

# OSVRTI

## Osvrt 1. Rebalans budžeta i fiskalna konsolidacija

Milojko Arsić<sup>1</sup>

Početak septembra, kao prvi koraci ka srednjoročnoj fiskalnoj konsolidaciji, predstavljen je rebalans budžeta Republike za 2012. godinu i najavljeni su okviri za fiskalnu politiku u narednoj godini. Generalno, program fiskalne konsolidacije, predstavlja krupan napredak u odnosu na politiku koju su predstavnici aktuelne vladajuće koalicije najavljivali, ali i u odnosu na fiskalnu politiku koju je prethodna Vlada sprovodila od sredine 2011. do sredine 2012. godine. Uz mere fiskalne konsolidacije usvojen je čitav niz propisa koji su značajni sa stanovišta uređenja stanja u srpskim javnim finansijama. Takve mere su: uključenje sopstvenih prihoda u budžet, reforma kvazifiskalnih dažbina, uređenje politike plata u javnom sektoru, preispitivanje opravdanosti postojanja vanbudžetskih agencija, fondova i dr. Mada predložena fiskalna konsolidacija sadrži niz dobrih mera, naredna analiza će biti fokusirana na njene slabosti, sa ciljem da se predlože mogući načini za njihovo otklanjanje.

Uz pozitivne promene, rebalans budžeta i elementi fiskalne politike za narednu godinu imaju nekoliko krupnih nedostataka. Prvi nedostatak je u tome što se rebalansom budžeta za 2012. godinu povećava fiskalni deficit umesto da se smanjuje. Povećanje fiskalnog deficita, makar bilo i privremeno i iznuđeno vanrednim okolnostima (suša), ozbiljno ugrožava kredibilitnost programa fiskalne konsolidacije. Povećanje fiskalnog deficita predstavlja lošu poruku za investitore, kreditne agencije, ali otežava i postizanje novog aranžmana sa MMF. Osim toga povećanje fiskalnog deficita u poslednjem kvartalu stvara lažnu sliku o vrlo visokoj fiskalnoj konsolidaciji u narednoj godini – možda će deo građana prihvatiti takvu sliku, ali je sigurno da sa investitorima i međunarodnim finansijskim organizacijama to neće biti slučaj.

Povećanje deficita pri rebalansu pokazuje da u Srbiji osim predizborne ekspanzije postoji i postizborna fiskalna ekspanzija – dok se predizbornom ekspanzijom pridobija naklonost birača, postizbornom se ispunjavaju neka od predizbornih obećanja. Prvo značajno povećanje fiskalnog deficita ostvareno je uoči izbora koji su održani krajem 2003. godine. Međutim nakon ovih izbora izostala je snažna postizborna ekspanzija i to iz dva razloga. Prvi razlog je što je u prvoj polovini 2004.

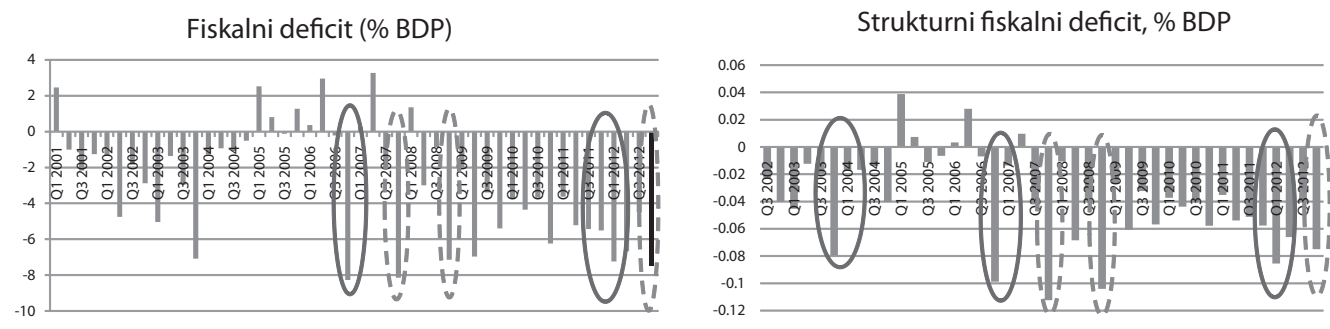
godine, zbog sporog formiranja Vlade važio režim privremenog finansiranja. Drugi razlog je odustajanje Vlade od “razvojnog” budžeta, koji je bio jedno od glavnih predizbornih obećanja vladajuće koalicije, a čija realizacija bi značila snažnu fiskalnu ekspanziju. Međutim, MMF je primenio snažan pritisak na tadašnju Vladu sa ciljem da odustane od “razvojnog” budžeta – važan instrument pritiska je bilo i uslovljavanje otpisa duga prema Pariskom klubu primenom restriktivne fiskalne politike. Kao rezultat navedenog pritiska Vlada sprovodi restriktivnu fiskalnu politiku sve do okončanja sporazuma sa MMF i otpisa 15% duga prema Pariskom klubu u prvoj polovini 2006. godine. Tokom 2005. godine ostvaren je fiskalni suficit, što je inače bila jedina godina od početaka tranzicije kada je u Srbiji ostvaren fiskalni suficit. Međutim, već u drugoj polovini 2006. godine, sa najavom parlamentarnih izbora otpočela je snažna fiskalna ekspanzija (pokretanje NIP-a, povećanje plata, rast subvencija i dr.). Mogućnost sprovođenja takve politike je olakšana istekom aranžmana sa MMF kao i ostvarenim visokim prihodima od privatizacije tokom 2006. godine (prodaja Mobtela, Vojvođanske banke i dr.). Privremeno finansiranje tokom prve polovine 2007. godine, odložilo je postizbornu ekspanziju za drugu polovinu 2007. godine.

Parlamentarni i predsednički izbori 2008. godine su raspisani neočekivano, pa je stoga predizborna ekspanzija izostala, ali je postizborna ekspanzija, u drugoj polovini 2008. godine bila vrlo snažna, mada je veće bilo izvesno da nastupa snažna ekonomska kriza. Najveći doprinos fiskalnoj ekspanziji u 2008. godini dala su dva vanredna povećanja penzija - prvo od 12%, na početku godine i drugo od 10% krajem godine. Osim toga realizovan je i niz drugih predizbornih obećanja.

Predizborna ekspanzija nije izostala ni uoči poslednjih izbora. Javni rashodi i fiskalni deficit počinju da rastu već od sredine 2011. godine da bi u prvoj polovini 2012. godine dostigli enormne razmere. Uprkos činjenici da se privreda nalazi u recesiji tokom prve polovine 2012. godine rasli su skoro svi javni rashodi, pri čemu su prednjačili diskrecioni rashodi: subvencije, rashodi za kupovinu roba i usluga. Međutim rashodi za plate i socijalni transferi su rasli brže od zakonom propisane dinamike (detaljnije videti u poglavlju o fiskalnoj politici i tokovima).

Na osnovu prethodnog može se zaključiti da je u Srbiji tokom prethodne decenije predizborna ekspanzija izostajala samo onda kada su izbori raspisivani neočekivano, kao što je to bio slučaj početkom 2008. godine, dok je postizborna ekspanzija izostajala samo u periodima

<sup>1</sup> Ekonomski fakultet i FREN

**Grafikon 1. Fiskalni deficit i parlamentarni izbori u Srbiji**

privremenog finansiranja (dakle u periodu između održavanja izbora i formiranja nove Vlade), kao i u periodima postojanja čvrstog aranžmana sa MMF.

Predloženim rebalansom budžeta za 2012. godinu nastavlja se praksa postizbornih fiskalnih ekspanzija. Konsolidovani fiskalni deficit raste sa 216 na 222 mlrd. dinara, uprkos povećanju poreza u posljednjem kvartalu. Ekspanzivnost fiskalne politike bila bi još veća da nisu povećani poreski prihodi, u tom slučaju fiskalni deficit bi dostigao blizu 240 mlrd. dinara. Konsolidovani fiskalni deficit u četvrtom kvartalu prema predloženom rebalansu budžeta iznosiće oko 70 mlrd. dinara što je oko 7,5% kvartalanog BDP.

Visina konsolidovanog fiskalnog deficita u četvrtom kvartalu znatno prevazilazi uobičajeno sezonsko povećanje fiskalnog deficita krajem godine. Poređenjem planiranog realnog nivoa rashoda u četvrtom kvartalu 2012. godine sa ostvarenim rashodima u posljednjem kvartalu 2011. godine, dobija se još ubedljivija potvrda o ekspanzivnosti fiskalne politike. Planirani konsolidovani rashodi budžeta u četvrtom kvartalu iznosiće oko 500 mlrd. dinara što će generisati realni rast od preko 10% u odnosu na isti kvartal prethodne godine<sup>2</sup>. U prvoj polovini godine realni rast rashoda je iznosio 4,9%, dok će u trećem kvartalu ove godine realni nivo rashoda verovatno stagnirati. Konkretni razlozi povećanja fiskalnog deficita detaljno su navedeni u analizi Fiskalnog saveta<sup>3</sup>: isplata tzv. 13-te penzije, povećanje plata iznad nivoa određenog fiskalnim pravilima u nekim sektorima na nivou Republike i u lokalnim samoupravama, rast subvencija i dr.

Osim ispunjenja predizbornih obećanja, na rast fiskalnog deficita u drugoj polovini 2012. godine uticao je i relativno dug period formiranja nove Vlade, kao i njena nespремnost da odmah po formiranju primeni neke neophodne, ali nepopularne mere za smanjenje fiskalnog

deficita, kao što je povećanje poreza. Postojala je zakonska mogućnost da se porezi povećaju od 1 septembra, pre rebalansa budžeta<sup>4</sup>, čime bi se fiskalni deficit smanjio za 5-6 mlrd. dinara. Rebalansom budžeta za 2012. godinu pogoršana je struktura javnih rashoda, na taj način što je smanjeno ionako skromno učešće javnih investicija u javnoj potrošnji. Javne investicije, bi trebalo da predstavljaju ključni antirecesioni stimulan, ali i važnu meru za dugoročno održiv rast privrede. Pojava vanrednih rashoda, kao što su rashodi za ublažavanje posledica suše, u uslovima, kada je fiskalni deficit već vrlo visoki i neodrživ, ne može da bude argument za njegovo dodatno povećanje. Umesto povećanja Fiskalnog deficita sredstva za ublažavanje posledica suše trebalo je obezbediti na račun smanjenja drugih rashoda.

Drugi, krupan nedostatak programa fiskalne konsolidacije je u tome što se pretežno oslanja na povećanje prihoda, dok izostaju značajnije uštede na strani rashoda – izuzev u slučaju plata i penzija. Povećanje osnovne stope PDV, akciza, poreza na dobit i dr. generisaće dodatne prihode od oko 1,2% BDP u narednoj godini odnosno od oko 1,5% BDP u srednjem roku. Ocenjuje se da je povećanje poreza bilo neophodno jer je sistemski (strukturni) fiskalni deficit Srbije vrlo visok (preko 4% BDP), pa je njegovo smanjenje isključivo preko smanjenja rashoda malo verovatno (moguće je samo uz smanjenje nominalnog nivoa plata i penzija). Oslanjanje samo na rashode dovodi do relativno sporog smanjenja fiskalnog deficita, zbog čega bi rizik od dužničke krize bio vrlo visok. Važan argument u prilog povećanja poreza u okviru fiskalne konsolidacije je to što će poreske stope i nakon povećanja i dalje biti relativno niske u odnosu na okruženje, što znači da neće ugrožavati međunarodnu konkurentnost Srbije.

Međutim, uspešni programi fiskalne konsolidacije po pravilu se dominantno zasnivaju na smanjenju rashoda

<sup>2</sup> Zbog uporedivosti sa prethodnom godinom, pri poređenju su korišćeni konsolidovani rashodi u koje nisu uključeni doprinosi na račun poslodavaca.

<sup>3</sup> Fiskalni savet (2012)

<sup>4</sup> Aktualna Vlada Hrvatske je povećala PDV neposredno nakon formiranja, a znatno pre rebalansa budžeta što je pozitivno uticalo na fiskalne performanse Republike Hrvatske u 2012. Godini.

države<sup>5</sup>. Tipičan model uspešne konsolidacije zasniva se na jednokratnom povećanju poreza, na samom početku realizacije programa i stalnom značajnom smanjenju javne potrošnje. Suprotno tome, rashodi u Srbiji u poslednjem kvartalu 2012. godine rastu brže od poreza (mada su porezi povećani), dok je njihov pad u narednoj godini nedovoljan.

Smanjenje rashoda u narednoj godini svodi se uglavnom na uštede na platama i penzijama, dok se ostali tekući rashodi (subvencije, rashodi za kupovinu roba i usluga, smanjenje broja zaposlenih u državnom sektoru i dr.), u okviru kojih postoje znatna neproduktivna trošenja ne smanjuju. Mada se na većini ovih rashoda u kratkom roku ne mogu ostvariti znatnije uštede, za dugoročni uspeh programa i za njegovu kredibilnost bilo bi važno da se odmah počne sa smanjivanjem javne potrošnje, a to znači da se: smanje ili ukinu neke subvencije (ukidanje subvencija za novo zapošljavanje, smanjenje subvencija preduzećima u restrukturiranju i komunalnim preduzećima i dr.), smanji broj zaposlenih u javnom sektoru, ostvare određene uštede pri nabavci roba i usluga i dr.

Međutim, bilansno najznačajnije uštede, u kratkom roku, moguće je ostvariti otklanjanjem vertikalne neravnoteže između prihoda i rashoda Republike i lokalnih samouprava, na taj način što bi se neke obaveze prenele sa Republike na lokalne zajednice<sup>6</sup>. Delimičnim prebacivanjem finansiranja plata zaposlenih u osnovnom i srednjem obrazovanju sa Republike na lokalne zajednice, već u 2013. godini bilo bi moguće da se deficit smanji za 20-30 milijardi dinara. Efekat otklanjanja vertikalne neravnoteže bio bi približno jednak efektu povećanja PDV, a da pri tome ne bi ništa koštao građane, nego bi samo država efikasnije preraspodeljivala već postojeće poreze. Ako se ne otkloni vertikalna neravnoteža prihoda i rashoda smanjenje fiskalnog deficita Srbije biće sporo, rast javnog duga značajan i dugotrajan što u pitanje dovodi uspeh celog programa fiskalne konsolidacije. Relativno brzo smanjivanje fiskalnog deficita, koje bi rezultiralo fiskalnom ravnotežom kroz četiri godine, osim što bi fundamentalno doprinelo stabilizaciji javnih finansija Srbije i uticalo na na poboljšanje njenog kreditnog rejtinga, istovremeno bi značilo i ispunjavanje

5 U slučaju Srbije dodatni razlog za smanjenje rashoda je i to što su oni visoki u odnosu na nivo razvijenosti zemlje.

6 Inače netačna je tvrdnja da fiskalnom decentralizacijom nije povećan konsolidovani fiskalni deficit. Prebacivanjem oko 30 mlrd. dinara (neto) sa Republike na lokalne zajednice, deficit Republike je povećan za 30 mlrd, dok je saldo lokalnih zajednica ostao nepromenjen, zbog čega je konsolidovani fiskalni deficit porastao za 30 mlrd. Ovakvi efekti su posledica toga što su obaveze Republike ostale nepromenjene dok su njeni prihodi smanjeni. Na drugoj strani lokalne zajednice su dodatne prihode iskoristile za rast rashoda, što znači da je razlika njihovih prihoda i rashoda ostala nepromenjena. Ovakvo ponašanje lokalnih zajednica je bilo predvidivo, i ono je u skladu sa Fridmanovom tvrdnjom da će država uvek naći rashode da potroši sredstva koja dobije od većih poreza.

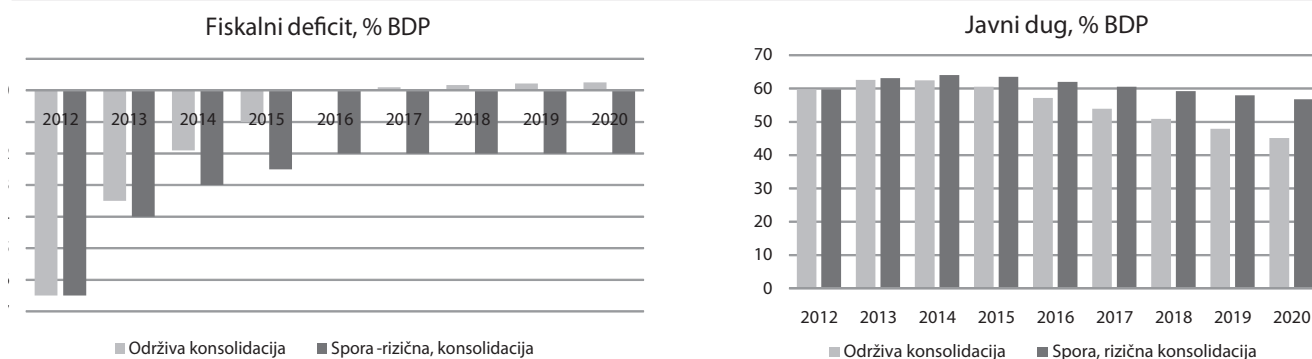
novih, strožijih, kriterijuma EU prema kojima gornja granica za strukturni fiskalni deficit iznosi 0,5% BDP.

Osim toga, neophodno je već tokom ove godine formulisati osnovne pravce reformi sektora glavnih budžetskih potrošača, koje su u dugom roku presudne za održivost javnih finansija Srbije. To podrazumeva pre svega da se usvoji održivi koncept reformi penzijskog sistema, sprovede racionalizacije mreža škola, reši pitanje preduzeća u restrukturiranju kao što je to urađeno sa bankama pre 10 godina, unapredi upravljanje Republičkim i komunalnim javnim preduzećima i dr.

Treća, slabost programa fiskalne konsolidacije, koja proizilazi i prethodnih je u tome što se planira relativno sporo smanjivanje fiskalnog deficita, što znači da će javni dug u odnosu na BDP rasti još najmanje naredne dve-tri godine. Visok iznos sredstava potrebnih za finansiranje fiskalnog deficita i otplatu glavnice dospelih dugova u uslovima niskog kreditnog rejtinga zemlje, nedovoljno kredibilnog programa fiskalne konsolidacije, odsustva aranžmana sa MMF, neizvesnim napretkom ka EU, ozbiljno otvara problem obezbeđenja sredstva za njihovo finansiranje, kao i rast troškova finansiranja. Neophodna sredstva za finansiranje obaveza države i u slučaju snažne konsolidacije su vrlo visoka i iznose oko 1,5 mlrd. evra u periodu septembar-decembar 2012. godine, odnosno 4-5 mlrd. evra u 2013. godini.

Iznos neophodnih sredstava je toliki da je malo verovatno da je navedena sredstva moguće dominantno obezbediti bilateralnim sporazumima Srbije sa drugim državama, bez značajnijeg učešća komercijalnih finansijera. Bilateralna sredstva, mogu, u najboljem slučaju, da posluže za premošćavanje likvidnosti dok se ne postigle sporazum sa MMF i stabilizuje ili poboljša kreditni rejting zemlje. U suprotnom ako se ne postigne sporazum sa MMF, kriza javnog duga je skoro izvesna. Stoga su putanje javnog duga računane za scenario spore fiskalne konsolidacije više računski ilustracija nego realne procene onoga što bi se događalo u stvarnosti. U slučaju spore, nekredibilne konsolidacije koja ne bi imala podršku MMF, fiskalni deficit bi se spontano smanjio jer ne bi imao čime da se finansira, što bi značilo usporavanje rasta javnog duga, ali bi u tom slučaju BDP značajno opao, a dinar deprecirao, pa bi odnos javnog duga prema BDP bio veći nego što je to pokazano na narednom grafikonu.

Jedna od slabosti fiskalne politike nove Vlade je u tome što inače konceptualno dobre mere, kao što je uređenje sistema kvazifiskalnih dažbina, nisu operacionalizovane na način koji bi podržavao fiskalnu konsolidaciju. Ukiđanjem preko 100 kvazifiskalnih dažbina prihodi države će biti smanjeni za oko 10 mlrd. dinara (oko 0,3% BDP), što će pod ostalim nepromenjenim uslovima uti-

**Grafikon 2. Dinamika fiskalnog deficita i javnog duga u alternativnim scenarijima konsolidacije**

cati na povećanje fiskalnog deficita za isti iznos. Uvođenjem kvazifiskalnih dažbina u budžet stvarni gubici će verovatno biti nešto niži, ali će ipak neto bilansni efekat ukidanja dažbina biti negativan. Sa obzirom na razmere krize, i neophodan obim fiskalnog prilagođavanja, neophodno je da se pri realizaciji svih mera fiskalne politike vodi računa o tome da njihov efekat na fiskalni deficit bude bar neutralan, ili da doprinosi njegovom smanjenju. U slučaju ukidanja kvazifiskalnih dažbina kompenzacija za izgubljene prihoda bi se mogla ostvariti povećanjem bilansnog značaja poreza na imovinu ili povećanjem poreza na dobit (videti Lupu u ovom broju QM).

Uprkos navedenim slabostima aktuelne verzije programa fiskalne konsolidacije vraćanje javnih finansija Srbije na održivu putanju nije nemoguća misija, za to je neophodna samo politička volja. Verovatno je potrebna i politička veština da se opravda odustajanje od nekih predizbornih obećanja, kao i da se koriguju loši i neodrživi programi kao što je fiskalna decentralizacija. Neophodno je da se rashodi pri rebalansu smanje za 7-8 mlrd. dinara, što bi se moglo ostvariti odustajanjem od nekih predizbornih obećanja, ukidanjem nekih subvencija i dr.

U okviru budžeta za 2013. godinu neophodno je da se uz već planirane mere štednje na lokalni nivo prebace obaveze od najmanje 20 mlrd. dinara, kao i da se nastavi sa kontinuiranim smanjenjem subvencija, broja zaposlenih u državnom sektoru za 4-5 hiljada godišnje, kao i da se počnu reforme svih sektora glavnih potrošača (penzijskog sistema, obrazovanja, zdravstva i dr.), kao i da se obuzda rast rashoda za kamate obnavljanjem poverenja investitora dr.

## Literatura:

- Arsić, M. (2011) "Analiza predloga o povećanju učesća lokalnih zajednica u porezu na zarade", *Kvartalni monitor*. Br 24, FREN
- Arsić, M., Nojković, A., Randelović, S., Mićković, S. (2012) „Strukturni fiskalni deficit i dinamika javnog duga Srbije“. Centar za izdavačku delatnost, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu (u štampi)
- Baldacci, E., I. Petrova, N. Belhocine, G. Dobrescu i S. Mazraani (2011) "Assessing Fiscal Stress", IMF Working Paper 11/100
- Baussard, J. F, de Castro i M. Salto (2012) "Fiscal multipliers and public Debt Dynamic in consolidation", *Economics Papers 460*, European Commission
- Dobrescu, D. i F. Salman (2011) "Fiscal Policy during Absorbtion Cycles", *Working Paper 11/41*, IMF, Washington
- Eduardo, L. (2010), "Fiscal and External Susstainability", Economic Policy and Debt Department, World Bank
- EU (2011) „Treaty on Stability, Coordination, and Governance in Economic and Monetary Union“
- Fiskalni savet (2012) "Ocena rebalnsa budžeta za 2012. Godinu I predloga zakona sa fiskalnim uticajima"
- Ministarstvo finansija i privrede (2012) "Predlog rebalnsa budžata za 2012. godinu".
- Prescribtero, A. i M. Arnone (2006) „External debt sustainability and domestic debt in Heavily Indebted Poor Countries“. *MPRA Paper No. 1396*.