



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

8. децембар 2017. године

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2018. ГОДИНУ

Резиме

Буџетом за 2018. остварен је један од најважнијих циљева фискалне консолидације – низак и дугорочно одржив фискални дефицит. Буџетом за 2018. планирано је да дефицит Републике износи 28 млрд динара и то уједно представља и највећи део дефицита опште државе који је планиран на нивоу од 32 млрд динара. Оцене Фискалног савета које се односе на најшире карактеристике буџета углавном су повољне. *Прво*, одабран је добар фискални циљ (величина дефицита). Посматрано као учешће у БДП-у, планирани дефицит Републике износи 0,6% БДП-а (консолидоване државе 0,7% БДП-а), што је довољно низак дефицит да у 2018. смањи учешће још увек превисоког јавног дуга у БДП-у за око 2 п.п. – са око 65% БДП-а на око 63% БДП-а. *Друго*, предложени буџет је кредибилан, односно пројекције прихода и расхода су реалистичне, а могуће је да буџетски дефицит у 2018. буде чак и нешто мањи од плана. *Треће*, структура буџета мења се начелно у добром правцу – релативно снажно се повећавају издвајања за јавне инвестиције, смањује се пореско оптерећење привреде (порез на зараде), раст укупних издвајања за пензије добро се усклађује са растом економске снаге земље, а издвајања за запослене у држави нису се отргла контроли, мада би економски било далеко боље да је раст ових издатака у 2018. био планиран скромније. Фискални савет, међутим, уз констатацију неспорно добрих макроекономских карактеристика буџета, у овом извештају више пажње посвећује његовим слабостима, како би се оне у наредним годинама исправиле.

Највећа слабост буџета је то што задржава привремене мере фискалне консолидације – умањење изнадпросечних пензија и забрану запошљавања. Буџет за 2018. још увек има бројне слабости, од којих се неке понављају из године у годину – недовољна транспарентност, мањак реформских мера и непоштовање буџетског календара (законска обавеза израде Фискалне стратегије пре припреме буџета Републике). Међутим, убедљиво највећа и најопаснија мана буџета за 2018. је то што он не предвиђа излазак из привремених мера буџетске консолидације које су донесене крајем 2014. као хитан одговор државе на непосредну опасност избијања кризе јавног дуга. Те мере су тада биле оправдане и знатно су допринеле избегавању кризе, али су у дужем року економски штетне и неправичне, а могу представљати и будући фискални ризик уколико се покаже да је прекомерно продужавање њиховог трајања правно неутемељено. Тако је у 2018. још увек остао на снази Закон о привременом уређењу исплате пензија којим су снажно умањене изнадпросечне пензије. Тим Законом је (привремено) нарушена економска веза исплаћених пензија са уплаћеним доприносима, што не може да се продужава унедоглед. Такође, већ четврту годину заредом продужава

се и забрана запошљавања у општој држави која у дужем року негативно утиче на квалитет јавне управе (пре свега у здравству у ком већ постоји мањак висококвалификованих запослених, али и у другим важним деловима јавног сектора). Ова мера одавно је требало да буде замењена неким другим, трајно одрживим, решењем за уређење броја запослених.

Буџетом за 2018. пропуштена је важна прилика да се направи корак ка враћању на уређен пензијски систем. Економска уређеност пензијског систем у Србији нарушена је крајем 2014. усвајањем Законом о привременом уређивању исплате пензија. Тим Законом оштро су умањене изнадпросечне пензије, док су пензије мање од 25.000 динара остале непромењене. На овај начин најсиромашнији пензионери јесу били заштићени у процесу неопходног смањења државних расхода за пензије, али су пензионери са изнадпросечним пензијама поднели несразмерно велики терет фискалног прилагођавања. Сада је непосредна опасност од кризе јавног дуга избегнута, државна издвајања за пензије практично су на свом дугорочно одрживом нивоу од 11% БДП-а и у буџету за 2018. постоји фискални простор за повећање укупних издвајања за пензија од 5%. Овај простор, међутим, није искоришћен за враћање на уређен пензијски систем у ком односи исплаћених пензија зависе од висине уплаћених доприноса, већ су сва средства неоправдано потрошена линеарно – и на пензионере којима пензије јесу биле смањене и на оне којима нису биле смањене. Због тога се сада може отворити (буџетски опасна) правна дилема – да ли продужење трајања Закона о привременом уређењу исплате пензија и у 2018. служи још увек избегавању фискалне кризе или се преко њега врши произвољна прерасподела имовине пензионера која је стечена уплатом доприноса? Што је још горе, буџетом за 2018. пропуштена је добра прилика да се враћање на уређени пензијски систем започне тако да нико од пензионера не буде оштећен – Фискални савет је нпр. предлагао да се све пензије повећају за 2,5%, а да се остатак фискалног простора искористи за враћање половине привременог умањења изнадпросечних пензија.

Буџет за 2018. повећава издвајања за запослене нешто више него што то дозвољава економска снага земље. Предлогом буџета за 2018. предвиђено је повећање зарада за 10% у убедљиво највећем делу јавног сектора: запосленима у здравству, просвети, МУП-у, Министарству одбране, Пореској управи и друго. Запослени у државној и локалној администрацији добијају повећање плате од 5%, а без повећања зарада остао је само мањи део запослених у општој држави. Премда ће просечне зараде запослених у 2018. у просеку бити повећане за око 9%, расходи државе за запослене ипак ће да порасту мање од тога, односно за око 7,5%. Наиме, држава планира да задржи на снази забрану запошљавања, којом се смањује укупан број запослених (због одласка у пензију) и самим тим и расходи за њих, а трошкови за запослене ће се додатно смањити и на основу предвиђеног смањења пореза на зараде (повећања неопорезивог дела зараде). Међутим, чак и уз ове корекције, раст издвајања за запослене у општој држави у 2018. биће већи од очекиваног привредног раста у наредној години – што је лоше. То значи да ће у 2018, први пут после дужег низа година, учешће државних расхода за зараде у БДП-у да се благо повећа (са око 8,2% БДП-а на око 8,3% БДП-а по бруто 1 дефиницији), уместо да се смањује ка свом дугорочно одрживом нивоу од 8% БДП-а. Ово повећање зарада које је брже од раста економске снаге земље можда ће бити „маскирано“ најављеном исплатом бонуса запосленима крајем 2017. (што ће вештачки повећати расходе за зараде и у 2017. години), али неспорно постоји. Такође, лоше је и то што се у 2018. планира осетно веће повећање зарада у запослених у држави у односу на приватни сектор (где плате просечно расту око 4,5%). Ово никако није у складу са декларативним опредељењем Владе да првенствено подстиче развој и атрактивност приватног, а не јавног сектора.

Још већи проблем представља то што се буџетом за 2018. додатно повећава неуређеност система зарада и запослености у јавном сектору. Планирани раст плата запослених у општој држави јесте нешто већи од економске могућности земље и од раста приватног сектора. Међутим, то „незарађено“ повећање, иако представља опасан преседан, ипак није толико велико да одмах изазове непосредне фискалне проблеме. Већи проблем представља наставак лошег управљања осетљивим системом зарада и запослености у општој држави, што може имати негативан утицај на квалитет услуга јавног сектора – а те услуге се по релевантним међународним истраживањима већ оцењују веома лоше. Наиме, износи повећања зарада се буџетом за 2018. планирају произвољно, без било каквих анализа у ком делу јавног сектора је оправдано повећати плате више, а у ком мање. Због неуређеног система зарада већ сада постоје изражени мањкови у висококвалификованим и специфичним пословима који су на тржишту више плаћени него у јавном сектору. С друге стране, одређени државни послови повећањем зарада неоправдано се стимулишу. Уз неуређен систем зарада, јавни сектор додатно урушава и наставак спровођења забране запошљавања. Као илустрација лошег утицаја забране запошљавања на квалитет јавних услуга може послужити пример здравства у ком ради око 2.500 људи мање него што је предвиђено Уредбом о максималном броју запослених (из марта 2017). Ова радна места, за које сама држава процењује да су јој потребна, неће моћи да се попуне све док је на снази забрана запошљавања. Влада је још 2014. најавила да ће одредити тачан број потребних запослених на одговарајућим радним местима и онда у складу с тим отпуштати прекобројне, а запошљавати нове запослене тамо где постоје мањкови. Међутим, уместо да се те анализе заврше још у 2015, управљање бројем запослених у општој држави већ четврту годину почива на забрани запошљавања иако је првобитно било законски предвиђено да ова привремена и изнуђена мера траје свега годину дана.

Предложени буџет Републике имаће негативне последице по буџете локалних самоуправа. Део расположивог фискалног простора у 2018. искоришћен је за пореско растерећење привреде, односно за повећање неопорезивог износа зарада – што Фискални савет оцењује позитивно. Проблем са овом мером је, међутим, то што највећи део пореза на зараде (око 70%) законски припада локалној самоуправи, а не Републици. Због тога ће локална самоуправа услед ове одлуке у 2018. остати без око 5 млрд динара прихода. При том, неће све локалне самоуправе бити једнако погођене овом мером, јер ће највећи релативни губитак претрпети они градови и општине у којима велики број запослених има ниске зараде. Уз то, локалним самоуправама додатно је наметнуто и повећање трошкова за око 5 млрд динара по основу законског повећања плата у локалној администрацији (5%) и предшколским установама (10%). Дакле, градови и општине одлукама централне власти остају без око 10 млрд динара у 2018. години што ће бити велики ударац за њихове буџете. Имајући у виду да су локални буџети у великом броју случајева неуређени (имају велике доцње, недовољне инвестиције, катастрофалну комуналну инфраструктуру, велике субвенције за локална јавна предузећа итд), Фискални савет оцењује да их не треба доводити у још тежу ситуацију смањењем прихода и повећањем расхода. Истичемо и то да су неке велике локалне самоуправе предузеле програме консолидације својих јавних финансија (нпр. Крагујевац и Ниш), који би сада могли бити угрожени. Сматрамо зато да би Република морала локалу да повећа трансфере макар у износу од 5 млрд динара, тј. да је оправдано да терет смањења пореза на рад поднесе Република, а не локални буџети.

Буџет за 2018. наговештава да Влада одустаје од спровођења неких важних реформи јавног сектора. Велики проблем јавног сектора у Србији представљају, углавном неуспешна, државна предузећа у приватизацији у којима још увек ради око 50.000 запослених. Решавање статуса ових предузећа најављује се годинама, али се

споро спроводи, а буџет за 2018. предвиђа за отпремине запосленима у овим предузећима свега 2 млрд динара (Транзициони фонд), што је довољно за исплату социјалних програма тек за око 3.000 радника. Уз то, предлогом буџета за 2018. не мењају се износи субвенција за Ресавицу, што указује на то да је пропуштена још једна година за решавање проблема у овом предузећу. Поред уобичајене субвенције за зараде запослених (која се у последње четири године усталила на нивоу од 4,5 млрд динара) поново се предвиђа додатни расход од 0,6 млрд за прву фазу затварања дела рудника у систему рудника Ресавице. Исти план постојао је за 2017. годину – што указује да у његовој реализацији није направљен никакав помак. Такође, буџетом нису планиране субвенције за неке од највећих државних губиташа (Азотара, МСК), што вероватно значи да ће њихове губитке и у 2018. имплицитно да финансира Србијагас ком ова предузећа не плаћају сав испоручени гас.

Предвиђени пораст јавних инвестиција је пожељан, али није распрострањен свуда где је повећање инвестиција неопходно. Предлогом буџета планиран је снажан раст капиталних расхода Републике у 2018. години за око 35 млрд динара. Око две трећине овог повећања односи се на изградњу инфраструктуре и експропријацију (13 + 8 млрд динара) – за путеве и железницу, као и на улагања у зграде и опрему у оквиру система правосуђа, пољопривреде, здравства и образовања. Највеће релативно повећање инвестиција, међутим, има Министарство одбране с два и по пута већим буџетом капиталних расхода (раст са 6 на око 15 млрд динара), а слично релативно повећање има и МУП (раст са 2,5 на 6 млрд динара). Оно што је специфично за ове инвестиције је то што намена ових средстава није у потпуности приказана у буџету. Разумљиво је да постоје одређена тајност у погледу инвестиција у одбрану и безбедност, али сматрамо да би овако велико повећање издвајања јавних средстава морало да прође парламентарну контролу, односно да Народна скупштина буде упозната са наменом и оправданом шћу ових расхода. Остаје такође непознаница зашто је приликом прерасподељивања средстава, вишеструко већи износ опредељен за наоружање, војну и полицијску опрему него за инвестиције у школство, здравство и заштиту животне средине – што су области у којима су инвестиције преко потребне. Такође, још једна приметна буџетска тенденција је да се све више инвестиција спроводи билатералним споразумима (обилазница око Београда, аутопут Прељина – Пожега, пруга Нови Сад – Суботица, прерада отпадних вода и топлодалековод у Београду и друго). Овакви споразуми који заобилазе стандардне тендерске процедуре могу имати скривене трошкове и имају нижи ефекат на привредни раст (више се ангажују стране фирме, увозни материјали и др).

Макроекономске претпоставке и прогнозе прихода и расхода буџета начелно су добре, а раст БДП-а ће вероватно бити већи од прогноза. У последњем делу прегледа најважнијих оцена буџета осврнућемо се укратко на макроекономске прогнозе и пројекције прихода и расхода, који уједно представљају можда и најквалитетнији део предложеног буџета. Приходи и расходи буџета, у начелу су прогнозирани кредибилно и технички веома добро, а у погледу макроекономских прогноза, једина нешто већа разлика коју имамо у односу на прогнозе Владе односи се на стопу раста БДП-а у 2018. години. Влада претерано конзервативно прогнозира раст БДП-а од 3,5%, а ми очекујемо привредни раст у 2018. од око 4%. Прогнозе кретања других фискално значајних агрегата (инфлација, запосленост, просечне зараде, курс динара и друго) у начелу су у складу с нашим очекивањима.

Раст БДП-а у 2018. могао би да износи 4% услед позитивног деловања једнократних чинилаца, али ће и даље структурно да заостаје за другим упоредивим земљама. Привредни раст Србије у 2017. процењујемо на ниским 1,8%. На лошије резултате привреде у 2017. утицали су и неки једнократни чиниоци – суша и велики пад производње у ЕПС-у почетком године услед лошег управљања овом

компанијом. Да није било ових чинилаца, раст БДП-а износио би око 2,8% и то је прави тренд привредне активности у Србији у 2017. с којим се улази у 2018. годину. Дакле, чак и да није било ванредних чинилаца највероватније се не би достигла планирана стопа раста од 3% у 2017. коју је Влада прогнозирила крајем 2016, а коју је Фискални савет још тада оценио као умерено оптимистичну. У 2018, очекујемо да се настави сличан основни тренд раста БДП-а као у 2017, али ће ванредни чиниоци променити смер. Очекивани опоравак пољопривреде након суше и успостављање уобичајеног нивоа производње електричне енергије након дубоког пада у првој половини 2017. требало би да ванредно убрзају раст БДП-а за око 1 п.п, односно да привремено повећају раст БДП-а на око 4%. Дакле, раст у 2018. од 4% био би само наставак садашњих привредних кретања уз позитиван допринос једнократних чинилаца – док би прогнозирана стопа од 3,5%, с којом је изашла Влада, била заправо лош резултат, јер би значила успоравање садашњег тренда привредне активности. Важно је истаћи и то да је са основним трендом раста БДП-а од око 3%, Србија још увек међу земљама са најнижим привредним растом у региону Централне и Источне Европе, јер просечан привредни раст упоредивих земаља у 2017. износи око 4,5%.

Приходи буџета Републике за 2018. годину добро су пројектовани, тј. одговарају очекиваним макроекономским кретањима. Укупни приходи и примања у буџету за 2018. годину планирају се у износу од 1.178,5 млрд динара и благо су, за око 20 млрд динара, већи су од процењене реализације у 2017. години. Оваква пројекција буџетских прихода у наредној години последица је раста пореских прихода и донација (за преко 25 млрд), смањења непореских прихода (за око 15 млрд), као и планираног повећања сопствених прихода индиректних буџетских корисника (за око 10 млрд). Раст пореских прихода оправдан је очекиваним макроекономским кретањима – привредним растом, инфлацијом и повећањем запослености и зарада. Постоји могућност да порески приходи буду нешто већи од плана будући да анализе Фискалног савета указују да би раст пореских основица у 2018. години могао да буде виши од званичних буџетских пројекција. Наглашавамо, међутим, да овакво конзервативно буџетирање пореских прихода представља добру буџетску праксу јер је макроекономске трендове тешко савршено прогнозирати, па је боље да се у току године потенцијално јаве додатне резерве него да се буџет суочи с мањком средстава у односу на Закон о буџету. Умањење непореских прихода такође је добро планирано, јер су 2017. обележиле велике једнократне уплате у буџет добити НБС-а, уплате Агенције за осигурање депозита (АОД) и друге уплате, на које се не може рачунати сваке године.

Буџетски расходи су углавном објективно пројектовани, а могуће је да буџетска потрошња на крају године буде и нешто мања од планиране. Буџетом за 2018. годину планирају се расходи Републике од 1.207 млрд динара, односно раст расхода за око 70 млрд динара (око 6,5%) у односу на њихово процењено извршење у 2017. години. И код буџетских расхода препознају се два дивергентна тренда. С једне стране расту издвајања за јавне инвестиције, пензије и плате, као и за остале текуће расходе, набавку робе и услуга и субвенције. Укупно повећање ових расхода прогнозирано је на око 90 млрд динара. С друге стране, смањују се нето буџетске позајмице које су биле ванредно високе у 2017, а камате и гаранције опадају због смањења јавног дуга и завршетка отплате неких гарантованих кредита јавних и државних предузећа. Планирано је да се ови расходи смање у укупном износу од око 20 млрд динара у односу на 2017. годину. Расходи буџета углавном су објективно пројектовани, а могуће је да буџетска потрошња на крају године буде и нешто мања од планиране. Конкретно, средства предвиђена за камате и пензије вероватно неће бити потрошена у планираном обиму, услед чега би укупни издаци Републике у 2018. могли бити мањи од планираних за 15-20 млрд динара. С друге стране, поједини трошкови –

превасходно отпремнине запосленима у неприватизованим предузећима и казне и пенали – могли би да премаше годишње оквире у укупном износу за око 10 млрд динара. Нето резултат побројаних тенденција била би мања потрошња у односу на план, за око 10 млрд динара. Уштеде у односу на буџетски план могле би бити чак и веће уколико би се и у 2018. наставила неефикасна реализација јавних инвестиција, али то не би било економски добро.

И поред достизања одрживог нивоа фискалног дефицита јавне финансије Србије још увек су далеко од уређених – што би требало имати у виду приликом усвајања буџета. Достигнути низак фискални дефицит, у складу с којим је припремљен и Предлог буџета Републике за 2018, представља велики и неспоран успех фискалне консолидације започете крајем 2014. године. У претходне три године Влада је успела мерама консолидације и снажним побољшањем наплате јавних прихода да смањи годишњи дефицит државе за 2,2, млрд евра, односно са 6,6% БДП-а на око 0,5% БДП-а. Међутим, приближно избалансиран буџет, иако веома важан, није једина мера успеха фискалне политике. Србија има и даље превисок јавни дуг, огромне проблеме у пословању јавних и државних предузећа, неуређене локалне буџете, квалитет јавних услуга веома је низак (здравство, просвета, администрација), а вишегодишњи мањак улагања у републичку и локалну инфраструктуру оставља поражавајући утицај на животну средину и квалитет живота грађана Србије (приступ исправној пијаћој води, канализацији, третман отпада, пречишћавање отпадних вода и друго). Због свега тога Фискални савет позива да се у 2018. и наредним годинама води одговорна фискална политика и да се избегава доношење популистичких мера које, поред краткорочних користи, дугорочно имају веома лош утицај на квалитет живота грађана.