



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**МЕСЕЧНИ ИЗВЕШТАЈ**

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У АВГУСТУ 2015. ГОДИНЕ

2. октобар 2015. године

**Резиме:**

- Извршење јавних прихода и расхода у првих осам месеци у складу је са претходним прогнозама Фискалног савета да би дефицит опште државе у 2015. години могао да износи око 140 млрд динара (3,5% БДП-а), уместо првобитно планираних 5,9% БДП-а. Од укупно око 2,5 п.п. БДП-а за колико ће дефицит у 2015. години бити мањи од планираног, око 1,5 п.п. БДП-а су добре, трајне уштеде настале првенствено због сузбијања сиве економије, а додатни 1 п.п. последица је изузетно високих (и средњорочно вероватно неодрживих) уплата државних предузећа и агенција у буџет по разним основама, као и кашњења у спровођењу планираних јавних политика (јавне инвестиције). Упркос благом убрзању извршења капиталних расхода у последњим месецима, јавне инвестиције и даље су испод плана за готово 15 млрд динара – што ће на годишњем нивоу довести до економски непожељних уштеда од преко 0,5% БДП-а.
- Крајем 2015. године исцрпљује се највећи део (успешно спроведених) ургентних мера за стабилизацију јавних финансија (смањење плата и пензија, увођење акцизе на струју, полицијске и инспекцијске акције у циљу спречавања пореских утаја и других). У наредним годинама дефицит ће морати првенствено да се смањује по основу спровођења системских реформи (рационализација броја запослених у јавном сектору, реформа Пореске управе, реформа јавних предузећа, решавање судбине предузећа у приватизацији и друго) које се у неким случајевима не спроводе по плану. Због тога смо у овом месечном извештају нешто детаљније анализирали прву од тих средњорочних мера – рационализацију броја запослених у општој држави (буџетском сектору).
- Анализа планиране рационализације броја запослених и њеног спровођења током 2015. указала је на три важна закључка: 1) рационализација броја запослених у 2015. години не спроводи се у потпуности по плану; 2) постављени трогодишњи циљ је преамбициозан и највероватније неостварив; 3) економски не би било ни пожељно да се толико велико смањење броја запослених спроведе у предвиђеном року. Стога, сматрамо да би било добро да се у светлу анализа и практичних проблема који се показују током 2015. још једном преиспитају и умање циљеви за отпуштања до 2017. године. Економски би било оправдано да се нешто боља фискална кретања током 2015. искористе за ублажавање средњорочних циљева за смањење броја запослених у јавном сектору (које се ионако неће десити у планираном броју), уместо за најављено повећање њихових плата (и пензија) крајем 2015. године. Дobar и остварив циљ би, сматрамо, био да уместо планиране рационализације броја запослених до 2017. од око 75.000, укупно умањење броја запослених у општој држави износи 30.000 – 40.000.
- Текућа фискална кретања и даље су нешто боља од планираних – у августу је забележен релативно низак дефицит опште државе од око 5 млрд динара, што је мање у односу на исти месец прошле године приближно за 17 млрд динара. Порески приходи углавном су наплаћени у складу са очекивањима за овај месец (укључујући успостављен тренд побољшане наплате у 2015.), док су непорески приходи ванредно порасли за око 5 млрд динара услед једнократних уплата у буџет по основу добити и дивиденди државних предузећа (ЈП „Пошта Србије“, НИС и неколико локалних јавних предузећа). С друге стране, укупни расходи бележе међугодишњи раст (иако су умањене највеће расходне ставке – плате и пензије), првенствено као резултат повећања капиталних расхода и трошкова камата на јавни дуг.
- Део побољшања фискалних кретања у августу последица је суфицита који је остварио локални ниво власти, пре свега, услед већих прихода од пореза на имовину (боља је наплата, али промењен је и начин обрачуна пореских обавеза). Од почетка године у буџету локалних самоуправа забележен је вишак од преко 10 млрд динара, па ће уместо планираног малог дефицита у 2015. готово извесно поново бити остварен буџетски вишак. Због одређених

мањкавости у фискалном извештавању локалних самоуправа, постоји ризик да је овај позитиван резултат у одређеној мери последица нагомилавања доцњи у плаћању постојећих обавеза (то јест, потцењених расхода). Међутим, како се иста ситуација понавља већ трећу годину за редом (планирани су дефицити а остварује се знатан суфицит), сматрамо да је бар једним делом суфицит локалног нивоа власти трајне природе.

- У септембру је на нивоу Републике остварен мали дефицит од око 3 млрд динара, што је смањење за 12 млрд динара односу на исти месец прошле године. Бољи фискални резултат делом је последица већ описаних позитивних трендова у 2015. години – буџетски издаци за плате и пензије смањени су у очекиваном износу, а бележимо и нешто бољу наплату акциза и ПДВ-а. Званични дефицит републичког буџета је за неколико милијарди мањи од очекиваног услед пребацивања исплате већег дела повраћаја ПДВ-а за октобар. Посебно забрињава изузетно слаба реализација капиталних расхода (мањи су за 3,5 млрд динара у односу на септембар прошле године), чиме је кашњење у односу на годишњи план додатно повећано. Такође, забележени дефицит осетно је мањи услед ванредног раста непореских прихода за око 5 млрд динара, али је природу ових уплата могуће анализирати тек крајем октобра, када буду доступни детаљнији фискални подаци.
- Дуг опште државе смањен је у августу за око 190 млн евра, највећим делом услед позитивног утицаја курсних разлика, и на крају месеца износио је 24,2 млрд евра (73,3% БДП-а). Од почетка године, укупан јавни дуг повећан је за преко 1 млрд евра, од чега је раст за готово 700 млн евра последица номиналног јачања америчког долара у односу на евро за 7%. Захваљујући знатно нижем дефициту од планираног у првих осам месеци, ново задуживање државе било је мање од очекиваног (око 330 млн евра, доминантно путем појачане емисије државних хартија од вредности на домаћем финансијском тржишту). Држава се и у септембру првенствено задуживала продајом обвезница и записа, и по том основу очекујемо нето повећање укупног јавног дуга за око 100 млн евра (на крају месеца износиће готово 24,4 млрд евра).
- Камате по којима се држава задужује у 2015. години бележе оштар пад услед побољшања домаћих економских кретања (ниска инфлација и стабилан девизни курс, као и успешан почетак фискалне консолидације), али и изузетно ниских каматних стопа на светском финансијском тржишту. Последично, доспели скупљи дуг рефинансиран је по знатно повољнијим условима – просечна каматна стопа на државне хартије од вредности смањена је за око 1 п.п. уз продужење њиховог рока доспећа. Иако ће буџетски трошкови за камате наставити да расту и 2016. године (услед повећања јавног дуга био је предвиђен раст за готово 200 млн евра), тренутно задуживање по осетно нижим каматним стопама успориће повећање расхода за камате за око 40 млн евра.
- Постоји простор и за додатне уштеде на расходима за камате – повољни услови за задуживање на светском тржишту пружају могућност да се један део скупог јавног дуга замени кредитима по нижим каматним стопама. Наиме, ефективна каматна стопа на постојећи јавни дуг износи преко 4,5%, што је више од стопе по којој се Србија сада може задужити на финансијском тржишту. Прелиминарна анализа показује да би, под одређеним претпоставкама, на основу замене скупљег дуга могле бити остварене годишње уштеде у просеку од око 50 млн евра. Имајући у виду величину потенцијалних уштеда јасно је да то не може бити основна полуга за оздрављење домаћих јавних финансија, али може представљати важну подршку започетом процесу фискалне консолидације.

## 1. Фискална кретања у августу 2015. године

### 1.1. Дефицит опште државе

У августу је забележен релативно низак дефицит опште државе од 5 млрд динара, што је осетно смањење у поређењу са истим месецом прошле године. Августовски дефицит опште државе износио је око 5 млрд динара, што је за приближно 17 млрд динара мање у поређењу са истим месецом прошле године. Бољи фискални резултат остварен је захваљујући међугодишњем расту јавних прихода за преко 19 млрд динара, док је у супротном смеру деловало повећање укупних јавних расхода за нешто мање од 3 млрд динара. Снажан раст јавних прихода, међутим, није у потпуности трајне природе, већ је добрим делом последица дејства календарских и једнократних чинилаца. Приходи од акциза забележили су међугодишњи раст од готово 9 млрд динара доминантно услед изостанка друге уплате у августу прошле године (последњи дан у месецу био је нерадан). Како су ове године регуларно извршене обе уплате акциза, међугодишње поређење није ни оправдано. Такође, у августу ове године извршене су и једнократне уплате дивиденди и добити предузећа у државном власништву (ЈП „Пошта Србије“, НИС и локална јавна предузећа), што је довело до ванредног повећања непореских прихода за око 5 млрд динара. Уколико уклонимо дејство привремених фактора, процењујемо да је у августу дошло до повећања пореских прихода за неколико милијарди динара (пре свих акциза и ПДВ-а), највероватније као последица њихове ефикасније наплате и сузбијања сиве економије.

- **Посматрано по нивоима власти, републички буџет био је у мањку од око 7 млрд динара, док су остали нивои власти збирно забележили суфицит од 2 млрд динара.** Дефицит буџета Републике је за око 15 млрд мањи у односу на август прошле године, под утицајем истих чинилаца који су допринели међугодишњем смањењу дефицита опште државе (највеће промене десиле су се на приходима републичког буџета). Локални ниво власти забележио је суфицит од 1,7 млрд динара, што је за 1 млрд динара бољи резултат него прошле године, услед промене обрачуна пореза на имовину и последичног повећања ових прихода. ЈП „Путеви Србије” и „Коридори Србије” збирно су остварили мали дефицит од 0,4 млрд динара, једнак прошлогодишњем. Фондови обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО) остварили су привремени суфицит од 0,8 млрд динара.
- **Локални ниво власти је у првих осам месеци ове године забележио суфицит од преко 10 млрд динара, па ће и ове године извесно остварити позитиван фискални резултат.** Суфицит у буџету локалних самоуправа представља редовну појаву током 2015. године, па тако и августовски буџетски вишак од 1,7 млрд динара није изненађење. Збирно, у првих осам месеци остварен је суфицит од 10,4 млрд динара и сасвим је извесно да ће локални ниво власти, уместо планираног дефицита од 6,7 млрд динара, у 2015. години забележити позитиван фискални резултат. Штавише, слично се десило и у 2013. и 2014. години – уместо планираног малог дефицита остварени су суфицити од око 10 млрд динара, односно 8 млрд динара. Фискални савет је у више наврата скретао пажњу на одређене мањкавости у фискалном извештавању локалних власти (одсуство механизма контроле фискалних података који се достављају Министарству финансија, као и свеобухватне евиденције доцњи у плаћању), услед чега је могуће да приказани суфицит није у потпуности реалан.<sup>1</sup> Међутим, имајући у виду да се иста ситуација

<sup>1</sup> У случају да локалне самоуправе акумулирају доцње услед кашњења у плаћању насталих обавеза, приказани расходи су мањи од стварних, а на тај начин постојећи суфицит у буџету је прецењен.

понавља већ трећу годину за редом, оправдано је претпоставити да је бар један део позитивног фискалног резултата локалних самоуправа трајне природе.<sup>2</sup>

**Дефицит опште државе у августу био је знатно мањи и од прогнозе Фискалног савета у извештају о фискалним кретањима у јулу, већим делом услед непредвидивих околности.** У месечном извештају о фискалним кретањима у јулу 2015. године проценили смо да ће укупан дефицит у августу износити око 20 млрд динара, док је стварно забележени мањак био знатно мањи (износио је 5 млрд динара). Приликом израде пројекције претпостављено је да ће бити извршен целокупан повраћај ПДВ-а, међутим, одлагање повраћаја ПДВ-а у износу од око 3 млрд динара за септембар привремено је повећало августовске приходе и тако умањило дефицит. Такође, нисмо узели у обзир ни ванредне уплате непореских прихода у износу од око 5 млрд динара, будући да датум уплате добити и дивиденди у буџет зависи од дискреционе одлуке државних предузећа (а самим тим је и њихова динамика непредвидива). Остатак одступања наше процене од забележеног дефицита последица је коришћења релативно конзервативних претпоставки у пројекцији појединих јавних прихода и расхода – приходи од акциза надмашили су очекивања за приближно 3 млрд динара, док су у сличном износу расходи за отплату активираних гаранција, робу и услуге и социјална давања били мањи од очекиваних.

## 1.2. Приходи опште државе

**Приходи опште државе у августу премашили су уобичајени износ за овај месец, доминантно услед већих примања по основу непореских прихода.** Укупни јавни приходи реализовани су у износу од око 141 млрд динара, што је изнад очекиваног нивоа за 8 – 9 млрд динара. Основни разлог већих примања буџета био је неочекивани раст непореских прихода по основу једнократних уплата дивиденди и дела добити предузећа у државном власништву (око 5 млрд динара). Такође, и порески приходи наплаћени су у нешто већем износу услед пребацивања дела повраћаја ПДВ-а за септембар, као и благог побољшања наплате прихода од ПДВ-а и акциза.

- **Ванредно високи непорески приходи у августу највећим делом резултат су уплата дивиденди предузећа у државном власништву.** Непорески приходи у августу наплаћени су у износу од преко 18 млрд динара, што је осетно више од просека за овај месец (око 11 млрд динара). Мањи део међугодишњег раста ових прихода (око 1,8 млрд динара) био је и очекиван, будући да се уплате у буџет по основу законског смањења плата у јавним предузећима и локалним самоуправама третирају као непорески приход. Преостали део повећања непореских прихода ванредног је карактера и резултат уплата дивиденди и дела добити предузећа у државном власништву. Наиме, ЈП „Поште Србије“ уплатило је у републички буџет 1,8 млрд динара на име дела добити, док су по основу дивиденди НИС-а остварена примања у износу од 2,3 млрд динара. Додатно, и локална јавна предузећа уплатила су део остварене добити (око 1 млрд динара) у корист буџета града у чијој су надлежности.
- **Приходи од ПДВ-а у износу од око 34 млрд динара премашили су очекивања, углавном услед изостанка целокупног повраћаја ПДВ-а.** У августу није извршен целокупан повраћај ПДВ-а, већ је исплата једног дела (3 – 4 млрд динара према процени Фискалног савета) одложена за почетак септембра. Самим тим, августовски приходи

<sup>2</sup> На овој претпоставци темеље се и планиране измене Закона о финансирању локалне самоуправе које би (делом) требало да ступе на снагу од почетка 2016. године (потпуна примена новог Закона требало би почне од 2017. године). Новину у закону представљаће смањење трансфера које локални ниво власти добија из буџета Републике у циљу успостављања фискалне равнотеже између буџета локалних самоуправа које остварују суфицит, односно републичког буџета који бележи дефиците.

били су нешто изнад уобичајеног нивоа, али би из истог разлога септембарски приходи од ПДВ-а могли бити мало испод просека за тај месец (уколико се слично пребацавање обавеза не понови). Напомињемо, међутим, да су приходи од ПДВ-а благо порасли и када искључимо утицај одлагања исплате повраћаја, по свој прилици као резултат нешто ефикасније наплате.

- **Остали порески приходи у августу бележе очекивани раст у односу на претходне месеце услед уплате пореза на имовину која се врши тромесечно.** Остали порески приходи наплаћени су у износу од готово 9 млрд динара, што је осетно више у поређењу с претходним месецима. Највећи део овог износа представљају уплате пореза на имовину (око 7 млрд динара) који се плаћа тромесечно, а законски рок за измирење пореских обавеза за трећи квартал истекао је средином августа. У поређењу са наплаћеним порезом за прва два квартала у фебруару и мају (просечно по 5,5 млрд динара), августовски износ био је знатно већи, што је сагласно са претходним прогнозама Фискалног савета.<sup>3</sup> Наиме, од почетка 2015. године ступиле су на снагу одређене измене у начину обрачуна пореза на имовину, од којих се и очекивало да ће довести до повећања ових прихода – формиране су нове пореске зоне, а просечне цене некретнина, на основу којих се обрачунава порез, кориговане су у складу са тржишним кретањима. Међутим, услед закаснелих достава нових пореских решења, тек у августу уплате пореза на имовину вршене су у складу с поменутих изменама, па је самим тим у овом месецу и наплаћен рекордно висок износ.

### 1.3. Расходи опште државе

У августу је настављен тренд међугодишњег повећања укупних расхода (који је започео у јуну), упркос смањењу највећих буџетских ставки – пензија и плата. Расходи опште државе у августу износили су 146 млрд динара, што је за готово 3 млрд динара више него у истом месецу претходне године. Августовски издаци за запослене очекивано су били мањи за око 4 млрд динара, али су остали трошкови државе (пре свих капитални расходи, камате и расходи за робу и услуге) повећани укупно за готово 7 млрд динара. Међугодишње повећање расхода у последњих неколико месеци, међутим, не представља трајно погоршање фискалних токова, већ је највероватније последица надокнађивања кашњења у извршавању појединих обавеза државе које смо евидентирали у првој половини године (на пример, јавних инвестиција).

- **Као што је и било очекивано, највеће буџетске уштеде у односу на исти месец прошле године остварене су на расходима за запослене – око 4 млрд динара.** Укупни издаци за запослене у првих осам месеци били су за 10,7% мањи у односу на исти период прошле године, а сличан тренд забележен је и у августу.<sup>4</sup> Највећи део овог умањења фонда плата последица је законског смањења зарада у јавном сектору већих од 25.000 динара (за 9 – 9,5 п.п). Преостало смањење од око 1,5 п.п. резултат је дејства других чинилаца, попут замрзавања запошљавања, повећаног природног одлива запослених у пензију на крају прошле године (услед поштравања услова за пензионисање од 1. јануара 2015. године), промене начина обрачуна минулог рада, укидања додатка на плату по основу сменског рада и других. Досадашње извршење ових расхода било је у границама буџетираног оквира за 2015. годину, али са битно лошијом структуром у односу на план. Наиме, иако су биле планиране уштеде по основу рационализације броја

<sup>3</sup> Видети месечни извештај: [Фискална кретања у мају 2015. године](#), 29. јун 2015. године.

<sup>4</sup> Подаци о расходима за запослене у јулу и августу кориговани су навише за по 1 млрд динара, будући да се део расхода запослене у здравству прво књижи на расходима за робу и услуге, а затим тромесечно прераспоређује на позицију расхода за запослене (што ће бити видљиво у септембарским подацима).

запослених у јавном сектору, августовски фискални подаци указују на то да отпуштања практично нису ни почела. На тај начин, укупни расходи за запослене могли би бити и мањи од плана за 2 – 3 млрд динара, јер ће изостанак уштеда на платама по основу смањења броја запослених (око 5 млрд динара) бити више него надомештен мањим издацима за отпремнине (за око 7 млрд динара).<sup>5</sup>

- **Августовско убрзање извршења капиталних расхода охрабрује, али је њихова реализација од почетка године и даље мања од плана за готово 15 млрд динара.** Капитални издаци опште државе износили су у августу 8,8 млрд динара, што је изнад месечног просека у 2015. години за око 2 млрд динара и за готово 4 млрд динара више него у истом месецу прошле године. Посматрано по нивоима власти, највећи раст капиталних расхода бележимо у буџету Републике (за готово 3 млрд динара), а настављен је и тренд појачаног инвестирања државе у путну инфраструктуру (што се реализује посредством ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“) за око 0,5 млрд динара. Међутим, упркос видном расту инвестиција у последњих неколико месеци, укупно извршење у првих осам месеци је за готово 15 млрд мање од очекиваног (само 55 млрд динара уместо приближно 70 млрд динара, колико се могло очекивати на основу буџетског плана и уобичајене динамике у истом периоду претходних година). Иако је у мањој мери приметно одступање износа инвестиција у путну инфраструктуру, и даље је најпроблематичнија реализација капиталних расхода из републичког буџета. Наиме, претходних година њихово извршење закључно са августом износило је барем 50% буџетираног износа, док је тренутно извршење у 2015. години непуних 30% у односу на план (око 13 млрд динара).
- **Расходи за камате повећани су за 2,7 млрд у односу на август прошле године углавном услед плаћања доспеле камате на кредит од Уједињених Арапских Емирата.** Вишегодишњи раст буџетских издвајања за отплату камата директна је последица снажног повећања јавног дуга, док њихова месечна динамика превасходно зависи од доспећа појединачно највећих дугова (попут плаћања купона емитованих еврообвезница). У августу су трошкови за камате на јавни дуг износили око 11 млрд динара, што је за 2,7 млрд динара више него у истом месецу прошле године. Готово половина овог повећања последица је плаћања камате на кредит Уједињених Арапских Емирата, чија је отплата почела од фебруара ове године. Подсећамо, реч је о кредиту у износу од 1 млрд долара по каматној стопи од 2% годишње, а која се исплаћује шестомесечно – у фебруару и августу до доспећа главнице 2024. године.

#### 1.4. Дуг опште државе

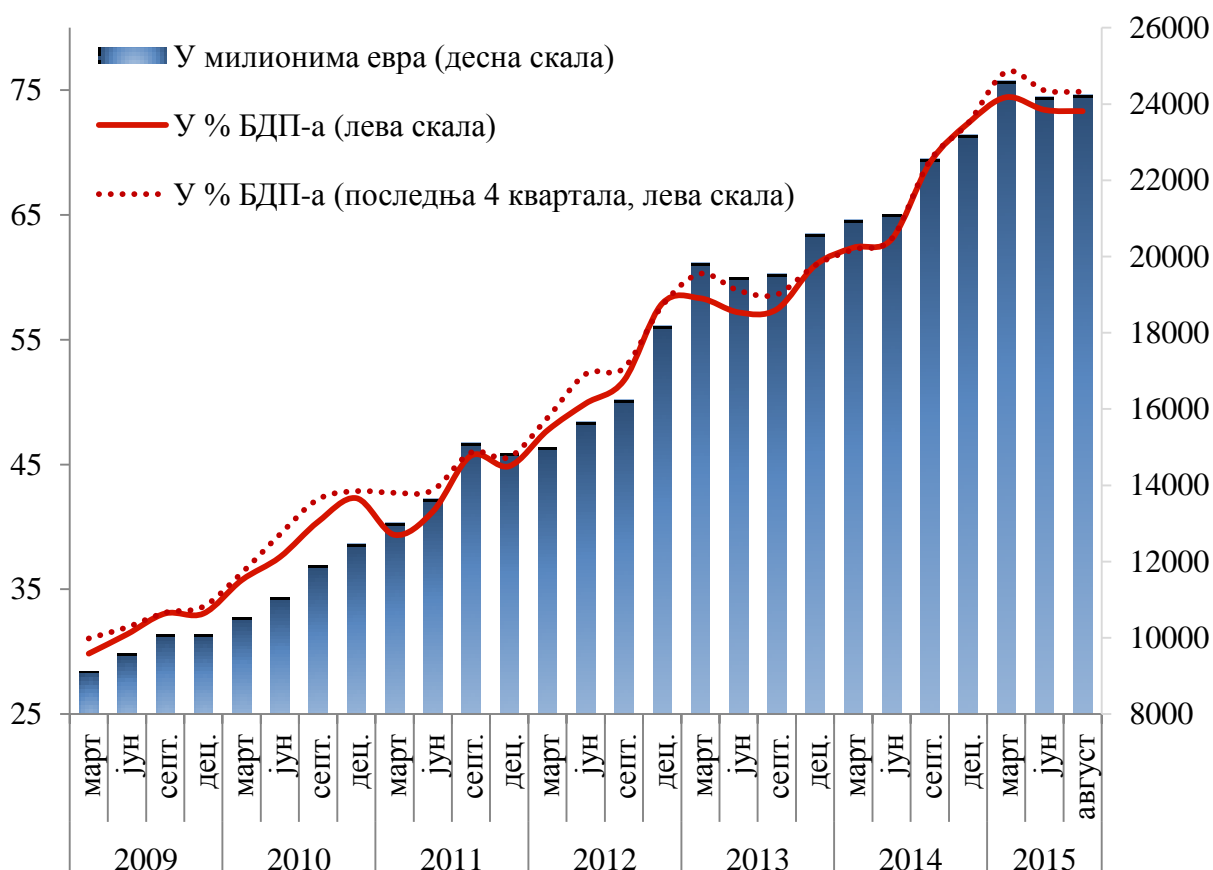
Дуг опште државе смањен је у августу за око 190 млн евра и износио је 24,2 млрд евра (73,3% БДП-а).<sup>6</sup> Августовско смањење дуга опште државе у највећој мери последица је повољног кретања девизних курсева – амерички долар номинално је ослабио у односу на евро за 2,5%, што се одразило на смањење укупног јавног дуга за готово 210 млн евра. Уколико изузмемо утицај курсних разлика и посматрамо само ново задуживање и отплату доспелих обавеза у овом месецу, задуженост државе заправо је повећана за око 20 млн евра. Наиме, у августу је повучен кредит Светске банке за подршку буџету у износу од

<sup>5</sup> Рационализацију запослености у јавном сектору детаљно смо анализирали у четвртном поглављу овог извештаја: “Рационализација броја запослених – да ли и за колико променити циљеве?”

<sup>6</sup> За обрачун дуга опште државе у процентима БДП-а користимо процењени номинални БДП у 2015. години (3975 млрд динара). Алтернативни приступ подразумева стављање у однос дуга опште државе и стварно оствареног БДП-а у последња четири квартала, и у том случају укупан јавни дуг на крају августа нешто је већи и износи готово 75% БДП-а.

око 90 млн евра, који је намењен финансирању трошкова завршетка приватизације државних предузећа (превасходно за исплату социјалног програма радницима који ће у том процесу остати без посла). С друге стране, према осталим домаћим и иностраним кредиторима држава се нето раздужила у износу од око 70 млн евра. Од тога, обавезе по основу гарантованих кредита јавним предузећима и локалном нивоу власти смањене су за око 20 млн евра, при чему половину овог износа представљају активирани гаранције које су отплаћене средствима републичког буџета и укључене су у дефицит.

**Графикон 1: Јавни дуг Републике Србије, март 2009 – август 2015. године**



Извор: Управа за јавни дуг, обрачун Фискалног савета

**У првих осам месеци 2015. године дуг опште државе повећан је за преко 1 млрд евра, претежно услед неповољног утицаја курсних разлика.** Јачање долара у односу на ево од почетка године имало је изразито негативан утицај на ниво задужености Републике Србије услед неповољне валутне структуре јавног дуга (приближно трећину свих обавеза чине доларски кредити). Наиме, номинална апрецијација долара у односу на заједничку европску валуту за више од 7% директно се одразила на повећање дуга опште државе за готово 700 млн евра. Остатак пораста јавног дуга од 330 млн евра последица је новог задуживања, углавном продајом државних записа и обвезница на домаћем финансијском тржишту. Захваљујући успешном спровођењу прве фазе фискалне консолидације и дефициту опште државе који је био осетно нижи од плана (закључно са августом износио је приближно 45 млрд динара), прираст јавног дуга по основу новог задуживања у овом периоду био је мањи од очекиваног. Додатно, како је забележени фискални дефицит био већи од нето задуживања, део текућих обавеза државе (око 50 млн евра) финансиран је смањењем њених депозита, што је такође благо успорило раст јавног дуга. У августу није било знатније промене износа државних депозита будући да је забележен релативно низак



фискални дефицит (око 5 млрд динара), што је приближно једнако оствареним нето примањима буџета по свим изворима финансирања.

**У септембру очекујемо повећање дуга опште државе за око 100 млн евра као резултат појачаног задуживања на домаћем финансијском тржишту.** На укупно пет аукција државних обвезница и записа организованих у септембру држава се задужила у износу од око 430 млн евра, што је за 240 млн више него што је било потребно за рефинансирање доспелих хартија од вредности. Део прикупљених новчаних средстава искоришћен је за отплату осталог доспелог јавног дуга; међутим, процењујемо да ће по овом основу укупан дуг ипак бити повећан у септембру за око 100 млн евра. Имајући у виду очекивано извршење републичког буџета у септембру, око половине овог износа биће искоришћена за финансирање буџетског дефицита, док ће остатак повећати државне депозите. На крају месеца, дуг опште државе износиће око 24,4 млрд евра односно 73,6% БДП-а.

**У 2015. години бележимо осетан пад цене задуживања државе услед побољшања домаћих економских кретања, али и изузетно ниских камата на светском финансијском тржишту.** Од почетка године приметна је тенденција пада каматних стопа по којима се држава задужује на домаћем финансијском тржишту, што се одразило на смањење просечне каматне стопе на државне хартије од вредности, приближно за 1 процентни поен у односу на 2014. годину (видети графикон 2).<sup>7</sup> Од домаћих чинилаца који су битно допринели оваквом тренду издвајамо изузетно ниску инфлацију (која је већ осамнаест месеци испод циљаног коридора НБС), стабилан курс динара према еврџу, као и успешан почетак фискалне консолидације која је подржана аранжманом са ММФ-ом (што је читавом програму дало међународни кредибилитет). Боље стање домаћих јавних финансија и стабилно макроекономско окружење, по свој прилици, довело су до благог смањења ризика земље. То потврђује и кретање приноса на еврообвезнице које је Србија емитовала на светском тржишту, где је у последњих неколико месеци остварено релативно побољшање у односу на земље у окружењу. Напомињемо, међутим, да су приноси на српске еврообвезнице и даље међу највишим у региону Централне и Југоисточне Европе (уз Хрватску), што указује на то да инвеститори и даље перципирају Србију као ризичнију земљу за улагање. Такође, паду цене задуживања на домаћем финансијском тржишту допринеле су и историјски ниске тржишне каматне стопе у Еврозони, које су од почетка спровођења програма квантитативних олакшица Европске централне банке, достигле негативне вредности. Последично, инострани инвеститори у потрази за већим приносима повећали су тражњу за обвезницама и записима на финансијским тржиштима у већини земаља региона (па и у Србији), што је створило простор за умерено смањење каматних стопа.

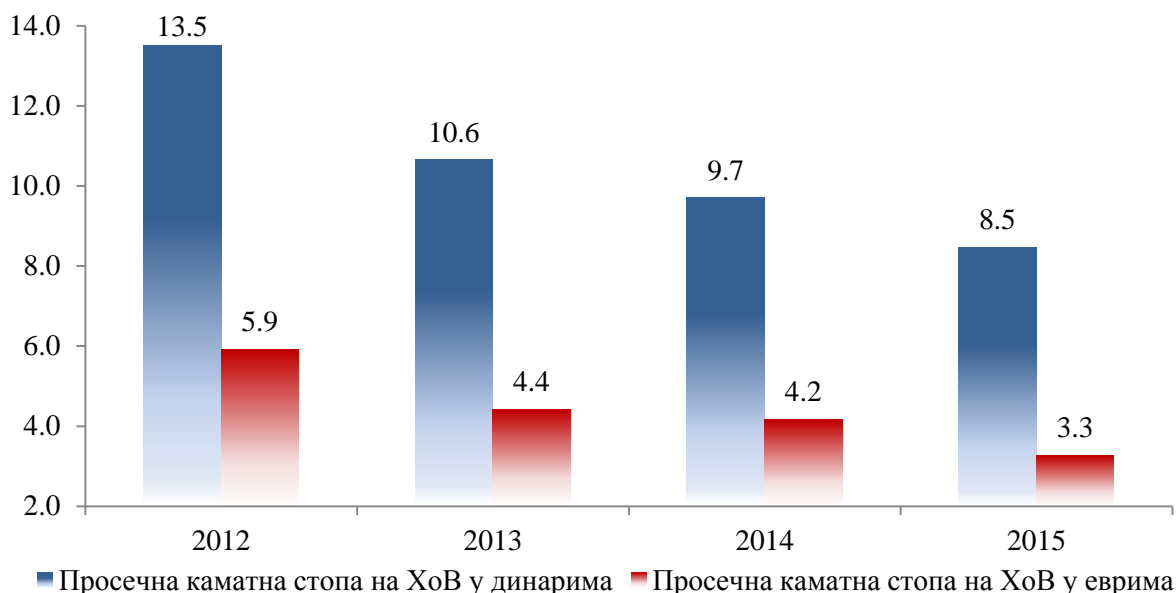
**Процењујемо да ће задуживање по повољнијим условима у 2015. години донети буџетске уштеде на расходима за камате у следећој години од око 5 млрд динара.** Буџетски издаци за камате снажно су повећани у претходних неколико година (у 2015. години достићи ће износ од око 1,1 млрд евра), као директна последица убрзаног раста укупног јавног дуга. Будући да раст дуга државе неће бити заустављен ни у 2015. години, по том основу предвиђено је и повећање расхода за камате за 23 – 24 млрд динара у следећој години.<sup>8</sup> Међутим, чињеница да ће замена доспелих (и скупљих) дугова ове године бити извршена по знатно повољнијим условима успориће раст буџетских трошкова за камате, процењујемо за око 5 млрд динара. Потребно је истаћи да ће као последица мањег

<sup>7</sup> Реч је о пондерисаној просечној стопи приноса на новоиздате хартије од вредности, при чему као пондере користимо номиналну вредност продатих записа и обвезница.

<sup>8</sup> Документ Владе Републике Србије: „Фискална стратегија за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину“, јануар 2015. године

фискалног дефицита у 2015. години у односу на план и јавни дуг на крају године вероватно бити нешто мањи од претходних процена, што би такође могло допринети споријем расту расхода за камате. Узимајући у обзир дејство оба чиниоца укупни издаци за камате у 2016. години могли би бити већи у односу на ову годину за око 15 млрд динара (што одговара уштедама од 7 до 8 млрд динара у односу на претходне прогнозе).

**Графикон 2: Просечне стопе приноса (у %) на новоиздате хартије од вредности**



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података НБС

**Постоји простор за додатне уштеде на расходима за камате – рефинансирањем постојећих скупих кредита доступним јефтинијим изворима финансирања.** Тренутно повољни услови за задуживање на светском финансијском тржишту отварају могућност да се један део скупог јавног дуга рефинансира кредитима по нижим каматним стопама. Наиме, услед задуживања по релативно неповољним условима у претходних неколико година, ефективна каматна стопа на постојећи јавни дуг премашила је 4,5% – а то је више од каматне стопе по којој се Србија тренутно може задуживати на тржишту. Додатно, у случају да се Телеком приватизује (а половина прихода од продаје искористи за превремено враћање дугова, како је најављено), или договори други део кредита Уједињених Арапских Емирата по стопи од око 2% годишње, обезбедили би се још јефтинији извори рефинансирања, а тако и веће уштеде на расходима за камате. Прелиминарна анализа показује да је вредност релативно скупих кредита са каматном стопом између 4% и 8% око 2 млрд евра (попут дуга према Лондонском клубу поверилаца 6,75%, затим гарантовани кредити чију је отплату већ преузела држава, каматне стопе 5 – 8% и други, без еврообвезница). У зависности од извора финансирања превремене отплате дуга (бескаматни приход од приватизације, тржишно задуживање или неки други), процењујемо да би у средњем року могле бити остварене годишње уштеде на расходима за камате у просеку од око 50 млн евра (што је у трогодишњем периоду 150 млн евра или приближно 0,5% БДП-а).<sup>9</sup> Имајући у виду величину могућег ефекта, јасно је да замена скупљег дуга јефтинијим не може бити основна полуга за оздрављење домаћих јавних финансија. Она, међутим, може бити важна подршка започетом процесу фискалне консолидације.

<sup>9</sup> Потенцијалне уштеде добијене су на основу претпоставке да би трећина средстава могла бити обезбеђена продајом Телекома а остатак задуживањем по актуелној каматној стопи на светском тржишту.

## 2. Очекивано извршење буџета Републике у септембру 2015. године

Дефицит буџета Републике у септембру износио је нешто преко 3 млрд динара и за 12 млрд динара мањи је у односу на прошлогодишњи септембар. Септембарски мањак у буџету Републике осетно је мањи у односу на исти месец прошле године, преваходно услед смањења расхода (за око 9 млрд динара). Као и у већем делу ове године, основни извори уштеда били су очекивано мањи издаци за плате и пензије, али и веома слабо извршење капиталних расхода. На приходној страни републичког буџета такође се уочавају већ раније описани трендови – наплата пореских прихода (пре свега акциза и ПДВ-а) благо је побољшана, али и новог ванредног повећања непореских прихода (за анализу ових уплата у буџет неопходни су детаљнији фискални подаци који ће бити доступни крајем октобра).

- **Укупни приходи републичког буџета у септембру износили су око 80 млрд динара, што је благо повећање у поређењу са истим месецом прошле године.** Приходи републичког буџета у септембру бележе међугодишњи раст за око 3 млрд динара, првенствено услед неочекиваног повећања непореских прихода у износу од готово 5 млрд динара. Наплаћени приходи од акциза били су мањи за преко 2 млрд динара, али би требало имати у виду да је прошле године извршена додатна уплата акциза услед распореда нерадних дана. Приходи од ПДВ-а повећани су за око 3 млрд динара у односу на исти месец прошле године – већим делом привремено, као резултат одлагања исплате повраћаја ПДВ-а за почетак октобра. Када искључимо дејство поменутих календарских и привремених фактора на износ наплаћених акциза и ПДВ-а, у септембру ипак уочавамо наставак тренда нешто боље наплате ових пореских прихода.
- **Извршење републичких расхода у септембру износило је око 84 млрд динара, што је смањење у односу на прошлогодишњи ниво у овом месецу за око 9 млрд динара.** После два месеца међугодишњег повећања републичких расхода (иако су умањени издаци за плате и пензије), у септембру бележимо међугодишње смањење укупних расхода Републике за око 9 млрд динара. Део оствареног смањења расхода последица је очекивано мањих издатака за плате и пензије, али основни извор уштеда представља изразито ниско извршење капиталних расхода. Наиме, прошле године у септембру капитални расходи износили су приближно 5 млрд динара, док је овогодишње септембарско извршење само 1,5 млрд динара (без пројектних зајмова). Ово смањење капиталних расхода на нивоу Републике највероватније ће се негативно одразити и на укупан износ јавних инвестиција на нивоу опште државе, што ће значити заустављање тренда ефикаснијег инвестирања државе који смо уочили током летњих месеци.

### 3. Прогнозе фискалних кретања до краја 2015. године

**Задржавамо претходно дату прогнозу дефицита опште државе у 2015. – он ће највероватније износити 135 – 140 млрд динара (око 3,5% БДП-а).** Фискални резултат у остварен у првих осам месеци недвосмислено указује на то да ће дефицит опште државе бити знатно мањи од планираних 230 млрд динара или 5,9% БДП-а. На основу анализе досадашњих кретања јавних прихода и расхода процењујемо да ће смањење фискалног дефицита у односу на план износити 90 – 100 млрд динара (око 2,4% БДП-а), при чему још једном напомињемо да ово смањење чине две компоненте. *Прва*, одрживо умањење дефицита углавном услед побољшане наплате пореских прихода и увођења акцизе на струју (око 1,4% БДП-а); и *друга*, – привремено смањење због неочекивано великих (и средњорочно неодрживих) уплата државних предузећа и агенција у буџет, као и кашњења у реализацији планираних економских политика (ниске јавне инвестиције, кашњење у решавању статуса предузећа у приватизацији и одложен почетак отпуштања у јавном сектору). Имајући у виду да ће утицај привремених чинилаца на смањење дефицита бити исцрпљен већ следеће године (у складу с трогодишњим планом фискалне политике), оцењујемо да је права мера фискалног дефицита у 2015. години заправо око 4,5% БДП-а, иако ће он формално бити мањи за додатни 1 п.п. БДП-а.

**Процењујемо да ће укупни приходи опште државе у 2015. години премашити буџетом планирани износ за 60 – 65 млрд динара.** Буџетским планом за 2015. годину предвиђени су јавни приходи у износу од 1.598,8 млрд динара, али на основу реализације у првих осам месеци процењујемо да ће план бити надмашен за 60 – 65 млрд динара.

- **Порески приходи биће већи за 45 – 50 млрд динара у односу на буџетски план, услед евидентног раста наплате већине најважнијих пореских облика.** Највеће одступање очекује се код прихода од акциза (око 15 млрд динара), првенствено као резултат успешно спроведених антиевазионих мера у производњи и промету дуванских производа, али и нафтних деривата. Приходи од ПДВ-а могли би бити већи од буџетираних за 10 – 15 млрд динара услед њиховог конзервативног планирања при изради иницијалног буџета, али и већ поменуте боље наплате акциза.<sup>10</sup> У сличном износу (око 10 млрд динара) план ће премашити и наплаћени доприноси за социјално осигурање као последица благог побољшања макроекономских кретања (просечна зарада и формална запосленост били су већи од претпоставки коришћених при изради буџета). Преостали порески облици збирно ће допринети повећању укупних јавних прихода за око 10 млрд динара.
- **Очекујемо да ће укупни непорески приходи у овој години бити за око 15 млрд динара већи од буџетираног износа.** Редовни непорески приходи реализују се потпуно у складу са очекивањима. Међутим, једно од основних обележја фискалних кретања у досадашњем делу 2015. године јесте снажан (и неочекиван) раст ванредних непореских прихода. Основни разлог томе биле су уплате добити и дивиденди државних предузећа у знатно већем износу од плана (али и у односу на претходне године). Наиме, већ до августа је по овом основу у буџет уплаћено преко 20 млрд динара, иако је за целу годину био планиран износ од око 15 млрд динара.<sup>11</sup> Додатно, и остали ванредни приходи премаше план за око 10 млрд динара, превасходно услед једнократне уплате ЕПС-а у буџет по основу заосталих дуговања према држави у износу од 7,4 млрд динара.

<sup>10</sup> Боља наплата акциза аутоматски повлачи и повећање прихода од ПДВ-а: свака милијарда динара додатних прихода од акциза на нафтне деривате доноси 0,45 млрд динара прихода од ПДВ-а, док једна милијарда додатних прихода од акциза на дуван доприноси расту прихода од ПДВ-а за готово 0,3 млрд динара.

<sup>11</sup> До краја године не очекујемо даљи раст прихода по основу добити и дивиденди државних предузећа, иако не искључујемо могућност појединих уплата, додуше, у мањим износима.

Извршење расхода опште државе у првих осам месеци указује на то да би државна потрошња могла бити мања у односу на план за 30 – 35 млрд динара. Буџетски план за 2015. годину предвиђао је укупне расходе опште државе на нивоу од 1.830,7 млрд динара, али на основу њиховог досадашњег извршења процењујемо да ће бити осетно мањи и износити приближно 1.800 млрд динара. Ипак, расходи мањи од плана углавном нису резултат планске штедње и рационалнијег трошења државе, већ кашњења у спровођењу планираних јавних политика. Највеће подбацивање (15 – 20 млрд динара) очекујемо на позицији капиталних расхода, и то под претпоставком да ће се до краја године додатно појачати тренд нешто боље реализације из последњих неколико месеци. Расходи за робу и услуге би такође могли бити мањи за преко 5 млрд динара, имајући у виду нешто мање извршење од уобичајеног закључно са августом. Такође, иако је од јуна дошло до интензивирања планиране исплате отпремнина радницима у предузећима у процесу приватизације, услед почетног кашњења у решавању статуса ових предузећа могуће су уштеде на социјалним издацима од око 5 млрд динара.

Табела 1: Прогнозирани јавни приходи и расходи у 2015. години

	Буџетирани износ	Прогноза за 2015. годину	Очекивано одступање у односу на план
<i>у млрд динара</i>			
<b>I ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	<b>1.598,8</b>	<b>1.660,0</b>	<b>већи од плана за 60 - 65</b>
1. Порески приходи	1.400,0	1.446,5	већи од плана за око 45
Порез на доходак	141,3	144,0	нешто већи од плана
Порез на добит	76,0	64,0	мањи од плана за око 10
ПДВ	399,4	412,0	већи од плана за око 10-15
Акцизе*	215,7	230,0	већи од плана за око 15
Царине	29,2	33,5	нешто већи од плана
Доприноси	484,1	498,0	већи од плана за око 10
Остали порески приходи	54,3	65,0	већи од плана за око 10
2. Непорески приходи	189,6	205,0	већи од плана за око 10-15
3. Донације	9,3	8,0	према плану
<b>II ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>1.830,7</b>	<b>1.798,3</b>	<b>мањи од плана за 30 - 35</b>
1. Текући расходи	1.674,5	1.660,0	мањи од плана за 15
Расходи за запослене	423,7	424,0	према плану
Куповина роба и услуга	255,9	250,0	мањи од плана за 5 - 10
Отплата камата	137,5	135,0	нешто мањи од плана
Субвенције	104,2	104,0	према плану
Социјална помоћ и трансфери	705,9	700,0	мањи од плана за око 5
од чега: Пензије	491,4	491,0	према плану
Остали текући расходи	47,3	47,0	према плану
2. Капитални расходи**	122,9	105,0	мањи од плана за 15-20
3. Буџетске позајмице	2,6	2,6	према плану
4. Активирани гаранције	30,7	30,7	према плану
<b>III ФИСКАЛНИ ДЕФИЦИТ</b>	<b>-231,9</b>	<b>-135,8</b>	<b>мањи од плана за 90 - 100</b>
* За разлику од иницијалног буџета, прогноза за 2015. годину обухвата и приходе од уведене акцизе на струју			
** Са пројектним зајмовима			

#### 4. Рационализација броја запослених – да ли и за колико променити циљеве?

Мало је вероватно да ће се остварити амбициозно планирано смањење броја запослених у општој држави до 2017. године за око 15% – на то указује одступање од плана већ у 2015, а на исти закључак упућују и различите компаративне анализе. Фискална консолидација након 2015. прелази у своју другу фазу у којој би њен фокус требало да се помери са ургентних мера (смањења пензија и плата, увођења акциза на струју, полицијских и инспекцијских акција усмерених на шверц дуванских производа и нафтних деривата и друго) на системске реформе (рационализација броја запослених у општој држави, реформа Пореске управе, реформа јавних предузећа, решавање судбине предузећа у приватизацији и друго). Једна од кључних планираних мера за умањење фискалног дефицита у средњем року јесте смањење броја запослених у општој држави за око 15% у периоду 2015 – 2017. године. Фискални савет је због тога анализирао прве резултате спровођења рационализације броја запослених током 2015. и могуће перспективе до 2017. године. Анализом смо дошли до три закључка: 1) рационализација броја запослених у 2015. години се не спроводи у потпуности по плану; 2) постављени трогодишњи циљ је преамбициозан и највероватније неостварив; 3) економски не би било ни пожељно да се толико велико смањење броја запослених спроведе у предвиђеном року. Стога, сматрамо да би било добро да се у светлу анализа и практичних проблема који се показују током 2015. још једном преиспитају и умање циљеви за отпуштања до 2017. године. Економски би било оправдано да се нешто боља фискална кретања током 2015. искористе за ублажавање средњорочних циљева за смањење броја запослених у општој држави (које се ионако неће десити у планираном броју) уместо за најављено повећање њихових плата (и пензија) крајем 2015. године.

У првих осам месеци 2015. број запослених у општој држави смањен је природним одливом у пензију, а циљано отпуштање прекобројних, упркос плановима и најавама, још увек није почело. Расходи за запослене опште државе, у првих осам месеци износе 271,6 млрд динара, што је за 10,7% мање него у истом периоду прошле године. Највећи део овог умањења (између 9 и 9,5%) последица је смањења зарада у јавном сектору у новембру 2014. године за 10% (за плате преко 25.000 динара). Дакле, међугодишњи пад масе зарада у првих осам месеци 2015. већи је за око 1,5 п.п. од пада просечне плате, што упућује на то да је у протеклих годину дана дошло и до смањења броја запослених у општој држави за око 10.000 људи. Оволико умањење броја запослених у целости може бити објашњено природним одливом запослених у пензију уз забрану запошљавања у јавном сектору.<sup>12</sup> Циљано отпуштање вишка запослених још увек није отпочело, што се види не само по буџетским издвајањима за плате током 2015, већ и по томе што је потрошен занемарљив износ од планираних 8 млрд динара за исплату отпремнина радницима који се отпуштају. Чак и уколико би се до краја године знатно убрзао (започео) процес отпуштања прекобројних, планирано умањење броја запослених од 25.000 у 2015. години се сигурно неће у потпуности остварити.

<sup>12</sup> Законом о изменама и допунама буџетског система („Службени гласник РС”, број 108/13), који је ступио на снагу 7. децембра 2013. године, прописана је забрана заснивања радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места код корисника јавних средстава до 31. децембра 2015. године. Уз смањење броја запослених услед природног одлива, у мањој мери, расходи за запослене у 2015. смањени су и услед дејства додатних чинилаца, смањеног утицаја минулог рада на висину зараде, укидања додатака на основну плату итд.

## Оквир 1: Статистика мерења броја запослених

Према подацима из најновије Анкете о радној снази (за друго тромесечје 2015. године), у претходних годину дана дошло је до осетног побољшања основних индикатора стања на тржишту рада. Стопа незапослености у односу на исти период 2014. године умањена је за готово 3 п.п. (са 21,6% на 18,4%), уз повећање укупног броја запослених за 158.000 (притом, формална запосленост порасла је за преко 190.000, док је број неформално запослених смањен за 35.000). Међутим, оваква кретања на тржишту рада нису у складу са осталим макроекономским трендовима у истом периоду (оствареним растом БДП-а и приватне потрошње, фискалним подацима о наплаћеним порезима и доприносима на зараде и другим повезаним индикаторима) – што озбиљно доводи у питање уверљивост и поузданост приказаних резултата анкете. Наиме, у другом тромесечју 2015. године остварен је релативно скроман реалан раст БДП-а од 1% (док је у претходна три квартала привреда била у рецесији), а у међувремену стопа незапослености смањена је за 3 п.п. – по чему је Србија јединствен случај у Европи. Упоредна анализа показује да овакав резултат нису постигле ни европске земље које су у овом периоду остваривале највише стопе раста БДП-а. Примера ради, привреде Чешке, Пољске, Словачке, Румуније и балтичких земаља оствариле су у другом кварталу ове године реалан привредни раст у просеку од око 3,5%, али је међугодишње смањење стопе незапослености било знатно мање – просечно за 1 процентни поен. Такође, у подацима о прикупљеним доприносима и порезу на зараде није могуће уочити ни приказани раст формалног броја запослених за око 10%, иако је реч о уредно пријављеним радницима чији послодавци уплаћују ове дажбине.<sup>13</sup>

Иако је тешко објаснити раст броја запослених у приватном сектору за око 100.000, имајући у виду кретање производње у појединим секторима у последњих годину дана (њихове бруто додате вредности), још веће изненађење представља снажан раст запослености у деловима привреде који су највећим делом у оквиру сектора државе. Према званичној статистици, сектор „Државна управа и одбрана, обавезно социјално осигурање“ бележи раст броја запослених за око 13.000, „Здравствена и социјална заштита“ за око 15.000, док је у образовању број запослених порастао за готово 24.000 – и то све у периоду док је на снази уредба о забрани запошљавања у јавном сектору. Процењујемо да је готово немогуће да се раст запослености у овим секторима (укупно за више од 50.000) односи на приватни сектор, јер би то захтевало отварање више стотина приватних школа и здравствених установа. Приказани раст броја запослених делује још мање реалистично ако се посматрају подаци Министарства државне управе и локалне самоуправе. Наиме, на готово истом обухвату јавног сектора, ова државна институција процењује да је број запослених заправо смањен, и то за око 20.000. Фискални савет не располаже независним изворима података о броју запослених у буџетском сектору државе (државна управа, одбрана, здравство, школство), али на основу анализе државних расхода за зараде долазимо до процене да је број запослених смањен за око 10.000, што је знатно ближе процени Министарства државне управе и локалне самоуправе него подацима званичне статистике запослености.

**У 2015. се и поред непотпуне рационализације ипак неће пробити буџетски план расхода за запослене (јер се неће исплатити отпремнине), али проблем ће се појавити у буџету за 2016. годину.** Буџетом за 2015. годину планирано је да се по основу смањења броја запослених јавни издаци за запослене смање за преко 10 млрд динара. Међутим, на истом конту, у оквиру позиције „Социјална давања запосленима“, планиран је раст расхода за исплату отпремнина које би се плаћале приликом отпуштања вишкова запослених у

<sup>13</sup> Постоје индиције да је у периоду после усвајања новог Закона о раду, а услед појачаних контрола Инспекције рада и Пореске управе, заиста дошло до пријављивања једног дела радника који су раније радили „на црно“.

буџетском сектору у износу од око 8 млрд динара. Дакле, укупне уштеде од рационализације броја запослених у општој држави у првој години њеног спровођења су због исплате отпремнина мале, али би се (уколико би се успешно спроводила) јасно виделе у наредној години. Текући подаци из 2015. указују на то да се планиране уштеде по основу смањења запослености неће у потпуности остварити због кашњења са отпуштањима, али се из истог разлога неће исплатити ни највећи део планираних отпремнина, па ће буџетски оквир укупних расхода за запослене у 2015. формално посматрано бити испоштован (чак ће у укупном збиру изгледати као да се остварују уштеде у односу на план). Проблем ће, међутим, настати у буџету за 2016. годину за који је Фискалном стратегијом и договором са ММФ-ом прелиминарно планирано да се расходи по основу рационализације броја запослених умање у односу на 2015. за око 20 млрд динара,<sup>14</sup> а то неће бити могуће пошто се није доследно спровела рационализација у 2015. години. Наиме, због пренесеног ефекта кашњења у отпуштању и пребацивања исплате отпремнина у 2016, планирани износ уштеда од 20 млрд динара у 2016. би значајно смањење броја запослених током те године за око 40.000 (око 8% запослених у општој држави током само једне године) – што сматрамо неостваривим.<sup>15</sup>

**Смањење броја запослених у општој држави за по 5% годишње до 2017. (тј. скоро 75.000 запослених за три године) сувише је амбициозан и самим тим тешко остварив план.** Питање на које смо покушали да одговоримо у овом делу текста је: зашто се планирана рационализација не спроводи у пуној мери? Неспорно је да постоји одређена одговорност Владе Србије за оперативну неефикасност овог процеса и било би веома корисно да се направи детаљна анализа свих техничких и других проблема који коче њено спровођење. Анализа Фискалног савета међутим указује и на један други, сматрамо, важан проблем који онемогућава спровођење планираног смањења броја запослених – а то је да сам план смањења броја запослених по свему судећи није реалистичан (изводљив). Наиме, од почетка кризе ниједна земља Централне и Источне Европе није успела да за три године смањи број запослених у општој држави за око 15%, нити да умањи учешће расхода за запослене у општој држави за 3,3 п.п. БДП-а, као што је предвиђено Фискалном стратегијом Србије за период 2015-2017. Према подацима *Eurostat*-а, највеће смањење издатака за запослене у општој држави у периоду након кризе оствариле су Литванија и Румунија (за по 3 п.п. БДП-а), али у дужем периоду од пет година; док је изражено смањење, али нешто слабијег интензитета, остварено у Летонији, Португалу и Естонији (2,5 п.п, 2,2 п.п. и 1,5 п.п. респективно, такође за пет година). За разлику од буџетских издвајања за запослене, компаративне анализе кретања броја запослених методолошки је нешто теже спровести, јер појединачне земље имају различит обухват и нередовно објављују податке о броју запослених у општој држави.<sup>16</sup> Доступни подаци међутим ипак указују на то да ниједна земља чак ни у дужем посматраном периоду (2008-2014), није успела да смањи број запослених у општој држави за 15%, што је трогодишњи план за Србију. Ретки су примери

<sup>14</sup> Скрећемо пажњу и на то да умањење расхода за запослене у јавном сектору од 20 млрд динара не умањује у истом износу и фискални дефицит, јер се у исто време смањују и јавни приходи од доприноса и пореза на зараде тих запослених.

<sup>15</sup> Да је рационализација броја запослених у 2015. остварена у планирано обиму од око 25.000 људи, за предвиђене уштеде од смањења броја запослених у општој држави и у 2016. години било би довољно смањити број запослених за додатних 25.000 (око 5%). Како рационализација у 2015. Није учињена у складу с планом, за постизање предвиђених уштеда у 2016. години биће неопходно смањити број запослених за више од 25.000.

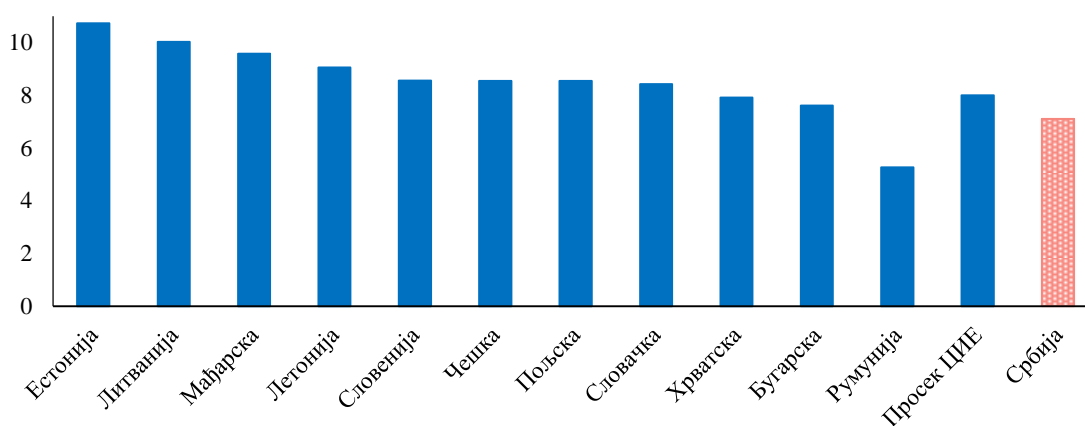
<sup>16</sup> Неупоредивост на пример може настати због различитог учешћа приватног сектора у систему здравствене заштите по земљама што се одражава на неупоредивост броја запослених у здравству и укупно у јавном сектору, али и промену тог броја. Неке земље (Румунија) су реформу и трансформацију система здравствене заштите спровеле након 2008. годинама, што се одразило на кретање броја запослених у јавном сектору које није било последица рационализације броја запослених.



земаља које су успеле да смање број запослених у општој држави за преко 10% (Летонија).<sup>17</sup> Већина других земаља које су у процесу фискалног прилагођавања као једну од мера имале и смањивале број запослених који плату примају из буџета, успеле су да смање њихов број у средњем року за 5 – 10% (Румунија, Бугарска, Литванија) – што би вероватно био максимално достижан циљ и за Србију.

**Планирано смањења броја запослених у јавном сектору Србије од 15% до 2017. може се показати веома опасним по квалитет јавних услуга и економски неоправданим.** Јавни сектор Србије углавном чине запослени у образовању, здравству, одбрани, безбедности и др, док је државна администрација (чија рационализација се у јавности често сматра потенцијално великим извором уштеда) знатно мања. Планирано смањење броја запослених до 2017. године за око 75.000 људи због тога не може да се спроведе без знатног умањења броја запослених у оним секторима који друштву пружају важне услуге. Уколико би се смањење запослености спровело без озбиљних реформи поменутих система, ризикује се њихово урушавање – а такве реформе још увек нису припремљене. Уз све то, на додатни опрез позивају и анализе Министарства државне управе и локалне самоуправе (које је и надлежно за спровођење рационализације), јер оне показују да Србија по броју запослених у општој држави на 100 становника заправо не одступа од просека земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ).<sup>18</sup> До сличног закључка дошао је и Фискални савет нешто робуснијом анализом (графикон 3). Србија има нешто преко 7 запослених у општој држави на 100 становника, што је у складу са регионалним просеком који (у зависности од начина мерења) износи 7 до 8 запослених на 100 становника. Смањење броја запослених у општој држави за 15% довело би до тога да број запослених у општој држави на 100 становника у Србији падне на испод 6, што би Србију уврстило у европске земље са најмање запослених у општој држави. Стога, не само што садашњи планови рационализације, показује се, нису изводљиви, већ и економска логика указује на то да би смањење броја запослених у општој држави требало да буде умереније.

**Графикон 3. Број запослених у јавној администрацији, школству, здравству, одбрани и социјалној заштити на 100 становника у 2014, по земљама**



Извор: Министарство државне управе и локалне самоуправе (за Србију), Eurostat (за остале земље)

**Умерено смањење броја запослених у општој држави за 30.000 – 40.000 које би се постигло кроз реформу највећих система (здравство, просвета и др.) могао би да**

<sup>17</sup> За мале земље попут Летоније смањење броја запослених у јавном сектору и за неколико хиљада процентуално је значајно.

<sup>18</sup> Министарство државне управе и локалне самоуправе: „Позициони документ – Модерна држава рационална држава“.

**буде нови, добар и реалистичан, циљ рационализације.** Србији је потребан ефикаснији и јефтинији јавни сектор од постојећег. Број запослених у општој држави на сто становника јесте на нивоу просека земаља ЦИЕ, али мора се узети у обзир да је Србији економски мање развијена од ових земаља и да јој је знатно теже да финансира једнак број радних места у општој држави (лекара, наставника, полицајаца, администрације и др). Илустративан је податак да у Србији око 20,5% укупно запослених прима плату из буџета, док је просек земаља ЦИЕ 18,5%, што значи да Србија има осетно мање запослених у производњи који финансирају јавни сектор који је једнако бројан као у ЦИЕ. Због тога је потребно да се кроз добре реформе највећих државних система број запослених ипак смањи на, за Србију, примеренији ниво. Процењујемо да би то умањење до 2017. године могло да износи 30.000 – 40.000 уместо првобитно (нереално) планираних 75.000 запослених.

**Контрола висине зарада у јавном сектору (и пензија) економски је ефикаснији начин за смањење буџетских расхода од рационализације и од тога још увек не би требало одустати.** Чак и након последњег умањења зарада од 10%, Србија за запослене у општој држави издваја преко 10,5% БДП-а што је за око 1 п.п. БДП-а више у односу на просек Централне и Источне Европе. Још већа структурна неравнотежа је у издвајањима за пензије које су у Србији (такође након умањења) за преко 2 п.п. БДП-а веће од просека земаља ЦИЕ. Умерено смањење броја запослених у општој држави је потребно, али не може да донесе довољне уштеде и да надомести ове две велике неравнотеже (вероватно ни само ону која се односи на издвајања за запослене). Тим пре не би требало одустајати од главне мере за контролу издвајања за пензије и плате у јавном сектору, а то је њихово замрзавање.