

OSVRTI

Osvrt 1. Analiza i ocena fiskalne politike u Srbiji u 2016. godini

Saša Randelović¹

U 2015. godini je ostvareno znatno fiskalno prilagođavanje (smanjenje deficita), za oko 2,7% BDP u odnosu na 2014. godinu. Fiskalni rezultat u 2015. godini posledica je primene mera fiskalne konsolidacije usvojenih krajem 2014. godine, intenziviranja borbe protiv sive ekonomije, kao i delovanja većeg broja jednokratnih i privremenih faktora, od kojih su neki uticali na dodatno smanjenje deficita (agresivna naplata dividendi od javnih i državnih preduzeća, prihodi od prodaje licenci, odlaganje isplata subvencija poljoprivrednicima, odlaganje racionalizacije broja zaposlenih i isplate otpremnina), dok su neki faktori delovali na povećanje deficita (preuzimanje obaveza prema vojnim penzionerima, prema Gaspromu i sl.). Takođe, u 2015. godini privredni rast u Srbiji, iako veći od planiranog, bio je manji od prirodne stope rasta (koja se procenjuje na 3-4% godišnje), što je takođe negativno uticalo na javne prihode i na povećanje deficita. Ukupno posmatrano, svi navedeni jednokratni i privremeni faktori su uticali da fiskalni deficit bude za oko 1% BDP veći i da iznosi oko 4,1% BDP-a.

Tabela 1. Javni prihodi, javni rashodi i fiskalni deficit u Srbiji, % BDP

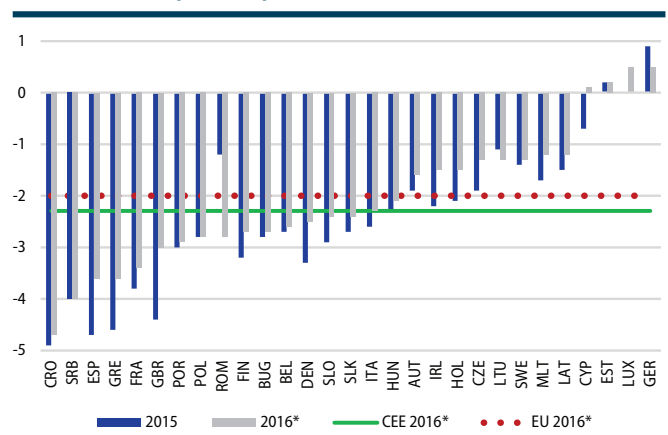
	2015	2016	Promena 2016-2015.
Javni prihodi	42,2	41,3	-0,9
Javni rashodi	46,3	45,3	-1
Fiskalni deficit	-4,1	-4	0,1
Strukturni fiskalni deficit	-3,1	-3,4	0,3

Izvor: QM na osnovu podataka MF

Fiskalno prilagođavanje ostvareno u 2015. godini se ocenjuje kao znatno i predstavlja pozitivan korak ka obezbeđenju održivosti javnih finansija, ali je za uspeh fiskalne konsolidacije neophodno nastaviti sa primenom mera koje će obezbediti dalje smanjenje deficita. Cilj programa fiskalne konsolidacije je smanjenje deficita na nivo koji će dovesti do zaustavljanja rasta javnog duga prema BDP-u, što znači da je fiskalni deficit u Srbiji neophodno u naredne dve godine smanjiti na oko 2,5% BDP-a, a nakon toga, u srednjem roku na oko 1% BDP-a. Fiskalnom strategijom je predviđeno da fiskalni deficit u Srbiji u 2016. godini bude gotovo isti kao u 2015. godini (4% BDP-a), a da se u 2017. godini izvrši dodatno smanjenje deficita za 1,4% BDP-a (na 2,6% BDP-a). Planirani

deficit za 2017. godinu se ocenjuje kao odgovarajući cilj, ali je planirana dinamika dodatnog prilagođavanja neadekvatna. Program fiskalne konsolidacije se može oceniti kao kredibilan ako dovodi do kontinuiranog smanjenja fiskalnog deficita do dostizanja održivog nivoa. Stoga planirano zadržavanje ukupnog fiskalnog deficita u 2016. godini na nivou iz 2015. (i blago povećanje strukturnog deficita) se ocenjuje kao neadekvatno, čak iako predstavlja posledicu odložene realizacije nekih rashoda, za koje su obaveze prethodno preuzete. To ukazuje da je krajem 2015. godine došlo do osetnog usporavanja fiskalne konsolidacije, nakon početnog uspeha ostvarenog u prvoj godini primene programa. Planirani fiskalni deficit od 4% BDP-a u 2016. godini će biti drugi najveći deficit u Evropi (veći deficit je planiran jedino u Hrvatskoj), a istovremeno će biti i znatno veći od prosečnog deficita u zemljama CIE (2,3% BDP-a).

Grafikon 2. Srbija i EU: Planirani fiskalni deficit u 2015. i 2016. (% BDP)



Izvor: QM i Evropska komisija

Odlaganje dodatnog koraka u smanjenju fiskalnog deficita za 2017. godinu se ocenjuje kao nekredibilno, jer bi 2017. godina trebalo da bude predizborna, a takođe je reč o godini u kojoj se završava aranžman sa MMF-om. Shodno tome, povećanje tekućih rashoda za plate i penzije je, iako simbolično, ekonomski neopravdano, i dovede do trajnog rasta rashoda za oko 0,5% BDP-a, pri čemu postoji rizik da se ovi rashodi uoči izbora dodatno povećaju. Iz perspektive makroekonomske stabilizacije, obezbeđenja održivosti javnih finansija i podsticanja privrednog rasta bilo bi opravdano iskoristiti bolje rezultate u prvoj godini konsolidacije od planiranih, kako bi se do kraja primene programa deficit spustio na oko 2,5% BDP-a (a zatim u narednih par godina na oko 1% BDP-a). Pri tome bi preostalo fiskalno prilagođavanje (kroz smanjenje tekućih rashoda) trebalo ravnomerno

¹ Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i QM

rasporediti na 2016. i 2017. godinu (po 1% BDP-a), uz istovremeno povećanje kapitalnih rashoda, za po 0,3-0,5% BDP-a svake godine.

Kada je reč o fiskalnoj politici na strani prihoda, u 2016. godini je planiran pad javnih prihoda za 0,9% BDP-a, pre svega po osnovu smanjenja neporeskih prihoda (za 0,8% BDP). Takva procena se ocenjuje kao utemeljena, budući da je u 2015. godini vršena agresivna naplata dividendi od državnih i javnih preduzeća, te bi nastavak takve prakse doveo do narušavanja kapitalne osnove njihovog funkcionisanja (zbog izostanka reinvestiranja).

Na strani rashoda u 2016. godini je planirano smanjenje ukupne javne potrošnje za oko 1% BDP-a, što je ekonomski opravdano, budući da su javni rashodi u uporedivim državama CIE u 2015. godini za oko 4% BDP-a manji nego u Srbiji. Planirano je da se najveći deo smanjenja rashoda ostvari kroz smanjenje rashoda na subvencije (za 0,7% BDP-a), socijalnih rashoda (za 0,6% BDP-a) i rashoda za zaposlene (0,3% BDP-a), dok je planiran umereni rast kapitalnih rashoda (za 0,3% BDP), kao i blagi rast rashoda na robu i usluge, kamate i aktivirane garancije (za po 0,1% BDP). Ovakva promena strukture rashoda se takođe uslovno ocenjuje kao povoljna.

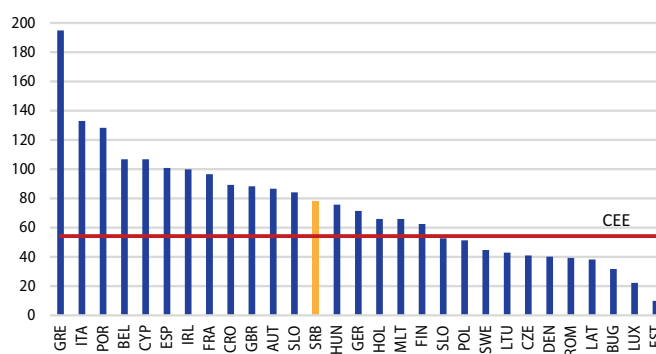
Smanjenje rashoda na subvencije u 2016. godini, sa 3,4% na 2,7% BDP-a se ocenjuje kao ekonomski opravdano, tim pre jer u Evropskoj uniji ovi rashodi u proseku iznose oko 1-1,5% BDP-a, što ukazuje da će biti neophodno u narednim godinama nastaviti sa smanjenjem rashoda na ove namene. Najveći deo smanjenja rashoda na subvencije ostvaruje se po osnovu smanjenja subvencija za poljoprivredu (ukidanje subvencija za gazdinstva veća od 20 hektara, kao i za zakupce državnog zemljišta). Ocenjuje se da postoje rizici da se ove uštede ne ostvare u planiranom obimu, jer je u 2015. godini budžetirani iznos subvencija bio manji od neophodnog da bi se isplatili propisani iznosi (došlo je do usitnjavanja gazdinstava i povećanja broja primalaca subvencije). Osim toga, da bi se planirane uštede ostvarile, biće neophodno socijalne subvencije (po hektaru) prepoloviti, što će biti teško društveno-politički sprovesti, na šta ukazuju i iskustva iz prethodnog perioda u pogledu sličnih pokušaja. Ukupni izdaci na subvencije poljoprivredi u Srbiji nisu znatno veći nego u evropskim državama, pri čemu u EU poljoprivrednici dobijaju i dodatna sredstva iz evropskih fondova. Do ulaska Srbije u EU, domaći poljoprivrednici nemaju pravo na finansiranje iz EU fondova, pa bi osetnije smanjenje državnih subvencija za poljoprivredu, u uslovima izvršene liberalizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, narušilo konkurentnost domaće poljoprivrede. Stoga bi ekonomski bilo opravdano subvencije poljoprivredi zadržati na prethodnom nivou, ali promeniti način njihove raspodele, tako da veći deo bude dodelji-

van u formi kapitalnih subvencija (za nabavku opreme i sl.), a manji deo za socijalne subvencije, pri čemu bi i način raspodele socijalnih subvencija trebalo promeniti, tako da se one dodeljuju po jedinici proizvodnje, a ne po jedinici utrošenih resursa u proizvodnji. Neophodno smanjenje subvencija bi trebalo izvršiti kroz smanjenje neproaktivnih subvencija javnim i državnim preduzećima, kao i subvencija za investicije i zapošljavanje. Osim toga, zbog transparentnosti budžeta, vrlo je bitno da u budžetu budu iskazani svi pojedinačni programi (npr. za investicije i zapošljavanje), koji će se subvencionisati.

Uštede na rashodima za zaposlene u 2016. godini predstavljaju jednu od glavnih mera na sa strani rashoda za smanjenje strukturnog deficita (za 0,3% BDP), ali se procenjuje da postoje rizici da uštede po ovom osnovu izostanu. Naime, planirani fiskalni okvir implicira smanjenje broja zaposlenih u opštoj državi za 29 hiljada u 2016. godini. Budući da je plan za 2015. godini podrazumevao smanjenje broja zaposlenih za 25 hiljada i da nije ni približno ostvaren, ocenjuje se da postoji rizik da se slično dogodi i u 2016. godini, te da izostanu planirane uštede po ovom osnovu.

Dalji rast rashoda na kamate, iako sporiji nego u prethodnim godinama, ocenjuje se kao nepovoljan. Eventualna osetnija promena kursa dinara (prema evru i dolaru) mogla bi rast rashoda kamata da učini i većim.

Grafikon 3. Srbija i EU: Javni dug u 2015. (% BDP)

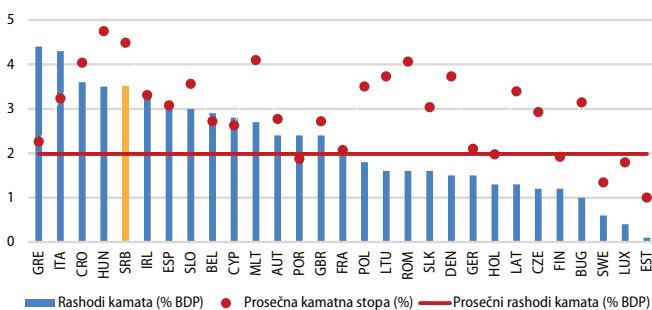


Izvor: Obračun QM-a na osnovu podataka MF

Iako se prema visini javnog duga Srbija svrstava u grupu umereno zaduženih evropskih zemalja, nalazeći se prema relativnoj visini duga na 13. mestu od 29. evropskih država (mada spada u grupu najzaduženijih zemalja CIE), ona se prema relativnoj visini rashoda kamata (kao % BDP-a) nalazi na petom mestu u pomenutoj grupi država. Rashodi kamata u Srbiji iznose oko 3,5% BDP-a, što je znatno više u odnosu na prosek zemalja CIE, gde iznose oko 2% BDP-a, kao i u odnosu na prosek EU (2,3% BDP-a). Shodno tome, prosečna kamatna stopa (količnik rashoda kamata i javnog duga) u Srbiji iznosi oko 4,6%, što je uz Mađarsku – gde prosečna kamatna

stopa iznosi 4,7%, najviši nivo prosečne kamatne stope na javni dug u Evropi. Poređenja radi, prosečna kamatna stopa na javni dug u zemljama CIE iznosi oko 3,5%. Viša prosečna kamatna stopa na javni dug i viši rashodi kamata u Srbiji u odnosu na druge evropske države posledice su nekoliko faktora: *i*) izrazito visokog deficita i brzog rasta javnog duga duži niz godina, *ii*) smanjenja učešća nasleđenih jeftinih zajmova, otplate stare devizne štednje i sl, te povećanje učešća novijih skupih zajmova, *iii*) nemogućnosti Srbije da pristupi povoljnijim uslovima finansiranja deficita i refinansiranja duga, dostupnim nekim članicama EU koje su u prethodnim godinama deficit finansirale pod povlašćenim uslovima. Visoki rashodi kamata u Srbiji istiskuju mogućnost finansiranja drugih produktivnih programa (npr. javnih investicija, ulaganja u obrazovanje i sl.). Kada bi Srbija uspela da rashode kamata smanji na nivo proseka CIE, to bi otvorilo mogućnost za povećanje javnih investicija i drugih produktivnih rashoda za oko 500 miliona evra godišnje. Da bi se to dogodilo, neophodno je u kratkom periodu (naredne dve godine) fiskalni deficit znatno dodatno smanjiti. Osim toga, neophodno je da država aktivnije upravlja javnim dugom, te da razmotri mogućnosti za refinansiranje skupih kredita jeftinim, budući da su zbog dobrih fiskalnih rezultata u tekućoj godini i ekspanzivne monetarne politike Fed-a i ECB, kamatne stope na tržištu kapitala relativno niske. Iako znatan deo duga, zbog ugovorenih uslova, nije moguće na ovaj način refinansirati, procenjuje se da određeni deo duga jeste moguće zameniti novim, jeftinijim pozajmicama i na taj način blago smanjiti rashode kamata. U tom smislu, postojeća institucionalna ograničenja (Zakon o javnim nabavkama), koja se koriste kao opravdanje za pasivnu strategiju upravljanja javnim dugom bi trebalo promeniti i prilagoditi potrebama za aktivnije delovanje države u ovom domenu.

Grafikon 4. Srbija i EU: Rashodi kamata (% BDP) i prosečna kamatna stopa (%) u 2015.

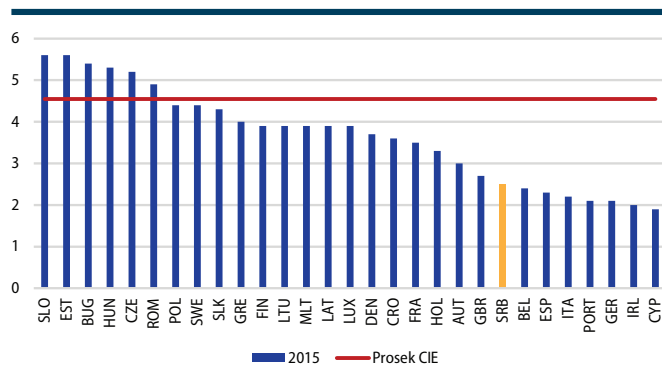


Izvor: Obračun QM-a na osnovu podataka MF

U 2016. godini planiran je rast kapitalnih rashoda za 0,3% BDP u odnosu na 2016. godinu, što se ocenjuje kao pozitivno, ali nedovoljno za osetnije unapređenje kvaliteta infrastrukture i brži privredni rast.² U Fiskalnoj strategiji se navodi da je plan države da u naredne tri godine kapitalne rashode drži na nivou od oko 3% BDP-a, uz obrazloženje da će njihovo osetnije povećanje biti moguće nakon što dođe do ubrzanja privrednog rasta. Ovakva ocena se ocenjuje kao pogrešna, budući da je jedan od bitnih uzroka niske stope rasta privrede Srbije, niska stopa ukupnih investicija, što pre svega predstavlja posledicu niskih javnih investicija, koje su u Srbiji najniže u CIE (i niže od proseka CIE za 2% BDP), dok je negativno odstupanje privatnih investicija u Srbiji od proseka CIE znatno manje (oko 1% BDP-a). Stoga bi bilo opravdano u naredne tri godine osetnije povećavati javne investicije (za 0,3-0,5% BDP godišnje), jer bi na taj način bio ostvaren dvostruko pozitivan efekat na privredni rast – na strani tražnje u periodu njihove realizacije, i dugoročno na strani ponude, kroz unapređenje kvaliteta infrastrukture. Kapitalni rashodi (javne investicije) u zemljama EU u proseku iznose 2,9% BDP, dok su u manje razvijenim zemljama članicama, iz Centralne i Istočne Evrope (CIE), ovi rashodi znatno veći i u proseku u 2015. godini iznose 4,5% BDP-a. Sličan rezultat je ostvarivan i u prethodnih deset godina, kada su javne investicije u Srbiji bile u proseku za 1,5% BDP-a manje nego u CIE, što na decenijskom nivou znači ukupno manje investicije za oko 15% BDP-a (4,5 mlrd. evra) i znatan oportunitetni trošak u pogledu propuštenog privrednog rasta. S obzirom da je stanje infrastrukture u Srbiji lošije nego u većini ovih zemalja, kao i na činjenicu da je uticaj javnih investicija na privredni rast znatno veći nego po osnovu tekućih rashoda, ocenjuje se da je u narednom periodu neophodno javne investicije povećavati za oko 0,3-0,5% BDP-a godišnje, dok ne dostignu nivo proseka CIE. To se može ostvariti većim izdvajanjem na investicije i efikasnijom realizacijom projekata koji se finansiraju iz budžeta centralne države, kao i uvođenjem sistemskih podsticaja lokalnim samoupravama za povećanje učešća javnih investicija u njihovim rashodima. Povećanje učešća javnih investicija u ukupnim javnim rashodima lokalnih samouprava sa 13% na 20%, impliciralo bi rast ukupnih javnih investicija za oko 0,4% BDP-a.

² U javnosti se navodi da je se i deo rashoda na subvencije javnim preduzećima (od oko 0,5% BDP) odnosi na kapitalne subvencije (davanje iz kojih će javna preduzeća finansirati investicije). Te subvencije bi onda trebalo posebno iskazati, kao odgovarajuću kategoriju, što bi delimično popravilo sliku o zaostajanju Srbije u pogledu javnih investicija, ali bi one i dalje bile za preko 1% BDP-a godišnje manje nego u zemljama CIE.

Grafikon 5. Srbija i EU: Kapitalni rashodi u 2015. (% BDP)



Izvor: Obračun QM-a na osnovu podataka MF

Iako u budžetu za 2016. godinu nije planiran veći rast rashoda na direktne ili indirektno subvencije javnim, državnim i društvenim preduzećima u postupku privatizacije (osim u delu kapitalnih subvencija Železnicama), ocenjuje se da postoji umeren rizik nastanka dodatnih rashoda po ovom osnovu, budući da proces finansijsko-poslovnog restrukturiranja javnih preduzeća, kao i proces rešavanja statusa državnih i društvenih preduzeća (privatizacija ili stečaj) teče znatno sporije u odnosu na plan. S tim u vezi, neophodno je intenzivirati aktivnosti na restrukturiranju javnih preduzeća (pre svega EPS-a, Srbijagasa i Železnica, koji su najveći potencijalni izvori fiskalnih rizika), kao i aktivnosti na rešavanju statusa državnih preduzeća u privatizaciji (RTB Bor, Azotara, Petrohemija, Železara i dr). Tako negarantovani dug RTB Bor iznosi oko 350 miliona evra, a slične (iako manje) obaveze imaju i Petrohemija i dr. Preuzimanje obaveze po ovom osnovu od strane države (po modelu preuzimanja negarantovanog duga Srbijagasa prema NIS-u), može znatno da poveća fiskalni deficit i javni dug. U tom smislu, neophodno je znatno proaktivnije delovanje države (Ministarstva privrede) u pronalaženju potencijalnih kupaca za preduzeća koja mogu imati tržišnu perspektivu, umesto pasivnog čekanja njihovog pojavljivanja. U suprotnom, ako se ovi procesi ne završe u prvoj polovini 2016. godine, postoji rizik da će država u drugoj polovini 2016. godine morati da im dodeli subvencije ili garancije za zaduživanje po osnovu finansiranja likvidnosti, što bi potencijalno moglo da naruši celokupan program fiskalne konsolidacije i do sada učinjeni napredak na drugim poljima u domenu fiskalne politike.

Literatura:

- European Economic Forecast, Autumn 2016, European Commission, Brussels, 2015
- Fiskalna strategija za 2016, sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, Ministarstvo finansija, Beograd, 2015.
- Ocena predloga Zakona o budžetu za 2016. godinu, Fiskalni savet Republike Srbije, Beograd, 2015.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

33

KVARTALNI monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji / glavni i odgovorni urednik Milojko Arsić. - 2011, br. 1 (januar/jul)- . - Beograd (Kamenička 6) : Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005 - (Beograd : Alta Nova). - 30 cm

Tromesečno. - Ima izdanje na drugom jeziku: Quarterly monitor of economic trends and policies in Serbia = ISSN 1452-2810

ISSN 1452-2624 = Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji COBISS.SR-ID 126547212