



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА И СТРУКТУРНИХ
РЕФОРМИ У 2016. ГОДИНИ

3. новембар 2016. године

Садржај:

РЕЗИМЕ	3
1. ОПШТА ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ	8
2. МАКРОЕКОНОМСКА КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ	14
3. ПРИХОДИ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2016. ГОДИНИ	17
<i>3.1. НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ ОПШТЕ ДРЖАВЕ</i>	<i>21</i>
4. РАСХОДИ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2016. ГОДИНИ	25
5. ДУГ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2016. ГОДИНИ	31
6. ОЦЕНА СПРОВЕДЕНЕ РАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ И ДРУГИХ РЕФОРМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ	35
7. ЈАВНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У 2016: ИЗВРШЕЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЗА ДАЉИ РАСТ	40
<i>7.1. РЕАЛИЗАЦИЈА ПРОЈЕКТА У ОБЛАСТИ ПУТНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ</i>	<i>42</i>
<i>7.2. РЕАЛИЗАЦИЈА ПРОЈЕКТА У ОБЛАСТИ ЖЕЛЕЗНИЧКЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ</i>	<i>43</i>

Резиме:

Буџетски део фискалне консолидације за сада се спроводи добро, али реформски део који је пресудан за трајно оздрављење јавних финансија Србије озбиљно касни. Успех започете фискалне консолидације мери се у зависности од остваривања *ужих фискалних циљева* (смањења фискалног дефицита и високог јавног дуга), али и испуњења једнако важних *реформских циљева*. Успешно спровођење реформи требало би да побољша структуру јавних расхода, умањи фискалне ризике у будућности и пружи подршку за висок и одржив привредни раст у средњем року – другим речима, да омогући трајно оздрављење јавних финансија Србије. Досадашњи резултати показују да је остварење *ужих фискалних циљева* било добро, а у многим аспектима и брже него што је планирано. Међутим, веома скроман напредак у спровођењу реформског дела фискалне консолидације далеко је од задовољавајућег. Стога је веома опасно то што се у делу шире, па и стручне јавности формира мишљење да је фискална консолидација практично завршена, тј. да су проблеми домаћих јавних финансија решени тиме што је дефицит опште државе доста умањен. Не умањујући значај постигнутих буџетских побољшања, Фискални савет истиче да би остварени фискални резултат у 2016. требало посматрати из угла општег стања домаћих јавних финансија, које још увек није ни близу доброг. Правилно тумачење досадашњих резултата фискалне консолидације утолико је важније кад се стави у контекст најављеног повећања плата и пензија у 2017. години, пошто се овај раст расхода, уз све нерешене структурне проблеме јавних финансија Србије, може веома лако показати као преурањен.

Фискални дефицит у 2016. износиће око 2% БДП-а, што је веома добар резултат, јер ће бити упола мањи него што је било планирано за ову годину. На основу досадашњих кретања прихода и расхода опште државе, узимајући у обзир и најављено повећање расхода државе крајем године за око 200 млн евра (преузимање дуга Петрохемије и исплата једнократне помоћи пензионерима), процењујемо да ће фискални дефицит у 2016. износити око 2% БДП-а (приближно 700 млн евра). Ово је веома добар резултат кад се има у виду да је то упола мањи фискални дефицит у односу на званични план за 2016. (4% БДП-а). Спуштање дефицита на око 2% БДП-а у овој години додатно добија на значају јер обезбеђује благо смањење јавног дуга у односу на БДП – годину дана раније него што је било предвиђено. Међутим, постоји неколико разлога због којих је и овај дефицит висок, а прекомерно фискално попуштање проблематично и опасно. *Прво*, Србија је с јавним дугом од 74-75% БДП-а и даље веома задужена земља и довољан је само један нови спољни „шок“ да се поново нађе на корак од избијања кризе јавног дуга. Да би се јавни дуг спустио на безбеднији ниво (највише 60% БДП-а) нужно је да се дефицит у средњем року додатним уштедама смањи на око 0,5% БДП-а, а затим још неколико година задржи на тако ниском нивоу. *Друго*, добар фискални резултат у 2016. није постигнут смањењем јавних расхода до нивоа који одговара снази домаће привреде (као што је првобитно планирано), већ је остварен изненађујуће великом наплатом јавних прихода – чија одрживост није потпуно извесна. *На крају*, одлагањем реформи јавног сектора (пре свега јавних и државних предузећа) и даље прете исти фискални ризици који би у наредним годинама могли практично да пониште досадашње добре резултате фискалне консолидације.

Међутим, спровођење реформи готово је потпуно стало у 2016. години, при чему је вероватно једина „светла тачка“ било повећање јавних инвестиција. Одрживост постигнутих фискалних резултата, а затим и даље смањење фискалног дефицита пресудно ће зависити од истрајности у спровођењу реформи јавног сектора: 1) реформе јавних и државних предузећа (ЕПС, Србијагас, РТБ Бор, Азотара и др.); 2)

модернизације и јачања капацитета Пореске управе (без чега је тешко могућ даљи раст наплате пореских прихода, а можда је угрожено и одржање постојећег нивоа); 3) довођења у ред неодрживих финансија појединих локалних самоуправа (које сада гомилају дугове у виду доцњи) и локалних јавних предузећа; 4) реформе јавне управе (оптимизација броја и структуре запослених уз реформу система плата); и 5) повећања јавних инвестиција са садашњих око 3% на преко 4% БДП-а. Изузев јавних инвестиција које у 2016. бележе приметан раст, ниједна од преосталих важних реформи не спроводи се потребном брзином – што се већ одражава на раст расхода буџета. У овој години, због лошег спровођења рационализације броја запослених издаци за плате пробиће буџетски план, док на наплату поново стиже и део трошкова из неререформисаних државних предузећа (преузимање дуга Петрохемије према НИС-у од око 100 млн евра). Фискални ризици у наредним годинама које је већ сад могуће идентификовати потичу од системски лошег пословања Азотаре и МСК (само у 2016. направили су дугове према Србијагасу од 50-100 млн евра), РТБ-а Бор који није у стању да самостално измирује текуће обавезе (за електричну енергију) и друго.

Снажно умањење фискалног дефицита у 2016. искључиво је резултат веће наплате јавних прихода, који ће премашити план за око 110 млрд динара (900 млн евра). Од почетка 2016. наплата јавних прихода превазилази очекивања, због чега ће порески приходи највероватније премашити план за око 70 млрд динара, а непорески приходи за више од 40 млрд динара. Наше анализе показују да иза овог раста непореских прихода у 2016. углавном стоје једнократне уплате у буџет, па је мало вероватно да ће се у сличним износима понављати у следећим годинама. Посебно истичемо једнократну уплату за лиценцу за 4Г мобилну мрежу (готово 13 млрд динара) и неуобичајено велике приливе у буџет од дивиденди државних предузећа (Телеком, Пошта Србије, ЕМС, ЕПС и др.), који су до септембра већ премашили 15 млрд динара. С друге стране, снажно повећање пореских прихода готово у подједнакој мери потиче од повољнијих макроекономских кретања и несумњивог раста ефикасности њихове наплате, што указује на то да је остварен напредак у сузбијању сиве економије. Ово побољшање наплате пореских прихода требало би да се трајно одржи (па и да се додатно побољша), али сматрамо да је за то потребна свеобухватна реформа Пореске управе. Посебно зато што постоје индиције да је добар део повећања пореских прихода у овој години постигнут захваљујући циљаним *ad hoc* мерама које је на терену спроводила Пореска управа, чији се ефекат сада највероватније исцрпљује. Задржавање добре наплате пореза из 2016. и додатно побољшање у наредним годинама има огроман значај за наставак фискалне консолидације, због чега сматрамо да модернизација и јачање капацитета Пореске управе представља апсолутни приоритет економске политике у наредном периоду.

Планиране уштеде у 2016. неће се остварити, а како се појављују и неки непланирани трошкови јавни расходи биће већи од буџетираних за око 35 млрд динара. Пораст расхода опште државе преко плана суштински се може раздвојити на два дела, које различито оцењујемо. Први део потиче од убрзања извршења јавних инвестиција (које би према нашим проценама могло довести до пробијања годишњег плана за 15-20 млрд динара), што оцењујемо као економски, па и фискално пожељан тренд. Међутим, преостало повећање јавних расхода не може се позитивно оценити. Тај раст је последица тога што се не остварују све предвиђене уштеде, а појављују се и нови непланирани буџетски трошкови за неререформисани јавни сектор (дуг Петрохемије, можда и РТБ Бор). Фискални савет је на ове ризике упозоравао још крајем прошле године приликом оцене буџета за 2016. годину и та упозорења се сада показују као оправдана. Појединачно најважнија мера уштеда у 2016. требало је да буде рационализација броја запослених у општој држави, али се извесно ни изблиза неће

остварити у планираном обиму. Пошто ће на крају године у општој држави радити знатно већи број радника него што је било предвиђено, то ће суштински довести до пробијања буџетског оквира за плате за 3-4 млрд динара. Према се због лошег спровођења рационализације неће остварити предвиђене уштеде на расходима за запослене у средњем року, неефикасно спровођење ове реформе донеће привидне уштеде (око 10 млрд динара) на овој ставци у 2016. – јер последично нису исплаћиване ни отпремнине.

Не само да рационализација броја запослених неће дати планиране уштеде, спорно је и то што се није спроводила на добар и првобитно замишљен начин. Према буџетском плану за 2016. годину, број запослених у општој држави требало је да се смањи за готово 30.000, али наше анализе показују да је то смањење било знатно мање (око 10.000). Далеко важније од остварења овог (нереалног) циља је то што се рационализација броја запослених у овој, баш као и у 2015. години, није ни начелно спроводила онако како је тај процес првобитно био замишљен. Наиме, до овог релативно скромног смањења броја запослених у општој држави није дошло у склопу спровођења реформи великих сектора државе (попут здравства, образовања, државне администрације итд.), које би омогућиле повећање њихове ефикасности упркос мањем броју радника. Напротив, основни механизам у досадашњем спровођењу рационализације био је ограничена замена запослених који су отишли у пензију, по стопи 1:5 (један нови запослен на сваких пет пензионисаних радника). Овакав начин смањивања броја запослених по природи је стихијски, јер се не заснива на прецизним анализама о потребном броју и пожељној структури запослених по појединачним институцијама, и заправо може довести до пада квалитета јавних услуга. Штавише, врло је могуће да ће се после укидања уредбе о забрани запошљавања поново поупунити овако упражњена места (негде је то и оправдано), што ће број запослених у општој држави вратити приближно на свој пређашњи ниво – а то се у Србији већ дешавало после претходних покушаја да се број запослених смањи на сличан начин.

Реформа јавних предузећа углавном се избегава, а видљиви помаци направљени су једино у Железницама Србије. Фискални савет већ неколико година упозорава да лоше пословање јавних предузећа представља највећи фискални ризик и да трошкови које намећу буџету могу да пониште започету фискалну консолидацију. Међутим, у претходним годинама мало тога је урађено како би јавна предузећа поправила своје пословање, а слична пракса наставила се и у 2016. *Железнице Србије* практично су једино јавно предузеће које је озбиљно отпочело неопходне реформе: извршена је подела на четири независна предузећа, нови начин субвенционисања подстиче ефикасност, само у 2016. предвиђено је смањење броја запослених за 15% и др. Одређена кашњења у спровођењу ових мера постоје, али упркос томе Железнице Србије су јавно предузеће које је најдаље одмакло у реформама. С друге стране, суштинске реформе у ЕПС-у већ годинама се избегавају и одлажу, иако огромни дугови овог предузећа који би могли пасти на терет буџета представљају највећи фискални ризик. Додатни проблем је и то што су инвестиције ЕПС-а испод одрживог нивоа, што може бити кочница за бржи привредни раст у наредним годинама услед недовољних електроенергетских капацитета који би га подржали. Добру илустрацију колико су постојећи планови за реформе у ЕПС-у неамбициозни добијамо кад упоредимо најављено смањење броја запослених у 2016. у овом предузећу (око 3% и то радника који испуњавају један од услова за пензију, уз отпремнине далеко веће него у остатку јавног сектора) с већ поменути планом у Железницама Србије (15%). На крају, чини се да у случају *Србијагаса* у 2016. поново ескалирају стари проблеми. Фискални савет још од 2013. упозорава да је највећи проблем овог предузећа то што не наплаћује испоручени гас петрохемијском комплексу (Петрохемија, Азотара, МСК). Решење је

изостало, тако да су Азотара и МСК само у 2016. направили нова дуговања према Србијагасу у износу од 50-100 млн евра, што ће се према досадашњем искуству пре или касније превалити на буџет.

Решавање статуса и реформа предузећа у приватизацији нису спроведени у 2016, због чега се фискални ризик услед њиховог лошег пословања повећава. Фискални савет је приликом оцене буџета за 2016. истакао да је решавање статуса преосталих предузећа у приватизацији једна од кључних реформских мера у овој години, јер њихово лоше пословање постаје све већи трошак за државу. Међутим, изузев продаје Железаре Смедерево кинеској компанији Хекстил, озбиљне реформе су изостале. Премда су најављене, нису завршене приватизације ПКБ-а и Галенике (иако ова предузећа имају највеће изгледе за продају), а нема назнака ни да се у скорије време могу очекивати промене у Ресавици, Симпу, Ласти и другим проблематичним ипредузећима. У овој групи државних предузећа, највећи фискални ризик представља лоше пословање РТБ-а Бор. Постоје јасне индикације да се ово предузеће тренутно одржава у животу углавном захваљујући помоћи државе, тако што му се толерише неплаћање неких текућих обавеза (попут рачуна за електричну енергију). Сматрамо да је једино исправно да ова помоћ РТБ-у Бор, уколико држава буде и даље дозвољавала овакву пословну политику, убудуће буде транспарентна и да се јасно прикаже у расходима буџета за 2017. Поред тога, РТБ Бор не спроводи ни остале реформске мере које су биле предвиђене УППР-ом, попут смањења броја запослених (до краја године предузеће би требало да напусти више од 400 радника) и промене менаџмента (што је планирано за другу половину 2016). Другим речима, изостале су било какве суштинске промене у пословању, због чега усвојени план реорганизације представља само привидно, и по свему судећи неodrживо решење.

Финансије локалног нивоа власти нису под контролом – иако се формално бележе приближно избалансиран буџет, суштински постоје велики проблеми. Детаљнијом анализом извршења буџета четири највећа града у Србији (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац), уочили смо да Ниш и Крагујевац имају потпуно неодрживе буџете и озбиљне пропусте у буџетском процесу. Наиме, у ова два града већ годинама уназад годишњи план расхода прави се на основу нереалних пројекција прихода, и на тај начин само се привидно приказује избалансиран буџет. Међутим, како се по правилу реализује свега 60-70% планираних прихода, велики део преузетих обавеза не плаћа се током године и постаје дуг у виду доцњи – чија се отплата одлаже за наредне године. На проблем великих неизмирених доцњи код појединих локалних самоуправа указују и извештаји Државне ревизорске институције, у којима се може видети да у Србији постоје локалне самоуправе чије неплаћене обавезе достижу величину три њихова годишња буџета. Додатни фискални проблем на локалном нивоу власти је неуспешно пословање локалних јавних предузећа које се покрива субвенција од око 200 млн евра (од чега је за ГСП Београд преко 50 млн евра). Међутим, и поред субвенција локална јавна предузећа послују с губицима и гомилају дугове. Укупна слика донекле је поправљена у претходне две године зато што су градске топлане (нарочито у Београду) почеле привремено да послују профитабилно (неуобичајено благе зиме, уз оштар пад цена енергената који није био праћен смањењем цена грејања за крајње кориснике). Негативне последице лошег пословања локалних јавних предузећа, као и недовољног инвестирања самих локалних самоуправа, нису само фискалне. Далеко важније је то што велики део становништва Србије нема приступ квалитетној води за пиће (Војводина), нити је канализациона инфраструктура на нивоу других европских земаља.

Као најпозитивнији тренд на расходној страни буџета у 2016. години јасно се издваја ефикасније извршење јавних инвестиција. Јавне инвестиције у Србији су

годинама уназад биле на неодрживо ниском нивоу, што је имало за резултат веома лоше стање инфраструктуре (на шта указују сва релевантна међународна истраживања). Штавише, неефикасно извршавање капиталних расхода неретко је доводило до тога да се ни релативно скромни годишњи планови ни изблиза нису испуњавали. Фискални савет је стога у више наврата истицао да је постепено повећање јавних инвестиција на ниво од преко 4% БДП-а (колико износи просек у земљама Централне и Источне Европе) оправдано, али и могуће – јер постоји довољно важних инфраструктурних пројеката за које су обезбеђени повољни извори финансирања. Охрабрујући корак у смеру потребног повећања јавних инвестиција направљен је у 2016. години, будући да досадашње извршење сугерише да би капитални расходи ове године могли да достигну 3,2% БДП-а, уместо планираних 2,8% БДП-а. Очекивано пробијање буџетског оквира за јавне инвестиције у овој години за 0,4% БДП-а (15-20 млрд динара) углавном је последица већих улагања државе у путну и железничку инфраструктуру – што је такође добро. Детаљнијом анализом великих пројеката у области путне и железничке инфраструктуре чија је реализација у току (и неколико чија се реализација тек очекује) утврдили смо да постоји простор да се сличан раст јавних инвестиција настави и у наредним годинама. Уз додатно повећање ефикасности у реализацији инфраструктурних пројеката, капитални расходи могли би да се повећају до око 4% БДП-а у средњем року – што је тренд који Фискални савет снажно подржава.

Обарањем фискалног дефицита на око 2% БДП-а стекли су се услови за благи заокрет растуће путање јавног дуга у односу на БДП већ у 2016. Дуг опште државе у првих девет месеци смањен за више од 700 млн евра – с преко 25,2 млрд евра на крају 2015. (76% БДП-а) на око 24,5 млрд евра у септембру (72% БДП-а). Оваквом резултату допринео је веома мали фискални дефицит од почетка године (што је успорило раст јавног дуга, јер у том периоду готово да није било потребе да се текући буџетски расходи финансирају новим задуживањем), али уз велику помоћ неколико привремених чинилаца. Наиме, јавни дуг је умањен за око 300 млн евра услед повољних кретања девизних курсева, док је појачано трошење државних депозита омогућило преостало смањење од око 400 млн евра. До краја године очекује се пораст фискалног дефицита на око 2% БДП-а и постепено повећање државних депозита ка првобитном нивоу, што ће имати за последицу и раст јавног дуга у односу на септембар, до нивоа од 74-75% БДП-а. Ипак, обарањем фискалног дефицита на око 2% БДП-а у 2016. остварен је основни предуслов за благи заокрет растуће путање јавног дуга, који ће на крају ове године бити за 1-2 п.п. БДП-а мањи него у прошлој години. Зауостављање раста јавног дуга у односу на БДП био је један од основних квантитативних циљева започете фискалне консолидације и остварен је годину дана раније у односу на очекивања. Важно је напоменути и то да најновији подаци и пројекције приказују приметно нижи јавни дуг у односу на претходне процене, зато што је Републички завод за статистику недавно извршио изненађујуће велику корекцију навише номиналног БДП-а у 2015. Као резултат, јавни дуг на крају те године је уместо 77,3% БДП-а износио 75,9% БДП-а – што је допринело да јавни дуг и у 2016. буде видно мањи него што се првобитно очекивало.

1. Општа оцена фискалних кретања у 2016. години

Буџетски део консолидације јавних финансија за сада се спроводи добро, међутим, реформски део већ озбиљно касни, а управо он је пресудан за трајно оздрављење јавних финансија Србије. Започета фискална консолидација има своје *уже фискалне циљеве* који се огледају у умањењу фискалног дефицита и високог јавног дуга, али и (барем) једнако важне *реформске циљеве*. Циљ тих реформи је да побољшају структуру јавних расхода, умање будуће фискалне ризике и подрже висок и одржив привредни раст у средњем року – другим речима, да доведу до трајног оздрављења јавних финансија Србије. *Ужи фискални циљеви* испуњавају се, за сада, на задовољавајући начин, у многим аспектима и брже него што је било планирано. Међутим, напредак у остварењу *реформског дела* пакета фискалне консолидације је незадовољавајући. Због тога је веома опасно то што се у делу шире, па и стручне, јавности формира мишљење да је процес фискалне консолидације окончан и да је све „доведено у ред“, само зато што је фискални дефицит снажно смањен. Не умањујући велики значај остварених буџетских побољшања, Фискални савет истиче да остварени фискални резултат у 2016. може да се тумачи само у контексту ширег стања јавних финансија Србије, а то стање још увек је далеко од доброг. Важност правилног тумачења стања у ком се налазе јавне финансије земље још је већа када се стави у контекст најављеног новог повећања плата и пензија за 2017, пошто се овај раст расхода, уз структурне проблеме од којих јавне финансије Србије хронично пате, може лако испоставити као преурањен.

Дефицит опште државе у 2016. години износиће око 2% БДП-а (око 700 млн евра), што је половина дефицита планираног на почетку године. Фискални дефицит у 2016. наставља да се снажно смањује. На основу кретања јавних прихода и јавних расхода у првих десет месеци 2016. године, а узимајући у обзир и најављено повећање расхода државе крајем године (исплата дуга Петрохемије, једнократна исплата пензионерима), процењујемо да ће дефицит државе у 2016. износити око 2% БДП-а. Овај резултат можемо оценити као одличан, јер је дефицит готово преполовљен у односу на претходну годину, када је износио 3,7% БДП-а, али је преполовљен и у односу на план за 2016. годину од 4% БДП-а. Оно што је нарочито важно је то, што дефицит од око 2% БДП-а зауставља раст учешћа јавног дуга у БДП-у (чак га благо и обара) и тако отклања непосредну опасност од избијања кризе јавног дуга. Заустављање раста јавног дуга у односу на БДП био је један од најважнијих циљева фискалне консолидације и остварен је годину дана раније него што је било планирано. Међутим, у тумачењу ових резултата потребно је задржати одређене резерве. *Прво*, дефицит још увек није довољно смањен и фискална консолидација мора се одлучно наставити и у наредним годинама. Наиме, иако даљи раст јавног дуга јесте заустављен, дуг је остао на јако високом и опасном нивоу од 74–75% БДП-а, па је довољан нови спољни економски „шок“ и рецесија, каквих је било више у претходних неколико година, да Србију поново приближи кризи јавног дуга. Да би дошло до осетнијег смањења учешћа јавног дуга у БДП-у неопходно је да се дефицит државе додатним уштедама у наредним годинама смањи на око 0,5% БДП-а и затим и задржи на том нивоу. *Друго*, смањење дефицита у 2016. није постигнуто умањењем јавних расхода и њиховим приближавањем нивоима који одговарају снази економије Србије (што је био првобитни план), већ је побољшање дошло од неочекивано великих јавних прихода, чија одрживост није сасвим извесна. *Треће*, постоје велики фискални ризици из неререформисаног јавног сектора (пре свега од јавних и државних предузећа), који у наредним годинама могу потпуно да пониште све до сада остварене, добре резултате фискалне консолидације.

Структурне реформе готово да се нису спроводиле у 2016, а можда једина „светла тачка“ међу њима било је повећање јавних инвестиција. Одрживост постигнутих фискалних резултата, а затим и даље умањење фискалног дефицита пресудно зависе од широког сета реформи јавног сектора: 1) реформе јавних и државних предузећа (ЕПС, Србијагас, РТБ Бор, Азотара и др.), 2) модернизација и јачање капацитета Пореске управе (без које је тешко могућ даљи раст наплате јавних прихода, а можда угрожено и одржање постојећег нивоа наплате); 3) реформе неодрживих финансија појединих локалних самоуправа (које сада праве велике доцње) и локалних јавних предузећа; 4) реформе државне управе (даља оптимизације броја и структуре запослених уз реформу система плата); и 5) повећање јавних инвестиција са садашњих око 3% на преко 4% БДП-а. Изузимајући јавне инвестиције, које су у 2016. години имале значајан раст и чак су и премашиле првобитни буџетски план (видети поглавље 7 у овом извештају), ниједна друга од ових важних реформи не спроводи се потребним темпом. То са собом носи сталне и високе фискалне трошкове, али и будуће фискалне ризике. На пример, додатни трошкови који су се појавили већ у 2016. су то што расходи за плате (без отпремнина) због лошег спровођења рационализације пробијају буџетски план; али и то што ће држава и ове године платити део трошка који потиче од неререформисаних државних предузећа, кроз преузимање дуга Петрохемије према НИС-у од 100 млн евра. Нови фискални ризици који настају у 2016, а који ће се, по свему судећи, ефектуирати у наредним годинама су, на пример: неуспешно пословање Азотаре и МСК, који су само током 2016. направили дуг према Србијагасу од 50-100 млн евра; РТБ Бор, који и даље није у стању да из свог пословања плаћа текуће обавезе (за електричну енергију); и друго.

До умањења дефицита у 2016. долази захваљујући снажном расту јавних прихода, а упркос томе што све планиране уштеде на расходима нису остварене. Умањење дефицита са планираних око 160 млрд динара (4% БДП-а) на око 85 млрд динара (око 2% БДП-а) остварено је због тога што су јавни приходи изненађујуће снажно повећани у 2016. години – биће наплаћени у износу који је чак за око 110 млрд динара (900 млн евра) већи него што је било првобитно планирано буџетом, а раст се бележи на готово свим категоријама јавних прихода (ПДВ, акцизе, доприноси, непорески приходи и др.). Неки од ових повећаних прихода (непорески приходи) јесу по својој природи једнократни и неће се у истој мери понављати у наредним годинама. Међутим, несумњиво је дошло и до снажног и пожељног повећања наплате пореских прихода који указује на успешно сузбијање сиве економије. Ово побољшање наплате пореских прихода требало би да се трајно задржи (а по могућности и даље да се побољшава) у наредним годинама, али сматрамо да ће за то бити потребна и свеобухватна реформа Пореске управе. Са друге стране, јавни расходи пробијају буџетски план, процењујемо за око 35 млрд динара. Један део повећања расхода потиче од раста јавних инвестиција за око 15-20 млрд динара, што је економски пожељно. Међутим, други део пробијања буџетираних расхода последица је тога што нису остварене све планиране уштеде са почетка године, али и зато што се током године појављују додатни, непланирани, буџетски трошкови, на шта је Фискални савет упозоравао још приликом оцене буџета за 2016. годину. Јавни расходи би још више пробили план да су потрошени буџетирани расходи за отпремнине, предвиђених за спровођење рационализације броја запослених у општој држави и решавање судбине предузећа у приватизацији.

Реформа Пореске управе потребна је да би се одржали, али и даље унапредили, изузетно добри резултати наплате јавних прихода у 2016. години. Као што смо већ истакли, процењујемо да ће јавни приходи у 2016. премашити план за чак 110 млрд динара. Од тога око 70 млрд динара представља повећање пореских прихода,

а око 40 млрд динара отпада на повећање непореских прихода. Непорески приходи су по својој природи мање предвидиви и често једнократни, па се највероватније у истом износу као у 2016. неће понављати у наредним годинама. Наиме, до раста непореских прихода у 2016. дошло је због једнократне уплате за лиценцу за 4Г мобилну мрежу (12 млрд динара), као и релативно велике уплате дивиденди јавних предузећа које су до септембра премашиле 15 млрд динара (Телеком, Пошта Србије, Аеродром, ЕПС и др.). Повећање наплате пореских прихода, дакле, далеко је важније од повећања непореских прихода, јер би требало да буде трајно и одрживо. Штавише, сматрамо да је задржавање сличног нивоа наплате пореских прихода као у 2016, уз евентуално повећање у наредним годинама – један од пресудних чинилаца за успех укупне фискалне консолидације. Анализа оствареног повећања пореских прихода показује да је добар део тог повећања дошао услед *ad hoc* мера на терену које је спроводила Пореска управа. Постоје, међутим, индиције да је предузетим мерама из 2016. (за сада) исцрпљен простор за даље повећање пореских прихода, а није сасвим јасно хоће ли достигнути ниво наплате из 2016. успети да се одржи и у 2017, с обзиром на то да је ипак остварен без системске реформе Пореске управе. Због тога спровођење свеобухватне реформе, односно модернизације и јачање капацитета Пореске управе, сматрамо приоритетним, како би се добра наплата пореза као у 2016. задржала и појачала и у наредним годинама.

Све планиране уштеде у 2016. неће се реализовати, а појављују се и додатни непланирани трошкови, па ће јавни расходи премашити буџетски план. Као што смо већ истакли, процењујемо да ће јавни расходи пробити буџетски план за око 35 млрд динара. То премашивање плана суштински смо раздвојили на два, приближно једнака, дела, која оцењујемо различито. Први део повећања јавних расхода, оцењујемо као економски, па и фискално, пожељан, јер је последица повећање јавних инвестиција преко плана за (процењујемо) 15-20 млрд динара. Јавне инвестиције ће у 2016. години, први пут од 2012, премашити 3% БДП-а (очекујемо да буду око 3,2% БДП-а). Фискални савет подржава овај тренд и сматра оправданим повећање јавних инвестиција и у наредним годинама – на приближно 3,5% БДП-а у 2017. години и на преко 4% БДП-а у средњем року. Други део повећања јавних расхода, међутим, не може се оценити позитивно, јер је последица тога што се не реализују све предвиђене уштеде, а појављују се и неки додатни, непланирани, буџетски трошкови неререформисаног јавног сектора (дуг Петрохемије, можда и РТБ Бор). Фискални савет је на ове ризике упозоравао још приликом оцене буџета за 2016. годину (крајем 2015. године) и та упозорења сада се показују оправданим. Највећа појединачна планирана мера уштеде у 2016. била је рационализација броја запослених у општој држави, а она неће дати очекиване ефекте.

Осим што неће донети планиране буџетске уштеде, оваква рационализација броја запослених у општој држави би и да нашкоди и квалитету услуга које пружа јавни сектор. По буџету, требало је да се број запослених у општој држави у 2016. смањи за скоро 30.000, што се није десило. Далеко важније од остварења овог (нереалног) циља је то што рационализација у 2016, као и у 2015, није ни начелно спровођена на начин који је био првобитно замишљен. Запослени који су напустили општу државу нису отишли у склопу спровођења реформи најбитнијих државних сектора (здравство, образовање), уз унапређење ефикасности тих сектора. Уместо тога, рационализације је спровођена тако што пензионисани радници нису били замењивани новим (стопа замене је била 1:5). Овакав начин смањења броја запослених по дефиницији је стихијски и може да ослаби квалитет јавних услуга, јер неки квалификовани запослени одлазе без замене. Али не само то – врло је могуће да ће се са укидањем забране запошљавања поново попунити места упражњена пензионисањем, па

ће се број запослених у држави вратити приближно на свој пређашњи ниво. У овом извештају два посебна поглавља смо посветили рационализацији броја запослених у општој држави, у склопу шире реформе државне управе, и повећању јавних инвестиција као посебно важним структурним изазовима фискалне политике у Србији.

Реформа јавних предузећа углавном се избегава, а неки стари проблеми поново ескалирају (Србијагас). Фискални савет годинама упозорава да трошкови и фискални ризик који јавна предузећа намећу буџету због свог лошег пословања могу потпуно да пониште све добре резултате фискалне консолидације. Међутим, мало тога је урађено у претходним годинама како би јавна предузећа унапредила своје пословање и таква пракса се наставила и у 2016. години. Фискално су најважнија три јавна предузећа: Србијагас, ЕПС и Железнице.

Србијагас је фискално најзахтевније јавно предузеће, јер њему држава већ дуже време помаже у износу од око 200 млн евра годишње, будући да ово предузеће није у могућности да само враћа своје дугове. Фискални савет још од 2013. упозорава да је главни проблем у пословању Србијагаса то што не наплаћује испоручени гас петрохемијском комплексу који је у државном власништву (Азотара, МСК, Петрохемија). Србијагас је у међувремену „решио“ тај проблем тако што је конвертовао своја потраживања од Азотаре и МСК у капитал и тако постао већински власник ових предузећа. То, међутим, не значи да су ова предузећа након преузимања унапредила своје пословање. Напротив, она су и даље једнако неуспешна, а само у 2016. су направили нова дуговања према Србијагасу по основу неплаћеног гаса у износу 50–100 млн евра. Поставља се и додатно питање како ова предузећа не могу да послују успешно у садашњим условима на тржишту, када је цена гаса на историјском минимуму, односно, да ли ће она икада моћи да буду профитабилна.

ЕПС је највеће јавно предузеће које због свог неуспешног пословања мора потпуно да се реформише, али то се из године у годину одлаже и избегава. Инвестиције ЕПС-а систематски су знатно мање од амортизације, због чега слабе његови производни капацитети. Уз све то, задуженост ЕПС-а удвостручена је у периоду од 2009. до 2015. године и сада је већ премашила милијарду евра. Реформа ЕПС-а битна је не само због фискалног ризика његових великих дугова који би могли пасти на терет буџета и потпуно га „потопити“, већ и зато што је ЕПС веома важан за даљи, одрживи, раст привреде Србије. Наиме, неопходне инвестиције ЕПС-а, које годинама изостају, осетно би убрзале привредни раст, али би и обезбедиле задовољавајуће електроенергетске капацитете (који тренутно не постоје) за убрзани раст производње приватног сектора. Међутим, уместо снажних реформи и потпуног заокрета у пословању овог предузећа ка повећању профита и инвестиција, у 2016. се најављује тек минимално смањење броја запослених (за око 3% запослених који испуњавају неки од услова за пензију) и то уз отпремнине далеко веће него у остатку јавног сектора.

Железнице Србије практично су једино јавно предузеће које је озбиљно отпочело велике и неопходне структурне реформе. Матично предузеће је још 2015. подељено на четири одвојена предузећа, промењен је начин субвенционисања који сада више подстиче ефикасност, а усвојен је и добар и амбициозан план трансформације овог предузећа у средњем року. По том плану предвиђа се смањење броја запослених само у 2016. за преко 15% и укидање преко 800 km нерентабилних линија. Спровођење ових реформи у 2016. не одвија се у потпуности по плану (касни отпуштање вишка запослених нпр), али су Железнице Србије и поред тога јавно предузећа које је убедљиво најдаље одмакло и најозбиљније схватило потребу за реформисањем у односу на сва друга јавна предузећа.

У 2016. години није спроведена планирана реформа и решавање статуса предузећа у приватизацији, а дугови и фискални ризици услед њиховог лошег пословања настављају да расту. Фискални савет је приликом оцене буџета за 2016. истакао решавање статуса преосталих предузећа у приватизацији као једну од кључних реформских мера у текућој години због њихових растућих трошкова који се преливају на јавне финансије. Ипак, са озбиљном реформом није се далеко одмакло – за првих девет месеци укупан број радника који раде у овим предузећима се смањило за само десет хиљада (са 55 на 45 хиљада), највише захваљујући продаји Железаре Смедерево (преко 5.000 радника) кинеској компанији Хестил. Премда су најављене, нису завршене приватизације ПКБ-а, Галенике (иако ова предузећа имају највеће изгледе за продају), изостаје реформа Ресавице, не најављују се промене у Симпу, Ласти и др. Стога, велики фискални ризици највећег броја неприватизованих предузећа нису уклоњени и питање је времена када ће држава морати да плати њихове нагомилане и, још увек, растуће дугове.

Лоше пословање РТБ Бора представља веома значајан фискални ризик. Фискални савет је на основу анализе пословања овог предузећа крајем 2015. оценио да постоји ризик да РТБ Бор не буде у стању да враћа узети кредит за нову топионицу који гарантује држава, што би онда постала обавеза и додатни буџетски трошак у 2016. години. До тога, међутим, формално, није дошло – РТБ Бор током 2016. редовно измирује свој гарантовани дуг, али не зато што је унапредио своје пословање, већ због тога што не плаћа неке своје друге обавезе које се не виде непосредно у буџету (попут рачуна за електричну енергију). Поред тога, РТБ Бор не спроводи ни остале реформске мере дефинисане у УППР-у, попут смањења броја радника (до краја године требало би да оде преко 400 људи) и промене менаџмента (у другој половини године). Чињеница да држава и даље дозвољава овакву пословну политику предузећа указује на то да ни до каквих суштинских промена није дошло и да је усвојени план реорганизације само привидно решење. С обзиром на то да се пословање РТБ-а одржава само захваљујући подршци државе, сматрамо као једино исправним да та помоћ, ако се не укида, буде транспарентна, односно да се јасно прикаже као расхода ставка у буџету за 2017. годину.

Јавне финансије локалног нивоа власти нису под контролом – иако се формално бележе приближно избалансирани буџети, они у себи скривају велике проблеме. Фискални савет нешто је детаљније анализирао извршење буџета четири највећа града у Србији (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац). Два од та четири града (Ниш и Крагујевац) имају потпуно неодрживе буџете и неодговарајући буџетски процес. Наиме, ова два града годинама извршавају свега 60-70% јавних прихода планираних буџетом. То онда није довољно за плаћање свих извршених расхода, па се велики део обавеза заправо и не плаћа током фискалне године него постаје дуг (доцња) чија се исплата одлаже за наредне године. На проблем великих доцњи (неизмирених обавеза) великог броја локалних самоуправа указују и појединачни извештаји Државног ревизора у којима се може видети да у Србији постоје локалне самоуправе које имају неплаћене обавезе у висини њихових трогодишњих буџета. Додатни фискални проблем на нивоу локалних самоуправа је неуспешно пословање локалних јавних предузећа на које одлазе субвенције од око 200 млн евра (од чега је за ГСП преко 50 млн евра). Међутим, и поред тих субвенција, локална јавна предузећа послују са губицима и гомилају дугове. Ситуација је донекле поправљена у претходне две године зато што су градске топлане (нарочито у Београду), почеле привремено да послују профитабилно. Разлог за ову профитабилност је то што су цене енергената снажно пале, а финалне цене грејања нису. Уз све то, претходне две године су зиме биле неуобичајено благе па су топлане имале додатну повољност од тога што своје

услуге углавном не наплаћују по потрошњи него по грејној површини. Међутим, ова побољшања у пословању топлана последица су привремених чинилаца, а пословање других локалних јавних предузећа (водоводи, канализација, чистоћа, превоз и др.) и даље је углавном остало лоше и неодрживо. Негативне последице лошег пословања локалних јавних предузећа, као и лошег стања јавних финансија на локалу, нису само фискалне, већ се огледају и у томе што велики део становништва Србије нема приступ квалитетној води за пиће (Војводина), нити је канализациона инфраструктура на нивоу других европских земаља.

2. Макроекономска кретања у 2016. години

Макроекономска кретања у 2016. нешто су боља од очекивања, што има одређени, али не и пресудан, утицај на умањење фискалног дефицита. Опоравак привредне активности који је започео у 2015. додатно убрзава у 2016. и биће нешто снажнији него што је било прогнозирано на почетку године. Реални раст БДП-а у 2016. години износиће око 2,7%, уместо првобитно планираних 1,8%. У оквиру овог тренда нарочито је повољно то што је приближно половини оствареног раста БДП-а допринео релативно висок раст инвестиција. Инфлација је ниска и стабилна и просечан раст цена у 2016. години биће тек незнатно већи од 1%, иако је било планирано да износи око 2,8%. Наставља се и тренд смањења текућег дефицита, који ће на годишњем нивоу бити испод 4,5% БДП-а, што је најнижи ниво текућег дефицита још од 2002. године. За умањење текућег спољног дефицита заслужан је висок раст извоза од око 10% (и поред солидног убрзања раста увоза на око 7%). Формална запосленост у 2016. приближно стагнира (остварује раст од 0,5-1%), док је раст просечне зараде нешто већи од очекивања и износи око 4%. Описана макроекономска кретања у 2016. могли бисмо оценити као повољна, јер су у начелу нешто боља од планираних, а раст инвестиција представља добру основу за успостављање високог и одрживог привредног раста у наредним годинама. Повољнији макроекономски трендови допринели су и бољим фискалним кретањима у 2016, мада нису били пресудни за остварено снажно умањење дефицита. Напомињемо, међутим, и то да је за отклањање постојећих макроекономских неравнотежа, успостављање високог и одрживог привредног раста од преко 4% и са њим повезаног опипљивог раста запослености, потребно још неко време – односно, неопходно је спровођење добрих економских и фискалних политика у наредним годинама уз структурне реформе, које ће такав раст омогућити.

Реални раст БДП-а у 2016. ће износити око 2,7%, али је темпо раста привредне активности са којим се улази у 2017. нешто нижи и износи око 2%. Доступни подаци о привредној активности за прву половину године, као и флеш процена за трећи квартал, указују на то да би стопа раста БДП-а у 2016. могла да износи око 2,7%. У структури оствареног раста БДП-а предњаче инвестиције које су у првој половини године имале раст од око 7%, што је веома позитиван тренд, а њих прати реални раст државне потрошње (око 4%), до ког долази услед повећања државних расхода за плате и набавку робе и услуга (видети поглавље 4: Расходи опште државе у 2016. години). Остале компоненте БДП-а: приватна потрошња и нето извоз, имају позитивне, али релативно ниске стопе раста. Напомињемо и то да је на нешто већи раст БДП-а у 2016. години утицао једнократни опоравак пољопривреде од суше из 2015. године, тако да је стварни темпо раста БДП-а са којим се улази у 2017. нижи од 2,7% и износи око 2%. Ово последње би нарочито требало имати у виду због најава из Владе, да би стопа раста БДП-а у 2017. години могла да износи око 3%, јер би то заправо представљало солидно убрзање привредне активности у 2017. у односу на ову годину, што за сада још увек није извесно. Нешто детаљнију анализу макроекономских прогноза за 2017. годину спровешћемо приликом оцене буџета за наредну годину.

У 2016. просечна инфлација ће бити веома ниска (незнатно преко 1%), односно знатно је нижа од циљане инфлације која је коришћена за израду буџета. По последњим доступним подацима за септембар, раст цена у односу на исти месец претходне године износио је свега 0,6%, а просечна међугодишња инфлација у првих девет месеци 2016. године износила је 1%. До краја године очекује се постепено убрзавање инфлације, јер расте агрегатна тражња, повећане су цене електричне енергије у октобру за 3,8%, а од друге половине 2016. долази до раста светских цена примарних пољопривредних производа и очекује се благи раст цена нафте. Ови

чиниоци би могли да приближе инфлацију границама циљног коридора НБС ($4\pm 1,5\%$), али је мало вероватно да ће инфлација до краја године ући у тај коридор. Због тога оцењујемо да би просечна инфлација у 2016. години могла да буде тек незнатно изнад 1%, што је за Србију изузетно ниско. Премда је ниска и стабилна инфлација у начелу позитиван макроекономски показатељ, њено постепено враћање у циљни коридор НБС било би економски и фискално пожељно, а важно је и за кредибилитет монетарне политике.

Трендови запослености и зарада нешто су бољи од очекивања, али ниска запосленост остаје један од највећих структурних проблема домаће економије. У првих седам месеци 2016. регистрована запосленост (подаци на основу Централног регистра за социјално осигурање) порасла је за око 0,8% у односу на исти период претходне године, док је просечна зарада у првих девет месеци имала номинални раст од око 3,9%. Овакво кретање запослености и зарада усклађено је са растом прихода од доприноса који у првих девет месеци 2016. износи 4,3%. Приликом израде буџета за 2016. прогнозирали су се нешто неповољнији трендови на тржишту рада од остварених, па је пројекција прихода од доприноса била нижа (планиран је номинални раст од 2,5%). Међутим, иако су трендови на тржишту рада у 2016. нешто бољи од очекивања, та побољшања још увек су мала, а ниска запосленост остаје један од највећих структурних проблема домаће економије – другим речима, до осетнијег раста запослености може да дође тек са снажнијим убрзањем привредног раста. Требало би зато са великим опрезом тумачити податке из Анкете о радној снази (АРС) који указују на висок раст запослености и смањење стопе незапослености од 2012, што се, по тој анкети, наставља и у 2016. АРС, међутим, указује на веома висок раст запослености у неформалној економији (помажући чланови домаћинства, запослени са непотпуним радним временом, запослени у пољопривреди и др.), а не толико на, економски пожељан, раст запослености у формалном сектору. Уз то, постоје и снажне индиције да су подаци из АРС-а недовољно поуздани.

Платнобилансни токови у 2016. су у начелу позитивни, првенствено због високог раста извоза и раста страних директних инвестиција. Текући дефицит наставља да се постепено смањује у 2016. години и очекујемо да ће на годишњем нивоу бити нешто нижи од 4,5% БДП-а, што представља благо умањење у односу на 4,8% БДП-а из 2015. године. До смањења текућег дефицита долази услед раста извоза од око 10%, премда и увоз такође има релативно висок раст од око 7%. Позитиван показатељ из 2016. је и то што је текући дефицит у потпуности покривен најздравијим приливом капитала из иностранства, односно страним директним инвестицијама – за које очекујемо да ће на годишњем нивоу да износе 5,5-6% БДП-а (1,9-2 млрд евра). Као и у случају кретања већине других макроекономских индикатора (БДП, запосленост и др.), платнобилансна кретања у 2016. су охрабрујућа, али се морају наставити и појачати у наредним годинама. Наиме, текући дефицит од око 4,5% БДП-а и даље указује на значајну спољну неравнотежу економије Србије, учешће извоза у БДП-у је, и поред високог раста извоза у 2016, још увек прениско, а СДИ би морале да порасту знатно преко 2 млрд евра како би привредни раст у наредним годинама почивао на економски пожељном повећању инвестиција.

Побољшање макроекономских кретања у односу на прогнозе имала су приметан, али ограничен, фискални утицај у 2016. години. Будући да је већина фискално битних макроекономских индикатора у 2016. забележила нешто позитивнија кретања од очекивања с почетка године (БДП, запосленост и зараде и др.), то је за последицу имало и повећање јавних прихода у односу на план, односно смањење фискалног дефицита. Тај повољан утицај на јавне финансије био би још већи да је инфлација била у циљном коридору НБС. Међутим, побољшање макроекономских

кретања није пресудно утицало на снажно умањење фискалног дефицита до ког је дошло у 2016. години. То се најбоље може илустровати Графиконом 1 (С-ефикасност) у ком се види да је раст пореских прихода био далеко већи од кретања макроекономске основице. О разлозима за снажно повећање јавних прихода у 2016. више речи ће бити у следећем поглављу „Приходи опште државе у 2016. години“.

Ревизија податка о номиналном БДП-у у 2015. навише за око 550 млн евра значајно је утицала на фискалне показатеље који се мере у односу на БДП. У анализи макроекономских кретања морамо се осврнути и на последње податке о номиналном БДП-у у 2015. које је РЗС објавио крајем септембра 2016. Тим подацима је значајно ревидирана навише претходна процена номиналног БДП-а у 2015. (и аутоматски у свим наредним годинама). Номинални БДП у 2015. сада је већи за преко 70 млрд динара (550 млн евра), односно за готово 2% у односу на претходну процену. Овако велике корекције номиналног БДП-а готово годину дана након завршетка 2015. су неочекиване – тим пре што је стопа реалног раста БДП-а у 2015. остала практично непромењена (повећана је са 0,7 на 0,8%). То значи да је дефлатор БДП-а у 2015. накнадно повећан за чак 1,7 п.п. – што је веома изненађујуће, будући да су све најважније компоненте тог дефлатора биле потпуно познате још крајем 2015. године (инфлација, девизни курс, односи размене). Последица повећања номиналног БДП-а је и то да се сада морају кориговати сви фискални индикатори који се рачунају у односу на БДП у 2015, а онда последично и у 2016. години – учешће јавног дуга у БДП-у на крају 2015. сада се смањује са 77,3% БДП-а на 75,9% БДП-а, учешће јавних расхода са 46,4% БДП-а на 45,6% БДП-а, а (у оквиру расхода) учешће пензија са 12,3% БДП-а на 12,1% БДП-а и друго. Будући да су правовремени и поуздани статистички подаци од великог значаја за вођење економске и фискалне политике, сматрамо да би РЗС морао да побољша текуће процене кретања основних макроекономских података, како коначни подаци, кад се објаве, не би значајно мењали закључке до којих се долази на основу прелиминарних процена – што се сада дешава.

3. Приходи опште државе у 2016. години

Реализација прихода опште државе у првих девет месеци 2016. знатно је надмашила првобитне планове, углавном услед снажног раста пореских прихода. Од почетка године бележимо тренд веће наплате код највећег броја пореских категорија у односу на очекивања, која се темеље на буџетском плану за ову годину и уобичајеној реализацији у претходним годинама. Буџетски план за 2016. предвиђао је пораст пореских прихода за око 50 млрд динара у односу на претходну годину, што је било у складу с тада очекиваним макроекономским кретањима.¹ Међутим, услед приметних побољшања у макроекономском окружењу од почетка године, али и позитивних ефеката мера спроведених у циљу сузбијања сиве економије, досадашња наплата пореских прихода знатно је превазишла првобитни план. На тај начин су због повољнијих кретања на тржишту рада остварени већи приходи од доприноса и пореза на доходак грађана, док су као последица веће остварене добити предузећа у 2015. у односу на претходне процене и приходи од пореза на добит надмашили првобитно очекивани износ. Слично, убрзање привредне активности допринело је већој потрошњи нафтних деривата, па је и досадашња наплата припадајућих акциза била осетно изнад плана. Додатно, успешно спроведене мере за сузбијање сиве економије знатно су допринеле расту већине пореских категорија, при чему је највећи ефекат видљив код прихода од ПДВ-а. И наплата непореских прихода превазишла је уобичајени ниво у овом делу године, првенствено због једнократне уплате на име лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже у јануару (готово 13 млрд динара), непланираних непореских прихода на локалном нивоу власти (за око 10 млрд динара преко плана) и уплате добити и дивиденди државних предузећа које су такође биле веће од првобитне процене.

Услед повољнијих макроекономских кретања, ефикасније наплате и једнократног (непланираног) раста непореских прихода, јавни приходи у 2016. могли би да премаше план за око 110 млрд динара. Узимајући у обзир досадашње трендове у наплати прихода опште државе, историјске податке из претходних година и процењена макроекономска кретања до краја 2016. године, оцењујемо да би порески приходи у овој години могли бити наплаћени у износу који је за око 70 млрд динара (1,7 % БДП-а) већи од планираног.² Напомињемо да ова пројекција претпоставља да неће бити значајнијих промена у ефикасности њихове наплате у последњем кварталу. Поред тога, процењујемо да ће непорески приходи бити већи од планираних за преко 40 млрд динара. Међутим, детаљнија анализа извора повећања наплате пореских и непореских прихода преко плана открива да постоји суштинска разлику између ове две врсте прихода опште државе. Док за позитивне трендове у наплати пореских прихода верујемо да су већим делом трајније природе (уз додатни напор за реформисање Пореске управе могли би бити одрживи и у дужем року), повећање непореских прихода највећим делом оцењујемо као привремено побољшање.

¹ Овај раст пореских прихода тада смо начелно оценили одговарајућим, односно да је у складу са очекиваним макроекономским кретањима (пре свега с прогнозираним кретањем домаће потрошње, инфлације, запослености и зарада које пресудно утичу на величину пореских основица) и донетим мерама пореске политике (повећање акциза на деривате нафте и увођење акцизе на струју у другој половини 2015. године).

² Ова процена је нешто нижа у односу на прогнозу коју смо изнели у претходном извештају. Наиме, припели подаци за треће тромесечје показују благо успоравање тренда наплате у односу на прву половину године, због чега је наша најновија процена смањена у односу на претходну за око 10 млрд динара.

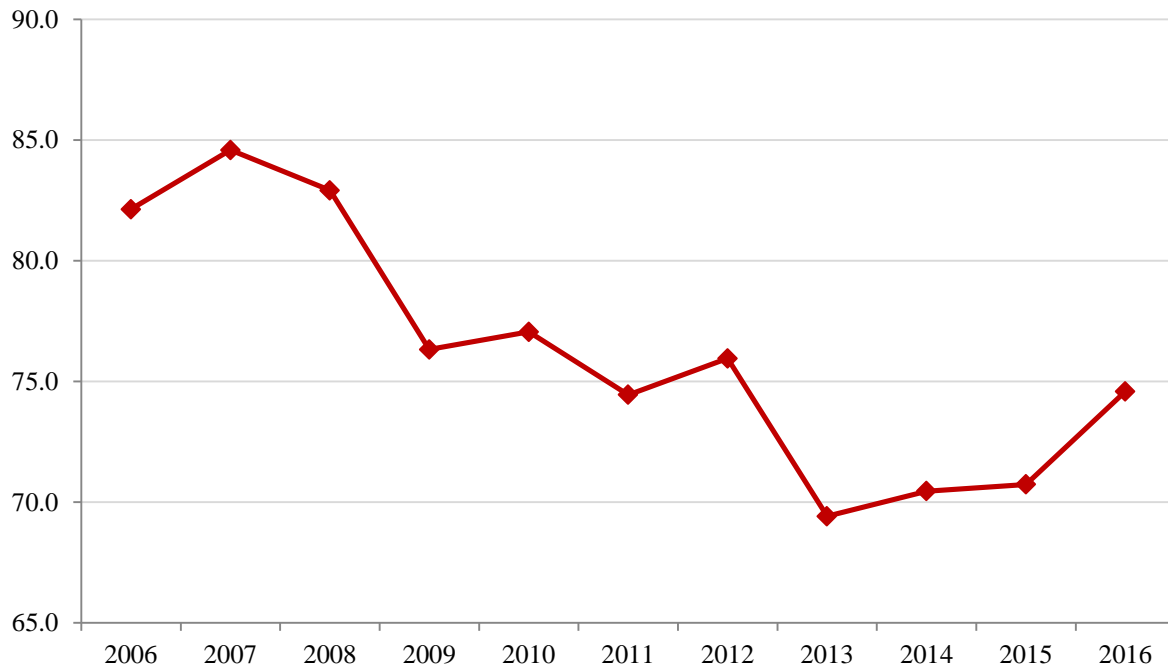
Табела 1: Јавни приходи у 2016. години – буџетски план и очекивана реализација

	Буџетирани износ	Очекивана реализација у 2016.	Очекивано одступање у односу на план
<i>у млрд динара</i>			
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.711,5	1.825,5	већи од плана за преко 110 млрд
1. Порески приходи	1.513	1.583	већи од плана за око 70 млрд
Порез на доходак	149,5	155	већи од плана за око 5 млрд
Порез на добит	64,4	80	већи од плана за око 15 млрд
ПДВ	427	451	већи од плана за 20 млрд
Акцизе	254,3	270	већи од плана за око 15 млрд
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	136	147	
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	90	95	
Царине	34,8	36	благо изнад плана
Доприноси	517,4	526	већи од плана за око 10 млрд
Остали порески приходи	65,5	65	у складу са планом
2. Непорески приходи	184,2	230	већи од плана за преко 40 млрд
3. Донације	14,3	12,5	нешто мањи од плана

Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

Приходи од ПДВ-а могли би да премаше постојећи буџетски план за нешто више од 20 млрд динара, што је углавном последица њихове ефикасније наплате. Наплата прихода од ПДВ-а у првих шест месеци указивала је на снажно повећање у односу на очекиване месечне износе (полазећи од буџетског плана и уобичајене динамике у претходним годинама). Међутим, у последња три месеца приметно је успоравање овог тренда, превасходно као резултат појачаних исплата повраћаја ПДВ-а. Под претпоставком да до краја године неће бити додатних промена у ефикасности наплате, процењујемо да ће укупни приходи од ПДВ-а износити око 450 млрд динара, тј. бити за преко 20 млрд динара изнад буџетом предвиђеног износа. Важно је напоменути да предвиђени пораст прихода од ПДВ-а у 2016. није последица евидентног побољшања макроекономских кретања у овој години. Наиме, чињеница је до ће до краја године раст реалне потрошње домаћинства највероватније премашити првобитне процене, али ће истовремено и инфлација бити нижа од планиране – што значи да се номинални износ потрошње неће битно разликовати од пројекција коришћених при изради буџетског плана. Другим речима, узимајући у обзир само промене које су се догодиле у макроекономском окружењу, прикупљени приходи од ПДВ-а требало је да буду у складу са планираним износом. Самим тим, као основно објашњење за осетни раст прихода од ПДВ-а намеће се побољшање ефикасности њихове наплате. Овај закључак потврђује и кретање коефицијента релативне ефикасности наплате (*c-efficiency*)³ – показатеља који смо и у претходним извештајима користили за праћење ефикасности наплате ПДВ-а. Полазећи од најновије пројекције укупних прихода од ПДВ-а у 2016. и очекиваног кретања потрошње, закључујемо да је у овој години заиста дошло до бржег раста ефикасности наплате ових прихода – премда још увек није достигнут ниво из 2012. (видети Графикон 1).

³ За детаљније образложење овог показатеља видети нпр. извештај Фискалног савета: „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, март 2016. године, стр. 67.

Графикон 1. Ефикасност наплате прихода од ПДВ-а (*C-efficiency*), 2006-2016

Напомена: коефицијент ефикасности наплате за 2016. представља прелиминарну оцену, будући да је добијен на основу пројектоване реализације прихода од ПДВ-а и прогнозе домаћу потрошње у овој години.

Код прихода од акциза очекујемо повећање у односу на буџетске пројекције за око 15 млрд динара, претежно због веће наплате акциза на нафтне деривате. На основу досадашње реализације акцизних прихода процењујемо да ће ови приходи достићи ниво од око 270 млрд динара, што је за око 15 млрд изнад годишњег буџетског плана. Притом, иако акцизни приходи обухватају неколико различитих подврста, готово целокупно повећање преко плана може се објаснити већом реализацијом две најиздашније категорије акциза. Наиме, око три четвртине очекиваног пораста дугује се већој наплати акциза на деривате нафте, а остатак је резултат раста прихода од акциза на дуванске производе.^{4 5} Прикупљање акцизе на електричну енергију за сада прати планирану динамику, због чега процењујемо да ће реализација до краја године у потпуности одговарати планираном износу у буџету (15 млрд динара). Слично, и код акциза на алкохол и кафу не уочавамо билансно битна одступања у односу на планове.

Оцењујемо да ће приходи од доприноса за обавезно социјално осигурање премашити буџетски план за око 10 млрд динара услед повољнијих кретања на тржишту рада. Уколико се постојећи трендови у наплати прихода од доприноса наставе и у последњем тромесечју, процењујемо да ће ови приходи износити приближно 525 млрд динара у 2016, чиме би годишњи план био премашен за око 10 млрд динара. Главни разлог овог повећања прихода од доприноса јесу позитивне промене у макроекономском окружењу, тј. у досадашњем делу године кретање укупне масе зарада (производ просечне зараде и формалног броја запослених) исплаћене у привреди приметно је повољније у односу на процене од којих се пошло при изради

⁴ За детаљније објашњење погледати извештај Фискалног савета „Анализа текућих фискалних кретања и очекивано извршење буџета у 2016. години“, септембар 2016. године, стр. 11-12.

⁵ Напомињемо да смо благо кориговали процену о приходима од акциза на деривате нафте, услед нешто нижих наплаћених износа у септембру и октобру у односу на претходни део године. Постоје наговештаји да је успоравање наплате у овом периоду последица ремонта погона у панчевачкој рафинерији, па стога процењујемо да ће се у последњим месецима године наплата акциза на нафтне деривате вратити на свој уобичајени ниво.

буџета. Наиме, расположиви подаци с тржишта рада указују на већи раст формалног броја запослених од предвиђеног, при чему је и просечна зарада у приватном сектору порасла нешто више у односу на очекивања.⁶ Поред убрзања привредне активности, сматрамо да је додатни разлог за пораст броја формално запослених био и нешто интензивнији надзор на тржишту рада у претходних неколико месеци. Осим тога, касни се и са планираним отпуштањем у сектору опште државе и рационализацијом броја запослених у јавним предузећима – на шта се рачунало приликом усвајања буџета. Описани трендови имају за последицу да пореска основица (укупна маса зарада) расте брже него што се прогнозирано при изради буџетских пројекција, па ће стога и приходи од доприноса за обавезно социјално осигурање бити за око 10 млрд динара већи од планираних.

Слично, повољнија кретања на тржишту рада допринеће томе да и наплата пореза на доходак буде нешто већа од планиране. Буџетским планом за 2016. приходи од пореза на доходак грађана пројектовани су на нивоу од 150 млрд динара, док постојећи трендови указују на то да би реализација могла бити већа од планиране за око 5 млрд динара. Највећу поткатегорију ових прихода чине порези на зараде (око 75%), који су одређени кретањем масе зарада (на исти начин као и приходи од доприноса). Полазећи од наше процене о кретању масе зарада до краја године, оцењујемо да ће порези на зараде премашити првобитно планиран износ – што је уједно и основни разлог очекиваног пораста читаве групе пореза на доходак у односу на план. Додатно, сматрамо да ће наплата и осталих (мање издашних) врста пореза на доходак (попут пореза на приходе од имовине, годишњег пореза на доходак) бити нешто већа од предвиђене, такође услед нешто повољнијег макроекономског окружења (остварене профитабилности предузећа, кретања на тржишту рада и сл). На крају, напомињемо да се у наредном периоду очекује достављање пореских решења за самосталне предузетнике који паушално плаћају порез, што донекле може додатно допринети расту ових пореских прихода.⁷

Приходи од пореза на добит предузећа извесно ће премашити износ који планиран у буџету услед веће профитабилности предузећа у 2015. години. Приликом оцене Предлога закона о буџету за 2016. годину Фискални савет изнео је своју процену да постоје велики изгледи да ће приходи од пореза на добит надмашити планирани ниво. Међутим, имајући у виду објективне тешкоће при пројектовању ове категорије прихода,⁸ као и чињеницу да је у 2015. наплата пореза на добит била знатно испод планираног нивоа, подржали смо нешто опрезнији приступ у буџетирању ових прихода. Како је крајњи рок за плаћање разлике између коначно обрачунатог пореза на добит за 2015. и уплаћених аконтација био 28. јун,⁹ реализоване уплате у јуну потврдиле су наше раније оцене да ће ови приходи превазићи планирани износ.

⁶ Процењујемо да ће укупан број запослених у 2016. порастати за више од 0,5%, док се на бази буџетског плана могло посредно закључити да је предвиђена стагнација или благи пад. Поред тога, у првих девет месеци просечна зарада расла је преко првобитних процена за ову годину - међугодишњи раст око 4%, а буџет је био заснован на очекиваном расту од око 2,5% (посредна процена Фискалног савета).

⁷ Наиме, од 2014. нису достављана пореска решења предузетницима који порез плаћају паушално. Постоје индиције да је Пореска управа од октобра кренула да утврђује висину паушалног пореза и доприноса за 2015. и 2016. годину.

⁸ Порез на добит представља најволатилнију ставку јавних прихода, у чијем кретању постоје знатно израженије осцилације него код самог привредног раста.

⁹ Месечне уплате пореза на добит представљају аконтације које предузећа уплаћују до утврђивања њихових коначних пореских обавеза по основу стварно остварене добити у претходној години (крај јуна). Уколико је порески обавезник у форми месечних аконтација (од јула 2015. године до јуна 2016. године) уплатио мањи износ у односу на обрачун пореза у пореској пријави (што је најчешће случај) ову разлику био је дужан да уплати најкасније до 28. јуна.

Полазећи од података о коначном обрачуна пореза на добит предузећа за 2015. годину, те на бази њих процењених месечних аконтација у наставку године, сматрамо да ће приходи од пореза на добит износити приближно 80 млрд динара и бити за око 10 млрд динара већи од износа који је пројектован у буџету.

Процењујемо да ће остали порески приходи бити наплаћени у складу са буџетским пројекцијама за 2016. На основу наплате осталих пореских прихода у првих девет месеци ове године, процењујемо да ће њихова укупна реализација у 2016. бити у складу с буџетским планом (око 65 млрд динара). У оквиру ове групе прихода опште државе највећу ставку представља порез на имовину који се прикупља на локалном нивоу власти, затим ту је порез на моторна возила које наплаћује Република, али и још неке мање групе пореских прихода (порез на употребу, држање и ношење добара, једнократни порез на екстра профит и екстра имовину и други порези). Како је у августу уплаћена и трећа рата пореза на имовину, која у потпуности одговара очекиваном износу, с великом сигурношћу можемо оценити да ће укупна годишња реализација бити у складу са буџетским планом. Подсећања ради, Фискални савет је у својим ранијим извештајима скретао пажњу на кашњења у достављању пореских решења и да је за поуздану оцену годишњих прихода потребно сачекати и августовске уплате.¹⁰

3.1. Непорески приходи опште државе

Постоје реални изгледи да ће непорески приходи опште државе у 2016. премашити буџетски план за више од 40 млрд динара. Расположиви подаци о наплати непореских прихода указују на то да би ови приходи државе у 2016. могли достићи износ од око 230 млрд динара, што је за преко 40 млрд динара изнад буџетског плана. Снажан и првобитно непланиран раст непореских прихода, слично као у прошлој години, допринео је да се и у 2016. оствари знатно веће умањење дефицита од очекиваног. Међутим, детаљна анализа показује да иза раста непореских прихода у овој години углавном стоје једнократне уплате у буџет које се или извесно неће поновити, или не би било економски оправдано да се у сличном износу понове у наредним годинама. Пре свега, велики део ванредног и буџетом непланираног повећања непореских прихода остварен је у јануару (12,8 млрд динара) захваљујући уплати у буџет од стране мобилних оператера на име лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже. Затим, процењујемо да ће се по основу уплата дела добити и дивиденди предузећа у државном власништву (укључујући локална јавна предузећа) у 2016. прикупити око 25 млрд динара, што је знатно изнад планираног нивоа (око 10 млрд).¹¹ С обзиром на то да су непорески приходи битно допринели веома добром фискалном резултату од почетка године, у овом извештају анализирали смо њихову реализацију по нивоима власти опште државе и појединачним буџетским ставкама.

Посматрано по нивоима власти, раст непореских прихода остварен је највећим делом на нивоу Републике, а донекле и на локалном нивоу власти. Непорески приходи представљају изразито хетерогену групу јавних прихода који се прикупљају практично на свим нивоима власти, што доста отежава њихово планирање у буџету, али и праћење и анализу. У Табели 2 приказали смо буџетски план за 2016. и очекивану реализацију до краја године билансно најзначајнијих ставки непореских

¹⁰ Иако је уобичајена пракса да локалне самоуправе доставе пореска решења до почетка маја, тј. пре плаћања друге рате пореза на имовину, и у овој години (као у претходној) дошло је до кашњења. Основни разлог је одржавање локалних избора и формирање нове локалне власти што је у успорило процес издавања пореских решења за 2016.

¹¹ Буџетским планом предвиђено је да приходи од добити и дивиденди у корист Републике износе 8 млрд динара, док је процена да се од локалних предузећа рачунало на пар млрд динара.

прихода по нивоима власти. Највећим делом, ови јавни приходи прикупљају се на нивоу Републике, где и очекујемо највећи раст у односу на план (приближно за 30 млрд динара). Непорески приходи које прикупљају локалне самоуправе највероватније ће премашити фискални план за око 15 млрд динара, док се за остале нивое власти: фондове обавезног социјалног осигурања (изузетак је РФЗО), ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“ предвиђа наплата непореских прихода која приближно одговара првобитним пројекцијама.

Табела 2. Реализација непореских прихода до септембра и очекивања до краја 2016.

	Фискални план за 2016. годину	Реализација јануар-септембар	Очекивано у 2016. години
<i>млрд динара</i>			
НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ	184,2	181,0	232,2
1. Буџет Републике	113,8	111,3	142,3
<i>-редовни непорески</i>	<i>73,6</i>	<i>69,4</i>	<i>89,0</i>
Приходи од имовине	12,4	21,6	24,5
Таксе	14,4	10,8	14,5
Новчане казне	6,0	5,0	6,5
Приходи од продаје добара и услуга	22,0	17,9	23,5
Примања од продаје нефин. имовине	4,0	3,8	6,0
Остали редовни непорески приходи	14,8	10,3	14,0
<i>- ванредни непорески</i>	<i>40,2</i>	<i>41,9</i>	<i>53,3</i>
Добит јавних агенција	1,6	1,6	1,8
Део добити јавних предузећа и дивиденде	8,0	17,1	20,0
Остали ванредни приходи	8,2	7,1	9,0
Приход од смањења зарада у јавном сектору	22,4	16,7	22,5
2. ПИО фонд	0,7	0,9	1,2
3. РФЗО	3,8	6,4	8,0
4. Фонд СОВО	0,4	0,2	0,3
5. НСЗ	0,7	0,8	0,9
6. ЈП "Путеви Србије" и "Коридори Србије"	19,9	14,1	19,0
7. Локални ниво државе	44,9	47,3	60,5
Општине и градови	38,8	43,3	55,0
АП Војводина	6,1	3,9	5,5

Пораст републичких непореских прихода за преко 30 млрд динара у односу на план последица је повећања како редовних, тако и ванредних непореских прихода. Непорески приходи републичког буџета подељени су у две велике подгрупе: редовни и ванредни непорески приходи. Редовни непорески приходи обухватају разне таксе, новчане казне, приходе од имовине, приходе од продаје добара и услуга и друго, а одликује их прилично стабилан ниво наплате већ неколико година уназад. С друге стране, ванредни непорески приходи обухватају добити и дивиденде предузећа у државном власништву, приходе од смањења зарада у јавном сектору и остале ванредне приходе, и карактерише их не само већа варијабилност, него је њихов ниво често условљен дискреционим одлукама Владе. Приликом оцене Предлога закона о буџету за 2016. годину Фискални савет је изнете планове начелно оценио као одговарајуће, али смо оставили могућност да ће прикупљени приходи услед неких једнократних уплата премашити планове (јер се слично догодило и у 2015). Међутим, за разлику од 2015. кад је практично целокупан пораст непореских прихода преко плана потицао од групе ванредних непореских прихода, у овој години процењујемо да је једнократно повећање готово равномерно распоређено између редовних и ванредних непореских прихода.

Редовни непорески приходи премашиће првобитни план за око 15 млрд динара, због уплате прихода по основу продаје лиценце за коришћење 4Г мобилне мреже. Буџетски план за 2016. предвиђао је да ће редовни непорески приходи остати на приближно истом нивоу као у претходне две године (око 75 млрд динара), уважавајући

чињеницу да су ови приходи државе прилично стабилни током времена. Међутим, у јануару је забележен њихов једнократни и буџетом непланирани раст у износу од 12,8 млрд динара, захваљујући уплати од стране мобилних оператера на име лиценце за коришћење 4Г мобилне мреже (што се третира као приход од имовине). Наиме, држава је домаћим мобилним оператерима у новембру 2015. продала право коришћења додатног спектра фреквенција у наредних десет година (који је ослобођен преласком на дигитално емитовање телевизијског сигнала), при чему је плаћање формално извршено почетком ове године. Наглашавамо да је ово једнократни приход буџета, на који се у наредним годинама не може рачунати.

Ванредни непорески приходи ће услед већих уплата по основу добити и дивиденди државних предузећа премашити буџетски план за око 15 млрд динара. Према је буџетским планом за 2016. било предвиђено да се ванредни непорески приходи врате на свој уобичајени ниво из претходних година, још при оцени буџета упозорили смо да није искључено да ће се наставити с појачаним уплатама државних предузећа у буџет. Досадашње уплате по основу дивиденди и добити државних предузећа недвосмислено указују на то да ће план за 2016. бити премашен за око 15 млрд динара. Наиме, у буџет су до сад уплатили средства: Телеком (готово 9 млрд динара), ЕПС (око 1,5 млрд динара),¹² ЈП „Пошта Србије“ (2,1 млрд динара), ЕМС (1,7 млрд динара), Аеродром „Никола Тесла“ (1,1 млрд динара) и НИС (1,2 млрд динара). Фискални савет је и прошле године упозоравао да пракса појачаног повлачења ликвидности из државних предузећа која се суочавају с бројним проблемима и недовољно инвестирају није економски оправдана, нити може бити одржива на дужи рок – због чега овај раст непореских прихода оцењујемо као привремен. Притом, краткорочна буџетска корист која се остварује већим уплатама из ових предузећа могла би бити много мања од штете која би настала услед њиховог претераног финансијског исцрпљивања.

Оцењујемо да ће непорески приходи у надлежности локалног нивоа власти бити за око 15 млрд већи од планираног износа у 2016. Досадашњи трендови у наплати локалних непореских прихода указују на то да ће у овој години укупно бити наплаћено око 60 млрд динара, што је приближно за 15 млрд динара више од планираног износа. Слично као и у прошлој години, већа наплата непореских прихода на локалу у односу на план резултат је неколико једнократних и непланираних уплата, а томе је допринела и промена књиговодственог обухвата прихода локалних самоуправа. Наиме, доступни подаци сугеришу да је пословање појединих локалних јавних предузећа укључено у градски буџет (пре свега ГСП-а, а могуће и још неких предузећа), због чега се у оквиру остварених непореских прихода града од ове године приказују и приходи ГСП-а од продаје карата. Дакле, повећање непореских прихода у 2016. за око 9 млрд динара последица је промене књиговодственог обухвата, не и суштинског побољшања њихове наплате. Знатан део забележеног повећања дугује се продаји грађевинског земљишта у Новом Саду, на основу чега су у мају наплаћени једнократни приходи у износу од око 4 млрд динара. Скрећемо пажњу и на то да се од почетка године наплаћују приходи од пружања услуга боравка деце у предшколским установама у корист нивоа града (и општина), за које се процењује да ће на годишњем нивоу износити око 2,5 млрд динара. На крају, прелиминарна процена Фискалног савета је да ће се на основу уплата од локалних јавних предузећа у буџет градова слити

¹² Поред уплате по основу остварене добити, скрећемо пажњу на то да је ЕПС уплатио у буџет још око 2 млрд динара по основу измирења обавеза према Париском клубу поверилаца (посредством Агенције за осигурање депозита). Притом, најављено је да ће по основу остварене добити у 2015. до краја године бити уплаћено додатних 4-5 млрд динара.

око 5 млрд динара,¹³ што приближно одговара износу у прошлој години, али је знатно изнад вишегодишњег просека (и благо преко првобитног плана).¹⁴

Процењујемо да ће непорески приходи Републичког фонда за здравствено осигурање износити око 8 млрд динара, што је двоструко више од плана за 2016. годину. У првих девет месеци РФЗО је прикупио непореске приходе у износу од око 6,5 млрд динара, што значи да је већ увелико превазиђен план за ову годину (3,8 млрд динара). Уколико се до краја године буду прикупљали уобичајени месечни износи, процењујемо да ће непорески приходи овог фонда износити око 8 млрд динара. Премда не располажемо детаљним подацима о изворима непореских прихода организација обавезног социјалног осигурања, један део предвиђеног повећања највероватније је последица уплата такси за издавање нових здравствених књижица. Додатно, остварен је раст и неких других ставки непореских прихода, али се истовремено уочава повећање и расхода РФЗО-а, пре свега на ставци расхода за куповину роба и услуга. Стога не очекујемо да ће забележени раст непореских прихода битније променити фискални резултат РФЗО у овој години у односу на првобитни план.

¹³ Напомињемо да је Ребалансом буџета Града Београда предвиђено да ће само овај град у 2016. наплатити преко 9 млрд динара од остварене добити локалних јавних предузећа. Иако не постоје детаљни подаци о пореклу ових прихода, не искључујемо могућност да ће се они ипак наплате, због чега би укупни приходи локала по овом основу могли бити већи од наше тренутне процене .

¹⁴ За локални ниво власти не постоје детаљно разложен план непореских прихода, те је процена да је по основу добити локалних јавних предузећа било предвиђено око 3-4 млрд динара.

4. Расходи опште државе у 2016. години

У првих девет месеци 2016. бележимо снажно међугодишње повећање укупних јавних расхода, али је то још увек већим делом у складу са очекивањима за ову годину. Укупни расходи опште државе до септембра 2016. износили су око 1.357 млрд динара, чиме је осетно надмашен њихов уобичајени ниво у овом делу године (за око 65 млрд динара или 1,5% БДП-а). Поредићи овогодишње извршење са истим периодом у 2015, пораст је био још израженији и износио је око 68 млрд динара. Премда је очито реч о драстичном међугодишњем скоку јавних расхода, оцењујемо да је то још увек углавном у складу са очекивањима, а у случају неких расходних ставки раст је био и пожељан. Прецизније, оцењујемо да тек мањи део досадашњег пораста расхода државе у односу на претходну годину (за око 16 млрд динара или близу 25%) носи са собом ризик од пробијања годишњег буџетског плана – превасходно на позицији осталих текућих расхода, као и услед исплата дуговања према војним пензионерима по судским пресудама. Готово једна трећина међугодишњег скока расхода (око 22 млрд динара) потиче од непланирано снажног убрзања извршења јавних инвестиција, што ипак оцењујемо као изразито позитиван тренд имајући у виду да су капитални издаци у Србији годинама уназад били на неодрживо ниском нивоу. Преостало повећање јавних расхода у односу на 2015. било је планирано и очекивано, а потиче од већих издатака државе за робу и услуге, камате, пензије и социјалну помоћ (у укупном износу за готово 30 млрд динара). Нешто веће извршење расхода за робу и услуге делом је резултат одређених књиговодствених промена на локалном нивоу власти, а не треба заборавити ни да се овогодишње извршење ових расхода пореди с њиховим нереално ниским нивоом у истом периоду 2015. Трошкови за камате порасли су као неизбежна последица прираста јавног дуга у претходном периоду, при чему су и већа издвајања за пензије и социјалну заштиту такође била предвиђена у буџету за 2016.

Детаљнија анализа структуре извршених јавних расхода од почетка године открива да нема видљивих помака у спровођењу реформских мера за смањење расхода у средњем року. Веома повољна фискална кретања од почетка године и дефицит који је знатно мањи од планираног највећим делом потичу од снажног повећања наплаћених јавних прихода. Међутим, приметан допринос (привидном) побољшању фискалног резултата у односу на план дало је и неефикасно спровођење планираних економских политика, јер се то тренутно види као уштеда на расходној страни буџета. *Прво*, циљано смањење броја запослених у сектору опште државе практично је потпуно изостало, премда је то била кључна мера за смањење расхода државе у средњем року. Досадашње извршење расхода за запослене и податак о исплаћеним отпремнинама недвосмислено показују да ће смањење броја запослених у овој години бити далеко мање од буџетом планираних 29.000. Услед чињенице да ће на крају 2016. у сектору опште државе бити знатно већи број запослених него што је то првобитно планирано, процењујемо да ће буџетски оквир за плате суштински бити пробијен за 3-4 млрд динара. *Друго*, решавање статуса предузећа у приватизацији током 2016. одвија се поприлично успорено. До краја септембра из Транзиционог фонда на име социјалних програма за раднике у овим предузећима исплаћено је око 3 млрд динара, што је тек половина од укупно планираног износа (6 млрд динара). Према нашим проценама, застој у спровођењу ових реформи допринео је смањењу расхода за око 15 млрд динара до краја септембра, тј. за толико би расходи буџета били већи да је Влада била ефикаснија у спровођењу планираних економских политика.

Досадашњи трендови указују на то да ће јавни расходи премашити буџетски оквир за 35-40 млрд динара, кад се укључе и нови, првобитно непланирани

трошкови државе. Извршење јавних расхода у првих девет месеци указује је на то да би укупни јавни расходи у 2016. могли износити приближно 1.887 млрд динара, што је за око 15 млрд динара више него што је било предвиђено буџетом за ову годину. Међутим, ако се овим основним трендовима додају непланирани, али прилично извесни једнократни расходи буџета до краја године (најаве исплате помоћи пензионерима и преузимања дуга Петрохемије према НИС-у), укупно пробијање буџетског оквира у 2016. могло би да износи 35-40 млрд динара. Поред тога што ће државна потрошња премашити износ који је планиран буџетом, наше анализе показују да ће се и структура јавних расхода у овој години знатно разликовати од првобитно предвиђене (видети Табелу 3). Најпре, расходи за запослене ће услед неисплаћених отпремнина бити мањи од планираних за око 10 млрд динара. У сличном износу биће и мањи трошкови за незапослена лица услед нешто повољнијих кретања на тржишту рада у односу на претпоставке при изради буџета, уз успорену реализацију постојећих програма за незапослене (попут активних мера запошљавања). С друге стране, бележимо снажну реализацију јавних инвестиција због чега ће капитални расходи вероватно премашити план у износу од 15-20 млрд динара. Остали текући расходи, заједно с трошковима за набавку робе и услуга, могли би премашити планирани износ у буџету за више од 15 млрд. На крају, постоје индиције да ће једнократне исплате дуговања државе према војним пензионерима (по судским пресудама) резултирати пробијањем буџетског оквира на ставци осталих трансфера домаћинствима за 5-10 млрд динара.

Табела 3. Јавни расходи у 2016. години – буџетски план и очекивано извршење

	Буџетски план за 2016.	Процена извршења у 2016.	Одступање у односу на буџетски план
<i>у млрд динара</i>			
II ЈАВНИ РАСХОДИ	1.873,3	1.910,4	већи од плана за око 35-40
1. Текући расходи	1.720,9	1.737,4	мањи од плана за око 5
Расходи за запослене	432,0	421,0	мањи од плана за око 10
Куповина роба и услуга	267,8	274,0	већи од плана за преко 5
Отплата камата	144,9	145,0	према плану
Субвенције	112,5	125,0	веће од плана за 10-15
Социјална помоћ и трансфери	716,2	717,0	мање од плана за око 10
<i>од чега: Пензије</i>	<i>507,9</i>	<i>506,0</i>	<i>према плану</i>
<i>Накнаде незапосленим лицима</i>	<i>20,9</i>	<i>11,0</i>	<i>мање од плана за око 10</i>
<i>Накнаде за боловања</i>	<i>9,0</i>	<i>10,0</i>	<i>према плану</i>
<i>Социјална помоћ</i>	<i>152,6</i>	<i>156,0</i>	<i>благо пробијање</i>
<i>Остали трансфери домаћинствима</i>	<i>25,8</i>	<i>34,0</i>	<i>већи од плана за 5-10</i>
Остали текући расходи	47,5	55,4	већи од плана за 5-10
2. Капитални расходи	118,0	135,0	већи од плана за 15-20
3. Активирани гаранције	32,0	34,0	благо пробијање
4. Буџетске позајмице	2,4	4,0	благо пробијање

Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

Напомена: Очекивано извршење субвенција увећано је за износ најављеног преузимања дуга Петрохемије према НИС-у (105 млн евра), док извршење расхода за пензије укључује најављену исплату једнократне помоћи пензионерима до краја године.

Извршење расхода за запослене до краја септембра показује да спровођење циљане рационализације запослености у општој држави озбиљно касни. Издаци за запослене у општој држави закључно са септембром износили су нешто више од 308 млрд динара, што је благо (за 0,6%) изнад прошлогодишњег извршења у истом периоду. Као што смо раније истицали, поменути пораст готово у потпуности потиче од једнократних трошкова за припрему априлских парламентарних избора. Ипак, важно

је напоменути да је међугодишњи раст издатака за запослене мањи него што се могло очекивати на основу законског повећања плата у појединим деловима опште државе почевши од 1. јануара 2016. (у здравству, образовању, полицији, итд). Разлог за то лежи у чињеници да је у међувремену дошло до благог смањења броја запослених у сектору опште државе. Наше анализе показују да је у односу на крај 2015. број запослених у општој држави (рачунајући и локална јавна предузећа) до краја септембра ове године умањен за 9.000-10.000 радника – што је знатно мањи пад него што је било предвиђено буџетским планом за 2016. (укупно за око 29.000).

Поред тога, начин на који се рационализација запослености у општој држави до сад спроводила далеко је од одговарајућег и пожељног. Сматрамо да је проблематично, потенцијално и опасно, то што се досадашњи процес рационализације заснивао искључиво на природном одливу радника у пензију (уз ограничену стопу њихове замене) и добровољном одласку (често и најквалитетнијих) кадрова, док су циљана отпуштања вишкова радника готово потпуно изостала. Томе у прилог говоре подаци о исплаћеним отпремнинама – од планираних 17 млрд динара за исплату отпремнина радницима у општој држави који би у процесу рационализације остали без посла у овој години, до сада је исплаћен занемарљиво мали износ (мање од милијарду динара). Имајући у виду важност процеса рационализације у контексту средњорочног фискалног прилагођавања, досадашње скромне резултате и даље перспективе у спровођењу ове реформе детаљно смо анализирали и оценили у поглављу 6 овог извештаја: “Оцена спроведене рационализације и других реформи јавне управе“.

Неефикасно спровођење рационализације и последично одлагање исплате отпремнина донеће уштеде на расходима за запослене од око 10 млрд динара. Буџетски план за 2016. предвиђао је да рационализација броја запослених, уз замрзавање пензија и плата у јавном сектору, буде кључна полуга за трајно умањење фискалног дефицита у овој (и нарочито следећој) години. Планирано смањење броја запослених у општој држави требало је да обезбеди умањење укупне масе зарада за готово 3% у односу на ниво из прошле године. Као што смо већ објаснили, циљана рационализација запослености спроводи се знатно спорије него што је то било планирано, па укупни државни расходи за запослене, уместо да се смањују,¹⁵ благо расту, те ће на крају 2016. вероватно бити за око 1% у односу на 2015. Изостанак циљаних отпуштања имаће двојак утицај на коначно извршење буџетских расхода за зараде. Најпре, процењујемо да ће број запослених у општој држави на крају године извесно бити већи него што је то било планирано, због чега ће буџетски оквир за зараде суштински бити пробијен за 3-4 млрд динара. С друге стране, исплата отпремнина биће осетно мања него што је било планирано, а то ће, процењујемо, донети „уштеде“ од близу 15 млрд динара. Будући да су и отпремнине и зараде буџетиране на ставци расходи за запослене, нето резултат ова два супротстављена тренда биће мање извршење на овој ставци у односу на план за око 10 млрд динара.

Расходи за пензије од почетка године извршавају се осетно спорије него што је било очекивано, али ће то бити надокнађено исплатом једнократне помоћи пензионерима крајем године. Закључно са септембром укупни расходи за пензије износили су нешто више од 369 млрд динара, што представља благи раст у односу на исти период прошле године (за непуних 1%). Упркос овом међугодишњем расту, досадашње извршење ових расхода мање је од планираног, што је према нашим

¹⁵ Планирани ефекат рационализације броја запослених није директно видљив у буџету за 2016, будући да је у неким деловима опште државе дошло до повећања плата почев од 1. јануара ове године. Уважавајући оба чиниоца, буџетски план за 2016. подразумевао је, заправо, да маса зарада у овој години остане номинално готово непромењена у односу на прошлу годину.

проценама резултат дејства два чиниоца. *Прво*, природни одлив запослених у пензију приметно је мањи него што се претпостављало при изради овогодишњег буџета. Опадање стопе прилива пензионера почело је већ током 2015. године, превасходно због тога што су изменама закона о пензијском и инвалидском осигурању средином 2014. пооштрени услови за одлазак у пензију. Актуелни подаци показују да се сличан тренд наставио и у 2016. *Друго*, буџетски оквир за 2016. био је делом и прешироко постављен, на шта је Фискални савет указивао приликом оцене Фискалне стратегије за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину.¹⁶ Наставак досадашњег тренда извршења расхода за пензије до краја године омогућио би да ови државни издаци буду мањи за око 10 млрд динара у односу на износ који је био планиран у буџету. Међутим, утицај ових чинилаца на смањење масе исплаћених пензија биће практично потпуно поништен најављеном исплатом једнократне помоћи пензионерима. Према последњим најавима из Владе, постоји могућност да ће већ у новембру бити исплаћена једнократна помоћ свим пензионерима, у износу од по 5.000-6.000 динара. С обзиром на то да укупан број пензионера у Србији достиже готово 1,8 милиона, то значи да ће за исплату ове помоћи из државног буџета бити издвојено око 10 млрд динара.

Расходи за социјалну заштиту незапослених лица извршавају се спорије у односу на план, што би могло донети уштеде од преко 10 млрд динара. У првих девет месеци 2016. издаци државе за социјалну заштиту незапослених лица извршавају се приметно спорије него што је то било очекивано и планирано. Наиме, закључно са септембром извршено је свега 7,6 млрд динара ових расхода, односно тек око 40% годишњег плана (поређења ради, током претходних година у овом периоду обично се реализовало барем 70% буџетираног износа). Фискални савет не располаже детаљним подацима о трошењу ових средстава по конкретним наменама, али наше прелиминарне анализе показују да релативно ниски расходи за социјалну заштиту незапослених лица потичу од мањих исплата накнада за незапосленост, а у нешто мањој мери и успореног трошења средстава која су намењена за активне политике запошљавања. Један од разлога за ове уштеде јесте и кашњење у спровођењу најављених структурних реформи – предвиђена отпуштања у јавном сектору махом су изостала, што је уз нешто повољнија кретања запослености у приватном сектору довело до мањег броја незапослених лица него што се претпостављало при изради буџета. Уколико би се ови трендови наставили до краја године, процењујемо да би државни издаци за ову намену могли бити мањи од планираног износа за више од 10 млрд динара.

Јавне инвестиције бележе снажан раст – што охрабрује, иако ће наставак овог тренда вероватно довести до пробијања овогодишњег буџетског плана. Капитални издаци опште државе у претходним месецима бележе изражен међугодишњи пораст, што је свакако најпозитивнији тренд на расходној страни буџета у 2016. Интензивирање инвестиционе активности државе у овој години посебно добија на значају кад се зна да је практично читав период од избијања кризе у 2008. протекао у знаку недовољно ефикасног извршења капиталних расхода. У периоду јануар-септембар 2016. инвестиције опште државе износиле су око 86 млрд динара, што је за готово 30 млрд динара изнад уобичајеног нивоа, и за 22 млрд више него у истом периоду 2015. Охрабрује, такође, и чињеница да је пораст инвестиционе активности у одређеној мери присутан код свих нивоа власти. Највећи део међугодишњег раста потиче од убрзане реализације инвестиција у путну и железничку инфраструктуру – капитални расходи ЈП „Коридора Србије“ и ЈП „Путева Србије“ порасли су за 7,5 млрд динара, а у истом контексту требало би посматрати и убрзано повлачење пројектних

¹⁶ Видети извештај Фискалног савета “Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, 2. март 2016. године.

зајмова (пораст за готово 6 млрд динара), превасходно оних из којих се финансира изградња најважнијих путних (Коридори 10 и 11) и железничких праваца (железнички К10). Додатно, приметан међугодишњи раст капиталних расхода остварен је и на локалу (градови и општине, заједно са АПВ) и то за 5,6 млрд динара. На крају, треба поменути да су, додуше у нешто мањем износу (око 3,6 млрд динара) порасли и капитални расходи републичког нивоа власти. Полазећи од претпоставке да је реч о трајном расту јавних инвестиција и узимајући у обзир њихову уобичајену реализацију крајем године, процењујемо да би капитални расходи у 2016. могли достићи износ од готово 135 млрд динара (3,2% БДП-а) – што је преко буџетског плана за готово 20 млрд динара.

Реализација осталих текућих расхода премашује очекивања, због чега процењујемо да би годишњи план могао бити пробијен за око 10 млрд динара. До краја септембра, остали текући расходи износили су готово 40 млрд динара, што значи да је у првих девет месеци извршено већ 85% укупног буџетираног износа у овој години (поређења ради, уобичајено извршење у овом периоду износи око 70%). У односу на исти период претходне године, забележено је повећање за око 10 млрд динара, односно за чак 30%. Анализа досадашњих трендова указује на то да је овај пораст вероватно трајнијег карактера, будући да је приметан практично код свих нивоа власти. Највећи скок забележен је на републичком нивоу власти (преко 5 млрд), и он превасходно потиче од већих исплата на име казни и пенала по решењу судова и раста дотација невладиним организацијама. Раст осталих текућих расхода у досадашњем периоду бележи и локални ниво власти (за готово 2 млрд), при чему су у релативно мањим износима ови расходи повећани и у ЈП „Путевима Србије“ и фондовима обавезног социјалног осигурања (пре свега, у НСЗ) – збирно за око 2 млрд динара. Фискални савет не располаже дезагрегираним подацима о потрошњи појединачних буџетских корисника која се књижи на овој ставци, што онемогућава детаљнију анализу узрока овако великог повећања осталих текућих расхода. Међутим, упозоравамо да би наставак досадашњих трендова до краја године извесно значио да би на позицији осталих текућих расхода могло доћи до пробијања годишњег плана за 10 млрд динара.

Расходи за робу и услуге од почетка године благо премашују очекивано извршење, због чега би ови расходи могли премашити годишњи план за више од 5 млрд динара. Потрошња државе за набавку добара и услуга до краја септембра износила је око 193 млрд динара, што је за 18 млрд више него у истом периоду прошле године. Највећи део међугодишњег раста ових расхода (готово две трећине или 11 млрд динара) бележимо на локалном нивоу власти, од чега је око 7 млрд динара књиговодственог карактера и последица је укључивања прихода и расхода ГСП-а у буџет Града Београда. Наиме, од почетка 2016. приходи овог локалног јавног предузећа бележе се као непорески приходи у корист Града (о чему смо писали у овом извештају у поглављу о јавним приходима), док се расходи књиже управо на позицији издатака за робу и услуге. Имајући у виду да се пословање ГСП-а у приближно једнакој мери одражава на приходну и расходну страну буџета Града, ова књиговодствена промена неће имати значајан утицај на кретање укупног дефицита локалног нивоа власти у овој години. Фискални савет не располаже детаљним подацима о потрошњи за робу и услуге по појединачним буџетским корисницима, при чему анализу узрока преосталог повећања ових расхода на локалу (за око 4 млрд динара) знатно отежава непостојање свеобухватне евиденције доцњи у плаћањима. О овом проблему, као и о пропустима у планирању и контроли трошења буџетских средстава на локалном нивоу власти

Фискални савет је већ писао¹⁷, тако да не искључујемо могућност да је уочени раст расхода за робу и услуге такође последица недостатака у буџетском процесу локалних самоуправа. Преостало повећање од око 6 млрд динара углавном потиче од појачаних набавки лекова и медицинске опреме у сектору здравства. Наставак оваквих трендова у извршењу расхода за робу и услуге опште државе могао би довести до пробијања годишњег плана за најмање 5 млрд динара.

Остали трансфери домаћинствима могли би премашити план за 5-10 млрд динара, углавном услед ванредних исплата војним пензионерима по судским пресудама. Обавезе према војним пензионерима настале су тако што је велики број војних пензионера током претходних година добио судске спорове против државе, тражећи надокнаду за ускраћено (ванредно) повећање пензија из 2008. године.¹⁸ Укупан износ ових обавеза с припадајућим каматама процењен је на 20-25 млрд динара, при чему је држава у децембру 2015. за вансудско поравнање определила средства у износу од 10 млрд динара. Међутим, доступни подаци сугеришу да велики број војних пензионера није одустао од тужби, при чему се исплате по пресудама судова врше преко ПИО фонда и књиже на ставци *Остали трансфери домаћинствима*. Према нашим проценама, осетно већи расходи на овој ставци од уобичајених до краја септембра управо су последица знатно већих исплата војним пензионерима него што је то било планирано (будући да су други издаци који се бележе на овој ставци – нпр. нега и помоћ пензионерима, накнаде за телесна оштећења, и сл. у очекиваним оквирима). Другим речима, могуће пробијање годишњег плана на ставци *Осталих трансфера домаћинствима* за 5-10 млрд динара у 2016. резултат је оптимистичних претпоставки о броју војних пензионера који ће пристати на вансудско поравнање. Иако не располажемо прецизним информацијама о планираној динамици исплата по овом основу, досадашње извршење указује на то да ће највећи део преосталог дуга бити исплаћен до краја ове године.

¹⁷ Видети поглавље “Реформа јавних финансија локалне самоуправе“ у оквиру извештаја Фискалног савета: „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“, 20. јун 2016. године.

¹⁸ Подсећамо, у 2008. години Влада је донела одлуку о трајном повећању пензија за 11%. Међутим, за разлику од свих других категорија пензија, војне пензије, тада исплаћиване преко Фонда за социјално осигурање војних осигураника, нису увећане по истом принципу – што је велики број војних пензионера препознао као основ за покретање спора против државе.

5. Дуг опште државе у 2016. години

Дуг опште државе смањен је од почетка године за око 700 млн евра, углавном услед повољног утицаја курсних разлика и појачаног трошења државних депозита. Досадашња фискална кретања у 2016. можемо оценити као веома повољна, с обзиром на то да је до септембра забележен дефицит опште државе од свега 4,5 млрд динара. Према нашим проценама, укупан дефицит у овој години могао би бити приближно упола мањи од првобитно планираних 4% БДП-а (око 85 млрд динара или 2% БДП-а), што представља добру основу за трајан заокрет растуће путање дуга опште државе у односу на БДП. Међутим, смањење јавног дуга у апсолутном износу у првих девет месеци за више од 700 млн евра – с преко 25,2 млрд евра на крају 2015. на око 24,5 млрд евра – добрим делом последица је дејства неколико привремених чинилаца. Најпре, захваљујући позитивном утицају курсних разлика (евро је у посматраном периоду номинално ојачао у односу на долар за 2,6% и у односу на динар за 1,4%) умањена је вредност доларског и динарског дуга за око 300 млн евра. Због нестабилности која је обележила кретања на девизном тржишту у последњих неколико година и непредвидивости будућег кретања девизних курсева, забележени пад јавног дуга оцењујемо као привремен резултат. Преостало смањење задужености земље за око 400 млн евра остварено је на рачун трошења државних депозита. Другим речима, укупна примања од задуживања била су мања од износа који је био потребан за отплату доспелог дуга, што је је имало за резултат смањење расположивих новчаних средстава државе за око 400 млн евра. Како је реч о осетном паду резервне ликвидности, супротно досадашњим тенденцијама, у наредних неколико месеци очекујемо нешто бржи раст јавног дуга у односу на фискални дефицит у циљу попуњавања депозита државе приближно до нивоа с краја 2015. године.

Директне обавезе опште државе (централног и локалног нивоа власти) умањене су у првих девет месеци 2016. за преко 400 млн евра. Основни извор финансирања државе у досадашњем делу 2016. било је задуживање на домаћем финансијском тржишту, при чему су укупне обавезе од емитованих хартија од вредности порасле за око 270 млн евра. Важно је истаћи да је појачано задуживање на домаћем финансијском тржишту у овој години било праћено израженим падом цене по којој се држава задуживала, као и повећањем просечне рочности емитованих хартија од вредности,¹⁹ јер то може осетно успорити раст трошкова сервисирања јавног дуга и умањити ризик рефинансирања обавеза државе у наредним годинама. Други извор раста директних обавеза државе било је појачано повлачење средстава из кредита којима се финансирају велики инфраструктурни пројекти, што је у директној вези са убрзањем извршења јавних инвестиција у 2016. Овај тренд приметан је код кредитних линија којима се финансира изградња Коридора 10 (ЕИБ, Светска банка, ЕБРД), Коридора 11 (кинески и азербејџански кредит), као и код руског кредита за рехабилитацију железничке инфраструктуре. Ипак, овај пораст директних обавеза државе више је него надомештен отплатама на преосталим ставкама, услед чега бележимо нето смањење директних обавеза за око 420 млн евра. Као појединачно највећа измирења дугова издвајамо исплату рате старе девизне штедње у износу од око 330 млн евра и исплате неколико обавеза које држава преузела у децембру 2015: дуга Србијагаса према НИС-у (до сад отплаћено око 70 млн евра од око 200 млн евра), обавеза према пољопривредницима (исплаћена су укупна дуговања у износу од око 80

¹⁹ Просечна каматна стопа на динарске обавезнице и записе смањена је са 7,7% у 2015. на око 5%, док је просечна каматна стопа на инструменте дуга у еврима смањена са 3,1% на око 2,5%. Истовремено, дошло је и до продужења просечног рока доспећа: за око 8 месеци код динарских, односно за око 11 месеци у случају хартија од вредности у еврима.

млн евра) и обавеза према војним пензионерима (исплаћено око 50 млн евра од планираних 80 млн евра). На крају, закључно са септембром смањен је и негарантовани дуг локалних самоуправа у износу од око 60 млн евра.

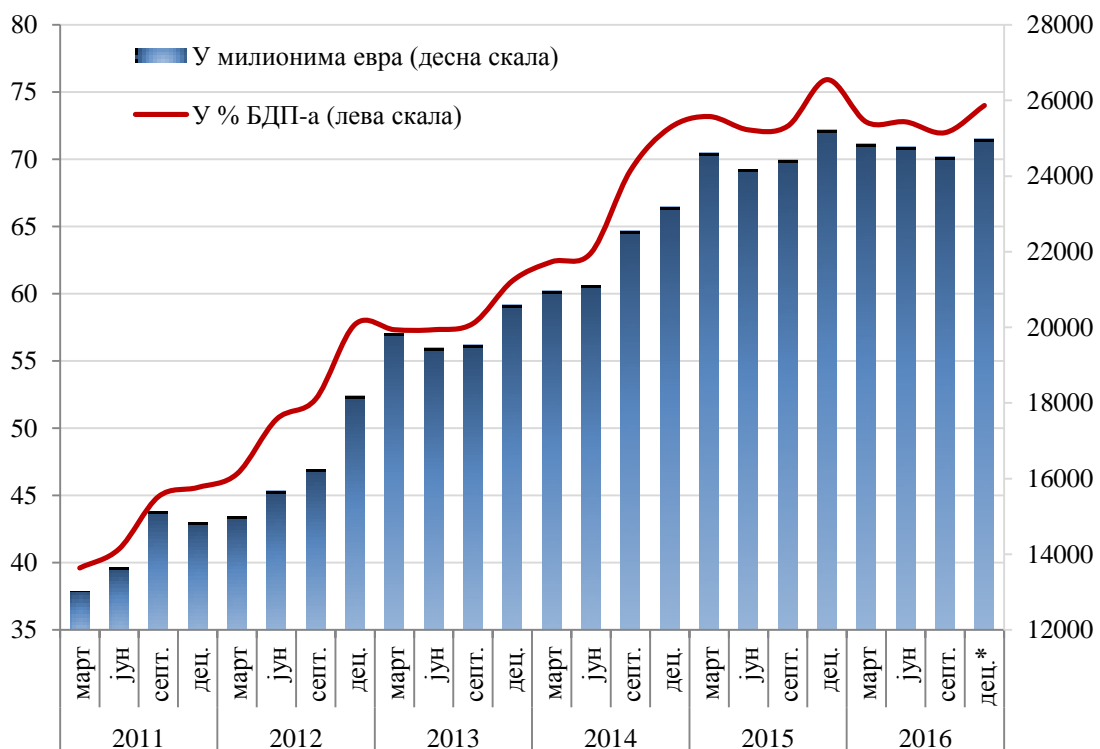
Индиректне обавезе државе умањене су од почетка 2016. за око 300 млн евра, највећим делом оних чија је отплата већ пала на терет буџета Републике. Нето смањење укупних индиректних обавеза државе у 2016. било је очекивано, будући да је прираст гарантованог дуга знатно ограничен (у складу са забраном издавања нових гаранција за текућу ликвидност која је део аранжмана са ММФ-ом), док су претходно гарантовани кредити отплаћивани уговореном динамиком. Премда је реч о индиректним обавезама државе (које би по дефиницији требало да враћају предузећа којима је држава издала гаранцију), напомињемо да се највећи део до сад забележеног смањења за око 300 млн евра заправо односи на активирани гаранције које се измирују из републичког буџета (око 230 млн евра). С обзиром на то да нису јавно доступни подаци о томе колико је буџетских средстава опредељено у 2016. за активирани гаранције по појединачним предузећима, посредним путем процењујемо да је до септембра за отплату активираних гаранција Србијагаса потрошено око 150 млн евра, Железница Србије око 35 млн евра, Железаре Смедерево око 25 млн евра и Галенике и Air Serbia збирно око 20 млн евра. Преостало смањење индиректних обавеза последица је отплата гарантованог дуга ЈП „Путеви Србије“ (које је већ део опште државе, па се ове отплате оправдано књиговодствено третирају као расходи „испод црте“) и у мањој мери извршених плаћања од стране неколико предузећа која успевају да самостално измирују ове обавезе (ЕПС, ЕМС и ФИАТ).

Расходи за активирани гаранције премашиће годишњи буџетски план, али њихово нетранспарентно приказивање у буџету онемогућава прецизну анализу узрока овог одступања. Прелиминарни подаци о извршењу буџета Републике у октобру показују да је већ у том месецу незнатно премашен годишњи план расхода за активирани гаранције (за око 0,2 млрд динара), који је износио 32 млрд динара. Полазећи од уобичајеног извршења ових расхода у новембру и децембру претходних година, процењујемо да ће до краја 2016. доћи до пробијања буџетског оквира за најмање 2-3 млрд динара. Фискални савет је већ при оцени буџета за 2016. указао на проблем нетранспарентног приказивања ових расхода (који се најчешће наводе само као укупно планирани износ), што озбиљно нарушава кредибилитет самог буџета.²⁰ Наиме, оваквом праксом се јавност ускраћује за информације о томе колико износи буџетска помоћ за појединачна предузећа. На основу нама доступних информација закључујемо да постоји неколико могућих објашњења за пробијање буџетског оквира за активирани гаранције у овој години. *Прво*, уколико су приходи од таксе за транзит гаса (из којих би Србијагас требало самостално да измирује део гарантованог дуга) били мањи од првобитно предвиђених, то би аутоматски довело до већег трошка за републички буџет од планираног. *Друго*, могуће је да је држава преузела отплату гарантованог дуга и неког новог предузећа што није било предвиђено буџетом (очигледан кандидат би могао да буде РТБ Бор). *Треће*, пробијање буџетског оквира за активирани гаранције већ у октобру могло би да значи и то да је држава рате неких кредита измирила унапред, што до сад није била пракса. Имајући у виду да нетранспарентно приказивање расхода за активирани гаранције доноси озбиљне тешкоће у праћењу и контроли извршења ових расхода, сматрамо да је пропусти у њиховом буџетском приказивању неопходно оклонили већ при изради буџета за 2017. годину.

²⁰ За више детаља видети извештај Фискалног савета: „[Оцена Предлога закона о буџету за 2016. годину](#)“, стране 49-50, децембар 2015.

Процењујемо да ће дуг опште државе на крају 2016. износити 74-75% БДП-а, што ће означити благи заокрет растуће путање јавног дуга у овој години. Повољна макро-фискална кретања (пре свега раст БДП-а и низак фискални дефицит) и претходно описани привремени чиниоци омогућили су смањење јавног дуга са око 76% БДП-а на крају 2015. на 72% БДП-а, колико је износио на крају септембра. Међутим, у наставку године очекујемо раст фискалног дефицита до нивоа од око 2% БДП-а, како због сезонског убрзања извршења расхода опште државе крајем године, тако и услед најављеног преузимања дуга Петрохемије према НИС-у у износу од 105 млн евра и исплате једнократне помоћи пензионерима. Као што смо већ објаснили, у наредних неколико месеци очекујемо и благо убрзање задуживања државе с циљем попуњавања државних депозита. У прилог овој претпоставци говори и недавно потписан уговор између Републике Србије и Фонда за развој Абу Дабија о новом кредиту укупне вредности око 1 млрд долара. Наиме, у следећој години потребно је обезбедити 750 млн долара јер за отплату доспева прва еврообвезница, због чега је разумно очекивати да већ у овој години дође до повлачења прве транше новоодобреног кредита (по уговору, појединачне транше не могу премашити 200 млн долара, а размак између њих мора бити барем шест месеци). Јавни дуг би могао да порасте и уколико ЕПС повуче кредит ЕБРД-а за финансијско реструктурирање овог предузећа (200 млн евра), који је одобрен уз гаранцију државе. Узимајући све у обзир, процењујемо да ће дуг опште државе на крају 2016. износити 74-75% БДП-а, што представља смањење у односу на претходну годину за нешто више од 1 п.п. БДП-а (видети Графикон 2).

Графикон 2: Јавни дуг Републике Србије, 2011-2016



Извор: Анализа Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг и РЗС

Ниво јавног дуга у односу на БДП у овој години смањен је и захваљујући изненађујуће великом повећању номиналног БДП-а у 2015. од стране РЗС. Крајем септембра РЗС је ревидирао навише процену номиналног БДП-а у 2015. за око 1,8%, што је допринело смањењу свих фискалних индикатора који се често изражавају у процентима БДП-а (фискални дефицит, издвајања за плате и пензије и др). Због апсолутне величине, ова промена највидљивија је код односа јавног дуга према БДП-у

– дуг опште државе на крају 2015. после ревизије износио је око 76% БДП-а, док је претходни податак о номиналном БДП-у сугерисао да је укупан јавни дуг Републике Србије на крају те године износио 77,3% БДП-а. Ово је управо и разлог зашто је наша најновија процена нивоа дуга опште државе на крају 2016. (74-75% БДП-а) видно умањена у односу на очекивања које смо изнели у августовском извештају (76-77% БДП-а). Према накнадне ревизије БДП-а могу довести до одређених промена нивоа јавног дуга у односу на БДП у оба смера, напомињемо да оне суштински немају утицај на основни тренд, тј. да ће у 2016. доћи до незнатног смањења релативне задужености земље у односу на претходну годину. Међутим, овде је важно истаћи и то да је за кредибилно вођење фискалне политике неопходно да текуће процене номиналног БДП-а од стране РЗС-а буду што је могуће прецизније, а да евентуалне накнадне корекције не пређу разумне границе.

6. Оцена спроведене рационализације и других реформи јавне управе

Реформа јавне управе (рационализација броја запослених и уређење система зарада) не спроводи се у складу са најавама и плановима. Свеобухватне реформе јавне управе (просвета, здравство, републичка и локална администрација, војска, полиција и др.) већ дуже време се укључују у програме и планове Владе. Током 2013. оцењено је да држава има неодговарајућу структуру и превелики број запослених, као и да систем зарада у јавном сектору није праведан и транспарентан, тј. да су неки послови у држави преплаћени, а неки потплаћени. Први корак који је тада најављен за решавање ових проблема био је формирање поузданог Регистра запослених и зарада у јавном сектору. Тај процес, међутим, никада није био завршен у складу са најавама, а последњи објављени податак из Регистра који се налази на веб сајту Министарства финансија односи се на јул 2015. године. Влада је, затим, крајем 2014. у своје трогодишње циљеве (без спроведених анализа) уврстила смањење броја запослених у општој држави за чак 75.000 – укључивши га у Фискалну стратегију и Аранжман са ММФ-ом. Међутим, толико умањење броја запослених није ни приближно остварено (што је можда и добро, јер би у противном функционисање јавне управе било угрожено). Нови корак ка спровођењу реформе јавне управе направљен је почетком 2015. године, када је Министарство државне управе Позиционим документом²¹ дефинисало основна начела за рационализацију броја запослених и реформу система зарада. Ту је речено да смањење броја запослених не сме да буде линеарно, већ да мора да се заснива на функционалним анализама и реформама најважнијих делова јавног сектора (здравство, просвета и др). Од тада је прошло више од годину дана, а практично једини механизам за смањење броја запослених и даље је природни одлив (одлазак у пензију уз ниску стопу замене). Такође, ни реформе здравства и просвете још нису отпочеле. Други принцип из Позиционог документа био је „једнака плата за једнак рад“, али је и он у међувремену грубо нарушен. Влада је у претходних годину дана, опет без анализа, почела неједнако да увећава зараде у јавном сектору. То за последицу има да нпр, рачуновођа запослен у полицији добије повећање плате, а у Пореској управи не, иако ради исти посао.

Лоша искуства из претходних година указују да је потребно потпуно променити приступ спровођењу реформе јавне управе. Анализа Фискалног савета показује да мере Владе усмерене ка реформи јавне управе ни изблиза нису дале очекиване резултате – пробијали су се рокови и нису се остваривали квантитативни циљеви. Међутим, још већу опасност видимо у томе што су, и поред другачијих најава, спроведене мере ишле више у правцу смањења, а не повећања, квалитета јавне управе. Смањење запослености сведено је на стихијски одлазак запослених у пензију без новог запошљавања, а циљаних отпуштања непродуктивних радника готово и да није било. То по дефиницији смањује квалитет јавних услуга, јер су у пензију одлазили и квалификовани запослени, чије одсуство није надокнађено. Такође, врло се лако може десити да се након укидања забране запошљавања у јавном сектору (најављено за март 2017. године), поново попуне упражњена радна места и тако пониште досадашње уштеде од смањења броја запослених. Када је реч о реформи система плата, оцењујемо да ни ту у претходним годинама није повећана правичност нити транспарентност при одређивању зарада у јавном сектору, а неке неравнотеже су, по свему судећи, још више порасле. Стога, указујемо на ургентну потребу за променом начина на који се реформа јавне управе у пракси спроводи. То значи да основ за даље спровођење реформе јавне управе морају да буду утемељене, детаљне, анализе и на њима засноване реформе

²¹ Позициони документ „Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто?“, објављен маја 2015. године.

највећих и најважнијих сектора опште државе, попут просвете и здравства – а не, као до сад, *ad-hoc* мере и усвајање начелних ставова који се не имплементирају у пракси.

Од реформе јавне управе никако не би смело да се одустаје иако велике уштеде од њеног спровођења више нису неопходне у кратком року. Оптимизација броја и структуре запослених у општој држави и уређење система зарада саставни је део фискалне консолидације (и аранжмана са ММФ-ом). Међутим, у претходне две године фискални дефицит снажно је смањен без значајног помака у овим, веома сложеним и захтевним, реформама. Штавише, ни за даљи наставак фискалне консолидације неће бити неопходне знатне уштеде од рационализације броја запослених у општој држави у кратком року. То сада смањује притисак на Владу да реформе јавне управе уопште спроводи – што може да доведе до њиховог даљег одлагања, или чак одустајања. На релативизацију значаја ових важних реформи посредно указује и то што се у јавности о њима све мање говори, а не најављују се ни конкретни планови и циљеви за наредне године. Фискални савет, међутим, истиче да све релевантне студије показују да је јефтина и ефикасна држава, са квалитетним услугама здравства, просвете, државне администрације и др. – кључна за трајну фискалну стабилност и висок привредни раст. Због тога сматрамо да је то што тренутно не постоји велики притисак да се реформом јавне управе остварују краткорочне уштеде, предност која се може искористити за доношење промишљенијих и квалитетнијих мера – али да то никако не значи да реформа јавне управе више није приоритет. У наставку текста нешто детаљније смо анализирали и квантификовали досадашње резултате спровођења рационализације броја запослених, као и других реформи јавне управе.

Иако је планирано да рационализација буде планска и циљана, до сада је број запослених у општој држави смањиван стихијски (пензионисањем). Првобитним плановима предвиђено је оштро смањење броја запослених (за по 5% сваке године) што значи да би на крају 2017. године у општој држави радило 75.000 људи мање него у 2014. Овако велико умањење није могло да се спроведе „безболно“, тј. само кроз природни одлив уз ниску стопу замене запослених, већ је барем половина тог смањења требало да дође кроз циљана отпуштања радника (најмање 35.000 људи). Подсећамо, Фискални савет благовремено је наглашавао да се ради о готово недостижном а и економски непожељном циљу, и још тада указивао да је потребно преиспитати такав механизам смањења броја запослених, а циљеве рационализације ублажити.²² Фискални подаци закључно са септембром 2016. године (последњи доступни) показују да су резерве које смо имали према претерано амбициозним плановима рационализације биле потпуно оправдане. Наиме, број запослених у општој држави (укључујући и локална јавна предузећа) се од краја 2014. до септембра 2016. године смањило за 18.000-19.000 људи, што је осетно мање од око 50.000, колико се могло очекивати да ће у овом периоду напустити јавни сектор. Одлив запослених се, готово у потпуности заснивао на стихијском пензионисању и добровољном одласку радника (често и оних најквалификованијих) уз стимулативне отпремнине, док су циљана отпуштања изостала.

²² Ризике смо препознали већ крајем 2014. године (вид. извештај „Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2015. годину“ из децембра 2014). Потом смо, током 2015. и 2016. године континуирано указивали на проблеме у спровођењу рационализације, као и потребу за променом модела смањења броја запослених (вид. нпр. „Фискална консолидација и основни реформски изазови“ из јуна 2015.), а и да би бољи циљ од смањења за 75.000 запослених било циљано смањење запослених за 30.000-40.000 радника (видети додаток извештаја „Анализа текућих фискалних кретања и очекивано извршење буџета у 2016. години“ из септембра 2016. године)

Природни одлив у пензију уз замрзавање новог запошљавања није дугорочно одржив начин смањивања запослености јер може довести до урушавања квалитета јавних услуга. Природним одливом сваке године из опште државе пензиониса се око 15.000 запослених. Основна идеја Владе била је да се, након пензионисања запослених, послови које су они обављали расподеле на преостале раднике без запошљавања нових, и да се на тај начин оствари неусиљено смањење укупног броја запослених. Због тога је, већ почетком 2014. године уведена забрана запошљавања у јавном сектору и та забрана је последњим изменама Закона о буџетском систему продужена и на 2016. годину. У појединачним случајевима – када је замена запосленог ипак неопходна (на пример, при пензионисању јединог наставника математике у школи, или хирурга) одобрење за то добија се од посебног тела Владе. Овакав начин смањивања броја запослених, иако на први поглед „безболан“ и примамљив (јер је политички релативно лако спроводљив) заправо је лош. Наиме, у пензију одлазе запослени свих категорија, како они који су вишкови, тако и они који су стручни и корисни, што овај процес у суштини чини насумичним и потпуно неконтролисаним. Уколико се квалификовани запослени у средњем (и дугом) року не замењују у обиму у којем постоји објективна потреба за новим радницима (већ само по законом дефинисаној стопи замене од 5:1, према којој на пет пензионисаних радника може доћи један новозапослени), постепено долази до отежаног функционисања државних институција, погоршања доступности и квалитета јавних услуга (образовање, здравство, безбедност, итд.) што, на крају, негативно утиче на економски раст и друштвени развој. Уз то, у случајевима где су од раније већ постојали мањкови запослених, ограничена стопа замене пензионисаних радника била је још штетнија.

Сматрамо да је рационализација подбацила јер за њено спровођење нису били испуњени основни оперативни предуслови. Као што смо већ поменули, у претходне две године из опште државе отишло је дупло мање људи него што је планирано (непуних 20.000 наспрам амбициозно планираних 50.000 људи у периоду од краја 2014. закључно са септембром 2016. године). Овакав исход последица је инсистирања на погрешном концепту процеса рационализације. Наиме, да би читав процес био смислен и сврсисходан, односно у функцији повећања ефикасности државних органа, неопходно је било испуњавање неколико основних предуслова. *Прво*, израда систематизације запослених по свим институцијама, којом би се, између осталог, прецизно идентификовали критични сектори са вишковима (или мањковима) радника, утврдио број сувишних (или недостајућих) радника, њихов профил, итд. *Друго*, дефинисање објективних критеријума на основу којих би прекобројни били отпуштени (а места са мањком запослених попуњена). *Треће*, одређивање реалистичних рокова и динамике отпуштања, као и механизма на основу којих би се читав процес пратио и контролисао. Међутим, ниједан од ових предуслова није био испуњен у време прављења фискалних планова (како краткорочних тако и средњорочних), а стиче се утисак да се ни до септембра 2016. није пуно одмакло на овом пољу – те је покушај циљане рационализације *a priori* био осуђен на неуспех.

Неефикасно спровођење рационализације донеће, закључно са 2017. годином, готово три пута мање него првобитно планиране буџетске уштеде. Процес рационализације, између осталог, био је замишљен као кључна мера за смањење структурних неравнотежа на страни јавних расхода. Узимајући то у обзир, веома је важно проценити какав је ефекат њено досадашње спровођење имало на фискални резултат. Планирано оштро смањење броја запослених (25.000 годишње, односно 75.000 за три године) према нашим проценама могло је донети трајне уштеде од 1,1-1,2% БДП-а на расходима за запослене у 2018. години. Међутим, упркос амбициозним плановима, а у складу са нашим очекивањима, ефекти рационализације

нису се ни изблиза реализовали у најављиваном обиму. Према анализама које смо спровели, укупне уштеде које ће ова мера обезбедити у периоду 2015-2017. године износиће око 0,4% БДП-а, односно три пута су мање него што је за овај период било предвиђено фискалним плановима.

На другом колосеку, реформа јавне управе подразумевала је и унапређење система плата у јавном сектору. Планови Владе подразумевали су, поред спровођења рационализације броја запослених у општој држави, истовремену реформу система зарада у јавном сектору. Промена регулативе у овој области планирана је и аранжманом са ММФ-ом – прецизније, планирано је да нове законске одредбе буду усвојене до јуна 2015, док је имплементација најављена за октобар 2015. године. Иако од новог Закона о платама, судећи по искуствима других земаља али и најавима званичника, нису очекиване веће буџетске уштеде, његово усвајање представљено је као важан сегмент реформе јавне управе из разлога што је очекивано да значајно допринесе успостављању правилнијег и транспарентнијег вредновања послова у јавном сектору. Прецизније, у већ поменутом Позиционом документу наводи се да ће овај Закон „омогућити битно смањење злоупотребе разних додатака и накнада на плате... поједностављењем и повећањем њихове транспарентности... Надаље, Закон о платама омогућиће и боље нијансирање захтевности/вредности послова, међу којима су многи данас прецењени“.

Међутим, закон је усвојен са закашњењем, а уз то, промене које предвиђа према нашим оценама не доприносе испуњавању планираних циљева. Закон о платама у јавном сектору је, уместо средином 2015, усвојен у фебруару 2016. године, а његова примена предвиђена је тек за почетак 2017. године (у сегменту у којем се односи на регулисање система плата у полицији и војсци чак за 2018. годину). Међутим, сматрамо да је од пробијања рокова потенцијално опасније то што измене које Закон доноси не повећавају правичност и транспарентност у одређивању плата запослених. *Прво*, не постоји ниједна одредба чија би примена унапредила начин вредновања послова у јавном сектору. Другим речима, и даље није елиминисана могућност да радници на истим пословима у различитим институцијама јавног сектора не буду једнако плаћени. Уз то, најаве о селективном повећању плата у јавном сектору од почетка 2017. године додатно отежавају успостављање система „једнаких плата за једнак рад“, будући да без утемељења на функционалним анализама фаворизују само неке групе радника (нпр. ИТ стручњак у Пореској управи неће добити повећање, док запослени на упоредивој позицији у полицији или војсци хоће). *Друго*, наше анализе показују да усвајање овог Закона не повећава транспарентност у систему одређивања зарада у јавном сектору. Наиме, постоји низ одредаба који буџетским корисницима оставља одређени степен аутономије да посебним прописима, законима, колективним уговорима, и сл. одређују висину плата и накнада мимо кровног Закона о систему плата. Због свега претходно побројаног, сматрамо да нови закон онемогућава изградњу кључних институционалних капацитета јавне управе, и на тај начин усложњава процес неопходних реформи.

Потребно је да се већ од 2017. године промене основни механизми реформисања јавне управе и да се та реформа убрза. Природни одлив, услед недостатка системског приступа реформи запослености и зарада, испоставио се као једини механизам на коме се заснива „унапређење ефикасности“ јавне управе. То, међутим, није добро, о чему је више речи било у претходном делу текста. Релевантне анализе показују да у јавном сектору Србије већ сада велики број институција функционише на самој ивици људских и оперативних капацитета (у здравству недостају хирурзи и лекари специјалисти, у вртићима васпитачи, итд.) што би додатно могло да убрза испољавање негативног утицаја стихијског одласка запослених на

квалитет услуга. Забрињава, такође, и то што би, након евентуалног укидања Одлуке о замрзавању новог запошљавања, добар део јавних институција могао посегнути за поновним попуњавањем „на силу“ упражњених радних места, а у недостатку добро припремљених систематизација, то би се врло брзо претворило у неконтролисан процес. Другим речима, није уклоњен ризик да се тренд смањења запослености у јавном сектору потпуно преокрене, и да се број запослених у врло кратком року повећа за 10.000-20.000 људи чиме би чак и благе уштеде које су до сада остварене по основу природног одлива могле бити у потпуности поништене. Умерено смањење броја запослених уз истовремено унапређење ефикасности државе захтева, пре свега, озбиљне и прецизне секторске анализе које би биле полазна основа за даљу реформу. И поред тога што тренутно не постоје горуће потребе за уштедама од рационализације, сматрамо да приоритет надлежних министарстава и Владе и даље мора да се настави и оконча израда функционалних/секторских анализа. Потребно је да се, уз координацију Министарства за државну управу и локалну самоуправу, ако је потребно и уз стручну подршку међународних институција (попут Европске уније, Светске банке и др.) на основу тих анализа направе конкретни оперативни планови, који би почели да се спроводе већ од 2017. године.

Успех реформе јавне управе пресудно ће зависити и од способности да се изврши темељна реформа кључних државних сектора – здравства и образовања. Србији је несумњиво потребан јефтинији и ефикаснији јавни сектор. Имајући у виду да су здравство и образовање сектори који запошљавају највећи број људи (готово половину укупног броја радника у општој држави), сматрамо да је, без њихове дубинске реформе, сваки наредни покушај смањења броја запослених и/или неког другог вида рационализације трошкова осуђен на неуспех. Постоје бројни специфични проблеми који овај подухват чине изазовним и веома захтевним, премда сматрамо да сложеност тог посла не би смела да одврати Владу од реформе поменутих сектора. С једне стране, компаративне студије показују да је квалитет образовања и здравства у Србији већ сада на веома ниском нивоу,²³ друга истраживања²⁴ опомињу да је неопходан услов за здрав дугорочни раст и развој у Србији управо отпочињање системске реформе ових система у што краћем временском периоду – јер наша земља у том погледу озбиљно заостаје за земљама из окружења. С друге стране, у Србији и даље постоји веома изражена „компресија зарада“, односно мала разлика између плата неквалификованих и висококвалификованих радника (на штету висококвалификованих). Имајући у виду да су најквалификованији и најпотребнији стручњаци у државном сектору (попут хирурга, наставника математике или финансијских стручњака) осетно мање плаћени у поређењу са упоредивим позицијама у приватном сектору, постоји велики подстицај за њихово добровољно напуштање јавног сектора. Ово су само неке, свакако не све специфичности које морају бити узете у обзир при наредној фази рационализације броја запослених. У супротном, сваки следећи необазрив корак (линеарно смањење броја запослених по свим корисницима, задржавање природног одлива као основног модела рационализације, и сл.) водио би даљем урушавању државних капацитета.

²³ Видети извештај „Euro Health Consumer Index 2015“, из јануара 2016. године, као и резултате последњег ПИСА тестирања (из 2012. године).

²⁴ ММФ (2016), Central, Eastern and Southeastern Europe: How to Get Back on the Fast Track, *Regional Economic Issues*, из маја 2016. године.

7. Јавне инвестиције у 2016: извршење и перспективе за даљи раст

Ефикасније извршавање јавних инвестиција јасно се издваја као најпозитивнији тренд на расходној страни буџета у 2016. години. Капитални расходи који су усмерени у приоритетне инфраструктурне пројекте несумњиво представљају најквалитетнији вид државне потрошње, јер доносе вишеструке користи за привреду једне земље. У кратком року, јавне инвестиције непосредно доприносе расту активности грађевинске индустрије и БДП-а (нарочито ако је на радовима ангажована локална радна снага), док у дугом року побољшавају квалитет домаће инфраструктуре, поспешују регионалну повезаност и тако на посредан начин подстичу привредни раст. Имајући у виду релативно лоше стање инфраструктуре у Србији, на шта указују сва релевантна међународна истраживања,²⁵ пораст капиталних расхода у средњем року омогућио би барем делимично смањење заостатка у односу на земље региона (и развијеније делове Европе) и тако значајно допринео расту конкурентности домаће економије. Чињеница да је Србија са јавним дугом од око 75% БДП-а веома задужена земља (у односу на ниво развијености) представља додатни разлог због чега би повећање јавних инвестиција у наредним годинама требало да буде један од главних приоритета економске политике Владе. Наиме, међународна искуства и бројне студије о величини фискалних мултипликатора показују да капитални расходи у просеку имају за око три пута већи позитиван утицај на привредну активност у односу на текуће буџетске расходе (попут издвајања за плате и пензије). Другим речима, повећање капиталних расхода би се у знатно мањој мери одразило на пораст јавног дуга у односу на БДП у поређењу са евентуалним растом текуће државне потрошње. Ово је веома важно кад се зна да је у наредним годинама потребно да држава обезбеди подстицај привредном расту, али и да се истовремено створе предуслови за снажно обарање јавног дуга на безбеднији ниво (најмање на испод 60% БДП-а).

Први корак ка пожељном повећању јавних инвестиција направљен је у 2016, будући да би (иначе скроман) годишњи план могао бити премашен за око 0,4% БДП-а. Буџетским планом за 2016. било је предвиђено да капитални расходи у овој години износе 2,8% БДП-а, што значи да је планирано да инвестиције државе остану на приближно истом нивоу као у 2015. Међутим, у првих девет месеци 2016. бележимо приметно убрзање извршења капиталних расхода, а наставак овог тренда омогућио би да јавне инвестиције до краја године достигну износ од око 135 млрд динара или 3,2% БДП-а. Очекивано пробијање буџетског плана за око 0,4% БДП-а представља преседан у читавом периоду после 2008. и избијања економске кризе, будући да су капитални расходи у свакој години по правилу били знатно мањи од планираног нивоа.²⁶ Наиме, у појединим годинама (2009. и 2013.) подбацивање у извршењу јавних инвестиција износило је и до 1% БДП-а, што значи да у тим годинама није реализована практично трећина планираних инвестиционих радова.

Очекивано пробијање буџетског оквира за јавне инвестиције за око 20 млрд динара у 2016. углавном је последица већих улагања државе у путну и железничку инфраструктуру. С обзиром на то да се на ставци капиталних расхода књиже различити издаци државе (од којих неки суштински и не представљају инвестиције), детаљнија анализа открила је да се и структура очекиваног раста јавних инвестиција у овој години такође може веома повољно оценити – јер потиче од већег улагања државе

²⁵ На пример, у Глобалном извештају о конкурентности Светског економског форума за 2015. годину Србија је према свеукупном квалитету инфраструктуре рангирана као 113. од укупно 140 земаља, што је знатно слабији резултат у односу на земље у окружењу.

²⁶ Као изузетак можемо издвојити 2015. годину, кад су капитални расходи извршени у износу тек нешто мањем од планираног, услед осетног убрзања реализације у другој половини године.

у путну и железничку инфраструктуру. Као што се може видети у Табели 4, највеће убрзање очекујемо код капиталних расхода који се финансирају из пројектних зајмова намењених инвестицијама у железничку инфраструктуру и изградњу Коридора 11. Како су ови капитални расходи већ у августу премашили план за читаву 2016. годину, а имајући у виду и рокове за завршетак започетих радова, очекујемо да ће на ставци пројектних зајмова доћи до пробијања годишњег плана за око 15 млрд динара, тј. да ће бити двоструко већи од првобитно планираног износа. Умерено убрзање реализације капиталних расхода бележимо и код ЈП „Коридори Србије“ и ЈП „Путеви Србије“, због чега ће и овај део опште државе највероватније пребацити годишњи план за око 5 млрд динара. Подсећамо да је у надлежности ових јавних предузећа изградња Коридора 10, једног дела Коридора 11, Обилазнице око Београда, као и пројекат рехабилитације мреже путева у Србији. За преостале капиталне расходе који се финансирају директно из републичког буџета или буџета локалних самоуправа очекујемо да ће бити извршени приближно у складу с буџетираним износима.

Табела 4. Извршење капиталних расхода по нивоима власти у 2015. и очекивано извршење у 2016.

Нивои власти опште државе	2015	2016	
	Извршење	Буџетски план	Очекивано извршење
ЈП "Коридори" и ЈП "Путеви Србије"	28,2	29,8	36
Пројектни зајмови	15,4	13,1	28
Локал	34	36	36
Република	35,7	37,8	34
Остало	1	1	1
Укупно (у млрд динара)	115	118	135
Укупно (% БДП-а)	2,8	2,8	3,2

Извор: Анализа Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Постоје квалитетни пројекти и одобрена повољна средства за даље повећање јавних инвестиција у средњем року, барем до потребних 4% БДП-а. Фискални савет је у својим претходним извештајима истицао да би добар средњорочни циљ за Србију био постепено повећање јавних инвестиција барем до нивоа од око 4% БДП-а.²⁷ Не само да толико у просеку за капиталне расходе издвајају упоредиве земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ), већ сматрамо и да је то минимални износ који би могао да задовољи реалне потребе за побољшањем стања инфраструктуре у Србији. Штавише, за осетније смањење заостатка по квалитету инфраструктуре у односу на упоредиве земље, јавне инвестиције у Србији би у дужем року вероватно морале да буду и изнад просека у региону ЦИЕ. Још важније, анализе Фискалног савета показују да постоји довољно приоритетних инфраструктурних пројеката за које су обезбеђени релативно повољни извори финансирања, због чега је предложени средњорочни циљ достижан – уколико се уложи додатни напор за повећање ефикасности у реализацији јавних инвестиција. У наставку овог поглавља анализирали смо досадашњи напредак у радовима на најважнијим пројектима у области путне и железничке инфраструктуре током 2016, управо због тога што би интензивирање радова на овим пројектима у наредним годинама могло довести до повећања јавних инвестиција у Србији до пожељног нивоа.

²⁷ Погледати, на пример, поглавље 7 у извештају: „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, март 2016.

7.1. Реализација пројеката у области путне инфраструктуре

Код већине најважнијих пројеката у области путне инфраструктуре забележен је видан напредак у извршеним радовима током 2016. године. Тренутне приоритете у изградњи путне инфраструктуре у Србији представљају: завршетак главних праваца на Коридорима 10 и 11, затим Обилазница око Београда, као и пројекат рехабилитације преко 1000 км регионалних путева. У досадашњем делу 2016. године дошло је до охрабрујућих помака у реализацији практично свих наведених пројеката. Наиме, динамика извођења радова на Коридорима 10 и 11 осетно је убрзана у односу на претходне године, отклоњен је највећи број препрека за наставак изградње Обилазнице око Београда, при чему се очекује и завршетак радова на рехабилитацији првих деоница регионалних путева. Имајући у виду постављене рокове за завршетак побројаних пројеката, неопходно је да се позитивни трендови у њиховој реализацији из 2016. наставе и у наредним годинама, а у неколико случајева потребно је додатно убрзање у извођењу преосталих радова како би се ти рокови испоштовали.

Упркос видном убрзању радова на Коридору 10 у 2016, процењујемо да је мало вероватно да ће све деонице бити завршене до краја следеће године, како је планирано. Радови на Коридору 10 тренутно се одвијају на два путна правца – Источном (од Ниша до Бугарске границе) и Јужном (од Ниша до Македонске границе), који су на различитом степену реализације. Нешто даље одмакло се с радовима на Источном краку, што је делом последица осетног убрзања изградње овог путног правца у 2016. (само у првих шест месеци ове године урађено је двоструко више него у читавој 2015). С друге стране, и на Јужном краку радови јесу текли брже, али је убрзање износило скромнијих 15%. Под претпоставком да се сличан тренд у извођењу радова настави до краја године, процењујемо да ће у 2016. бити завршено око 70% планираних радова на Коридору 10, што би било повећање за око 20 п.п. у односу на стање с краја 2015. Премда ово интензивирање радова позитивно оцењујемо, сматрамо да није реално очекивати да ће се ови путни правци потпуно завршити у складу с постављеним роком. Наиме, преостало је још око 25% радова на Источном краку и око 40% на Јужном краку, па би њихов завршетак до краја 2017. захтевао велико убрзање реализације чак и у односу на солидну 2016. годину, што је ипак мало вероватно.

Премда се учинак на изградњи Коридора 11 у 2016. може оценити као половичан, реално је очекивати да ће у следећој години доћи до убрзања радова. Радови на Коридору 11 (правац Београд – Чачак) одвијају се на пет деоница, при чему су две суштински завршене: Уб – Лајковац (у 2014. години) и Љиг – Прељина где је степен реализације око 95%, па се извесно може очекивати њен завршетак до краја ове године. Настављен је тренд убрзања извођења радова на делу аутопута од Обреновца до Уба и Лајковца до Љига који је успостављен у другој половини 2015. године, после готово једногодишњег застоја услед отклањања последица поплава у мају 2014. Међутим, такав темпо реализације на овим деоницама довољан је да се до краја године заврши тек трећина свих предвиђених радова. Имајући у виду преостали обим посла, тешко је очекивати да би се ове деонице могле комплетирати у првој половини 2017. (што је званичан рок за завршетак радова) – чак и уколико би дошло до драматичног убрзања реализације током следеће године. За трећу деоницу, која се такође финансира из кинеског кредита (Сурчин – Обреновац), најављено је потписивање комерцијалног уговора до краја године што би омогућило да изградња почне током 2017. С обзиром на то да су финансијска средства за преостале радове на Коридору 11 обезбеђена и да већих проблема у пројектној документацији нема, сматрамо да је реално очекивати интензивирање његове изградње у наредним годинама, иако ће постављени рокови највероватније бити пробијени.

Током 2016. направљен је важан помак у решавању проблема који су у претходним годинама кочили радове на Обилазници око Београда. Идејни пројекат изградње Обилазнице око Београда подразумева изградњу три сектора, при чему је сектор А (од Батајнице до Добановаца) већ завршен. Тренутни приоритет представља сектор Б (од Добановаца до Бубањ Потока), али су радови на овој деоници у последњих неколико година текли веома успорено. Међутим, током 2016. кренуло се у решавање већине преосталих препрека које су у претходном препреку кочили реализацију овог пројекта. Наиме, експропријација земљишта у сектору Б приводи се крају, при чему су сада усаглашени и модели финансирања за недостајућа средства (око 180 млн евра), што омогућава почетак преговора са конзорцијумом кинеских и азербејџанских предузећа о наставку изградње. Коначно, у 2016. су се и сами радови померили с „мртве тачке“, будући да је започета градња моста преко Саве код Остружнице. Имајући у виду да је преостало да се изгради још око 23 км пута до Бубањ Потока, као и да су финансијска средства по свему судећи обезбеђена, у 2017. може се очекивати осетно убрзање радова на овом делу Обилазнице. Завршетком сектора Б, односно изградњом Обилазнице до Бубањ Потока, читав Коридор 10 повезао би се у функционалну целину. Међутим, подсећамо да тиме не би био завршен читав идејни пројекат Обилазнице око Београда, јер он подразумева и изградњу сектора Ц (Бубањ Поток – Панчево). Према ова деоница тренутно није приоритет (процењена вредност радова износи око 430 млн евра), њен стратешки значај је вероватно неспоран из угла развоја Београда, јер би омогућила потпуно измештање теретног друмског и железничког саобраћаја из градског језгра.

У 2016. настављена је и благо убрзана реализација пројекта рехабилитације регионалних путева, а завршетак првих деоница очекује се до краја године. Циљ пројекта рехабилитације путева јесте реконструкција и модернизација преко 1000 км путева углавном регионалног карактера, у циљу унапређења општег нивоа безбедности у саобраћају. Укупна вредност радова процењена је на око 400 млн евра од чега је око 300 млн покривено кредитима међународних финансијских институција (ЕИБ, ЕБРД и Светска банка), док је остатак средстава од око 100 млн евра обезбеђен из републичког буџета. После вишегодишњег кашњења у реализацији овог пројекта (услед промене приоритета после мајских поплава у 2014. години), радови на првих 8 деоница уговорене вредности око 7 млрд динара (60 млн евра) отпочели су током 2015. Према тренутно доступним информацијама, завршетак радова на овим деоницама може се очекивати до краја 2016. или почетком следеће године. С обзиром на то да не постоје озбиљније препреке у реализацији овог пројекта, додатно убрзање у извођењу радова може представљати важан извор повећања јавних инвестиција у средњем року.

7.2. Реализација пројекта у области железничке инфраструктуре

Инфраструктурни радови у железницама током 2016. одвијали су се у складу с плановима, при чему се додатно убрзање може очекивати у наредној години. Током 2016. године започета је озбиљнија реализација неколико важних пројеката из области железничке инфраструктуре, који се махом финансирају из руског пројектног зајма. Наиме, настављена је реализација неколико већ раније уговорених пројеката, док су одобрени и неки нови уговори, попут реконструкције пруге Београд – Бар. Додатно, најављено је и то да ће у скорије време бити отклоњене последње препреке за изградњу брзе пруге Београд – Будимпешта, што упућује на закључак да је у 2017. и наредним годинама могуће и додатно повећање инвестиција у железничку инфраструктуру.

У 2016. бележимо осетно убрзање инвестиција у железничку инфраструктуру које се финансирају из руског пројектног зајма. Из руског кредита (вредности 800 млн долара) финансира се пет пројеката из области железничке инфраструктуре. Први пројекат чија је реализација започета још у 2014. јесте пројекат реконструкције и модернизације пруге Београд – Панчево, уз изградњу другог колосека укључујући и нови мост на Тамишу. Радови на овом пројекту углавном су текли планираном динамиком (уз мања кашњења), због чега процењујемо да се завршетак радова може очекивати до пролећа 2017. Други пројекат који се финансира из руског кредита јесте реконструкција шест деоница на железничком коридору 10 укупне дужине 112 км. Радови су почели током 2015. и до сада су пре рока завршене три „северне деонице“. У 2016. години отпочели су радови и на преостале три „јужне деонице“ где извођење радова такође иде нешто брже од плана, па се готово извесно може очекивати њихов завршетак већ у првој половини наредне године. Средином ове године започета је и реконструкција пруге Београд – Бар на делу од Београда (Ресник) до Ваљева укупне дужине око 80 км. С обзиром на то да су током летњег периода изостали велики радови како би се избегли дужи прекиди железничког саобраћаја, тренутни степен реализације прилично је низак – свега око 3%. Међутим, како је завршетак свих радова планиран за септембар 2017, можемо закључити да ће у наредних годину дана извесно доћи до знатног убрзања радова. Четврти пројекат представља набавка 27 возова чија је испорука до сада текла по плану и очекује се да ће последња композиција стићи у Србију почетком идуће године. Коначно, велики део руског кредита (од око 330 млн долара) намењен је за градњу једног дела брзе пруге Београд – Будимпешта.

Припремне радње за изградњу брзе пруге Београд – Будимпешта приводе се крају тако да се почетак радова може очекивати током 2017. године. Пројекат изградње брзе пруге (до 200 км/час) Београд – Будимпешта подразумева модернизацију постојеће и изградњу нове пруге на траси од Београда до границе са Мађарском. Као што смо већ напоменули, једним делом овај пројекат се финансира из руског пројектног зајма. У питању је деоница Стара Пазова – Нови Сад која је према оцени надлежних институција најтежа и најсложенија деоница за изградњу. Током 2016. године потписан је уговор за изградњу вијадукта и тунела, мада ће формални почетак радова морати да сачека уплату другог дела аванса од стране државе, што се очекује на пролеће следеће године. Израда пројектне документације за изградњу отворене пруге на овој траси је при крају, због чега је реално очекивати да се с радовима крене у следећој години. Преостале две деонице (Београд – Стара Пазова и Нови Сад – граница са Мађарском) требало би да се финансирају из кинеског кредита, који се очекује али још увек није формално договорен. Процењена вредност ових радова креће се око 1 млрд евра, од чега би кинески кредит покрио барем 85% овог износа, док ће се преосталих око 150 млн евра финансирати средствима републичког буџета. Према последњим најавама, израда пројектне документације је у току, а до краја ове године се очекује и потписивање комерцијалног уговора, што би омогућило да изградња отпочне током 2017. године.