наплату пореза. Треба имати у виду да, можда и супротно уверењу јавности, све ове ставке заправо пружају врло ограничене могућности за уштеде, нарочито у кратком року. Највећи део преосталих потребних уштеда могао би се остварити рационализацијом у оквиру различитих агенција, управа и фондова који нису под директном буџетском контролом. Приметили смо, наиме, у 2012. години знатан раст њихових расхода – супротно кретањима у републичком буџету – који би морао одмах да се заустави. За трајно успостављање ефикасног система функционисања државних агенција и ванбуџетских фондова биће потребан шири реформски захват који би подразумевао укидање појединих агенција/фондова који нису неопходни, спајање оних са сличним функцијама, укључивање у буџет и сл. (в. поглавље 11: „Сопствени приходи буџетских корисника и ванбуџетских фондова“).²

Приликом краткорочне фискалне консолидације социјална заштита најугроженијих мора да буде приоритет. Повећање пореза и административно контролисаних цена, уз замрзавање пензија и зарада запослених у јавном сектору имаће за резултат привремено погоршање стандарда грађана. Наведене мере су, међутим, по свему судећи неизбежне, јер чак и уколико се не би спровеле сада, биће неопходне након избијања кризе (наравно, тада би мере биле још оштрије и болније). Стога је обавеза државе да за време трајања краткорочне фискалне консолидације заштити најугроженије слојеве становништва. Фискални савет предлаже да материјално условљени облици социјалне помоћи домаћинствима и минималне пензије буду изузети од замрзавања. Уз то, сматрамо да би било потребно да се на републичком, али и на локалном нивоу интензивирају програми социјалне заштите и спроведе одлучна и неселективна борба против корупције (в. поглавље 4: „Фискална консолидација и социјална политика“). Програм фискалне консолидације је формулисан тако да нешто већи део терета носе грађани који остварују дохотке у јавном сектору – јер су њихови дохоци сада већи од просека, а ризик од губитка посла мањи. Наглашавамо још једном да је погоршање стандарда грађана привремено те да би се доследним спровођењем фискалне консолидације и предложених реформи већ средином посматраног периода надоместили негативни аспекти спровођења предложених мера, а до 2016. године и знатно премашили.

² Процене ефеката у анализираним секторима указују на могућност да се потребне уштеде у кратком року и остваре (пошто је сума процењених реформских ефеката, дата у поглављима 6–12, нешто већа од потребних уштеда). Ипак, није реално очекивати да све реформе одбаце теоријски најбољи резултат у овој и следећој години, па је и остварење жељеног биланса неизвесно.

Фискални савет предлаже пакет краткорочних мера које сматрамо економски ефикасним и социјално и политички прихватљивим, али могуће су и различите алтернативе у зависности од преференција Владе и кретања макроекономских показатеља. Од алтернативних модела краткорочне фискалне консолидације анализирали смо више различитих могућности дизајнирања пореске реформе. Један од могућих сценарија био би повећање више стопе ПДВ-а у две фазе уместо одједном. У првој фази она би се повећала на 20% у 2012. години, а онда би се тек у другој, од првог јануара 2013, додатно повећала на 22% – заједно са смањењем фискалног оптерећења на рад. Овај сценарио би имао своје предности у погледу блажег преласка на нове пореске стопе, али и мане, јер би се фискални дефицит у 2012. години смањило тек на 5,5% БДП-а, а могла би да изостане и јасна порука инвеститорима да је фискална консолидација приоритет нове Владе. Друга могућа алтернатива би била да се повећање стопе ПДВ-а задржи на 20%, а да се, уместо додатног повећања ПДВ-а за два процентна поена, номинално смање пензије и зараде за 5-6%. Уопштено посматрано, алтернативе: повећање ПДВ-а/номинално смањење пензија и зарада приближно су једнаке из угла фискалне консолидације. У зависности од преференција, нова Влада може да се определи за било коју од поменутих опција. Трећа могућност, уколико се фискална консолидација не спроводи замрзавањем пензија и плата, већ само повећањем пореза, подразумевала би подизање стопе ПДВ-а на 26% или 27%. Овакав исход сматрамо непожељним. Ваљало би истаћи и да постоје изражени ризици да до краја године дође до ескалације кризе у евро зони и пада привредне активности у Србији – што би за последицу имало погоршање фискалних трендова. У том случају предлажемо да се уз све наведене мере краткорочне фискалне консолидације привремено одложи предвиђено смањење доприноса.

У средњем року дефицит треба да се смањи са 3% БДП-а у 2013. години до уравнотеженог буџета у 2016. години (дефицит од 0% БДП-а). Краткорочном фискалном консолидацијом обезбедиће се заустављање раста јавног дуга, али је за његово даље смањивање и трајну одрживост јавних финансија у Србији потребно да се настави смањивање дефицита и у периоду од 2014. до 2016. године. Економски је пожељно да се целокупно потребно средњорочно прилагођавање дефицита обезбеди смањивањем јавних расхода, а не повећањем пореза. Такође, у оквирима укупног смањивања јавних расхода потребно је променити њихову неповољну структуру, тј. знатно повећати ниво јавних инвестиција. Досадашњи ниво јавних инвестиција, који се креће од 3,5% до (планираних) 4% БДП-а у 2012. години, није довољан да подржи раст привреде. Стога је у укупном смањењу јавних расхода од 3% БДП-а од 2014. до 2016. године потребно у још већој мери смањити текуће јавне расходе (плате, пензије, набавка робе и услуга и субвенције), за 4% БДП-а, како би се ослободио још 1% БДП-а (300-350 милиона евра) за повећање инвестиција.

Смањење текућих јавних расхода за 4% БДП-а од 2014. до 2016. године може се обезбедити законском индексацијом пензија и плата у јавном сектору и спровођењем средњорочних структурних реформи. Од априла 2014. године би се, након замрзавања у октобру 2012. и током 2013. године, наставило с индексирањем пензија и зарада у складу са Законом о буџетском систему. На овај начин би се обезбедило смањење учешћа издвајања за зараде и пензије у БДП-у за око 2 процентна поена до 2016. године, без њиховог реалног смањивања. Преостала 2% БДП-а треба да се обезбеде спровођењем структурних реформи које, поред фискалних уштеда, треба и да знатно унапреде пословни амбијент, стимулишу развој приватног сектора и тако подрже привредни раст. Врло је битно истаћи две напомене у вези са структурним реформама. Прво, до првих значајнијих фискалних уштеда које ће донети средњорочне реформе може да дође тек једну или две године након почетка њиховог спровођења. Због тога је са спровођењем реформи неопходно почети најкасније у 2013. години, што значи да се оне морају

припремити још током 2012. године. И друго, спровођење овакве врсте реформи не може да буде безболно, због чега смо у нашој анализи покушали да избегнемо „општа места“ и одредили смо се да дамо што конкретније предлоге мера које је потребно спровести да би се јавне финансије у Србији трајно вратиле на одрживу путању.

Пензионим реформом и реформом система зарада и запослености до 2016. године оствариле би се фискалне уштеде од око 0,6% БДП-а. Издвајања за пензије и плате чине преко 50% од укупних јавних расхода, те је без њихове рационализације немогуће постићи потребне уштеде. Циљ пензионе реформе био би не само да се тај систем учини одрживијим већ и правичнијим. Стога предлажемо увођење система актуарских фактора правичности за превремено пензионисање, повећање старосне границе за пензионисање жена и промену старосне границе у складу са повећањем животног века (в. поглавље 6: „Фискална одрживост пензијског система Србије“). Уштеде које ће се на овај начин остварити до 2016. године нису велике – износе до 0,2% БДП-а (уколико би реформа ступила на снагу 2013. године), али ће се њихов стварни ефекат и трајно унапређење пензионог система видети у дугом року (за 10-15 година), а не у средњем року. Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору коју предлажемо подразумевала би увођење јединственог система платних разреда за запослене у јавној служби, смањење запослених у локалној администрацији, смањење броја немедицинског особља у здравству и вишка наставног особља у основном образовању (в. поглавље 7: „Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору“). Реформом система зарада и запослености се до 2016. године могу остварити уштеде од око 0,4% БДП-а.

Реформом државних, друштвених и јавних предузећа могуће је обезбедити средњорочне буџетске уштеде на субвенцијама од око 0,6% БДП-а, али ће се тако смањити и износ државних гаранција на задуживање које независно од фискалног дефицита повећавају јавни дуг. Посебан социјални проблем приликом спровођења ових реформи може представљати решавање статуса око 640 предузећа у реструктурирању у надлежности Агенције за приватизацију, а у којима је и даље запослено око 97.000 радника (в. поглавље 8: „Реформе државних и друштвених предузећа“). Ова предузећа остварују годишње губитке од око 400 милиона евра, а неизмирене обавезе према држави и јавним предузећима достигле су око 1,5 млрд евра. Због тога је даље одржавање оваквог система, након више од десет година од почетка транзиције, изузетно скупо и нерационално. Од преосталих предложених мера издвајамо: либерализацију делатности у којима послују јавна и државна предузећа, а које немају карактер природног монопола; повећање цена услуга јавних државних и локалних предузећа до нивоа трошкова; унапређење управљања јавним предузећима, укључујући и њихову деполитизацију с циљем да се унапреди њихова трошкова ефикасност и побољша квалитет услуга. Унапређење пословања државних, друштвених и јавних предузећа одразиће се на смањење јавних расхода за субвенције (в. поглавље 9: „Анализа могућих уштеда у области субвенција“). Посебан проблем који смо уочили јесте велики пораст издавања државних гаранција на задуживање јавних предузећа у претходне три године (в. поглавље 3: „Политика одобравања државних гаранција“). Реформом јавних и државних предузећа смањиће се потреба за издавањем ове врсте гаранција, а предлог Фискалног савета је да се и са друге стране уведу додатна ограничења. Под тим подразумевамо законско ограничавање годишњег прираста гаранција, као и законско ограничавање намене за коју се те гаранције издају (велики раст гаранција у претходне три године је добрим делом последица њиховог издавања за економски неоправдане намене – одржавање текуће ликвидности, рефинансирање постојећих обавеза, набавку робе и услуга и сл.).

Уштеде од око 0,6% БДП-а могу се обезбедити на набавци робе и услуга. Највећи део набавки робе и услуга спроводи се ван централног републичког буџета – преко РФЗО, локалне самоуправе, па и агенција и ванбуџетских фондова. Одређене

уштеде у набавци робе и услуга се стога могу остварити директно – унапређењем система јавних набавки, али и индиректно – унапређењем ефикасности локалних самоуправа и побољшањем привредног амбијента на локалном нивоу (в. поглавље 10), као и унапређењем функционисања државних агенција и ванбуџетских фондова (в. поглавље 11). Укупне средњорочне уштеде које се могу остварити на набавци робе и услуга свим поменути реформама до 2016. године процењујемо на око 0,6% БДП-а.

Преосталих 0,2% средњорочних уштеда обезбедиће се смањењем расхода за камате. Фискална консолидација и структурне реформе допринеће смањењу издатака за камате преко два канала. Први и билансно значајнији је смањење учешћа јавног дуга у БДП-у. Наше пројекције указују да би се спровођењем предложених краткорочних и средњорочних мера учешће јавног дуга смањило за око седам процентних поена – са 55,8% БДП-а на 48,6% БДП-а (без реституције).³ Смањење учешћа јавног дуга у БДП-у директно смањује годишња издвајања за камате. Други канал смањења расхода за камате је смањење каматне стопе по којој би се држава задуживала, јер тренд смањења јавног дуга утиче на поверење инвеститора у солвентност државе и смањује ризик и каматну стопу на њено задуживање.

Фискална консолидација и структурне реформе ће успоставити и темељ за висок и одржив привредни раст. Снажним обарањем фискалног дефицита у 2012. и 2013. години обезбедила би се макроекономска стабилност и избегли могући суноврат динара и експлозија инфлације, што је и била основна мотивација Фискалног савета за припрему ове студије. Не треба пак заборавити ни на то да смањивање фискалног дефицита такође позитивно утиче на привредни раст у средњем и дугом року: 1) фискална консолидација ће омогућити повољније финансирање привреде, услед смањења премије ризика и смањеног нивоа задуживања државе на домаћем финансијском тржишту; 2) промена структуре јавних прихода и јавних расхода (повећање инвестиција) несумњиво ће утицати на ребалансирање српске привреде од потрошње ка извозу и на повећање конкурентности услед ефеката фискалне девалвације и 3) средњорочне структурне реформе ће допринети расту поправљањем пословног амбијента, стимулисањем развоја приватног сектора и повећањем предвидивости пословног окружења. У случају неповољног развоја околности у евро зони и продужене рецесије, предложене мере гарантовале би одржање макроекономске стабилности у Србији.

Фискални савет заступа став да су мере фискалне консолидације неопходне и кључне, али не и довољне за креирање амбијента за дугорочно одржив раст привреде и повећање запослености. Неке од реформи које су повезане са фискалном консолидацијом а које су важне за привредни раст јесу: реформа пореског система, успостављање финансијске дисциплине, сузбијање сиве економије, поједностављење административних процедура, борба против корупције, изградња и модернизација инфраструктуре, побољшање квалитета јавних услуга (правосудних, образовних, административних и др.), реформа предузећа под државном контролом и др. Осим тога, све секторске реформе у оквиру државе (реформе образовања, здравства, одбране, аграрне политике, културе, науке и др.) морају да се уклопе у општи билансни оквир који је одређен фискалном консолидацијом, а то значи потрошњу од око 40% БДП-а. Последица тога је да ће учешће већине сектора у БДП-у у наредне четири године бити смањено и само у неким случајевима остати непромењено – што значи да наведени сектори могу да рачунају на реално већа средства само по основу раста БДП-а. Међутим, јасно је да постоје и бројне друге реформе које нису непосредно повезане с фискалном консолидацијом, а које је неопходно спровести да би се креирао амбијент погодан за привредни раст. Међу таквим реформама налазе се реформа тржишта рада, унапређење политике конкуренције, као и

³ Због релативно ниске каматне стопе на обавезе државе по основу реституције, расходи за камате се неће знатније променити.

низ секторских политика које су важне за привредни развој (аграрна политика, развој небанкарског финансијског сектора, политика подстицања иновација и др.).

2. ЈАВНИ ДУГ СРБИЈЕ И ЊЕГОВА ОДРЖИВОСТ

Текућа кретања и проблеми

Јавни дуг у Србији током претходне четири године убрзано расте тако да је током 2011. године превазишао законску границу од 45% БДП-а, а у 2012. години достићи ће око 55% БДП-а. Системски узроци раста јавног дуга нису отклоњени (фискални дефицит, гаранције) па ће, у случају изостанка фискалне консолидације, раст јавног дуга у односу на БДП и у будућности бити настављен. Србија се већ сада налази у зони у којој вероватноћа избијања дужничке кризе није мала. Сваки додатни раст јавног дуга у односу на БДП повећава споменуто вероватноћу – евентуални изостанак споразума са ММФ-ом могао би да буде окидач који би покренуо дужничку кризу у Србији.

Предлог мера

1. У кратком року: очување постојећег законског оквира којим се максимални однос јавног дуга према БДП-у ограничава на 45% (без дуга по основу реституције), а структурни фискални дефицит на 1% БДП-а. Осим тога, неопходно је прецизно законско дефинисање обухвата јавног дуга, као и начина рачунања његовог односа према БДП-у.
2. У средњем року, законски оквир би се унапредио:
 - усклађивањем правила о структурном фискалном дефициту са ЕУ;
 - увођењем низа сукцесивних граница за јавни дуг, чије би достизање аутоматски обавезивало Владу да предузме унапред дефинисане мере за заустављање раста јавног дуга.
3. Кључне мере за заустављање раста јавног дуга су:
 - нагло обарање фискалног дефицита у 2013. години на око 3% БДП-а и остварење уравнотеженог буџета од 2016. године;
 - ограничавање прираста гаранција на 2 процентна поена БДП-а у току наредне четири године, односно на највише 0,6 процентних поена БДП-а у току једне године.

Очекивани ефекти

Фискална консолидација би знатно успорила раст јавног дуга у односу на БДП у 2013. години, да би у 2014. години раст био заустављен, а након тога, однос јавног дуга према БДП-у (не рачунајући привремени скок обавеза по основу реституције у 2015. години) почео би да опада. У средњем року након 2016. године, јавни дуг Србије би се стабилизовао на нивоу од 35-40% БДП-а. Фискална консолидација којом би се смањило структурни фискални дефицит, и тиме отклонили системски разлози раста јавног дуга у односу на БДП, знатно би смањила ризик јављања дужничке кризе у Србији, што би допринело стварању повољног амбијента за раст привреде.

3. ПОЛИТИКА ОДОБРАВАЊА ДРЖАВНИХ ГАРАНЦИЈА

Текућа кретања и проблеми

Гаранције су, по Закону о јавном дугу и Закону о буџетском систему, део јавног дуга у Србији. Раст гаранција допринео је да јавни дуг на крају 2011. године превазиђе законску границу од 45% БДП-а. Гаранције су нарочито убрзале свој раст у претходне три године. У периоду 2006–2008. године прираст гаранција износио је свега 0,3% БДП-а годишње, док је у периоду 2009–2011. године овај прираст износио око 1,4% БДП-а годишње. Такође, у претходне три године знатно се мења и намена за коју се издају гаранције. До 2009. године, гаранције су углавном издаване за инфраструктурне пројекте, док се у последње време све више издају за инвестиционе пројекте приватних и јавних предузећа (ФИАТ, ЈАТ, РТБ Бор и сл.), али и за економски неоправдане намене – одржавање текуће ликвидности, рефинансирање постојећих обавеза, набавку робе и услуга.

Предлог мера

1. Ограничавање максималног дозвољеног износа гарантованог дуга у наредном четворогодишњем периоду на 6% БДП-а (без ЈП Путеви Србије), а затим и његово смањивање након 2016. године. У овом циљу, предлаже се законско ограничавање прираста гаранција на 2% БДП-а у четворогодишњем периоду (2013–2016) и 0,6% БДП-а на годишњем нивоу.
2. Законско ограничавање намена за које се могу издати државне гаранције на значајне инфраструктурне пројекте.
3. Обједињено средњорочно управљање гаранцијама као делом јавног дуга, односно обједињено централно праћење, предвиђање и контролисање кретања индиректних обавеза државе у средњорочном периоду (три или четири године).
4. Координација јавних (буџетских) инвестиција, инвестиција из гарантованих кредита и укључивање приватног сектора у изградњу инфраструктурних објеката; јавно-приватно партнерство.

Ефекти мера

Смањење јавног дуга у 2016. години за 2-3% БДП-а у односу на ниво јавног дуга који би се остварио са садашњим трендом раста гаранција.

Предлог одрживог модела издавања државних гаранција утицаће на смањење раста јавног дуга у наредном четворогодишњем периоду. Уколико би се до 2016. године наставило са истим темпом издавања гаранција као у претходне три године, њихово учешће у БДП-у (без ЈП Путеви Србије) износило би између 8% и 9 % БДП-а. С предложеним мерама, то учешће би се ограничило на 6% БДП-а.

4. ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Текућа кретања и проблеми

Од почетка економске кризе, стандард грађана је изражено погоршан: стопа незапослености је достигла близу 25%, проценат сиромашних је већи од 10%, а релативно велики број грађана налази се незнатно изнад линије сиромаштва. Повећање пореза и административно контролисаних цена имаће за резултат привремено додатно погоршање стандарда грађана. Неефикасан државни сектор и присуство корупције смањују спремност грађана да прихвате терет фискалне консолидације.

Предлог мера

1. Материјално условљени облици социјалне помоћи домаћинствима и минималне пензије били би изузети од замрзавања, чиме би се најсиромашнији грађани заштитили од повећања пореза и подизања административно контролисаних цена.
2. На нивоу Републике, формирао би се фонд за једнократну помоћ угроженим слојевима становништва.
3. Локалне заједнице би се интензивније укључиле у социјалну заштиту.
4. Одлучна и неселективна борба против корупције.
5. Избалансирана расподела терета фискална консолидације

Очекивани ефекти

Програм фискалне консолидације привремено би смањио стандард грађана на организован начин, што је неопходан услов да би се спречила дужничка криза и још већи пад стандарда грађана. Надпросечан терет консолидације поднели би запослени у јавном сектору, што је са економског становишта оправдано, јер су плате у јавном сектору веће него у приватном, а ризик од губитка посла мањи. Стандард најсиромашнијих грађана заштитио би се повећањем њихових доходака у складу са растом цена. Сузбијање корупције, побољшање квалитета услуга државе и стварање услова за повратак привреде на дугорочно одржив раст повећало би спремност грађана за прихватање привремених мера штедње.

5. ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА И ЕКОНОМСКИ РАСТ

Текућа кретања и проблеми

Прекомерна вредност и неадекватна структура јавне потрошње негативно утичу на одрживост и динамику привредног раста у Србији. Међу упоредивим транзиционим европским државама, Србија је један од рекордера по учешћу јавне потрошње у БДП-у (47,9%), што негативно утиче на развој приватног сектора и предузетничке иницијативе. У структури јавних расхода доминирају непродуктивни текући расходи, на штету јавних инвестиција и продуктивних текућих расхода. Структура пореског система недовољно подстиче привредну активност и одржив економски раст. Висок ниво фискалног дефицита повећава спољнотрговински дефицит, подстиче депрецијацијске притиске на динар и угрожава макроекономску стабилност која представља нужан услов за привредни раст. Висок ниво јавног дуга повећава кредитни ризик земље и ниво каматних стопа, што негативно утиче на услове задуживања привреде и успорава инвестиције и привредни раст.

Предлог мера

1. Смањење учешћа јавне потрошње у БДП-у за 4% у средњем року.
2. Промена структуре јавне потрошње с циљем смањења непродуктивних текућих јавних расхода и повећања јавних инвестиција у инфраструктуру и продуктивних текућих расхода.
3. Спровођење пореске реформе која би позитивно утицала на пословно окружење и одржив економски раст – укидањем/ограничавањем паропореских намета, односно пребацивањем пореског оптерећења са рада на потрошњу и имовину.
4. Смањење фискалног дефицита и смањење учешћа јавног дуга у БДП-у.

Ефекти мера

Фискална консолидација неће у већој мери утицати на успоравње раста привредне активности у кратком року, док ће ефекти на економски раст у средњем и дугом року бити позитивни. Фискална консолидација ће омогућити повољније финансирање привреде, услед смањења премије ризика и смањеног нивоа задуживања државе на домаћем финансијском тржишту. У дугом року, фискална консолидација ће позитивно утицати на економски раст путем стимулисања развоја приватног сектора и приватне иницијативе, ребалансирања српске привреде од потрошње ка извозу, повећања конкурентности услед ефеката фискалне девалвације, као и установљавања предвидивог пословног окружења. Смањење фискалног дефицита и јавног дуга утицаће на смањење спољнотрговинског дефицита, стабилизацију курса динара, смањење каматних стопа, што ће позитивно утицати на макроекономску стабилност и стварање повољних услова за привредни раст.

6. ФИСКАЛНА ОДРЖИВОСТ ПЕНЗИЈСКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ

Текућа кретања и проблеми

Током претходне деценије спроведене су значајне системске реформе с циљем успостављања одрживог пензијског система у Републици Србији. Међутим, два осетна ванредна повећања пензија током 2008. године (11% у фебруару и 10% у октобру) озбиљно су дестабилизovala одрживост пензијског и читавог фискалног система. Учешће расхода за пензије у БДП-у од преко 14% и даље сврстава Србију међу негативне европске рекордере, заједно са Италијом и Аустријом. Такође, параметарске реформе пензијског система нису завршене, што ствара негативне економске подстицаје за грађане да се пензионишу пре регуларне старосне доби.

Предлог мера

1. Привремено замрзавање пензија, како би се учешће укупних расхода за пензије у БДП-у svelo на ниво који домаћа привреда може да поднесе.
2. Увођење фактора актуарске правичности, како би се грађани дестимулисали да се пензионишу пре редовне старосне доби.
3. Постепено повећање старосне доби за пензионисање жена, како би се смањила неоправдано велика разлика између старосне доби за пензионисање жена и мушкараца од читавих пет година. На пример, фазно повећање старосне доби за шест месеци током једне календарске године, тако да старосна доб за пензионисање жена на крају прелазног периода од шест година износи 63 године старости.
4. Разматрање опција за увођење система аутоматских стабилизатора који би осигурали да стандардна и минимална старосна граница за пензионисање прати промене у очекиваном трајању живота у наредним деценијама.

Ефекти мера

Замрзавање пензија у току једне календарске године донеће фискалне уштеде од око 0,4% БДП-а, док ће фактори актуарске правичности у првим годинама произвести уштеде од 0,1% БДП-а, да би се током наредних петнаестак година ове уштеде повећавале до равнотежног нивоа од око 0,4% БДП-а.

Увођење фактора актуарске правичности, постепено повећање старосне доби за пензионисање жена и увођење система аутоматских стабилизатора допринеће повећању ефективне доби за пензионисање, што ће омогућити фискално одрживу и друштвено правичнију структуру пензијског система у наредним деценијама.

7. РЕФОРМА СИСТЕМА ЗАРАДА И ЗАПОШЉАВАЊА У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ

Текућа кретања и проблеми

Привреда Србије, нарочито њен приватни део, није у могућности да издржава изузетно високе расходе за зараде запослених у сектору државе. Јавни расходи за плате у Србији и даље су на неодрживо високом нивоу – износили су 12,6% БДП-а у 2010. години, наспрам просека од 10,1% БДП-а у новим ЕУ-10 чланицама. Потребно је да се учешће расхода за плате у БДП-у у наредним годинама смањи на одржив ниво од 9,5% БДП-а. Главни узрок превисоког учешћа јавних расхода за плате у БДП-у је висок ниво зарада у сектору државе, које су за 39,6% веће него у привреди. Вишкови запослених у појединим деловима државног сектора такође доприносе неодрживо високим расходима за запослене. Тренутни законски оквир за одређивање зарада у јавним службама је изузетно компликован и садржи пет различитих основица и око 600 различитих коефицијената за различите позиције запослених у различитим секторима. То проузрокује велики број неправичности, јер радници са истим квалификацијама и истим описом занимања зарађују знатно, па чак и вишеструко различите зараде у различитим деловима државне управе.

Предлог мера

1. Привремено замрзавање плата, како би се ниво зарада у сектору државе ускладио са продуктивношћу привреде и нивоом зарада у приватном сектору.
2. Увођење система платних разреда (12 до 15) којим би се на конзистентан и системски начин решило питање нивоа плата за сличне позиције у различитим државним и јавним службама.
3. Увођење јединственог регистра запослених у сектору државе, који би обухватио све нивое државе и све институције које се финансирају из јавних прихода.
4. Системско решавање нерационалности и вишкова запослених у појединим државним и јавним службама, попут вишка запослених у локалној администрацији, вишка немедицинског особља у здравству или вишка наставног особља у основном образовању. У средњем року, укупан број од 440.000 запослених могуће је смањити за око 5%, пре свега у области образовања, здравства, локалне самоуправе и јавних агенција.

Ефекти мера

Замрзавање плата у току једне календарске године донеће фискалне уштеде од око 0,3% БДП-а на годишњем нивоу. Рационализацијом броја запослених у државној управи и јавним службама, у средњем року би могле да се остваре уштеде од око 0,4% БДП-а на годишњем нивоу. Увођење система платних разреда и рационализација броја запослених у државним и јавним службама омогућиће ефикаснију реализацију услуга јавног сектора, чији ће трошкови бити у складу са могућностима и продуктивношћу српске привреде.

8. РЕФОРМЕ ДРЖАВНИХ И ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЋА

Текућа кретања и проблеми

Након десет година транзиције, у Србији и даље постоји око 1.300 предузећа под државном контролом (државна и друштвена предузећа). Високо учешће предузећа под државном контролом у БДП-у, друштвеном богатству и запослености негативно утиче на економску ефикасност, подстиче финансијску недисциплину, корупцију и др. У 2010. години укупни губици државних, друштвених и јавних предузећа износили су око милијарду евра (око 3,5% БДП-а). Предузећа у надлежности Агенције за приватизацију ангажују значајне ресурсе (запошљавају 5% запослених у Србији и ангажују око 5 млрд евра друштвеног богатства), док су њихови резултати изразито лоши (стварају 1,5% БДП-а, годишњи губици су око 400 милиона евра, а неизмирене обавезе према држави и јавним предузећима износе око 1,5 млрд евра). Са фискалног становишта, релевантно је да предузећа под државном контролом добијају знатне директне буџетске субвенције и на тај начин доприносе повећању јавне потрошње и фискалног дефицита. Осим тога, ова предузећа добијају различите облике индиректних субвенција као што су државне гаранције за кредите, толерисање неплаћања пореза, „повезивање радног стажа“, који имају за последицу повећање садашњих и будућих јавних расхода и смањење јавних прихода. Укупни расходи државе за подршку овим предузећима (директне субвенције, трансфери за повезивање радног стажа и издаци за сервисирање гарантованог дуга) у 2010. години износили су око 2,7% БДП-а, а у 2011. години око 2,3% БДП-а.

Предлог мера

1. Одређивање ограниченог периода од око две године током ког би се решио статус предузећа у надлежности Агенције, укључујући и предузећа у реструктурирању, њиховом приватизацијом или покретањем стечаја.
2. Успостављање чврстог буџетског ограничења ефикасном применом стечајне процедуре, скраћивањем рокова плаћања и др., као и постепено елиминисање субвенција за предузећа која су у процесу приватизације.
3. Обезбедити би се средства за социјално збрињавање запослених који ће изгубити посао у процесу приватизације или стечаја. Већи део ових средстава могао би бити обезбеђен кроз уштеде на субвенцијама.
4. У случају великих предузећа у реструктурирању предузеле би се мере које имају за циљ унапређење њиховог управљања, како би се повећале шансе за њихову приватизацију.
5. Унапређење корпоративног управљања и деполитизација јавних и других предузећа која су у власништву државе.
6. Приватизација предузећа у власништву државе која послују или могу да послују у конкурентским условима (Телеком Србија, Галеника, Железара Смедерево, предузећа у власништву Србијагаса и др.) и приватизација делова ЕПС-а.
7. Подизање цена производа јавних предузећа до нивоа трошкова (струја, гас, грејање и др.).
8. Ефективна либерализација делатности у којима послују јавна предузећа, а које немају карактер природног монопола (производња електричне енергије, превоз у железничком саобраћају, неке комуналне делатности).

Очекивани ефекти

Очекивани фискални ефекти: смањење директних и индиректних субвенција предузећима, укључујући смањење датих и активираних гаранција, побољшање наплате пореза, остваривање прихода од приватизације којима би се директно или индиректно смањило јавни дуг. Директне буџетске и ванбуџетске уштеде на субвенцијама предузећима под државном контролом у 2013. години могле би да износе 0,3% БДП-а, док би у средњем року (2014–2016) могле да износе 0,7 до 0,9% БДП-а.

Очекивани економски ефекти: повећање ефикасности укупне привреде, бољи квалитет услуга јавних предузећа, раст привредне активности и запослености, успостављање финансијске дисциплине и смањење корупције.

9. АНАЛИЗА МОГУЋИХ УШТЕДА У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА

Текућа кретања и проблеми

Расходи на субвенције у Србији, када се у обзир узму не само исплате из буџета Републике већ и расположиви подаци о свим директним и индиректним субвенцијама додељеним од стране свих нивоа државе, процењују се на 4,6-4,8% БДП-а, што је за око 3% БДП-а више у односу на просек у земљама ЕУ. С друге стране, уочава се да је ефективност програма субвенција у Србији знатно нижа у односу на упоредиве државе чланице ЕУ (нпр. нижа вредност извоза пољопривредних производа по хектару обрадиве површине, лошији квалитет услуга железничког саобраћаја и сл.). Сходно томе, неопходно је спровести темељну реформу система субвенција у Србији, која би имала за циљ смањење укупних расхода на ове намене и унапређење ефикасности програма субвенција.

Предлог мера

1. Постепено смањење субвенција за инвестиције и запошљавање (нпр. за 0,05% БДП-а сваке године) и њихово ограничавање само на велике инвестиције. Осим тога, требало би их у већој мери реализовати у форми имплицитних субвенција (кроз уступање земљишта и сл.), а мање кроз директна плаћања из буџета.
2. Укидање директних и индиректних субвенција предузећима у надлежности Агенције за приватизацију у периоду од 2 године.
3. Промена структуре и механизма доделе субвенција железницама, у смислу укидања субвенција за текуће пословање (плате запослених) и повећања субвенција за инвестирање, при чему би се те субвенције односиле искључиво на инвестирање у приоритетне пројекте.
4. Промена структуре и механизма доделе субвенција пољопривреди посредством смањења и промене начина субвенционисања саме производње и повећања субвенција за инвестирање у пољопривредну инфраструктуру, тако да ове субвенције постану подстицајне за увећање продуктивности и допринесу отклањању уских грла у пољопривредној производњи.
5. Смањење субвенција локалним комуналним предузећима, уз унапређење трошковне ефикасности и подизање цена неких комуналних услуга. Даља додела ових субвенција требало би да буде условљена спровођењем програма унапређења пословања тих предузећа. Уштедама и унапређењу ефикасности допринела би и приватизација оних локалних јавних предузећа која немају карактер природног монопола.
6. Укидање пореских олакшица код пореза на добит предузећа, као и смањење других програма индиректних субвенција, те обезбеђење алтернативних могућности за додатно смањење неких од постојећих програма субвенција, у случају настанка потребе за *ad hoc* интервенцијом државе (нпр. у финансијском сектору) услед ефеката економске кризе.
7. Унапређење евиденције о свим облицима директне и индиректне државне помоћи, која је тренутно непотпуна нарочито у случају ванбуџетских институција и локалних буџета, као и код индиректних субвенција на свим нивоима државе.

Ефекти мера

Потенцијалне уштеде на расходима за субвенције, које би се на овај начин оствариле, процењују се на 1,6-1,8% БДП-а, од чега би се уштеде од 1% БДП-а могле остварити у кратком року (већ у 2013. години), а додатне уштеде од 0,6 % до 0,8% БДП-а у средњем року (у наредне две-три године). Оваква реформа система субвенција знатно би допринела процесу фискалне консолидације, али и унапређењу ефикасности и ефективности програма субвенција у Србији.

10. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Текућа кретања и проблеми

Основни проблеми у области фискалне децентрализације и локалних јавних финансија су: неравнотежа у расподели прихода и расхода између Републике и локалних заједница, низак ниво ефикасности и мале надлежности локалног нивоа државе. Вертикална неравнотежа се испољава преко вишка прихода у односу на надлежности на локалном нивоу власти и мањка прихода у односу на надлежности на нивоу Републике у износу од 0,6-0,7% БДП-а. Вертикална неравнотежа представља ургентан проблем, који утиче на повећање фискалног дефицита и раст јавног дуга, па се стога мора решавати у кратком року. Средњи ниво државе у Србији се карактерише изразитом асиметричношћу – на делу њене територије постоје аутономне покрајине које имају високу и обухватну аутономију, док на подручју централне Србије постоје статистички региони чије су надлежности минималне.

Предлог мера

а) Краткорочне мере

1. У току 2012. године, на нивоу Републике биле би донете мере којима би се спречио раст плата и запослености на локалном нивоу, док би се локалне самоуправе подстакле да смање доцње, повећају инвестиције и побољшају стање у локалним буџетима.
2. Од почетка 2013. године примениле би се мере које имају за циљ креирање одрживе фискалне децентрализације, што подразумева: повећање учешћа Републике у порезу на зараде на 60%. Алтернативно, неке функције би се пренеле са нивоа Републике на локални ниво.

б) Мере у средњем и дугом року

3. Мере којима се директно утиче на побољшање стања локалних буџета: смањење броја запослених на локалу, смањење субвенција комуналним предузећима, побољшање трошковне ефикасности инвестиција, враћање имовине локалним заједницама.
4. Мере којима се индиректно утиче на побољшање ефикасности локалних самоуправа: јачање конкуренције између локалних самоуправа, унапређење политике трансфера и политичка децентрализација.
5. Мере чији је циљ побољшање привредног амбијента на локалном нивоу: смањење административних баријера и корупције на локалном нивоу и унапређење локалних пореза.
6. Постепено повећање надлежности локалних заједница у области образовања, здравствене и социјалне заштите постепеним преношењем надлежности и прихода са Републике на локалне самоуправе.
7. Постепено и селективно повећање надлежности региона у функцији повећања ефикасности државног сектора.

Очекивани ефекти

Краткорочне мере би омогућиле смањење доцњи локалних заједница, пораст инвестиција и побољшање биланса локалних заједница. Повећање учешћа Републике у расподели прихода од пореза на зараде утицало би на смањење консолидованог фискалног дефицита за 0,6-0,7% БДП-а. Осим тога, порез на зараде тиме поново постаје доминантно порез Републике, што олакшава његову реформу.

Средњорочне и дугорочне мере донеле би уштеде од око 1% БДП-а, уз постојећи ниво и квалитет услуга. Унапређење привредног амбијента допринело би повећању инвестиција и запошљавања, а тиме и прихода свих нивоа државе. Квалитет јавних услуга би, уз исти проценат издвајања из БДП-а, могао да се побољша ако би се након темељне припреме неке функције у области образовања, здравства и социјалне заштите пренеле на локални ниво. Додељивање неких надлежности регионима могло би да допринесе повећању ефикасности укупне државе.

11. СОПСТВЕНИ ПРИХОДИ БУЏЕТСКИХ КОРИСНИКА И ВАНБУЏЕТСКИХ ФОНДОВА

Текућа кретања и проблеми

У Србији око 160 државних институција и органа остварује сопствене приходе, продајом робе, пружањем услуга и наплатом такси, накнада за издавање лиценци, дозвола, сагласности и слично. Према процени Фискалног савета, сопствени приходи у 2012. години износиће око 100 млрд динара. Уобичајено је да сопствени приходи остају на располагању буџетским корисницима на трошење, па су сопствени приходи буџетских корисника само изузетно део општих буџетских прихода. Укупни расходи финансирани из сопствених и других додатних прихода за четири године су готово удвостручени, а у структури расхода највише се троши на робу и услуге, затим на субвенције, зараде запослених и капиталне инвестиције.

Предлог мера

1. Неопходно је направити свобухватан регистар свих буџетских корисника, као и ванбуџетских корисника који се претежно финансирају из фискалних и квазифискалних прихода. То би омогућило бољу контролу њихових прихода и расхода и централизовано управљање ликвидношћу. Сопствене приходе буџетских корисника треба транспарентније приказивати у буџету.
2. Неопходно је приходе и расходе свих ванбуџетских корисника укључити у консолидовани биланс државе.
3. У првој фази требало би значајан део фискалних и квазифискалних прихода буџетских корисника и ванбуџетских фондова укључити у буџет као општи приход буџета, а затим редуковати расходе тих буџетских корисника.
4. У другој фази уштеде се постижу консолидацијом институција, тј. укидањем непотребних буџетских корисника и ванбуџетских фондова или њиховим припајањем матичним министарствима.

Ефекти мера

Могуће су уштеде у јавним набавкама (роба, услуге по уговору, специјализоване услуге – укупно за око 0,25% БДП-а), умерене уштеде (око 0,03% БДП-а) на расходима за субвенције финансираним из сопствених прихода, а ефекат по основу рационалнијих исплата зарада процењујемо на око 0,15% БДП-а. Преусмеравање средстава ванбуџетских фондова донело би још око 0,2% БДП-а. Укупне фискалне ефекте реформе у области сопствених прихода процењујемо на око 0,8% БДП-а у 2012 и 2013. години, а на око 1,5% БДП-а у читавом периоду (2012–2016).

12. РЕФОРМА ПОРЕСКОГ СИСТЕМА

Текућа кретања и проблеми

Услед фискално неодрживих смањења пореских стопа у претходним годинама, попут смањења пореза на зараде у 2007. години, тренутни капацитет пореског система Републике Србије није довољан да се обезбеди одрживо финансирање јавних расхода. Поред неадекватног капацитета пореског система, и сама структура пореског система је проблематична са аспекта алокационе ефикасности и одрживог економског развоја у наредним годинама – фискално оптерећење рада је релативно високо, пореско оптерећење потрошње и имовине је релативно ниско, док велики број квазипореских облика поткопава предвидивост пореског система и представља значајну баријеру за несметано обављање привредне делатности, нарочито у случају малих и средњих предузећа. Неадекватна примена пореских закона у пракси довела је до знатног пораста сиве економије и пореских утаја у претходном периоду.

Предлог мера

1. Повећање нето пореских прихода за 1% БДП-а и пребацивање пореског оптерећења са зарада на потрошњу тако што би се повећала општа стопа ПДВ-а на 22%, снижена стопа на 10%, пребацила једна петина неегзистенцијалних добара са снижене на општу ПДВ стопу, повећале акцизе на дуван и алкохол, смањили доприноси послодаваца с 17,9 на 10% бруто плате и повећала прогресивност пореза на зараде.
2. Укидање и/или ограничавање квазипореских облика, при чему би се губитак буџетских прихода надоместио средствима из регуларних пореских облика – пореза на имовину на локалном нивоу власти, односно порезом на добит предузећа на републичком нивоу.
3. Унапређење капацитета пореских власти и одлучна борба против сиве економије и пореских утаја.

Ефекти мера

Промена структуре пореског система која би подразумевала смањено оптерећење рада, односно повећано оптерећење потрошње и имовине, као и укидање/ограничавање парипореских облика, подстицајно би деловало на пословно окружење, побољшало алокацију ресурса и стимулисало би одржив модел привредног развоја. Предложеним мерама би се нето буџетски прихода повећали за 1% БДП, док би се 2% БДП-а пореских прихода пребацило са зарада на потрошњу, чиме би се створио ефекат фискалне девалвације, што би повећало конкурентност домаћих произвођача путем смањења јединичних трошкова рада за близу 7%. На овај начин би се стимулисало смањење изузетно високог спољно-трговинског дефицита. Такође, смањено оптерећење зарада, са 61 на 45 динара на сваких 100 динара нето зараде, у случају радника са минималним зарадама, допринеће већој потражњи за радном снагом и подстаћи ће друштвену подршку за одлучну борбу против сиве економије и пореских утаја – које постају све већа препрека одрживом привредном развоју. Систематска борба против сиве економије може донети 0,5 до 1% БДП-а додатних прихода у средњем року.