

OSVRTI

Osvrt 1. Fiskalna konsolidacija

2012-14 Vs. 2015-17:

Ovog puta je drugačije?

Pavle Petrović i Slobodan Minić¹

Krajem 2014. godine započeo je novi trogodišnji program fiskalne konsolidacije, koji pored budžetske štednje predviđa i sveobuhvatne strukturne reforme. Prethodni pokušaj (2012-14) da se domaće javne finansije vrte na održivu putanju nije dao rezultate uprkos bar jednako oštrim merama štednje, pošto je sve ostvarene uštede „pojeo“ nereformisani državni sektor. Prevashodno usled rasta poreske nediscipline i ogromnih budžetskih troškova za preduzeća i banke u državnom vlasništvu, mere preduzete 2012-13 (poput realnog smanjenja plata u javnom sektoru i penzija i povećanja poreskih stopa) bile su uzaludna žrtva – u 2014. godini zabeležen je jednako visok deficit kao na početku fiskalne konsolidacije 2012. godine. Potrošene mere, međutim, nisu jedini trošak odlaganja strukturnih reformi. Početna pozicija sada je zapravo mnogo gora - dug države se u međuvremenu povećao sa 58% na 73% BDP a troškovi kamata na javni dug su udvostručeni i nastaviće da rastu, pa će predstojeće fiskalno prilagođavanje utoliko biti teže. Iako su prvi pozitivni rezultati tekućeg programa već vidljivi u budžetu, još jednom se nalazimo pred istim strukturnim problemima čije nerešavanje je i osudilo prethodni pokušaj fiskalne konsolidacije na neuspeh. Stoga postavljamo pitanje: da li će ovog puta biti drugačije?

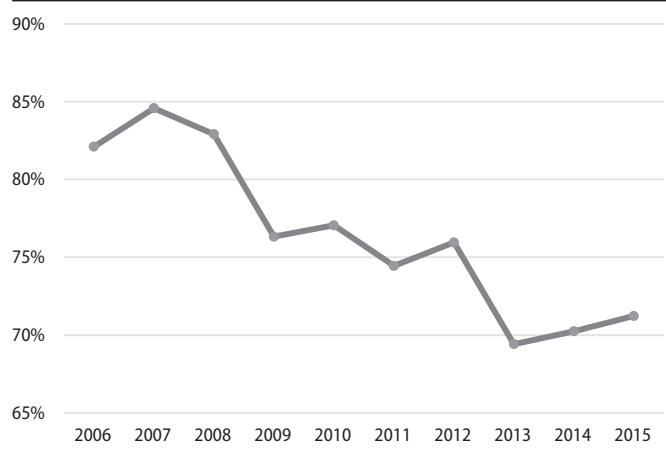
1. Fiskalna konsolidacija 2012-14: U čemu smo pogrešili?

Tokom 2012. godine postalo je izvesno da javne finansije Srbije nisu na dugoročno održivoj putanji bez suštinskog zaokreta u vođenju fiskalne politike. Kao odgovor Vlade na visok deficit od 6,8% BDP i rastući javni dug koji je dostigao nivo od 58% BDP, usledio je ambiciozan trogodišnji program fiskalne konsolidacije. Plan za smanjenje budžetskog deficita počivao je na tri stuba: 1) na strani javnih rashoda ključna mera bila je ograničen rast zarada u javnom sektoru i penzija; 2) na strani javnih prihoda povećano je nekoliko poreskih stopa i 3) u okviru strukturnih reformi planirana je reforma javnih preduzeća, završetak procesa restrukturiranja, penzijska reforma, jačanje poreske administracije i dr. Iako je ovaj paket mera budžetske štednje naizgled manje drastičan

od sada preduzetog smanjenja plata u javnom sektoru i penzija, veličina planiranog fiskalnog prilagođavanja zapravo je sasvim uporediva. Naime, tokom 2013. godine ograničen je rast plata u javnom sektoru i penzija (umesto usklađivanja sa stopom inflacije izvršena je indeksacija od 2% u aprilu i 0,5% u oktobru), što je uz prosečnu inflaciju od 7,7% bilo ekvivalentno njihovom realnom smanjenju za oko 5%.² Kada se tome pridodaju i očekivani efekti od povećanja poreskih stopa, sledi da je paket mera za smanjenje deficita iz 2012. godine bio bar jednako ambiciozan u poređenju sa sadašnjim, koji se u 2015. godini zapravo svodi na realno smanjenje fonda plata i penzija, zbirno posmatrano, za oko 8%.

Međutim, umesto najavljenog jačanja poreske administracije i poreske discipline u 2013. godini dogodilo se sasvim suprotno – osetan pad efikasnosti naplate i povećanje poreskih utaja. U poslednjem kvartalu 2012. godine povećana je opšta PDV stopa sa 18% na 20%, što odgovara rastu efektivne stope za 8,5%. Uzimajući u obzir ovo povećanje PDV stope i stvarne vrednosti inflacije i domaće potrošnje (koja je poreska osnovica za PDV), u 2013. godini očekivali bismo da ovi prihodi budu naplaćeni u iznosu od oko 420 mlrd dinara. Međutim, stvarni prihodi od PDV su u toj godini bili za 40 mlrd manji i iznosili oko 380 mlrd dinara, a osnovni razlog ovog podbačaja bio je snažan rast poreske nediscipline.³ U grafikonu 1 prikazana je efikasnost PDV naplate u kome se jasno mogu uočiti dva oštra pada: prvi

Grafikon 1: Efikasnost PDV naplate (C – efficiency)



² Imajući u vidu da je pri izradi plana predviđana prosečna inflacija od oko 11%, planirano realno smanjenje ovih budžetskih rashoda bilo je još veće.

³ Podbačaj PDV prihoda u odnosu na tadašnji plan bio je još izraženiji usled objektivnih razloga (stvarna prosečna inflacija bila je niža od korišćene za fiskalne projekcije), ali i optimističnog budžetiranja.

¹ Fiskalni savet, Republika Srbija

tokom 2009. i drugi u 2013. godini.⁴ Pad efikasnosti naplate i premeštanje dela ekonomske aktivnosti u sivu zonu je u vreme prvog udara ekonomske krize donekle bio i očekivan, ali je u 2013. godini slabija naplata PDV po svojoj prilici posledica brojnih organizacionih slabosti u Poreskoj upravi. Analiza pokazuje da se od ukupnog podbačaja čak 35 mlrd dinara može direktno pripisati slabijem prikupljanju poreza. Drugim rečima, da je stepen naplate zadržan na nivou iz 2012. godine, PDV prihodi bili bi veći za 1% BDP-a.

Povećanje poreskih stopa bi, dakle, nesumnjivo dovelo do rasta ukupnih prihoda države da je efikasnost rada poreskih vlasti ostala makar na (inače skromnom) nivou iz 2012. godine. Samim tim, nisu utemeljene ocene koje su se mogle čuti u delu javnosti da je povećanje poreskih stopa kontra-produktivno, tj. da će umesto konsolidacije javnih finansija dovesti do pada ukupnih prihoda i posledičnog povećanja deficita (teorijski koncept u literaturi poznat kao Laferova kriva). Dodatno, da bi se efekat Laferove krive uopšte javio poreske stope bi morale biti izuzetno visoke, što u Srbiji ni posle njihovog povećanja svakako nije bio slučaj. Štaviše, s PDV stopom od 20% i porezom na dobit preduzeća od 15%, poresko opterećenje u Srbiji i dalje je bilo ispod proseka u zemljama Evrope.⁵ Aktuelni podaci o naplaćenim porezima daju i empirijsku potvrdu da je pretpostavka o efektu Laferove krive bila pogrešna: uz jednako visoke poreske stope, prihodi od PDV i akciza beleže blagi rast još od druge polovine 2014. godine. To je po svojoj prilici posledica nešto bolje naplate kao rezultat preduzetih mera za suzbijanje sive ekonomije.

Nisu bile osnovane ni tvrdnje da će povećanje poreskih stopa imati izrazito negativan uticaj na rast BDP, što bi suprotno namerama, dovelo do rasta fiskalnog deficita (tzv. *self-defeating* fiskalna konsolidacija). Nesporno je da povećanje poreza negativno utiče na privredni rast, a veličina tog uticaja obično se izražava preko poreskog multiplikatora. Međutim, za zemlju poput Srbije vrednost poreskog multiplikatora morala bi da bude veoma visoka da bi sprovedeno povećanje poreskih stopa u dovoljnoj meri usporilo privredni rast, i na taj način povećalo fiskalni deficit u procentima BDP-a (prema našoj računici oko 3). Naime, ukoliko bi poreski multiplikator zaista bio 3, povećanje poreskih prihoda za 1% BDP umanjilo bi stopu rasta BDP za 3 procentna poena. S druge strane, taj umanjeni rast BDP direktno bi se odrazio na pad poreskih prihoda za 1,05% BDP (budući

da je njihovo učešće u BDP u Srbiji oko 0,35). U ovom hipotetičkom primeru, povećanje poreza zaista bi dovelo do blagog rasta deficita za 0,05% BDP. Iako precizne ocene poreskog multiplikatora za Srbiju još uvek ne postoje, rezultati studija za uporedive zemlje ukazuju na to da je najverovatnije ispod 1 – dakle, tri puta manji nego što je neophodno da bi preduzeto povećanje poreskih stopa bilo kontra-produktivno.

Nepovoljna fiskalna kretanja u 2013. godini, prevashodno na strani javnih prihoda, iznudila su dodatne mere štednje u cilju održanja fiskalnog deficita u okvirima prvobitnog plana. Uveden je solidarni porez na plate u javnom sektoru iznad 60.000 dinara, a niža stopa PDV podignuta je sa 8% na 10%. Međutim, već u 2013. godini započinje osetan rast rashoda države usled zanemariivanja i odlaganja neophodnih strukturnih reformi (troškovi pokrivanja gubitaka državnih preduzeća i propalih banka), pa je i uz dodatne mere štednje zabeleženo tek skromno smanjenje deficita u 2013. na (i dalje visokih) 5,5% BDP.

Ogromni problemi u poslovanju brojnih preduzeća u vlasništvu države prepoznati su još 2012. godine, i njihovo rešavanje bilo je važan deo prvobitnog plana fiskalne konsolidacije. Sredinom 2013. godini Vlada je prilikom izrade rebalansa budžeta eksplicitno navela problematična preduzeća za koja je u najkraćem roku potrebno naći adekvatno rešenje (Srbijagas, Železara Smederevo, Galenika, Resavica, Dunav osiguranje i druga), ali su konkretni koraci izostali. Primera radi, proizvodnja u Železari Smederevo je uz pomoć garantovanog kredita ponovo pokrenuta početkom 2013. godine, s namerom da konačan status Železare bude poznat početkom 2014. godine. Međutim, i posle isteka tog roka država je nastavila da finansira proizvodnju u ovom preduzeću, što je prema procenama mesečno koštalo budžet 5 – 10 miliona evra (s tim u vezi, u decembru 2014. godine Fond za razvoj je Železari odobrio sredstva od preko 100 miliona evra, što je *de facto* državna intervencija).

Posebno je problematično stalno pomeranje rokova za završetak procesa restrukturiranja državnih preduzeća, koji je trebalo da bude okončan već u prvoj polovini 2014. godine. Iako direktni budžetski rashodi za ovu grupu preduzeća nisu naročito visoki (najveća budžetska subvencija namenjena je Resavici i iznosi oko 4 mlrd dinara godišnje), tolerišući im neplaćanje poreza, doprinosi i obaveze prema dobavljačima, država ih posredno velikodišno subvencionise. Pritom, nagomilani dugovi za utrošeni gas i isporučenu električnu energiju velikih državnih sistema ozbiljno su ugrozili poslovanje javnih preduzeća, što se već jednim delom prevalilo na budžet države. Najočigledniji primer je Srbijagas koji prethodnih godina beleži ogromne gubitke, između ostalog, i

4 Efikasnost PDV naplate (tzv. C – efficiency) računamo po sledećoj formuli: Efikasnost naplate = Naplaćeni PDV prihodi / (Domaća nominalna potrošnja * PDV stopa)

5 U 2013. godini prosečna PDV stopa u Evropi bila je nešto veća od domaće i iznosila oko 21%, dok je prosečna stopa poreza na dobit preduzeća bila približno 20%. Poređenja radi, neke zemlje iz okruženja imale su i znatno više PDV stope od Srbije, poput Mađarske (27%) ili Rumunija (24%).

zbog nemogućnosti da naplati potraživanja od državnih preduzeća poput Azotare, Petrohemije, Železare Smederevo, MSK i drugih. Usled hronične nelikvidnosti, Srbijagas nije sposoban da samostalno otplaćuje kredite za koje je u prethodnom periodu država garantovala. Tako su aktivirane garancije ove kompanije u 2014. godini koštale budžet oko 150 miliona evra, ali to nije bio ceo iznos državne pomoći: Srbijagasu je odobrena i direktna budžetska pozajmica od oko 9 mlrd dinara, kao i nova garancija na kredit od 200 miliona dolara. To znači da je država ovom javnom preduzeću u 2014. godini, direktno ili indirektno, pomogla u iznosu koji je približno jednak ukupnim uštedama koje će u 2015. godini biti ostvarene po osnovu smanjenja penzija i plata u javnom sektoru (gotovo 400 miliona evra).

Obaveze EPS-a još uvek nisu bile direktan trošak države, ali je važno napomenuti da su jedan od izvora gubitaka i problema sa likvidnošću ove kompanije ogromna dugovanja preduzeća u restrukturiranju za isporučenu struju (pored internih problema poput niske cene struje, viška zaposlenih, tehničkih gubitaka u mreži i drugih). Samo dugovanja sedamnaest strateški važnih preduzeća u restrukturiranju, za koje je Vlada produžila zaštitu od poverilaca još godinu dana, dostižu 20 mlrd dinara. U slučaju pronalaska strateškog partnera ili privatizacije ovih preduzeća, dugovanja prema EPS-u biće najvećevratnije otpisana, što će dodatno pogoršati finansijski bilans ove kompanije.

Odsustvo preventivnih mera u bankarskom i sektoru osiguranja, uglavnom u delu koji je u vlasništvu države, takođe je dovelo do novih budžetskih troškova. Likvidacije Privredne Banke Beograd i Univerzal banke povećale su rashode države od kraja 2013. godine gotovo za 200 miliona evra, uključujući i dokapitalizaciju Poštanske štedionice od oko 5 mlrd dinara koja je preuzela deo obaveza ovih propalih banaka. Ilustrativan primer lošeg upravljanja od strane države je i Dunav osiguranje. Povećanjem broja zaposlenih u periodu od 2007. do 2012. godine za oko 50%, uz realno nepromenjeni obim posla, Dunav je od relativno profitabilne kompanije počeo da beleži gubitke. Međutim, iako su ključni problemi u poslovanju bili prepoznati, konkretne mere su izostale pa je u 2014. godini bila neophodna dokapitalizacija ove kompanije budžetskim sredstvima u iznosu od oko 5 mlrd dinara.

Odlaganje neophodnih reformi u sektoru državnih preduzeća i banaka u potpunosti je poništilo sve dosadašnje napore za ozdravljenje domaćih javnih finansija. U 2014. godini zabeležen je deficit opšte održave od 6,7% BDP, jednako visok kao na početku fiskalne konsolidacije 2012. godine (6,8%), čime su oštre mere budžetske štednje u vidu realnog smanjivanja plata i penzija i

povećanja poreskih stopa postale uzaludna žrtva. Fiskalni deficit u 2014. je mogao biti i veći (oko 7,7%), i tako još realnije pokazati pravu cenu nereformisanog državnog sektora, da u toj godini nije bilo neplaniranih velikih „ušteda“ na kapitalnim rashodima (javne investicije izvršene su u iznosu koji je za oko 300 miliona evra manji u odnosu na plan što čini „uštedu“ od 1% BDP-a). Početna pozicija pred početak novog trogodišnjeg programa (2015-17) Vlade za smanjenje deficita samo je prividno slična kao u prethodnom pokušaju – javni dug je u međuvremenu porastao sa 58% BDP na preko 73% BDP, a budžetski troškovi za kamate u 2015. godini biće dvostruko veći u poređenju sa 2012. godinom. Da je pri višem nivou zaduženosti fiskalna konsolidacija znatno teža potvrđuje činjenica da će se troškovi kamata narednih godina povećavati u proseku za oko 20 mlrd dinara godišnje, uprkos planiranom smanjenju deficita. To znači da će svake sledeće godine biti neophodne uštede od oko 0,5% BDP samo za održanje deficita na nivou iz prethodne godine (što je gotovo uporedivo sa smanjenjem fonda penzija za oko 5% koje će u 2015. godini dati uštede od oko 0,6% BDP).

Za nepune tri godine Srbija je od prosečno zadužene zemlje dospela među najzaduženije zemlje regiona, a po rashodima za kamate na javni dug koji će ove godine dostići 3,5% BDP ili preko 1,1 mlrd evra, nalazi se u samom vrhu u Evropi. Koliko je javni dug Srbije skup najbolje pokazuje poređenje sa Grčkom koja ima dug od oko 180% BDP, a koja za kamate izdvaja samo 0,7 p.p. BDP više budžetskih sredstava (pritom, očekuje se da će u Srbiji uz planirano oštro smanjenje deficita rashodi za kamate do 2017. godine dostići gotovo 4% BDP, čime će razlika u odnosu na Grčku praktično nestati). Porazavajuće je i to što za kamate već trošimo više nego za javne investicije, a tek nešto manje od celokupnih rashoda za obrazovanje i nauku (što je uz sve ostale prateće troškove dovoljno za isplatu zarada za preko 150.000 zaposlenih u ovom sektoru).

Imajući prethodno u vidu, svojevrsna je ironija činjenica da je jedan od važnih razloga za odlaganje neophodnih strukturnih reformi bilo odsustvo pritiska s međunarodnih finansijskih tržišta i relativno jeftino zaduživanje Srbije u 2013. godini – ali u dolarima. Ne samo da je država relativno lako finansirala tekuće obaveze novim zaduživanjem, već je zamena skupljih kredita jeftinijim trebalo da bude važna poluga za smanjivanje rashoda za kamate i fiskalnog deficita, ali se to nije dogodilo. Naprotiv, jačanje dolara od polovine 2014. godine poskupelo je sve postojeće dolarske obaveze, a nivo javnog duga izražen u evrima povećan je za više od 1 mlrd evra. To je još jedna potvrda da za rešavanje suštinskih i strukturnih problema javnih finansija ne postoje laka i bezbolna rešenja.

2. Ovako oštra fiskalna konsolidacija je moguća: slučaj Rumunije

Neuspeh prvog pokušaja konsolidovanja javnih finansija nije retka pojava, ali postoji više zemalja koje su odgovornim i doslednim sprovođenjem oštrih mera štednje i strukturnih reformi značajno smanjile deficit i tako zastavile rast javnog duga u trogodišnjem periodu. Kao ilustrativan primer može da posluži Rumunija, koja ne samo da se nalazi u našem neposrednom okruženju, već je i veličina i struktura sprovedene fiskalne konsolidacije uporediva sa izazovom pred kojim se Srbija trenutno nalazi. Dolazak krize i duboka recesija u 2009. godini, kao i pogoršanje eksternih uslova zaduživanja, doveli su Rumuniju na ivicu bankrotstva – za finansiranje deficita i dospelog duga bilo je neophodno obezbediti gotovo 20% BDP-a.⁶ Sa oštrim merama štednje krenulo se od polovine 2010. godine, a najveći teret fiskalnog prilagođavanja podneli su zaposleni u javnom sektoru. Naime, zarade su umanjene za 25%, a broj zaposlenih u javnom sektoru je u roku od tri godine smanjen za preko 200.000 (najviše u lokalnim samoupravama, prosveti, zdravstvu i policiji) tj. za oko 15%. Iako je prvobitno bilo planirano i smanjenje socijalnih izdataka, od nominalnog umanjenja penzija za 15% se odustalo posle intervencije Ustavnog suda. Međutim, da bi se tako propuštene uštede na penzijama nadomestile, rumunska Vlada bila je primorana da PDV stopu poveća za ogromnih 5 procentnih poena odjednom, sa 19% na 24%. Važno je napomenuti da su ove drakonske mere budžetske štednje bile relativno uspešno ispraćene paketom strukturnih reformi koje su imale za cilj poboljšanje poslovnog ambijenta i povećanje efikasnosti u javnom sektoru. Krajnji rezultat bio je impresivan – fiskalni deficit je za samo tri godine smanjen sa oko 9% BDP na 3% BDP u 2012. godini, javni dug je stabilizovan na nivou od oko 40% BDP, a rumunska privreda sada već ostvaruje zavidne stope rasta u evropskim okvirima.

Analiza iskustava Rumunije s fiskalnom konsolidacijom može pružiti nekoliko odgovora na pitanje zašto je naš prvi program za smanjenje fiskalnog deficita bio neuspešan, a time i da pruži putokaz za tekući program. Pre svega, za uspeh je presudno dosledno sprovođenje dovoljno oštrih mera budžetske štednje, ali uz blagovremeno adresiranje strukturnih problema koji su i doveli do stvaranja ogromnog budžetskog deficita. Verovatno podjednako važna je i posvećenost Vlade ispunjenju programa: Rumunija nije imala mnogo izbora – snažne mere su i izabrane jer fiskalnog prostora za dalje oklevanje nije bilo, a aranžman sa MMF-om dodatno je usi-

drio postavljene ciljeve fiskalnog prilagođavanja. Sličan pritisak u slučaju Srbije 2012-2014. je izostao. Povoljno međunarodno okruženje i posledično lako zaduživanje tokom 2013-14. stvorilo je iluziju da stanje u javnim finansijama Srbije nije alarmantno loše i da su za rešenje problema dovoljne i manje bolne mere, bez podrške MMF-a. Inače sa MMF-om su u međuvremenu dva puta neuspešno vođeni pregovori o novom aranžmanu i gledano unazad čini se isključivo sa željom da se umire strani kreditori a bez stvarne želje da se sporazum i zaključi. Možda i najvažnija poruka uspešne konsolidacije u Rumuniji za nas danas jeste da bilo kakvo popuštanje u sprovođenju fiskalne konsolidacije nije prihvatljivo pre nego što se postavljeni ciljevi zaista ostvare. Naime, Rumunija je tek posle tri godine delom nadoknabila inicijalno smanjenje plata u javnom sektoru i to samo zato jer je postalo izvesno da će uprkos tom povećanju plata deficit biti planiranih 3% BDP-a. S druge strane efektivno smanjenje PDV stope, nakon drastičnog povećanja poreske stope na početku programa, učinjeno je mnogo kasnije tj. početkom 2015. godine. Oporavak privredne aktivnosti i fiskalni deficit ispod 2% BDP-a omogućili su rumunskoj Vladi da prehrambene proizvode i bezalkoholna pića prebaci sa opšte stope, koja i dalje iznosi 24%, na nižu PDV stopu od 9%, i na taj način dodatno stimuliše privatnu potrošnju i privredni rast bez ugrožavanja fiskalne održivosti.

3. Fiskalna konsolidacija 2015-17: Gde se smo trenutno?

Novi trogodišnji program fiskalne konsolidacije započet je krajem 2014. godine, i posmatrajući planirano smanjenje budžetskog deficita, jednako je ambiciozan kao prethodni iz 2012. godine. Prvi rezultati već su vidljivi u budžetu: manjak u prva četiri meseca 2015. godine iznosi samo 22 mlrd dinara, dok je u istom periodu prethodne godine deficit opšte države bio četiri puta veći. Zabeležen deficit naizgled je znatno bolji u odnosu na plan usled jednokratnog i vanrednog povećanja neporeskih prihoda (prevashodno neuobičajeno visokih prihoda od dividendi i uplate dobiti javnih preduzeća i agencija za ovaj period godine), ali i primetnog kašnjenja u izvršenju javnih investicija. Po svoj prilici, deo smanjenja deficita ipak je trajne (strukturne) prirode i posledica umanjenja plata i penzija krajem 2014. godine koje daje očekivane i planirane uštede, kao i blagog poboljšanja naplate poreskih prihoda.⁷ Najveći izazovi, međutim, tek predstoje.

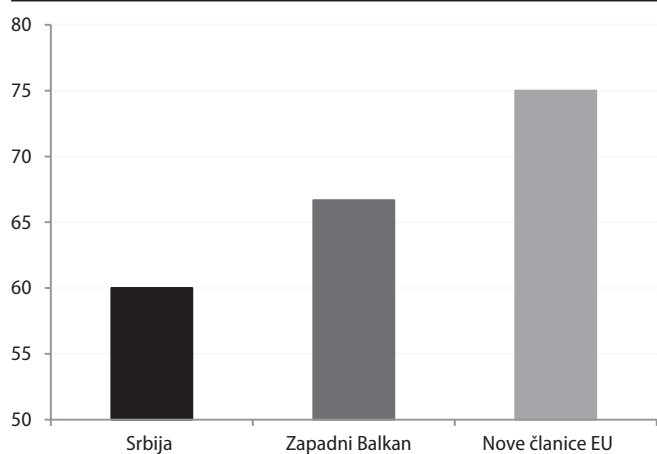
Vlada se sada još jednom nalazi pred istim zidom strukturnih reformi koji je u prošlosti bio nepremostiva pre-

⁶ Poređenja radi, Srbija se za finansiranje deficita i dospеле glavnice postojećih dugova mora godišnje zaduživati u iznosu od oko 5,5 mlrd evra, što je zabrinjavajuće visokih 17% BDP-a.

⁷ Videti mesečni izveštaj Fiskalnog saveta: Fiskalna kretanja u martu 2015. godine.

preka i osnovni uzrok neuspeha prvog pokušaja fiskalne konsolidacije. Ma koliko da je smanjenje plata u javnom sektoru i penzija bila teška i bolna mera, dosadašnja iskustva ukazuju na to da je glavna prepreka ostvarenju postavljenih ciljeva zapravo bila nereformisana i polutržišna ekonomija. Prema podacima EBRD-a, u Srbiji je 2010. godine još uvek oko 40% ukupnog BDP ostvarivano u državnom sektoru, što je znatno više nego u uporedivim zemljama (grafikon 2). Da se u poslednjih pet godina situacija nije bitno promenila potvrđuje podatak da i sada gotovo 45% formalno zaposlenih radi u sektoru države: republičkoj i lokalnoj administraciji, prosveti, zdravstvu, javnim i državnim preduzećima.

Grafikon 2: Udeo privatnog sektora u ostvarenom BDP u 2010. godini



Izvor: EBRD

Postoje određeni razlozi usled kojih bi krajnji ishod fiskalne konsolidacije ovaj put ipak mogao biti drugačiji. Naime, deo neophodnih strukturnih reformi završen je već u 2014. godini – uz više od godinu dana kašnjenja, konačno je usvojena reforma penzijskog sistema, a radno zakonodavstvo usklađeno je sa evropskim standardima. Iako penzijska reforma ne daje osetne fiskalne uštede u kratkom roku, ona je od ključnog značaja za dugoročnu održivost domaćeg penzijskog sistema, dok izmene Zakona o radu predstavljaju važno unapređenje privrednog ambijenta. Uz to, do sada sprovedene mere fiskalne konsolidacije dosledno se primenjuju (smanjenje plata i penzija krajem 2014. godine), i to daje planirane budžetske uštede. Međutim, verovatno najvažniji razlog predstavlja sklapanje trogodišnjeg aranžmana sa MMF-om, što je od presudnog značaja za kredibilitet programa i poverenje kreditora – bez aranžmana, strani kreditori bi znatno nepovoljnije ocenili program koji predviđa rast javnog duga još tri do četiri godine. Ugovor sa MMF-om obuhvata prilično detaljne planove i vremenske rokove za sprovođenje svih predviđenih mera (kao i tromesečne provere napretka od strane ove finansijske institucije), što omogućava da i šira javnost

lako prati realizaciju ciljeva na koje se Vlada obavezala. Dodatnu prednost predstavlja i stručna pomoć koju MMF, Svetska banka, EBRD i druge međunarodne institucije uključene u ovaj program mogu pružiti u rešavanju profesionalno teških problema u javnim i državnim preduzećima.

S druge strane, planovi za najproblematičnija javna preduzeća poput EPS-a, Železnica i Srbijagasa se pripremaju, tako da još uvek nije poznato na koji način će Vlada pristupiti rešavanju njihovih osnovnih problema (viškovi zaposlenih, niske cene, loša naplata, tehnološka zastarelost i drugi). Ipak, i kada planovi budu donešeni (plan za finansijsko restrukturiranje EPS-a očekujemo u junu), predstoji primena tih reformskih mera što je ujedno i najteži deo. Slično je i u slučaju racionalizacije zaposlenosti u javnom sektoru, koja bi trebalo da obezbedi značajne budžetske uštede ove i naredne dve godine po osnovu smanjivanja broja zaposlenih za po 5% godišnje. Dobro je što su detaljne analize postojećeg stanja završene, međutim, još uvek nedostaje konkretan plan otpuštanja kao i plan reformi/racionalizacije ključnih sektora: zdravstva, prosvete, policije, pravosuđa itd.

Nerešavanje statusa preduzeća u restrukturiranju, videli smo, bio je jedan od osnovnih uzroka neuspeha programa fiskalne konsolidacije 2012-14. Međutim, iako je zaštita ovih preduzeća od poverilaca isticala u maju 2015. godine (što bi za većinu značilo stečaj i bankrot), Vlada je za grupu od 17 strateški najvažnijih i najvećih preduzeća ovaj rok još jednom produžila za godinu dana. Odlaganje je donekle razumljivo, budući da nije bilo realno očekivati privatizaciju ili pronalaženje strateškog partnera za sva preduzeća tokom nekoliko meseci – ali samo ukoliko se novi rokovi u potpunosti ispoštuju (mada je sasvim opravdano postaviti pitanje zašto se u prethodnom periodu uradilo tako malo). Važno je napomenuti da ovo odlaganje može potencijalno dovesti do novih budžetskih troškova po više osnova. Ako bi država u cilju pronalaženja strateškog partnera preuzimala i komercijalne dugove ovih preduzeća (što je već urađeno u slučaju JAT-a u iznosu od oko 20 mlrd dinara 2014. godine), dodatni rashodi bi u najgorem slučaju mogli izneti čak 700 miliona evra, što bi bilo apsolutno neizdrživo.⁸ Dodatno, ostaje da se vidi kako će se to odraziti na poslovanje Srbijagasa, tj. da li će nerestrukturirane kompanije: Petrohemija i Azotara svoje gubitke i dalje prevaljivati na Srbijagas, a tako posredno i na budžet Republike.

Najave zvaničnika o mogućem povećanju plata u javnom sektoru i penzija već u 2015. godini dovode u pitanje

⁸ Prema poslednjim dostupnim podacima, u 2013. godini komercijalni dugovi 17 strateških važnih preduzeća u restrukturiranju iznosili su oko 700 miliona evra.

(ukoliko se obistine) kredibilitet čitavog programa. Odustajanje od osnovne mere fiskalne konsolidacije koja je ubedljivo najveći izvor trajnih (strukturnih) budžetskih ušteda, makar i delimično, izvesno bi vodilo ponovnom rastu fiskalnog deficita. Ovakve izjave su preuranjene i posledica preteranog optimizma koji se zasniva na trenutno boljim fiskalnim kretanjima u odnosu na plan (što je verovatno samo privremeno), i očekivanju snažnijeg privrednog rasta koji još uvek nije vidljiv podacima zvanične statistike (i stoga je veoma upitan). Stvaranje pogrešne slike da je kriza praktično već za nama veoma je opasno i može ozbiljno umanjiti spremnost javnosti na reforme dok one suštinski još nisu ni počele. Bilo kakvo popuštanje pre nego što se u potpunosti otkloni glavni uzrok neodrživog stanja u domaćim javnim finansijama, a naše prethodno iskustvo s fiskalnom konsolidacijom pokazuje da je to nereformisani sektor države, može dovesti do toga da i sada preduzete mere budžetske štednje postanu još jedna uzaludna žrtva.

Da li će ovaj put zaista biti drugačije u osnovi zavisi od uspešnosti reformi tri ključna dela državnog sektora: javnih preduzeća, preduzeća u restrukturiranju i držav-

ne administracije. Trogodišnji aranžman sa MMF-om daje kredibilitet programu fiskalne konsolidacije, ali i obavezuje da se sprovede ono što je dogovoreno. Pritom, i predstavnici Vlade u javnim nastupima ističu posvećenost zacrtanom reformskom putu i poštovanju potpisano ugovora sa ovom međunarodnom institucijom. S druge strane, planovi za reforme preduzeća u državnom vlasništvu i državne administracije tek se pripremaju (neki rokovi se i odlažu), pa primena mera, koja je i najveći izazov, još uvek nije ni počela. Imajući u vidu da je fiskalna konsolidacija 2012-14 doživela neuspeh upravo usled odustajanja pri prelazu s namera i planova da se državni sektor reformiše na konkretne akcije, ni uspeh tekućeg programa nije izvestan. Naprotiv, može se reći da smo tek na početku trogodišnjeg perioda (u najboljem slučaju) tokom kojeg je neophodno sprovesti teške i bolne reforme. Stoga početno, i najvećim delom privremeno, smanjenje fiskalnog deficita ne sme biti razlog za opuštanje (povećanje plata i penzija već krajem ove godine?), pre nego što se otkloni glavni uzrok neodrživosti domaćih javnih finansija, a to je nereformisani sektor države.

Osvrt 2. Integracija naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i poreza na imovinu u Srbiji: rezultati i pouke

Saša Randelović¹

Razlozi za integraciju naknade za građevinsko zemljište i poreza na imovinu

U Srbiji su godinama postojala suštinski dva poreza na imovinu – regularan porez na imovinu u statici i naknada za korišćenje građevinskog zemljišta („naknada“). Porez na imovinu se plaćao na građevinske objekte, dok se na građevinskog zemljište plaćala naknada za korišćenje, dok su ostale vrste zemljišta *de facto* bile izuzete od oporezivanja. To je predstavljalo posledicu socijalističkog društveno-političkog uređenja koje nije predviđalo mogućnost da privatna lica budu vlasnici zemljišta, već je vlasnik bila država, a privatna lica su bili korisnici, te su kao takvi na zemljište mogli da plaćaju naknadu za korišćenje. Novim Ustavom Srbije, usvojenim 2007. godine omogućeno je i privatnim licima da budu vlasnici zemljišta, ali je naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, koja je bila institucionalizovana tada važećim

Zakonom o planiranju i izgradnji, nastavila da postoji paralelno sa porezom na imovinu. Visina naknade zavisila je od površine građevinskih objekata i zemljišta, lokacije, komunalne opremljenosti i namene. Shodno tome, ova naknada je po svojoj ekonomskoj suštini predstavljala porez na imovinu. Postojanje dve vrste poreza na istu poresku osnovicu (dvostruko oporezivanje) je ekonomski necelishodno. Osim toga, volatilitnost visine naknade je bila veća od volatilitnosti poreza na imovinu, budući da je diskreciona moć lokalnih samouprava kod određivanja njenih parametara bila velika, tako da su one mogle da pribegavaju njihovoj promeni, u slučaju potrebe za dodatnim prihodima, što se negativno odražavalo na predvidljivost uslova poslovanja. Zbog svega navedenog 2009. godine je odlučeno da se naknada ukinu i da se integriše u porez na imovinu, što je omogućeno izmenama Zakona o porezima na imovinu usvojenim 2012. godine, tako da je počev od 1. januara 2014. godine naknada za korišćenje građevinskog zemljišta ukinuta. Ipak, činjenica da je od odluke o njenom ukinanju do implementacije prošlo pet godina, ukazuje da je ova reforma bila organizaciono zahtevna i politički rizična, jer je podrazumevala osetnije povećanje poreza na imovinu, koji građani plaćaju kvartalno, dok su naknadu plaćali mesečno, kao deo računa za komunalne usluge.

¹ Ekonomski fakultet u Univerzitetu u Beogradu i QM