



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ

РЕБАЛАНС БУЏЕТА И ФИСКАЛНО ПРИЛАГОЂАВАЊЕ:

**НЕОПХОДНА ВЕЛИЧИНА И НАЧИНИ СМАЊЕЊА ПЕНЗИЈА
И ПЛАТА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ**

15. септембар 2014.

Неопходна величина и начини смањења пензија и плата у јавном сектору

Јавне финансије Србије су у великим проблемима због лошег пословања јавних и државних предузећа, неодрживих издвајања за пензије и плате у јавном сектору, великог удела сиве економије, превелике запослености у јавном сектору и других разлога. Фискални савет је од свог настанка указивао на све наведене проблеме и предлагао начине за њихово решавање, али је одлагање спровођења одговарајућих мера довело до погоршавања фискалне позиције земље, па због тога предстојеће уштеде морају бити морају бити болније и свеобухватније.

За избегавање кризе јавног дуга неопходне су огромне буџетске уштеде које нису могуће без умањења убедљиво највећих јавних расхода – пензија и плата у јавном сектору. Премда је ова мера (уз решавање проблема јавних предузећа) кључна, због своје непопуларности покренула је бројне, често неутемељене, дискусије у којима се преиспитује њена оправданост и/или разматрају различити модели могућег смањивања. У овом документу, Фискални савет износи своје ставове, као и прорачуне и анализе које стоје иза тих ставова, о три најважнија питања везана за умањење пензија и плата у јавном сектору: 1) колике уштеде на издвајањима за плате и пензије су неопходне; 2) на који начин се оне могу остварити и 3) да ли ће заиста да доведу до смањења фискалног дефицита, или ће мања потрошња становништва да гурне привреду у дубоку рецесију, смањи јавне приходе и тако уштеде пониште саме себе? Наши одговори на ова питања су следећи:

1. Умањење плата и пензија не може се избећи и уштеде које је по овом основу потребно остварити износе око 800 млн евра. Све преостале мере фискалне консолидације (довођење у ред јавних предузећа, смањење сиве економије, отпуштање вишка запослених у јавном сектору и друго) – не само што не могу да без умањења пензија и плата дају довољне уштеде за избегавање кризе, већ не могу да достигну пуне ефекте у кратком року, а није чак ни извесно да ће се остварити у потпуности (за јавна предузећа, на пример, још нема конкретних решења за велике и сложене проблеме које она имају)
2. Уколико се смањење пензија и плата у јавном сектору сада не спроведе на прави начин – линеарно за 15% (или за око 12% уз повећање ПДВ-а) – у наредних годину дана плате и пензије ће морати још једном да се снажно коригују наниже. Не постоји решење које може да донесе довољне уштеде, а да из умањења искључи највећи број пензионера и запослених у јавном сектору. Прогресивни модели који би смањивали само плате и пензије веће од просечних могу само у теорији да дају довољне уштеде (800 млн евра) и то уколико је стопа умањења пензија и плата преко просечних већа од 50%
3. Смањење пензија и плата у јавном сектору јесте непопуларан, али је економски ефикасан начин за смањење дефицита. То је током кризе потврђено у свим земљама које су биле у сличној фискалној позицији као Србија и биле принуђене да смање плате и пензије (Литванија, Португал, Грчка и друге). Да је постојало друго и боље решење, ове земље би га вероватно примениле. Негативан утицај смањења плата и пензија на БДП и пореске приходе постоји и Фискални савет га не спори (напротив, увек је био део наших анализа), али је он ограничен. Једна очигледна аналогија не само што најбоље илуструје, већ сматрамо и добро квантификује ову тврдњу. Током 2008. године пензије су повећане преко 30% (од чега преко 20% неоправдано) – што није значајно покренуло производњу, али је отворило огромну рупу у буџету и повећало јавни дуг до 2014. за преко

пет милијарди евра. Не постоји ниједан економски, па ни логички, разлог зашто би сада смањење пензија од 15% имало битно различите ефекте у супротном смеру.

1. Смањење пензија и плата у контексту фискалне консолидације – разлози за спровођење, величина потребног прилагођавања

Србија је пред кризом јавног дуга. Разлог за то је најједноставније објаснити чињеницом да су државни расходи системски (структурно) за чак преко 20% већи од државних прихода и да се та разлика (тренутно од преко 2,6 млрд евра годишње) финансира задуживањем. Такво и толико задуживање не може да траје унедоглед, јер ће инвеститори у једном тренутку (који може лако да наступи и следеће године када се потроши кредит из УАЕ) престати да држави позајмљују новац. Пред државом су две могућности: 1) или ће у средњем року кредибилно и контролисано прилагодити расходе својим приходима и почети да смањује свој дуг, или ће 2) наставити по старом, све до тренутка када инвеститори процене да им се уложени новац у Србију сигурно неће вратити и престану да јој дају нове позајмице. У другом случају, јавни расходи (укључујући и пензије и плате) би се тренутно и неконтролисано смањили што би довело до кризе, дубоког пада БДП-а, депресијације динара и макроекономске нестабилости.

Да би избегла такву кризу јавног дуга и оздравила своје јавне финансије, Србији су у наредне три године неопходне буџетске уштеде од око 2 млрд евра. То би до 2017. године преокренуло растућу путању учешћа јавног дуга у БДП-у и вратило државне финансије на одржив колосек. Рачуница је заснована на следећим чињеницама: тренутни фискални дефицит је преко 2,6 млрд евра, а фискални дефицит Србије при ком би се стабилизовала путања јавног дуга износи нешто испод милијарду евра – према томе, за стабилизацију учешћа јавног дуга у БДП-у, дефицит до 2017. године мора да се смањи за око 1,7 млрд евра. Међутим, уштеде би морале бити нешто веће од 1,7 млрд евра. До 2017. године поједини расходи државе ће морати да порасту, попут плаћања камата (због растућег јавног дуга) и јавних инвестиција (које су тренутно недовољне), а уз све то стално се појављују и нови државни трошкови (за приватизацију Железаре Смедерево, ФАП, РТБ Бор и друго) које је тренутно немогуће поуздано предвидети, али ће их сигурно бити још у наредне три године. Због тога ће за смањење дефицита од 1,7 млрд евра у наредне три године бити неопходно да се остваре уштеде од око 2 млрд евра. Преглед мера којима би се те уштеде оствариле приказан је у Табели 1.

Табела 1. Преглед најважнијих мера фискалне консолидације у трогодишњем периоду

	Могуће уштеде (млн евра)	Време пуних ефеката	Тренутна ситуација	Ризици
Јавна и државна предузећа	400-500	Наредне 3-4 године	Неповољна - проблеми се убрзано повећавају уместо да се смањују	Велики - професионални (план и рационализација броја запослених, одговарајуће цене, наплата потраживања, техничка унапређења и инвестиције и друго) и политички (интересне групе)
Смањење плата и пензија 15%	800	2015. година	Чека се политичка одлука	Ниски - евентуално изузимање из смањења зарада појединих категорија јавног сектора
Сузбијање сиве економије	300-350	Наредне 2-3 године	Наплата доприноса и акциза на нафтне деривате у порасту, акцизе на цигарете у паду	Неизвесно - нема плана реформи Пореске управе и инспекцијских служби
Реформе (зарада и запошљавања, пензијска реформа и др)	300-400	Наредне 2-3 године, за пензијску реформу дуже	Усвојен реформски закон о ПИО, ради се на подацима из централног регистра, почетак реформе платних разреда најављен за јесен, нема информација о плановима рационализације на локалу, здравству, просвети, државној администрацији...	Ниски - за пензијску реформу, Умерени - за платне разреде, Високи - за отпуштање вишкова
Укупно	≈ 1.900	до 2017. године	Неповољно - трендови дефицита, раст проблема јавних предузећа Повољно - још увек ниске каматне стопе, политичко окружење	Највећи ризик - довођење у ред пословање јавних предузећа

Извор: Фискални савет, „Фискална кретања у 2014. години и основне препоруке за ребаланс буџета и средњорочно прилагођавање 2015-2017. године“

Смањење плата и пензија је (уз јавна предузећа) најбитнија мера фискалне консолидације. То тврдимо зато што све друге мере заједно дају највише око 1,1 милијарду евра уштеда (Табела 1), а за избегавање кризе потребно је око 2 млрд евра. Велике недостајуће уштеде могуће су једино смањивањем издвајања за убедљиво највеће јавне расходе – пензије и плате. Међутим, само величина неопходних уштеда није једини разлог зашто је смањење плата и пензија кључно. Једнако битно је то што је смањење пензија и плата у јавном сектору једина мера која своје пуне и сигурне ефекте

има у 2015. години. Ниједна од других мера неће имати пуне резултате у 2015, а постоји велики ризик да се ти резултати у потпуности неће ни остварити. Наиме, простор за уштеде на јавним предузећима, рационализацији броја запослених у јавном сектору, сузбијању сиве економије и другим областима свакако постоји, али да би се дошло до њих потребно је решити читав низ комплексних проблема и бар две до три године имплементације великог броја мањих и неизвесних мера (повећање цене струје, реорганизација Пореске управе, план рационализације и законске измене за ефикасно отпуштање вишка запослених у јавном сектору и јавним предузећима и др.). Зато је тренутна процена Фискалног савета да ће од смањења плата и пензија бити довољно остварити уштеде од око 800 млн евра (што одговара њиховом линеарном смањењу од 15%) заправо минимална, заснована на претпоставци да ће се све друге мере успешно спровести. Нешто конзервативније рачунице бившег Министра финансија (који је захтевао снажније смањење плата и пензија од 20%) највероватније су реалније.

Смањење пензија и плата у јавном сектору је не само неопходна краткорочна мера, већ је и потребна структурна (реформска) мера. Плате и пензије у Србији јесу међу најнижим у Европи, али је производња још нижа. Ниједна привреда не може да финансира издвајања од око 14% БДП-а за пензије и око 11% БДП-а за плате у јавном сектору, колико тренутно износе у Србији (у другим земљама су 3-4 п. п. ниже). Дакле, смањење плата и пензија није само део проблема недостајућих фискалних уштеда већ и увођења одрживог и нормалног односа ниске економске снаге привреде и јавних издатака за пензије и плате.

2. Како је све могуће доћи до неопходних 800 млн евра уштеда на платама и пензијама?

Економски далеко најбоље је њихово директно и трајно смањење за 15%. При том би се задржала непромењена висина минималне пензије и зараде, тако да плате и пензије ни у ком случају не би могле да након смањења падну на ниво испод минималних. Могућа, лошија, алтернатива је смањење плата и пензија за 10 и 12% респективно, али уз повећање ПДВ-а (горња стопа са 20 на 22%, а доња са 10 на 11%). Напомињемо међутим да прави проблем јавних финансија Србије нису ниски јавни приходи, већ превелика и неодржива јавна потрошња – па је модел по ком би се уз смањење плата и пензија повећала стопа ПДВ-а економски лошији иако у кратком року даје једнаке уштеде.

Фискални савет је анализирао и предлоге да се неопходно смањење пензија и плата у јавном сектору спроведе прогресивним умањењем само оних које су веће од просека, по моделу сличном недавно уведеном „солидарном порезу“. Међутим, уштеде које би се могле остварити на овај начин су недовољне (са разумним стопама умањења изнадпросечних пензија и зарада), директни економски ефекти су лошији од линеарног смањења пензија и плата, а, уз све то, оперативни проблеми који би настали приликом имплементације оваквог приступа могу да онемогуће остварење планираних уштеда. Због тога сматрамо да овакви предлози нису засновани на правилном разумевању лошег стања јавних финансија Србије и да не могу бити део озбиљне фискалне и економске политике која је потребна за избегавање кризе.

У Табели 2 приказали смо колике су потребне стопе умањења пензија и плата преко просечних да би се уштедело потребних 800 млн евра. Расподела корисника пензија и плата у јавном сектору је таква да би умањење плата и пензија преко просечних морало да износи преко 50% (што би одговарало њиховом линеарном смањењу од 15%). Друга могућа алтернатива је умањење изнадпросечних плата и

пензија за око 35% (што би одговарало линеарном смањењу плата за 10% и пензија за 12%), али би оно морало да иде уз повећање ПДВ-а.

Табела 2. Преглед одговарајућег прогресивног умањења и пензија и плата у јавном сектору

Мере које дају уштеде од 800 млн € у 2015. години		Ефекти (у млн €)	Укупно (у млн €)
Прогресивно смањење пензија	За 50% на износ преко 25000 дин.	500	800
Прогресивно смањење плата у јавном сектору	За 50% на износ преко 45000 дин.	300	
Повећање стопе ПДВ-а	Са 20% на 22% и са 10% на 11%	300	800
Прогресивно смањење пензија	За 35% на износ преко 25000 дин.	300	
Прогресивно смањење плата у јавном сектору	За 35% на износ преко 45000 дин.	200	

Извор: процене Фискалног савета

У Табели 3. смо показали како би се такво прогресивно умањење одразило на просечне плате различитих професија (хирурга и дактилографа), водећи рачуна и о већ уведеном солидарном порезу у 2014. години (који би се укинуо).

Табела 3. Пример линеарног и прогресивног умањења плата за различите професије

Професија (стручна спрема)	Плата (пре солидарног пореза)	Плата (2014. умањена за солидарни порез)	Линеарно смањење за 15%		Прогресивно смањење за 50% изнад прага	
			Износ умањења	Нова плата	Износ умањења	Нова плата
Дактилограф (ССС)	36.000	36.000	5.400	30.600	-	36.000
Хирург (ВСС)	90.000	84.000	13.500	76.500	22.500	67.500
			Линеарно смањење за 10% (са повећањем ПДВ-а)		Прогресивно смањење за 35% изнад прага (са повећањем ПДВ-а)	
			Износ умањења	Нова плата	Износ умањења	Нова плата
Дактилограф (ССС)	36.000	36.000	3.600	32.400	-	36.000
Хирург (ВСС)	90.000	84.000	9.000	81.000	15.750	74.250

Извор: процене Фискалног савета

Анализе модела прогресивних умањења пензија и плата указују на неколико важних закључака од којих издвајамо само два најбитнија:

Први: практично је немогуће остварити довољне уштеде, а да се из умањења пензија и зарада искључи највећи број пензионера и запослених у јавном сектору. За то су наине потребна огромна прогресивна умањења изнадпросечних пензија и плата у распону од 35 до 50% (у зависности од повећања ПДВ-а), што сматрамо нереалним и неоправданим. Уколико би умањење изнадпросечних пензија и плата било мање од потребног, односно уколико би износило око 20% (што се могло чути као предлог у јавности), то би донело свега 250-300 млн евра, што је тек трећина потребних уштеда. Дакле, ако се Влада заиста определи за умањење пензија и плата преко просека за 20%, због недовољних уштеда највероватније ће бити неминовно њихово ново снажно смањење и наредне године. Интересантно је приметити и да би износ уштеда од прогресивног умањења изнадпросечних пензија и зарада за 20% заправо био готово идентичан фискалним мерама усвојеним крајем 2013. године (увођење солидарног

пореза и повећање снижене стопе ПДВ-а са 8 на 10%). Показало се међутим да те уштеде нису биле довољне ни да зауставе раст дефицита у 2014. у односу на 2013. годину, а камоли да га осетно умање (в. Оквир 1).

Други битан закључак анализе је да је увођење прогресивног смањивања плата економски погрешно и неправедно – мада постоји перцепција јавности да је оправдано да они који зарађују више, претрпе несразмерно веће умањење својих прихода. Управо због тога смо на примеру просечне плате хирурга и дактилографа (Табела 3) показали да би се прогресивним смањивањем изнадпросечних плата релативни односи зарада знатно променили, плата хирурга знатно приближила плати дактилографа и тако се нарушили економски односи између продуктивности и зарада запослених. Требало би стога раздвојити, јасно идентификовати и решавати неправедности које постоје због неоправдано високих плата у појединим агенцијама, јавним предузећима, локалним самоуправама, министарствима и другим институцијама – независно од предлога умањења укупних државних издвајања за пензије и зараде у јавном сектору. Исправан начин за решавање те врсте проблема је већ започета реформа система зарада у држави која се спроводи у сарадњи са Светском банком (напомињемо да је и Фискални савет предлагао ову реформу још у „Предлогу мера фискалне консолидације“ из 2012. године). Неселективно умањење само виших зарада у јавном сектору за негативну последицу може да има и одлазак из јавног сектора најквалитетнијих запослених, који лако могу да нађу посао на тржишту, док би у јавном сектору остали они за које тржиште није заинтересовано.

На крају истичемо и да је оперативно спровођење прогресивног смањења изнадпросечних зарада изузетно сложено због чега постоји ризик да се све планиране уштеде не остваре. То би наине у пракси могло да се уради само изменом великог броја закона и коефицијената који дефинишу плате у различитим сегментима државне управе – што води ка неминовном одлагању и вероватном даљем разводњавању ове мере.

Оквир 1: Лоша искуства са усвајањем недовољних мера

Фискални савет од свог оснивања 2011. примећује да Влада по правилу усваја мере које доносе недовољне уштеде – њима се избегне непосредна опасност од кризе, али се не преокрену неповољни трендови у јавним финансијама, због чега свака следећа мера мора да буде још тежа. Пре две до три године за оздрављење јавних финансија вероватно је било довољно замрзавање пензија и плата и боља контрола јавних предузећа. Влада се међутим определила за умањену индексацију плата и пензија и наставила са непромењеном политиком у јавним и државним предузећима, па су проблеми наставили да расту. Прошле године је вероватно било довољно смањење плата и пензија за 10% и реформа јавних и државних предузећа, али Влада се определила за „солидарни порез“ и повећање умањене стопе ПДВ-а. То све јесте одлагало кризу, али је зато сада потребно још веће смањивање пензија и плата. Уколико се поново недовољно сасече, можда ће се поново „купити“ још годину дана до избијања кризе, али ће јавне финансије Србије на јесен 2015. бити у још лошијој ситуацији и захтевати још теже мере.

3. Смањење пензија и плата у јавном сектору и привредни раст

Привреда Србије је већ у рецесији и без фискалне консолидације очекујемо да пад БДП-а у 2014. години износи око 1%. Катастрофалне мајске поплаве су само делимично одговорне за смањење привредне активности, јер је Србија ушла у рецесију и пре поплава. Прави разлози за рецесију дакле нису привремени већ сушински и самим тим су и теже отклоњиви – неодржива фискална позиција (висок и растући јавни дуг и висок дефицит), смањење инвестиција, ниска кредитна активност, успоравање извоза и друго. Због тога не очекујемо да ће у 2015. години доћи до позитивног заокрета у кретању привредне активности. Мало је вероватно да ће извоз у 2015. осетно убрзати раст, јер је вишегодишњи пад инвестиција умањио потенцијале за то, а и међународно окружење је тренутно неповољно – спор раст (или стагнација) у ЕУ и могуће даље заштравање њеног односа са Русијом.¹ Лоша кретања на тржишту рад (реални пад зарада и формалне запослености) и огроман фискални дефицит јасно показују да приватна и државна потрошња сигурно неће моћи да позитивно допринесе расту у 2015. години (заправо смањиваће га). Вероватно ће се наставити и неповољни трендови у кретању инвестиција – финансијски резултати домаћих предузећа су лоши, као и њихова кредитна активност, а, бар из Европе, тешко ће доћи до повећања СДИ. Могући су једино одређени позитивни утицаји на инвестиције услед обнове од поплава. Дакле, 2015. ће највероватније бити још једна година рецесије чак и у случају да не дође до очекиваног умањења пензија и плата у јавном сектору. Овакав закључак не би ни требало да представља изненађење, јер заиста није реално очекивати пораст инвестиција и привредни опоравак у земљи којој прети избијање кризе јавног дуга и макроекономска нестабилност.

Смањење пензија и плата у јавном сектору утиче на умањење привредног раста и пореских прихода, али тај утицај је ограничен. Потпуно прецизну и директну оцену негативног утицаја које смањење плата и пензија има на БДП је немогуће дати, јер економетријске анализе не дају поуздане оцене вредности фискалног мултипликатора² за Србију. Међутим компаративне анализе које узимају у обзир тренутне карактеристике Србије (мала и отворена економија у транзицији, флексибилан курс, рецесија, јавни дуг од око 70% БДП-а) доста поуздано указују на то да би очекивана вредност фискалног мултипликатора за умањење пензија и плата у јавном сектору могла да буде око 0,3. То значи да би смањење плата и пензија за око 800 млн евра утицало на смањење БДП-а за око 240 млн евра и последично на умањење јавних прихода за око 80 млн евра. Толико умањење јавних прихода ни изблиза није довољно да поништи буџетске уштеде (800 млн евра) које би се спровођењем ове мере оствариле – како се некада нетачно истиче у домаћој јавности.

Смањење пензија и плата у јавном сектору је такође мера коју су у кризи (рецесији) и многе друге земље користиле у циљу смањења високих дефицита. Фискални савет је анализирао све мере (и резултате мера) које су спроводиле европске земље које су биле у сличној фискалној и економској позицији као Србија (в. анализу Фискалног савета: „Преглед успешних фискалних консолидација у Европи: мере,

¹ У јавности се могло чути да је након увођења санкција Русије за робу из ЕУ, извоз Србије у Русију велика шанса за привредни раст. Међутим, извоз Србије је готово маргинално везан за Русију и чини свега око 6% укупног извоза. Чак и када би се повећао током једне године за 50%, то би могло да допринесе укупном расту извоза за око 3 п.п. што није довољно, посебно имајући у виду да би могућа стагнација у ЕУ у исто време смањила тражњу на тржишту на ком Србија извози преко две трећине свих производа.

² Фискални мултипликатор показује прецизно колики утицај промена јавних расхода или јавних прихода има на БДП.

ефекти и поруке“). Међународна искуства показују да је снажно смањење плата у јавном сектору, а у знатном броју земаља и пензија (Литванија, Португал, Грчка), управо и било једна од основних мера за умањење дефицита. Да је постојало неко мање болно решење и са мањим негативним утицајем на привредни раст те земље би га сигурно примениле. Такође анализе показују да је умањење плата и пензија у свим посматраним земљама водило ка смањењу фискалног дефицита, што додатно потврђује претходну оцену да су фискалне уштеде далеко веће од неповољног утицаја на смањење јавних прихода. Утицаји на јавни дуг су нешто комплекснији, али су и они у средњем року неспорно позитивни.

Могло би се лако указати и на друге мањкавости нетачних тврдњи да умањење плата и пензија није ефикасан начин за смањивање дефицита, јер смањује потрошњу и пореске приходе. Да је то заиста тачно, онда би Србија у крајњем случају могла да изађе из кризе „вукући сама себе за косу“, односно повећањем плата и пензија, које би потом повећале производњу и пореске приходе. Такође, необјективно је у први план истичати неповољне утицаје које на потрошњу и привредни раст несумњиво има умањење плата и пензија (политички непопуларна мера), а занемаривати их када се предлаже смањење прекомерног броја запослених и отпуштање „нерадника“ у јавном сектору (политички популарна мера) – јер су ти утицаји приближно исти (чак су нешто већи код отпуштања вишка запослених). Напомињемо да су Србији економски неопходне обе поменуте мере за избегавање кризе.

Због лоших економских фундамената, рецесија у 2015. години је врло вероватна, а неизбежно смањење плата и пензија би јој такође мањим делом доприносило. Према је практично немогуће у кратком року потпуно преокренути неповољне трендове привредне активности, они би се могли осетно ублажити антирецесионим мерама Владе. Стога се уз фискалну консолидацију с једнаком пажњом морају спроводити: 1) структурне мере за унапређење пословног амбијента и раста, попут већ започетог унапређења радног законодавства, Закона о планирању и изградњи, па и решавања судбине предузећа у реструктурирању и унапређења рада јавних предузећа; 2) повећање обима и ефикасности јавних инвестиција (које имају много већи фискални мултипликатор од других видова јавне потрошње) чиме би се компензовао добар део краткорочног негативног утицаја фискалне консолидације на привредни раст; 3) ефикасна обнова од поплава би била одлична државна антирецесиона мера; 4) мере монетарне политике којима би се спречило отпочињање дефлације и раст великвидности у привреди и 5) уколико би били пажљиво дизајнирани, краткотрајни, добро таргетирани и јефтини, фискални и кредитни стимуланси. Све ово (1-5) могло би да знатно помогне да се фискална консолидација која би у 2015. години почивала највише на смањењу пензија и плата спроведе уз минималне неповољне утицаје на привреду.