



ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2014. ГОДИНУ

Резиме

Ребаланс буџета за 2014. годину је први корак у трогодишњем програму фискалне консолидације. Огромни и растући фискални дефицит и јавни дуг указују на то да је тренутно стање јавних финансија у Србији неодрживо. Додатни проблем који прети да потпуно уруши јавне финансије Србије је неуспешно пословање јавних и државних предузећа и домаћих банака. Трошак неуспешног пословања тих предузећа се на крају директно или индиректно превалује на државу. Због свега тога потребан је потпуни заокрет у вођењу фискалне политике, али и у управљању јавним, државним предузећима и банкама, јер је алтернатива криза јавног дуга – пад БДП-а од око 10%, висока инфлација, депресијација динара и велики пад животног стандарда.

Предложени ребаланс указује на то да ће стварни дефицит Републике у 2014. износити око 300 млрд динара иако је у самом Предлогу закона приказана његова знатно мања вредност. Предлогом закона о изменама и допунама Закона о буџету (ребаланс) формално је предвиђен дефицит Републике у 2014. години од 225 млрд динара, али он не укључује (а требало би) све трошкове које Република има услед лошег пословања државних и јавних предузећа и банака, као и неке расходе који се финансирају из пројектних зајмова. Да су сви ти расходи укључени у ребаланс буџета, дефицит Републике би премашио 300 млрд динара. Фискални савет сматра да би приликом израде буџета за 2015. годину сви расходи државе, а посебно они који се односе на јавна и државна предузећа, морали да буду јасно приказани. Тако би се много боље видело колико су велики трошкови које држава има услед лошег пословања њених предузећа, али и колико је заиста лоше тренутно стање јавних финансија Србије – а Народна скупштина би добила прилику да расправља и о расходима који одлазе на покривање губитака јавних и државних предузећа.

Решавање проблема јавних и великих државних предузећа неопходно је за оздрављење јавних финансија, а ту још нема конкретних позитивних помака. Премда ребаланс не укључује у дефицит највећи део расхода које држава има за лоше пословање својих предузећа, на основу посредних информација закључујемо да су ови расходи у осетном порасту. Тако је само за Србијагас у 2014. години држава потрошила преко 9 млрд динара директних субвенција (приказано у буџету, формално преко буџетских кредита), преко 17 млрд динара за сервисирање постојећих дугова Србијагаса („испод црте“, није приказано у буџету), а уз све то Србијагасу се кроз ребаланс одобрава издавање гаранција за ново задуживање до краја године од 200 млн долара. Дакле, Србијагас је државу у 2014. години непосредно коштао око 230 млн евра и направиће до краја године нове обавезе од преко 150 млн евра (гаранција за нови кредит) које ће на крају по свему судећи враћати држава. До решавања судбине Железаре Смедерево, која кошта државу око 100 млн евра годишње, није дошло у првој

половини 2014. иако је тако било најављено приликом усвајања буџета за 2014. годину. Постојећа издвајања државе за јавна и државна предузећа неодржива су и уколико би остала на овом нивоу, а постоји ризик да би могла још више да се повећају уколико би се и неуспешно пословање ЕПС-а превалило на буџет. То би, због величине овог предузећа, потпуно потопило јавне финансије и на тај ризик посебно скрећемо пажњу. Последње најаве највиших државних званичника о томе да ће се у догледно време наћи решење за поједине губиташе охрабрују, а Фискални савет сматра да би проблеми које имају готово сва јавна и државна предузећа морали систематски и одлучно да се решавају и (када се за њих издвајају буџетска средства) – транспарентно укључују у буџет и дефицит Републике.

Дефицит Републике је ребалансом повећан за око 40 млрд динара, али Фискални савет оцењује да би то повећање ипак могло да буде нешто мање. Разлози за повећање дефицита су делом објективни (промена макроекономског окружења, поплаве), делом су последица неостварења планираних политика (изостанак буџетираних прихода државе по основу сузбијања сиве економија), а делом лошег планирања буџета (нису добро планирани сви расходи за субвенције). Повећање дефицита у 2014. у односу на план би било још веће да држава није била веома неефикасна у извршењу јавних инвестиција. У првих девет месеци 2014. године потрошено је свега 40% буџетираниг износа за јавне инвестиције. Управо због овако лошег извршења јавних инвестиција сматрамо да ће њихово извршење бити осетно мање чак и у односу на (већ умањени) план у ребалансу, па ће дефицит Републике највероватни бити око 10 млрд динара нижи од оног који је планиран ребалансом.

Пројекција прихода Републике је ребалансом умањена за око 33 млрд динара – сматрамо оправдано. У односу на првобитни Закон о буџету, највише су подбацили приходи од ПДВ-а и акциза, док су приходи од пореза на добит предузећа нешто већи од очекивања. ПДВ је мањи од плана за преко 30 млрд динара углавном због објективних околности, тј. услед промене макроекономског окружења. Наиме, приликом израде буџета прогнозирано је да ће привредни раст износити 1%, а просечна инфлација око 5%. Уместо тога, БДП ће имати пад који се тренутно процењује на 1%, а просечна инфлација ће бити између 2 и 2,5% – што за последицу има мање приходе од ПДВ-а. У првобитно планиране веће приходе од ПДВ-а ушло је и оптимистично очекивање да ће у 2014. доћи до сузбијања сиве економије, што се није остварило. Степен наплате ПДВ-а је практично остао непромењен у односу на 2013. што показује да је (по питању прикупљања ПДВ-а) пореска дисциплина остала на приближно истом нивоу као у претходној години – односно сива економија се није повећала, али није се ни смањила. Раст сиве економије је, међутим, највероватнији разлог за смањење прихода од акциза у односу на план (за 15 млрд динара). Заправо, приметили смо два дивергентна тренда у прикупљању акциза: 1) нешто већи раст прикупљених акциза на нафтне деривате од кретања пореске основице, што указује на то да је сива економија на тржишту нафтних деривата у 2014. умањена, али и 2) снажно подбацивање прилива од акциза на дуванске производе што указује на даљи раст сиве економије на овом тржишту. Боља наплата пореза на добит (за 8 млрд динара) првенствено је резултат реалне апresiasi динара у току 2013. године која је (формално) повећала профите многих предузећа у Србији. Пројекције прихода приказане у ребалансу буџета су у складу са њиховим кретањем у првих девет месеци 2014. године и очекивањима Фискалног савета.

Ребалансом планирани расходи Републике су у укупном износу блиски првобитном буџету, али се њихова структура погоршала. Премда на први поглед укупни расходи Републике у ребалансу нису знатно одступили у односу на иницијални

буџет, детаљнија анализа њихове структуре открива далеко неповољнију слику. Као што смо већ истакли, неће се остварити сви планирани расходи за инвестиције (Министарство финансија процењује за 4 млрд динара, а Фискални савет за око 15 млрд динара), али осим тога у 2014. години није потрошено ни око 15 млрд динара предвиђених за отпремнине радницима у процесу решавања проблема предузећа у реструктурирању. Дакле, да је држава била ефикасна у спровођењу својих планираних (и оправданих) политика, укупни расходи Републике би били за преко 20 млрд динара већи у односу на ребаланс. Посматрано из другог угла, могло би се рећи да су расходи Републике заправо осетно већи у односу на план са почетка године, али да се то не види, јер су неефикасно извршаване јавне инвестиције и одложено је решавање судбине предузећа у реструктурирању.

Знатно су повећани расходи за различите субвенције, што у појединим случајевима може бити веома опасно. Повећање субвенција у односу на првобитни буџет је последица лошег буџетског планирања, али и појављивања нових расхода за ове намене током године. Иако је држава остала дужна банкама око 8 млрд динара по основу реализованих субвенција за кредите за ликвидност, као и 1,6 млрд динара дуговања рециклерима, тај дуг није био укључен у иницијални буџет за 2014. и сада се појавио као додатни расход у ребалансу. Тај део пораста субвенција приписујемо лошем буџетском планирању. Преостали раст субвенција је углавном последица лошег пословања државних предузећа. У овој групи издвајамо непланирана издвајања за Србијагас у износу од преко 9 млрд динара. Почетком године је распуштена Народна скупштина због ванредних избора, па Србијагас није био у могућности да узме планирани гарантовани кредит од 200 млн долара. Због тога је Србијагасу у првој половини године одобрена хитна субвенција државе (у форми буџетске позајмице) од преко 9 млрд динара за покривање његове несолвентности. Требало би, међутим, да Србијагас (када се стекну технички услови за узимање гарантованог кредита) тај новац врати држави, али то се неће десити – ребалансом је потврђено задуживање Србијагаса уз гаранцију државе за 200 млн долара, али није планирано и да се из тог износа врати дуг држави, што значи да је Република за ово предузеће у 2014. години заправо додатно потрошила преко 9 млрд динара мимо свих планова. Друга забрињавајућа субвенција од око 2 млрд динара је она која Република даје београдском ГСП-у. Фискални савет сматра да би ово могао бити опасан преседан у ком републички буџет финансира неуспешно пословање локалног предузећа. Уз све поменуто, дошло је и до осетног повећања субвенција из републичког буџета за ЈП Ресавицу, РТС и друго.

Државни расходи за плаћање казни и пенала ребалансом су повећани за преко 5 млрд динара. Државна плаћања за казне и пенале по решењу судова су ребалансом повећана више него двоструко у односу на првобитни буџетски план и сада достижу износ од 10 млрд динара – што је већ постало и билансно значајно. За илустрацију ове тврдње може послужити чињеница да је износ који сада држава плаћа за казне и пенале идентичан укупно прикупљеном солидарном порезу у 2014. години. Разлози за недопустиво високе казне и сличне расходе су различити. Очигледно у активностима државе постоји одређена недисциплина у поштовању закона, процедура и уговора због које домаћи и међународни судови све чешће и у све већим износима пресуђују у корист појединаца и предузећа који су у спору са државом. Држава, на пример, у великом броју случајева није извршила припремне фазе за инвестиције (експропријација земљишта и друго), па извођач радова не може да изврши своје радове и за то тужи државу (појединачно највећа казна од 1,6 млрд динара у 2014. потиче од неизвршених уговора у вези с концесијом). Уз повећање одговорности државних служби, свакако би требало испитати и да ли државни правобраниоци у

потпуности и квалитетно предузимају све потребне радње да спрече настанак штете за државу (улагање жалбе, на пример).

Најбитнија фискална мера која се предлаже уз ребаланс је умањење пензија и плата у јавном сектору. Предлозима закона о привременом уређивању пензија и основице за исплату плата код корисника јавних средстава предвиђено је: 1) линеарно умањење плата у јавном сектору за 10% (које искључује све запослене са платом испод 25.000 динара), уз укидање постојећег „солидарног пореза“ и 2) прогресивно умањење пензија за 22% на износ пензије већи од 25.000 динара и за 25% на износ пензије већи од 40.000 динара. Годишње уштеде које ће се остварити спровођењем ове мере износе око 400 млн евра. Смањење пензија и плата у јавном сектору је прва и неопходна мера за избегавање кризе јавног дуга и Фискални савет је због тога поздравља. Уз смањење плата и пензија, за избегавање кризе неопходно је и решавање проблема јавних и државних предузећа, смањење сиве економије и спровођење структурних реформи (рационализација броја запослених у јавном сектору, увођење праведнијег система зарада и друго). Напомињемо да је процена Фискалног савета да је за оздрављење јавних финансија потребно у наредне три године смањити фискални дефицит за најмање 1,6 млрд евра, што подразумева уштеде од готово 2 млрд евра (јер ће у наредном периоду неки расходи и да порасту). Управо у овом контексту требало би посматрати мере смањења пензија и плата – оне обезбеђују 400 млн евра од потребних готово 2 млрд евра уштеда. То значи да ће пред Владом бити огроман изазов да у наредне три године обезбеди уштеде од преко 1,5 млрд евра не задирући у убедљиво највеће јавне расходе, пензије и плате у јавном сектору.

Фискални савет позитивно оцењује предложени модел за умањење зарада. Предложеним смањењем зарада од 10% остварују се осетне фискалне уштеде, не повећава се неправичност у постојећем систему зарада у јавном сектору (мада би постојећи систем зарада требало реформисати) и свеобухватан је јер укључује јавна предузећа и друге ентитете јавног сектора који нису део опште државе (а који, по правилу, имају плате знатно веће од просечних). Умањење плата од 10% још увек неће бити довољно да се у кратком року успостави одржив ниво државних издвајања за зараде, али би се доследном применом других мера, пре свега рационализацијом броја запослених, у наредне три године тај економски оправдан ниво државних издвајања за зараде могао достићи.

Предложени модел умањења пензија подразумева оштру прогресивност смањења пензија за коју се добијају релативно мале уштеде – због чега сматрамо да није оптималан. Умањење пензија је неизбежно у ситуацији у којој се тренутно налазе јавне финансије Србије. Фискални савет разуме мотиве који стоје иза одлуке Владе да из умањења искључи све пензије мање од просека (25.000 динара), а којих има око 60% од укупног броја. Међутим, објективно је истаћи и цену и ризике које овакав модел умањења пензија носи са собом. Пензионерима који имају пензију нешто већу од просечне она ће бити релативно снажно умањена, а укупна државна издвајања за пензије ће се и поред тога смањити за свега 5% (маса зарада се смањује за око 10%). То такође значи да ће, и након овог умањења, пензије још увек остати на нивоу који је знатно виши од економске могућности домаће привреде да их финансира. Средином године јесте усвојена добра пензијска реформа, која повећава праведност пензијског система и доводи до постепеног смањења државних издвајања за пензије, али ће се њени пуни позитивни ефекти осетити тек у дугом року и у највећој мери ће бити неутралисани неповољним демографским трендовима.