



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2017. ГОДИНУ И
ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2017-2019.**

9. децембар 2016. године

САДРЖАЈ:

| | |
|--|-----------|
| ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2017. ГОДИНУ | 3 |
| ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2017-2019 | 7 |
| I ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2017. ГОДИНУ | 11 |
| 1. ПРЕГЛЕД И НАПОМЕНЕ У ВЕЗИ С ПЛАНИРАНИМ ДЕФИЦИТОМ У 2017. ГОДИНИ | 12 |
| 2. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2017. ГОДИНУ | 15 |
| 3. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2017. ГОДИНУ | 28 |
| 4. АНАЛИЗА БУЏЕТА ПО ПОЈЕДИНАЧНИМ КОРИСНИЦИМА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА | 34 |
| <i>4.1. ДИРЕКТНИ БУЏЕТСКИ КОРИСНИЦИ СА НАЈВЕЋИМ ПОВЕЋАЊЕМ СРЕДСТАВА У 2017. ГОДИНИ</i> | <i>34</i> |
| <i>4.2. ДИРЕКТНИ БУЏЕТСКИ КОРИСНИЦИ СА НАЈВЕЋИМ СМАЊЕЊЕМ СРЕДСТАВА У 2017. ГОДИНИ</i> | <i>36</i> |
| 5. ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ И РЕФОРМЕ БУЏЕТСКОГ ПРОЦЕСА .. | 38 |
| II МИШЉЕЊЕ НА ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА ПЕРИОД 2017-2019 | 44 |
| 1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА И ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ | 45 |
| 2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ФИСКАЛНИХ ПРОЈЕКЦИЈА | 49 |
| <i>2.1. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ УМАЊЕЊА ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА</i> | <i>49</i> |
| <i>2.2. ОЦЕНА ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ</i> | <i>50</i> |
| <i>2.3. ОЦЕНА ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ</i> | <i>55</i> |
| 3. АНАЛИЗА НАЈВЕЋИХ ФИСКАЛНИХ РИЗИКА | 58 |
| 4. ОЦЕНА ПРОГРАМА ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА | 63 |
| 5. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ | 68 |
| <i>5.1. (НЕ)РЕШАВАЊЕ СТАТУСА ПРЕДУЗЕЋА У ПРИВАТИЗАЦИЈИ</i> | <i>68</i> |
| <i>5.2. ОЦЕНА РЕФОРМИ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА</i> | <i>74</i> |
| <i>5.3. ОЦЕНА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ</i> | <i>78</i> |

ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2017. ГОДИНУ

Буџет Републике за 2017. доноси побољшања јавним финансијама Србије, при чему је пропуштена прилика за већи корак ка њиховом трајном оздрављењу. Јавне финансије Србије још увек нису у задовољавајућем стању. Дуг државе од око 74% БДП-а изузетно је висок и опасан; неуспешна јавна и државна предузећа представљају огроман буџетски трошак, али и будући буџетски ризик; а постоје и бројни други структурни проблеми јавних финансија који се огледају у превеликим текућим расходима и малим јавним инвестицијама, непотпуној транспарентности буџета, учесталом преузимању непланираних расхода, неодрживој позицији великог броја локалних самоуправа и друго. Предложеним Законом о буџету за 2017. годину неки од ових проблема се умањују. *Прво*, релативно низак дефицит од 69 млрд динара (1,6% БДП-а) довешће до благог умањења јавног дуга у односу на БДП током 2017, за око 1 п.п. *Друго*, дефицит је планиран кредибилно, тј. нема већих ризика да ће приходи знатно подбацити у односу на план, нити да ће се расходи отргнути контроли. *Треће*, у буџет Републике сада су укључени велики инфраструктурни пројекти, који су раније формално били ван ужег буџета (то је често изазивало конфузију у јавности око праве величине дефицита државе). Премда све ово јесу неспорна и важна побољшања која Фискални савет подржава, она још увек нису довољна. Наиме, и с планираним смањењем, учешће јавног дуга у БДП-у износиће високих и неодрживих 73% БДП-а – што значи да дефицит мора додатно да се смањује у наредним годинама. Један од разлога због ког је буџетски план кредибилнији него претходних година је то што се њиме заправо и не планирају веће уштеде у односу на 2016. (која ће се завршити са приближно истим дефицитом који се планира за 2017. годину). На крају, сматрамо да би у буџетске расходе требало укључити и текуће трошкове лошег пословања јавних и државних предузећа, уместо да се, као до сад, сваке године ванредно преузимају њихови стари дугови (Петрохемија 2016, Србијагас 2015, ЈАТ 2014). Укључивањем ових расхода у буџет онда када настају, јасно и правовремено би се показало колико ова предузећа коштају државу, боље би се препознала потреба за њиховом реформом, приватизацијом или стечајем и смањио би се њихов будући трошак и ризик.

Буџетом Републике планиран је дефицит од 69 млрд динара (1,6% БДП-а), што је сада приближно једнако укупном дефициту државе (75 млрд динара, 1,7% БДП-а). Закон о буџету за 2017. уводи значајну и добру методолошку промену – велики инфраструктурни пројекти (изградња Коридора 10 и 11) интегрисани су у буџет Републике, чиме је он постао свеобухватнији и транспарентнији. Ови расходи до сада су се накнадно додавали дефициту Републике као „пројектни зајмови“ и радови које обављају Коридори Србије. Зато је дефицит „уже“ Републике био знатно мањи од дефицита консолидоване државе, што је у јавности изазивало одређену конфузију у погледу стварне величине фискалног дефицита. Велики инфраструктурни пројекти природни су део републичког буџета, јер се финансирају из кредита за које се задужује и које враћа Република, а у њиховом планирању и контроли учествује надлежно министарство. Због тога је Фискални савет и у претходним извештајима редовно истицао потребу да се ови расходи укључе у републички буџет. Укључивањем великих инфраструктурних пројеката, дефицит Републике у 2017. постаје готово идентичан укупном дефициту државе (Табела 1). Напомињемо и то да је овом методолошком изменом упоредивост новог републичког буџета с претходним годинама отежана – поређење капиталних расхода буџета за 2017. с оним планираним буџетом за 2016. показује њихов огроман раст, али разлог за то је што претходни буџет није обухватао изградњу Коридора. Када ову методолошку промену узмемо у обзир, види се да су капитални расходи тек незнатно повећани у 2017. у односу на 2016. годину.

Планирани дефицит у 2017. приближно је на нивоу дефицита који ће се остварити у 2016. години – буџетом се не планирају знатније уштеде. Кретања јавних прихода и јавних расхода у првих десет месеци 2016. године указују на то да ће дефицит Републике (с пројектним зајмовима) у 2016. износити око 2% БДП-а. Међутим, овај дефицит укључује и ванредну исплату старих дугова Петрохемије и једнократну исплату пензионерима од по 5.000 динара. Без тих једнократних расхода дефицит у 2016. био би нешто преко 1,5% БДП-а, односно готово идентичан оном који се планира у 2017. години. То значи да се буџетом за 2017. годину заправо не предвиђају велике нове уштеде – највећа мера за даље смањење дефицита Републике је релативно мала (око 5 млрд динара) и односи се на усвајање измена Закона о финансирању локалне самоуправе. Сем тога, нема других значајнијих мера које су биле уобичајене за претходне буџете, попут смањења одређених субвенција, повећања акциза, а буџетом се више не планира ни снажна рационализација броја запослених (која ни у претходним годинама није спровођена по плану). Поједностављено објашњено, услед очекиваног привредног раста у 2017, планирано је повећање прихода републичког буџета за 10-15 млрд динара у односу на извршење у 2016, које ће се потрошити на повећање расхода за плате и пензије, док ће остале ставке расхода бити сличне у односу на овогодишње извршење. Због тога што републички буџет у 2017. не доноси веће промене у висини дефицита, структури и величини јавних расхода у односу на извршење из 2016, Фискални савет оцењује да је буџет и поред неспорних побољшања, можда могао да буде и нешто амбициознији.

Буџетски план за 2017. је кредибилан – нема великих ризика ни на страни прихода ни на страни расхода. У анализи буџетских ризика за 2017, још једном ћемо се осврнути на 2016. годину. Наиме, буџетски план за 2016. захтевао је знатне структурне уштеде, од око 0,7% БДП-а, које су добрим делом почивале на рационализацији броја запослених (планиране уштеде од 0,35% БДП-а, што одговара смањењу броја запослених за 29.000). Када је Фискални савет оцењивао буџет за 2016, управо то је истакао као највећи ризик. На крају се уштеде од рационализације нису ни приближно оствариле, али укупан дефицит је смањен и преко плана, због изузетне и неочекивано добре наплате јавних прихода. За разлику од буџета за 2016. годину, у новом буџету нема таквих, недовољно кредибилних мера, јер се практично и не планира смањење дефицита у односу на извршење у 2016. години. Ипак, веома је добро то што су овај пут и приходи и расходи буџета реалистично планирани, а ризици које смо приметили и који се првенствено односе на недовољне субвенције за РТБ Бор и могуће пробијање буџета Министарства просвете – билансно нису од великог значаја.

Враћање старих дугова јавних и државних предузећа чини највећи део планираног дефицита за 2017. годину. Фискални савет редовно истиче да су проблеми неререформисаних јавних и државних предузећа превелико оптерећење за јавне финансије земље и да зато њихово решавање мора постати приоритет. У супротном, трошкови буџета на ова предузећа „појешће“ друге остварене уштеде, а домаће финансије остаће рањиве на било који спољни шок. Колико је то оптерећење значајно и опасно наслућује се и из буџета за 2017. годину, где се више од пола предвиђеног дефицита односи на трошкове који потичу управо од ових предузећа. У питању су углавном трошкови на основу активираних гаранција за кредите које су јавна и државна предузећа узимала до 2015. године, а који сада долазе на наплату. Збирно посматрано, ови расходи у 2017. износе око 40 млрд динара (0,9% БДП-а), док је дефицит целог буџета Републике планиран на нивоу 69 млрд динара (1,6% БДП-а). Ово је, дакле, цена коју држава још увек плаћа за проблеме јавних и државних предузећа настале пре 2015. године. Убедљиво највећи трошак по основу активираних

гаранција долази од гаранција за Србијагас (око 200 млн евра), а ту су и Железница (35 млн евра), *Air Serbia* (10 млн евра), Галеника (10 млн евра), Железара (5 млн евра) и други. Иако се у Закону о буџету формално наводе два различита дефицита Републике – један који укључује и један који не укључује ове трошкове – релевантан је једино дефицит који их обухвата јер су и то трошкови које држава реално сноси.

Нове доцње према Србијагасу и ЕПС-у настављају да се гомилају и процењујемо да ће у 2016. достићи 15-20 млрд динара – што представља највећу опасност по буџет. Трошкови јавних и државних предузећа који падају на терет буџета и сада су велики, али прете да постану још већи пошто се проблеми у пословању, пре свега неприватизованих државних предузећа, настављају. Наиме, током 2016. године бројна државна предузећа нису измиривала своје обавезе за гас и струју. Само РТБ Бор направио је преко 30 млн евра (4 млрд динара) дуга према ЕПС-у. Такође, струју у 2016. нису редовно плаћали Ресавица, ПКБ, Политика, Јумко, Индустрија мотора Раковица и други. С друге стране, Србијагасу рачуне за гас нису редовно измиривали МСК, Азотара, Галеника и нека друга државна предузећа. Уз поменута државна, на листи неплатиша ЕПС-а и Србијагаса налазе се и локална јавна предузећа, као и локалне самоуправе. Поједине градске топлане још увек нису у могућности да измирују обавезе за гас (нпр. топлане из Јагодине и Зрењанина), а ЕПС-у дугују водоводи из Крагујевца, Бора, Смедеревске Паланке, као и град Крагујевац, град Нови Пазар итд. На основу тих података, процењујемо да ће у 2016. години прираст нових дугова само према Србијагасу и ЕПС-у износити скоро 20 млрд динара (160 млн евра). Фискални савет истиче да је ово проблем у настајању који прети да донесе нове трошкове у будућности – било кроз поновно издавање гаранција за Србијагас које ће враћати држава, или кроз даље финансијско изнуривање ЕПС-а чији би дугови онда такође могли да падну на терет буџета и повећају јавни дуг (иако су формално дугови ЕПС-а махом негарантовани). Уз све то, постоје индиције за поједина државна предузећа да не плаћају ни неке своје друге обавезе, поред поменутих (порезе, потраживања Фонда за развој и локалних јавних предузећа и др.)

Фискални савет оцењује да је мање лоше решење дати субвенције државним предузећима (као што је учињено са Бором) од гомилања њихових дугова. Трајно решење за сва неприватизована државна предузећа је приватизација или стечај. Држава је, међутим, у нади да ће ипак успети да приватизује најзначајнија од тих предузећа, одлучила да одложи њихово гашење, иако су сви постављени рокови за решавање њихове судбине одавно истекли. Та одлука државе има своју високу цену – урушавање пословања ЕПС-а и Србијагаса, којима неуспешна државна предузећа не плаћају испоручене услуге. У буџет за 2017. годину први пут су укључена средства за текућу ликвидност РТБ-у Бор у износу од 2 млрд динара, што Фискални савет условно подржава (најбоље би било да РТБ Бор не прави губитке). Наиме, кад већ РТБ Бор није у могућности самостално да измирује своје обавезе, оправдано је да његов трошак држава покрива одмах када настане (уколико стоји иза одлуке да Бор треба да настави са радом). Међутим, РТБ Бор је само једно од већег броја неуспешних државних предузећа која послују тако што не плаћају своје рачуне, а трошак ниједног од тих других предузећа још увек није укључен у буџет (чак је и за РТБ Бор највероватније планирана недовољна субвенција). Фискални савет зато сматра да, као у случају Бора, у буџет треба укључити субвенције за покривање свих доцњи које праве и друга поменута државна предузећа. Укључивањем ових предузећа у буџет постало би видљиво и сасвим јасно колико велики проблем она представљају и проблем би се приказао на месту где и настаје. Са друге стране, ти расходи ће се, по свему судећи, појавити у будућности као буџетски трошак (гаранција за Србијагас, директан трошак за Петрохемију и др.) и тада ће вероватно бити још већи. Суочавање са величином

трошкова и проблема државних предузећа био би добар корак ка њиховом решавању. Процена Фискалног савета је да би ти проблеми, када би се укључили у буџет, повећали планирани дефицит у 2017. на скоро 2,5% БДП-а.

Табела 1: Планирани дефицит опште државе у 2017. години по нивоима власти

| | млрд РСД | млн ЕУР | % БДП-а |
|-------------------------------|--------------|---------------|-------------|
| Република (Закон о буџету) | -69,1 | -555,0 | -1,6 |
| Локална самоуправа | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Градови и општине | 2,6 | 20,9 | 0,1 |
| АП Војводина | -2,6 | -20,9 | -0,1 |
| ЈП „Путеви Србије” | -6,1 | -49,0 | -0,1 |
| Фондови ПИО, РФЗО, НСЗ, СОВО* | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Општа држава | -75,2 | -604,0 | -1,7 |

Извор: Фискална стратегија за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину

* Фондови обавезног социјалног осигурања су формално избалансирани, тако што сва недостајућа средства за своје функционисање добијају као трансфер из републичког буџета (око 230 млрд динара).

ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2017-2019.

Фискална стратегија предвиђа у начелу добре циљеве за оздрављење јавних финансија, али не садржи све потребне мере за њихово остварење. Фискалном стратегијом предвиђа се постепено умањење дефицита државе и јавног дуга у наредне три године, а слични трендови прогнозирају се и у дугом року (након 2019. године). Планирано је да фискални дефицит, након 1,7% БДП-а у 2017, настави да се умањује на 1,3% БДП-а у 2018. и на 1% БДП-а у 2019, а да јавни дуг падне испод 60% БДП-а у 2023. и на испод 45% БДП-а у 2028. години. Дакле, спуштање јавног дуга у безбедну и одрживу зону (која је за земље попут Србије знатно испод 60% БДП-а) предвиђа се за око десет година. Да би овај дуготрајни процес био кредибилан, потребно је да Фискална стратегија, као најважнији средњорочни фискални план Владе, садржи чврсте реформске мере за уређење јавних финансија и прецизне рокове њиховог спровођења. Такође, Фискална стратегија би морала да обухвати и анализу и квантификацију најопаснијих фискалних ризика, уз мере које би ступиле на снагу уколико се неки од тих ризика оствари. Фискална стратегија за 2017. са пројекцијама за 2018. и 2019. годину доноси одређена аналитичка унапређења, препознаје највеће (али не све) фискалне ризике и садржи већи број релевантних података, него претходне Стратегије – и то Фискални савет поздравља. Међутим, она и поред тога не садржи све поменуте потребне елементе, а има и друге слабости, због чега је не можемо оценити као довољно добар план за оздрављење јавних финансија.

Прво – највеће умањење фискалног дефицита планира се тек након истека Стратегије, односно у 2020. години, што није кредибилно. Фискалном стратегијом није планирано да се умањење фискалног дефицита на дугорочно одржив ниво од 0,5% БДП-а доврши у трогодишњем периоду, већ у 2020. години. Уз то, и највеће годишње смањење дефицита планирано је управо у 2020, односно тек након истека времена које Стратегија детаљно покрива. На почетку, требало би истаћи то да је дугорочно планирани ниво фискалног дефицита од 0,5% БДП-а – добар циљ. Фискална стратегија имплицитно препознаје овај дефицит као структурни циљ, пошто се планира задржавање дефицита од приближно 0,5% БДП-а од 2020. до 2027. године. Фискални савет је у својим претходним извештајима и предлагао да циљани дефицит државе буде највише 0,5% БДП-а (али да се постигне до 2019. године). Овако низак дефицит омогућио би релативно снажно умањење превисоког јавног дуга и позитивно би деловао на дугорочни привредни раст. Такође, до смањења фискалног дефицита на 0,5% БДП-а у средњем року могуће је доћи на економски пожељан начин, спровођењем структурних реформи, а без повећања пореза или смањења неких продуктивних расхода. На крају, циљани структурни дефицит од 0,5% БДП-а прописује и ЕУ за своје земље чланице које, попут Србије, имају јавни дуг већи од 60% БДП-а. Међутим, било би далеко кредибилније да се достизање пожељног дефицита од 0,5% БДП-а Фискалном стратегијом планирало до 2019. године. То би значило да се снажније од садашњег плана спуштају дефицити државе у 2018. и 2019. и нешто брже смањује неодржива задуженост земље. Још важније је то што је 2019. последња година у Стратегији за коју се дају детаљнији планови кретања јавних прихода и јавних расхода, као и мере које стоје иза умањења дефицита. Достизање дугорочног дефицита од 0,5% БДП-а тек у 2020. и планирање највећих уштеда баш у тој години, без икаквог објашњења, није довољно кредибилно.

Друго – Фискална стратегија не предвиђа, готово извесне, нове буџетске трошкове неререформисаног јавног сектора (пре свега државних предузећа). Анализа буџета за 2017. годину показује да је највећи део планираног дефицита последица враћања старих дугова јавних и државних предузећа (Србијас, Галеника,

Железнице и др.). Без враћања ових дугова дефицит опште државе у 2017. износио би око 35 млрд динара, а са тим трошковима расте на 75 млрд динара. Уз све то, већ неколико година заредом буџет додатно, мимо плана, преузима плаћање обавеза јавних и државних предузећа и државних банака. Тако је у 2016. непланирано преузето око 100 млн евра дуга Петрохемије према НИС-у, а раније су се из буџета ванредно плаћали дугови Србијагаса, ЈАТ-а, ПББ и друго. Буџетски трошак неререформисаног јавног сектора већ сада је огроман, а пошто жариште проблема још није отклоњено – нови и велики будући трошкови су неминовни. Само током 2016. године неуспешна државна предузећа у приватизацији (уз локална јавна предузећа и локалне самоуправе), направила су нови дуг према Србијагасу и ЕПС-у, који процењујемо на око 20 млрд динара. Искуство показује да ће те обавезе на крају различитим механизмима да се претворе у фискални дефицит и јавни дуг. На пример, када Србијагас у прошлости није могао да наплати потраживања од државних предузећа, узимао је кредите за ликвидност и није плаћао обавезе према НИС-у – што је касније враћала држава из буџета. Зато Фискални савет сматра да су пројекције дефицита и јавног дуга из Фискалне стратегије морале да узму у обзир и ове трошкове. Најчистије решење је да се сви трошкови пословања државних предузећа укључе у јавне расходе, односно субвенционишу из буџета онда када настају, а не да се гомилају у ненаплаћеним потраживањима ЕПС-а и Србијагаса. То би повећало годишњи фискални дефицит за око 0,5% БДП-а, али би тај трошак био још већи, ако се одлаже за будућност. Такође, транспарентно укључивање у јавне расходе трошкова државе услед неуспешног пословања државних предузећа, сматрамо, водило би ка убрзању трајног решавања њихове судбине.

Треће – не планира се излазна стратегија за привремене мере фискалне консолидације. Законско умањење пензија и плата у јавном сектору дефинисано је као привремено, а ове мере један су од кључних чинилаца фискалне консолидације. Наиме, привремено умањење пензија и плата смањује годишњи дефицит за око 1,7% БДП-а, па без ових мера фискална консолидација не би имала никакве изгледе за успех. Већ из тога се види да би завршетак трајања ове мере у кратком року и одједном, поништио досадашњи успех фискалне консолидације, јер би вратило дефицит на ниво од око 3,5-4% БДП-а и поново покренуло убрзани раст јавног дуга. Фискална стратегији, међутим, не даје никакав конкретан план за завршетак ових привремених мера. Фискални савет оцењује да би Влада ипак морала да заузме проактиван став по овом питању и да у Стратегији дефинише фискално одговоран модел за прелазак из привременог на трајно уређење висине пензија и плата у јавном сектору. На пример, плате у општој држави могле би без великог фискалног трошка да се трајно дефинишу у оквиру најављеног уређења платних разреда, а, специфично, издвајање за плате на нивоу локалне самоуправе требало би да се разматрају и у склопу системског усклађивања обавеза и примања локалне самоуправе (што укључује и трансфере из републичког буџета). Посебан изазов представљаће уређење плата у јавним предузећима, јер су нека од њих (ЕПС) надокнадила умањење зарада за 10% једнаким повећањем додатака на плате запослених. Укидање привременог умањења зарада у јавним предузећима, не само што би повећало фискални дефицит за око 0,4% БДП-а, већ би, у неким од њих, довело и до неоправданог повећања зарада.

Четврто – потребан је кредибилан план спровођења структурних реформи којим би се осигурали и унапредили досадашњи резултати консолидације. За добар део досадашњег успеха Фискалне консолидације (око 2% БДП-а) заслужно је снажно побољшање наплате пореских прихода и неке несистематске уштеде на јавним расходима. Фискални савет сматра да се ово умањење дефицита неће одржати уколико те остварене уштеде не буду подржане структурним реформама.

На првом месту издвајамо потребу за *модернизацијом Пореске управе*. Повећање наплате јавних прихода у претходне две године заснивало се добрим делом на сузбијању сиве економије *ad hoc* мерама Пореске управе на терену, а без јачања њених ресурса и уз непромењену организациону структуру. Требало би, међутим, имати у виду то да је просечна старост запослених у Пореској управи преко 50 година, недовољан је број теренских инспектора, аналитички капацитети су слаби, организациона структура и информациони систем превазиђени и друго. Због тога оцењујемо да је одржање садашњег нивоа прикупљања јавних прихода мало вероватно без модернизације Пореске управе, што Фискална стратегија не препознаје на одговарајући начин. Наиме, Фискална стратегија би морала да да одговор на очигледно кашњење у спровођењу Програма трансформације Пореске управе за период 2015–2020. године (уместо што се само позива на тај документ), да предвиди јасне мере и нове рокове у којима ће се те мере спровести и друго. Успешна модернизација Пореске управе готово је пресудна за оздрављење јавних финансија, јер би могла не само да осигура до сада постигнуте резултате у наплати јавних прихода, већ и да допринесе даљем повећању наплате прихода у наредним годинама, пошто простора за сузбијање сиве економије још увек има (процена из Фискалне стратегије о могућем повећању прихода од ПДВ-а до 2020. године за 1,8% БДП-а по основу сузбијања сиве економије ипак је мало вероватна)

Према је *рационализација броја запослених* у општој држави подбацила, одређене уштеде остварене су по основу природног одлива запослених у пензију уз забрану новог запошљавања. Ове уштеде, међутим, по својој природи нису систематичне и одрживе. Наиме, у пензију неселективно одлазе и продуктивни и непродуктивни запослени, па продужено трајање забране запошљавања и у 2017. години већ постаје опасност за функционисање неких важних сегмената опште државе (просвета, здравство и др.). Такође, анализа Фискалног савета показује да се у сличним епизодама линеарног умањења броја запослених, то умањење показало као краткотрајно. На пример, Аранжман са ММФ-ом који је трајао од 2002-2006. године такође је довео до линеарног умањења броја запослених. Међутим, убрзо након завршетка Аранжмана, статистички подаци указују да се број запослених у јавном сектору вратио на свој пређашњи ниво и чак га нешто и премашио. Да се сличне ситуације не би понављале и у наредним годинама, неопходно је што пре отпочети реформу највећих државних система, пре свега здравства и просвете. Те реформе би као један од исхода имале јасно дефинисан број и структуру потребних запослених у овим секторима, што би спречило претеран и неоправдан раст запослености након укидања забране запошљавања.

Пето – најављују се пореска растерећења и повећања расхода која јавне финансије Србије не могу да апсорбују. Уз све поменуте проблеме без чијег решавања је мало вероватно да ће се остварити (начелно добри) циљеви Фискалне стратегије, истичемо и то да су у последње време учестале најаве из Владе да ће доћи до растерећења фискалних намета на рад и/или да ће се додатно знатно повећати поједини јавни расходи (најављује се већа и учесталија индексација зарада и пензија, неки нови програми за пољопривреду који би могли имати фискалне импликације и друго). Фискални савет оцењује да јавне финансије Србије, прецизније, превисоки јавни дуг који ће и у средњем року бити далеко изнад свог одрживог нивоа, не дају довољан простор за спровођење ових политика. Стога, уколико би се Влада определила за неку, или више, од поменутих мера, морала би у исто време да их компензује сразмерним новим уштедама, или повећањем јавних прихода (повећање стопе ПДВ-а, на пример). У противном, спровођење мера које воде ка знатном повећању јавних

расхода или смањењу јавних прихода, могле би да наруше тешком муком достигнуту фискалну стабилност.

Фискални савет оцењује да план за смањење јавног дуга није сасвим уверљив. Превисок јавни дуг представља тренутно највећи проблем јавних финансија Србије. Добро је то што је раст јавног дуга у односу на БДП коначно заустављен у 2016. години, али сада је потребно његово дугорочно спуштање, до нивоа који је знатно нижи од мастришког критеријума од 60% БДП-а. Наиме, за земље у развоју опасност од избијања дужничке кризе настаје на знатно нижим нивоима јавног дуга у односу на развијене земаља. Због тога земље Централне и Источне Европе (упоредиве са Србијом) у својим националним законодавствима обично имају рестриктивнију горњу границу дозвољене вредности јавног дуга у односу на правила из Мастрихта (најчешће око 50% БДП-а). Са таквим умањењем јавног дуга, Србија би могла спремно да дочека неку нову кризу, која ће се у дугом року извесно појавити. Због свега тога, знатно умањење јавног дуга морало би да буде најважнији циљ фискалне политике у наредним годинама. Фискалном стратегијом предвиђа се релативно снажно умањење јавног дуга, међутим, она не представља довољно уверљив план и гаранцију да ће се тај циљ остварити. Уз то, достизање сигурнијег нивоа јавног дуга биће додатно одложено и услед укључивања обавеза по основу реституције. Фискални савет зато упозорава да је прерано прогласити фискалну консолидацију завршеном, нарочито због тога што горући проблеми јавних финансија, који се пре свега односе на државна и јавна предузећа, нису још решени. Уколико се одговорна фискална политика не настави у наредним годинама и не спроведу најважније структурне реформе, јавне финансије Србије трајно ће остати у несигурној зони у којој је довољан само један нови „шок“ из иностранства и рецесија, да се поново појави непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга.

**I ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУДЖЕТУ
ЗА 2017. ГОДИНУ**

1. ПРЕГЛЕД И НАПОМЕНЕ У ВЕЗИ С ПЛАНИРАНИМ ДЕФИЦИТОМ У 2017. ГОДИНИ

Оцена плана и разумевање буџетских резултата често су отежани услед различитих могућих обухвата прихода, расхода и дефицита државе. Неке од недоумица су неизбежне, пошто у свакој држави има више нивоа власти (централни и локални, у најмању руку), па се може разматрати и различит ниво дефицита (само централног нивоа или укупног дефицита, са локалом). Осим ових разумљивих потешкоћа, недовољно изграђен и заокружен буџетски процес може донети нове проблеме. У Србији се, у том смислу, околности поправљају. У претходних неколико година, наиме, учињен је напор да се буџетски планови приближе објективним приходима и расходима државе. Буџет тако од 2015. исправно приказује активирани гаранције, које практично представљају субвенције предузећима, а од 2017. године уводи се и шири и тачнији преглед јавних инвестиција. Поменуте промене представљају важна прилагођавања у буџетском процесу Републике Србије, иако нужно доносе одређене потешкоће, као што су поређење буџета из године у годину и објективно разумевање степена проблема или успеха у процесу фискалне консолидације. У уводу анализе буџета за 2017. годину стога дајемо кратак прилог; циљ је боље разумевање дефицита и, шире посматрано, јавних финансија Републике Србије.

Фискални дефицит представљен у Закону о буџету Републике Србије за 2017. годину износи 550 млн евра (1,6% БДП-а) и близак је планираном дефициту опште државе (1,7% БДП-а). Најшира категорија фискалног резултата земље јесте консолидовани фискални резултат (или фискални резултат опште државе) и он обухвата све наплаћене приходе и исплаћене расходе у држави. Највећа поткатегорија резултата опште државе јесте фискални резултат Републике и он је дефинисан Законом о буџету. Изван Републике постоје делови опште државе који се методолошки не укључују у Закон, али остварују осетне јавне приходе или извршавају велике расходе. Све до буџета за 2017. године, изградња убедљиво највећег дела саобраћајне инфраструктуре (укључујући Коридоре 10 и 11, железнички Коридор 10) није се бележила на расходима Републике већ у рачунима предузећа *Коридори Србије* и кроз тзв. пројектне зајмове, који су се укључивали тек у консолидовани фискални резултат. Од 2017. године обухват републичког буџета се проширује и у њега се укључују и пројектни зајмови и капитални пројекти *Коридора*, што је добро. На тај начин дефицит Републике од 550 млн евра приближио се дефициту опште државе од 600 млн евра, а у јавности ће се избећи забуне које су постојале око дефицита који се користи за представљање фискалних резултата земље. Осим наведених нивоа власти, под општу државу (а ван Републике) потпадају и финансије фондова обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО), ЈП *Путева Србије* и локалног нивоа власти. Ови нивои власти збирно бележе мале дефиците или су приближно избалансирани. Из тог разлога, фискални дефицит републичког нивоа власти по правилу је мањи од дефицита опште државе. Преглед свих делова јавних финансија земље укључених у резултат опште државе у 2017. години представљен је у Табели 2.

Табела 2: Планирани дефицит опште државе у 2017. години по нивоима власти

| | млрд РСД | млн ЕУР | % БДП-а |
|------------------------------|--------------|---------------|-------------|
| Република (Закон о буџету) | -69,1 | -555,0 | -1,6 |
| Локална самоуправа | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Градови и општине | 2,6 | 20,9 | 0,1 |
| АП Војводина | -2,6 | -20,9 | -0,1 |
| ЈП „Путеви Србије” | -6,1 | -49,0 | -0,1 |
| Фондови ПИО, РФЗО, НСЗ, СОВО | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Општа држава | -75,2 | -604,0 | -1,7 |

Извор: Фискална стратегија за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину

За добру анализу Закона о буџету потребно је планиране приходе и расходе Републике (и последично дефицит) сагледати у контексту целе опште државе. Разлог је тај што се сваки сегмент опште државе који формално није обухваћен републичким буџетом (Законом о буџету) у већој или мањој мери финансира средствима прикупљеним на републичком нивоу власти. Фондови ОСО само су привидно избалансирани, а заправо њихов целокупан мањак покрива се трансферима из републичког буџета, у укупном износу од око 230 млрд динара. Највеће трансфере добија фонд ПИО који та средства користи за исплату пензија (поред средстава од доприноса за пензијско осигурање). Из тог разлога се пензије, највећи појединачни расход државе, не виде директно у буџету Републике, али Република за њих плаћа поменуте трансфере. Такође, трансфере од Републике добија и локални ниво власти у износу од око 70 млрд динара, као и ЈП „Путеви Србије“ у износу од око 6 млрд динара.¹

Закон о буџету за 2017. годину није директно упоредив с претходним годинама због већег обухвата капиталних расхода. Овај Закон уводи велику и добру методолошку промену. Пројектни зајмови и капитални расходи ЈП „Коридори Србије“ интегрисани су у буџет Републике за 2017, чиме је буџет постао транспарентнији.² Основ за ову промену је тај што су пројектни зајмови суштински кредити које узима Република и којима се финансирају инфраструктурни радови у земљи, док се радови које обављају Коридори такође финансирају кредитима за које се задужује Република. Другим речима, у оба случаја трошкове сноси републички буџет, а ти трошкови до сада нису били видљиви у Закону о буџету, чиме су прави расходи Републике били потцењени. На овај начин начин, трошкови буџета приближени су реалним трошковима које сноси Република, али је с друге стране, упоредивост са претходним годинама отежана.³

Прави дефицит Републике укључује трошкове активираних гаранција по кредитима јавних и државних предузећа, иако су у Закону они представљени као издвојена ставка. У Закону о буџету наводе се два различита дефицита Републике – мањи, који се у Закону назива *буџетски дефицит*, и већи, који се у Закону назива *укупан фискални дефицит*. Разлика између ова два дефицита је у томе што укупан фискални дефицит укључује и расходе по основу активираних гаранција, тј. отплате

¹ Буџет Републике средства за Путеве Србије формално евидентира као субвенцију, али су у питању практично средства намењена путној инфраструктури. На нивоу опште државе, приликом консолидације рачуна, ова средства виде се на расходима за путну инфраструктуру, а не на субвенцијама.

² Фискални савет је ово предлагао у извештају из децембра 2014. године, „Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке“.

³ Напомињемо да би било очекивано да се у складу с овом методолошком променом прилагоди и будуће извештавање о извршењу буџета Републике.

кредита јавних и државних предузећа за које је гарантовала држава, док их мањи буџетски дефицит не укључује. Суштински нема разлога да се дефицит републичког нивоа власти посматра без трошкова активираних гаранција јер *de facto* представљају државну помоћ (исто као гарантовани кредит за Ресавицу у 2017. години који ће се у будућности књижити на овој позицији). Зато је за анализу релевантан искључиво дефицит који Закон назива укупним и тај дефицит Фискални савет назива дефицитом Републике.

Закон о буџету укључује и процењене сопствене приходе буџетских корисника у 2017. години, као и расходе финансиране из тих прихода, па зато приходи и расходи из Закона нису упоредиви са извршењем буџета. Индиректни буџетски корисници (болнице, школе, вртићи итд), поред средстава која добијају из буџета Републике, остварују и сопствене приходе (партиципација, издавање просторија, наплаћивање услуга вртића итд), који нису под директном контролом Републике. Ови приходи се процењују и укључују у приходе републичког буџета (ставка *непорески приходи индиректних корисника*). Ова средства укључена су и у расходну страну Закона о буџету у истом укупном износу, али се налазе на различитим расходним категоријама. Како се исти износ средстава индиректних корисника налази и на приходној и на расходној страни буџета, ова средства немају утицаја на фискални резултат. Међутим, подаци о извршењу буџета Републике који током године пристижу на месечном нивоу не укључују сопствена средства индиректних корисника, па нису упоредиви са укупним приходима и расходима из Закона о буџету.⁴

⁴ На приходној страни упоредиве су све категорије осим непореских прихода.

2. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2017. ГОДИНУ

Буџетом планирани расходи за 2017. годину једнаки су реализованој потрошњи Републике у 2016. години. Расходи се у 2017. години планирају на нивоу од око 1.162 млрд динара, колико процењујемо да ће износити и у 2016.⁵ Према томе, буџетским плановима се у следећој години не планира промена укупног обима потрошње Републике. Међутим, ако бисмо 2016. годину очистили од једнократних трошкова, испоставља се да расходи у 2017. заправо расту. Наиме, у 2016. расходи су били ванредно увећани услед преузимања дуга Петрохемије и исплате једнократне помоћи пензионерима (по 5.000 динара), па непромењени обим потрошње у 2017. заправо значи међугодишњи пораст расхода. Углавном тај пораст (укупно за око 20 млрд динара) потиче од предвиђеног повећања плата и пензија, а у мањој мери и раста јавних набавки и инвестиција.

Процењујемо да ће трошење у 2017. бити блиско плану из Предлога буџета, јер економском политиком нису планиране нове мере чија би реализација била неизвесна. Расходи приказани у буџету углавном су добро пројектовани и извршење се током године може уклопити у предвиђене оквире. При томе, уочавамо ризик да поједини трошкови ипак буду нешто већи од планираних (у укупном износу до 10 млрд динара). Реч је, прво, о зарадама у просвети, затим казнама и пеналима које плаћа држава, отпремнинама за запослене у неприватизованим предузећима, а могуће и капиталним расходима. Пошто је, с друге стране, готово извесно да се средства предвиђена за камате и трансфере за фонд ПИО неће потрошити у планираном обиму (расходи ће бити нижи такође за око 10 млрд динара), оцењујемо да укупни буџетски оквир неће бити пробијен и у случају да се поменути ризици остваре. Сматрамо да, у ужем буџетском смислу, крупних ризика за пробијање расхода нема јер за следећу годину и нису предвиђене мере и осетљиве реформе које се могу испоставити као тешко спроводљиве. Дакле, буџет је комотан због тога што се, прво, суштински планира повећање укупних расхода и, друго, зато што нема већих промена у структури потрошње које би отежале уклапање у план.

Највећи ризик за буџет у 2017. години потиче од државних предузећа, чије губитке не треба скривати и толерисати већ приказати субвенције без којих је њихово пословање неодрживо. Већи број предузећа у државном власништву већ годинама не остварује довољне приходе за покриће основних трошкова производње (утрошених струје и гаса нарочито) и својим лошим пословањем увећава губитке јавних предузећа. Пракса је показала да се ти губици покривају из буџета (последњи пример је преузимање дуга Петрохемије крајем 2016. године), по правилу након одређеног периода када су се губици акумулирали, дугови постали неодрживи и угрозили ликвидност и солвентност других важних делова система (Србијагаса и ЕПС-а). У буџету за 2017. годину по први пут се јавља субвенција за РТБ Бор (2 млрд динара), за плаћање електричне енергије коју ће ово предузеће потрошити у првој половини следеће године. Оцењујемо да је отворено приказивање субвенције за РТБ Бор боље од алтернативе – прикривања правог стања, толерисања неплаћања обавеза и последичног преваљивања терета на ЕПС. С тим у вези, пошто се показало да ни у 2016. години није дошло до заокрета у пословању различитих предузећа, и поред неких

⁵ Проблем упоредивости буџета из 2016. и 2017. превазишли смо тако што смо у обухват извршења у 2016. укључили позиције које се планирају буџетом за 2017. Постоје извесне методолошке разлике између два буџета (о чему ће бити речи касније), па њихово поређење захтева одређена прилагођавања. Због тога извршење расхода у 2016. обухвата и инвестиције из пројектних кредита и ЈП „Коридори Србије“, као и расходе индиректних буџетских корисника.

повољних околности (ниске цена гаса, на пример), сматрамо да је, у духу добре буџетске праксе, требало да се и за та предузећа предвиди буџетска субвенција за плаћање обавеза у 2017. години. Реч је о Азотари, МСК, Галеници, многим локалним јавним предузећима и локалним самоуправама, чији дуг према ЕПС-у и Србијагасу расте и која извесно ни у 2017. неће моћи да плаћају доспеле обавезе. Потребна је реформа ових предузећа, приватизација где је то могуће, а у неким случајевима стечај се више не сме одлагати. У кратком року – док се не пронађе адекватно решење – сматрамо да би њихови трошкови који се, у крајњој линији, преливају на буџет требало да буду приказани као субвенција.

У наставку дајемо детаљнији преглед расхода у Предлогу буџета за 2017. годину.

Буџет за плате у 2017. расте због повећања зарада у појединим секторима државе. Према Предлогу буџета за 2017. годину укупни расходи за запослене планирају се на нешто већем нивоу од 252 млрд динара,⁶ што представља пораст за 3,5% (скоро 9 млрд) у односу на процењено извршење у 2016. години. Међугодишњи пораст трошкова за запослене не изненађује, будући да највећим делом потиче од одлуке да се селективно повећају плате у појединим секторима. Плате ће, наиме, од почетка 2017. године бити увећане запосленима у образовању, полицији, војсци, здравству, судству и неким другим сегментима државе – што ће, према нашим проценама, условити раст расхода за запослене од преко 4% (око 10 млрд динара) у односу на очекивано извршење у 2016.⁷ Планирано је, међутим, да овај пораст буде ублажен ефектима благе рационализације броја запослених, па је раст укупних издвајања за запослене пројектован у нешто мањем износу од оног који се могао очекивати само по основу поменутог законског повећања зарада. Из планова Владе за зараде произлази да би рационализација требало да доведе до смањења броја запослених у јавној управи за око 4.000 људи⁸ током 2017. године (по основу отпуштања и природног одлива), што одговара уштедама од око 0,5% укупне масе зарада (1,5 млрд динара). Дакле, у пракси ће кретање укупних издвајања за запослене у 2017. бити опредељено, с једне стране, законским увећањем плата и, с друге, спровођењем рационализације запослености. Нето резултат ове две мере требало би да услови раст расхода за запослене у 2017. за 3,5% у односу на процену извршења у 2016. години (8-9 млрд динара).

Буџетирана средства за отпремнине довољна су за исплату социјалних програма за око 4.000 запослених. Образложење и други прилози достављени уз Закон о буџету не дају јасан увид у планове рационализације запослености, па смо посредно – на основу планиране масе зарада и опредељених отпремнина – оцењивали динамику запослености у следећој години. Буџетом је на име „*организационе и функционалне реорганизације јавне управе*“ и „*отпремнина за вишак запослених у здравственим установама*“ опредељено укупно 2,2 млрд динара. Узимајући у обзир

⁶ При процени нивоа зарада, буџетску ставку Расходи за запослене (од 253,8 млрд динара) умањили смо за 1,6 млрд динара, што су планиране отпремнине за рационализацију у јавној управи у 2017. (књиже се на овом агрегатном конту).

⁷ У 2017. години биће увећане плате: у основном, средњем образовању и установама ученичког стандарда (за 6%); у предшколским установама, полицији, војсци, БИА-и, установама социјалне и здравствене заштите, установама културе, запосленима у правосуђу без судија и тужилаца (за 5%); установама високог, вишег образовања и студентског стандарда (за 3%).

⁸ Влада је у Фискалној стратегији предвидела смањење броја запослених у општој држави за 5.000 у 2017. години, стр. 50. Наше пројекције за смањење запослености од око 4.000 односе се на ниво Републике, док би процена за ниво опште државе била приближно у складу са плановима из Фискалне стратегије (5.000-6.000 људи).

унапред познате параметре којима се одређује максимални износ социјалних програма по запосленом, процењујемо да су буџетирана средства довољна за исплату отпремнина за око 3.000-4.000 радника.

Погрешно би било да се фонд за зараде уклопи у планирани ниво само услед природног одлива и да изостану неопходна циљана отпуштања. Формално уклапање у буџетски оквир расхода за запослене могло би се постићи и без циљаног смањења броја запослених, али је овакав исход у суштини веома лош. Под претпоставком да се на замрзавању запошљавања уз рестриктивну стопу замене (на сваких пет нових пензионера један нови запослен, тзв. 5:1 принцип) истраје све до краја 2017. године, чак и у одсуству било каквих мера усмерених ка циљаном смањењу прекобројних вишкова, планиране уштеде од рационализације су извесно оствариве. Пример је 2016. година, у којој ће само по основу природног одлива (пензионисања) број запослених на републичком нивоу власти напустити око 10.000 људи (наша процена). То је двоструко више од циља рационализације постављеног за 2017. годину, што значи да би, уз задржавање постојећих стихијских механизма смањења броја запослених, одлив радника из јавне управе могао бити и већи од планираних 4.000 људи. Штавише, у том случају, износ отпремнина поново би (као у 2015. и 2016. години) остао готово непотрошен, па би се лако могао створити привид да су буџетске уштеде веће него што се првобитно планирало. То би, међутим, био веома лош исход, јер би наставак неконтролисаног одлива радника (највећим делом по основу пензионисања) врло брзо довео до отежаног функционисања државних институција, погоршања доступности и квалитета јавних услуга (образовање, здравство, безбедност итд.) а то, на крају, негативно утиче на привредни раст и друштвени развој.⁹ Сматрамо да права оцена рационализације мора да се заснива на објективном сагледавању свих последица (средњорочних и дугорочних), а не само на посматрању онога што је одмах буџетски видљиво (што су у овом случају уштеде од неисплаћених отпремнина и стихијског умањења прекобројних само кроз пензионисање).

Детаљнија анализа открива да се ни у 2017. не планирају суштински помаци у погледу решавања неадекватне структуре запослености у јавној управи. Лоша искуства из претходних година указују на ургентну потребу за снажним заокретом у погледу начина на који се спроводи рационализација запослености у јавном сектору. Када је реч о републичком буџету, последњи доступни подаци показују да је у протекле две године број запослених смањен у свим министарствима, услед чега укупан број радника у јавној управи у Србији (на 1.000 становника) већ сада одговара стандардима ЕУ. Због тога је на реду фаза рационализације у којој би фокус требало да се помери са простог умањења броја радника на шири и далеко важнији циљ – оптимизацију структуре запослености. Имајући у виду најаве званичника с краја 2016. године, стекао се утисак да је Влада то препознала, уврстивши ову меру у реформске приоритете, те је било очекивано да се већ буџетом за наредну годину наговести прелазак из фазе стихијске рационализације у фазу циљане и строго контролисане. Међутим, анализом Закона о буџету и пратећих докумената, можемо закључити да буџетски оквир за зараде у 2017. није заснован на детаљним организационим плановима и секторским анализама и да ће циљана рационализација, готово извесно, опет изостати. Влада је то имплицитно и признала, доношењем одлуке о продужетку важења замрзавања запошљавања у јавном сектору све до краја 2017. године (уместо до марта, што је био првобитни план). Дакле, и у наредној години планира се наставак

⁹ Фискални савет је о томе екстензивно писао током претходног периода; видети нпр. поглавље „Оцена спроведене рационализације и других реформи јавне управе“ у извештају „Оцена фискалних кретања и структурних реформи у 2016. години“ из новембра 2016. године.

неконтролисаног смањивања запослених кроз пензионисање и/или одлазак уз стимулативне отпремнине, вероватно најквалитетнијег кадра. Овакви планови наговештавају могућност да се и у 2017. години, паралелно са континуираним одливом радне снаге, важни делови јавне управе суоче с дефицитом стручног кадра¹⁰ (здравство с мањком лекара специјалиста, школе с мањком наставника физике и/или математике, Пореска управа с мањком инспектора итд), док ће у неким деловима јавног сектора и даље радити очигледни вишкови (нпр. вишак немедицинског особља у болницама).

Постоји ризик да, услед недостатка организационих планова и бројних нерешених структурних проблема, маса плата у просвети пробије буџетирани износ. Образовање је сектор који запошљава највише људи у држави и који (уз здравство) генерише највеће трошкове рада. Управо из тог разлога сматрамо да планови везани за рационализацију у просвети представљају добру полазну тачку за оцену ове мере на нивоу читавог јавног сектора. Буџетом за 2017. планира се увећање масе зарада у образовању за око 5% у односу на план за 2016. и, на први поглед, буџет прати законско увећање зарада у овом сектору. Међутим, стварно увећање масе зарада у следећој години у просвети износиће само 2%, пошто ће исплаћене зараде у 2016. бити веће од плана.¹¹ Другим речима, процењујемо да буџетирана средства за 2017. годину неће бити довољна за исплату зарада свих запослених, а то даље значи да ће се или пробити буџет за плате или ће доћи до смањења броја запослених у образовању. Сектор образовања је специфичан – евентуална отпуштања се могу очекивати након завршетка школске године, што значи да ће се услови за оперативно спровођење циљаног смањења броја запослених (и уштеде) стећи тек од септембра. Да би се исплата зарада уклопила у буџетски оквир, било би неопходно отпустити велики број запослених у образовању – око 10.000 (преко 8% тренутно запослених) и то у веома кратком периоду, тј. у последња четири месеца 2017. године. Овако драстично смањење није ни изводљиво нити пожељно. Пошто још увек нема припремљених планова за корените промене у образовању, процењујемо да постоји изражен ризик да се и у 2017. години не спроведу реформе, а да последице буду непромењен број запослених и пробијање буџета за зараде за 2-3 млрд динара.

Планирано је да расходи за пензије у 2017. години порасту за 14 млрд динара у односу на извршење у 2016, али процењујемо да се овај план може показати као прешироко постављен. Расходи за пензије формално нису део републичког буџета (исплаћују се из фонда ПИО), али су уско повезани. Наиме, издаци за пензије се добрим делом финансирају средствима републичког буџета (трансфери), будући да изворни приходи фонда ПИО (доприноси за пензијско и инвалидско осигурање) нису довољни за њихово покривање. Због тога детаљније анализирамо и план за пензије у 2017. Планирано је да укупни издаци за пензије износе 510 млрд динара, што је раст за око 14 млрд динара у односу на 2016. годину.¹² На кретање пензија у наредној години утицаће два чиниоца: *први* је законско увећање пензија за 1,5%, што у маси повећава ове издатке за 7,5 млрд динара.¹³ *Друго*, масу пензија увећаће и прираст броја

¹⁰ Неке анализе показују да се у појединим деловима државе то већ и десило. За више детаља видети позициони документ Министарства државне управе и локалне самоуправе „Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто?“ из маја 2015. године.

¹¹ Исплаћене зараде у просвети ће у 2016. години пробити буџетски план за 2,5-3%.

¹² План за 2017. поредимо са извршењем (а не са планом) за 2016, пошто ће исплаћене пензије у 2016. бити мање него што се планирало.

¹³ У нашим ранијим анализама („Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2016. годину“, 8. децембар 2015.) оценили смо да је повећање ових расхода и даље преурањено, будући да је Србија један од негативних рекордера по учешћу пензија у БДП-у у Централној и Источној Европи и да законски циљ да пензије опадну до 11% БДП-а још увек није достигнут.

пензионера, који ће, судећи по плановима Владе, у 2017. години бити неуобичајено висок, и то због спровођења рационализације у јавном сектору и завршетка процеса приватизације. Према нашим проценама, укупан планирани раст масе пензија уважава дејство поменутих чинилаца, премда у нешто већој мери него што би се реално могло очекивати – јер очекујемо да се ни рационализација ни приватизација не реализују у планираном обиму. Због тога процењујемо да би извршење ових издатака и у 2017. години могло бити за неколико милијарди динара мање од првобитно планираног.

Буџетом се планира изразит пад трансфера организацијама обавезног социјалног осигурања. Трансфери ООСО планирани су у износу од 233 млрд динара, што је за 12 млрд динара мање од процењеног извршења за у 2016.¹⁴ У 2016. мања реализација у односу на план последица је раста наплате доприноса (око 10 млрд динара у односу на план), а другим делом мањих расхода фондова ОСО него што је буџетирано (за преко 5 млрд динара). Пошто су трансфери Републике директно повезани са резултатима ООСО, уштеде у ООСО омогућиле су мање трансфере Републике ка социјалним фондовима.

Процењујемо да су расходи за трансфере социјалним фондовима у 2017. прешироки и да је могуће да се остваре благе уштеде у односу на план. Буџетски план за трансфере Републике фондовима ОСО највећим је делом конзистентан с планираним кретањем њихових расходних ставки и припадајућих прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање. Међутим, имајући у виду да ће, као што је напоменуто, извршење расхода за пензије ПИО фонда у 2017. години бити нешто мање од предвиђеног, сматрамо да постоји могућност да трансфери фондовима ОСО у 2017. по том основу буду за неколико милијарди динара мањи од буџетом предвиђеног лимита. Када је реч о планираним трансферима за остале фондове (РФЗО и НСЗ), оцењујемо да су републички трансфери овим организацијама реалистично буџетирани. Наиме, трансфери фонду здравства (РФЗО) пројектовани су на готово непромењеном нивоу у поређењу с процењеним извршењем 2016. године, што сматрамо адекватним имајући у виду ће овај фонд у 2017. забележити једнак раст и прихода (махом од доприноса) и расхода (за плате у здравственим установама и куповину лекова), те ће им износ трансфера који одговара прошлогодишњем бити довољан да забележе избалансиран фискални резултат. На крају, треба поменути и НСЗ, где се за 2017. годину планира смањење главних расходних ставки (мере активне политике запошљавања и друго), а то ће резултирати мањом потребом за трансферним средствима из републичког буџета, за око 4 млрд динара у односу на реализацију у 2016. години.¹⁵

Расходи за куповину робе и услуга расту – поред стандардног годишњег увећања (због инфлације и сл), учавамо и неке нове програме набавки. Буџетским планом за наредну годину предвиђено је да куповина робе и услуга на нивоу републике износи готово 106 млрд динара, што је за око 7 млрд динара више у односу на план и на процењено извршење у 2016. години.¹⁶ Ова категорија буџетске

¹⁴ Поређење плана за 2017 и 2016. показује још веће смањење трансфера (27 млрд динара), али ће услед мањег извршења у 2016. години тај међугодишњи пад суштински бити мањи.

¹⁵ НСЗ је у претходне две године буџетирао знатно већа средства него што је трошио, делом и због тога што планирана отпуштања нису спроведена у пракси. Због тога сматрамо да је скромнији буџетски план за НСЗ у 2017. години приближавање реалном обиму расхода ове организације.

¹⁶ Према нашим проценама (с подацима закључно са новембром) ови расходи бележе нешто спорију динамику у односу на план. Међутим, уобичајено је да у децембру дође до драстичног скока ових расхода (измирују се доцње, са закашњењем се извршавају неке куповине услед проблема са процедурама јавних набавки, итд.) услед чега ипак очекујемо да ови расходи буду извршени како је и буџетирано.

потрошње изразито је хетерогена – обухвата, на пример, куповину канцеларијског материјала, опреме за текуће одржавање, набавку опреме и наоружања у полицији и војсци, чак и плате научних радника (које се књиже на специјализованим услугама). Ради се, у основи, о огромном броју буџетски не толико издашних куповина које буџетски корисници спроводе за различите намене, што у маси на крају године достигне релативно висок износ (нпр. око 800 милиона евра у 2016. години). Имајући то у виду, као и чињеницу да Фискални савет не располаже детаљним подацима о потрошњи на овој позицији, тешко је дати поуздану оцену о томе да ли је повећање у планираном обиму прихватљиво. Анализу узрока повећања ових трошкова додатно отежава и непостојање свеобухватне статистике доцњи буџетских корисника, на шта је Фискални савет годинама указивао. Поред раста који је последица уобичајеног индексирања (за стопу инфлације и привредног раста), видимо неке нове програме који су благо увећали ове трошкове изнад уобичајеног нивоа. Од нових програма, издвојили смо појединачно најиздашније. Највећи раст трошкова набавки забележен је у Министарству одбране (за преко 2 млрд динара) – на име унапређења цивилне заштите у ванредним ситуацијама, оспособљавања војске за међународне операције и већих набавки материјала. Такође, раст је, у износу од по око 0,5 млрд динара, забележен услед: 1) већих набавки специјализованих услуга у области социјалне заштите (за програм ИПА 2013, намењен за унапређење социјалне инклузије најугроженијег становништва), 2) председничких избора чије је одржавање најављено за април 2017. године, 3) раста плата научним радницима (што се књижи на специјализованим услугама) и 4) новог програма набавки специјализованих услуга за финансирање редовног рада Агенције за реституцију (отклањање последица одузете имовине).

Расходи за камате планирани су у износу од 134 млрд динара, што је нешто више од њиховог очекиваног извршења у 2016. години. Буџетом за 2016. годину било је предвиђено да трошкови за камате износе око 140 млрд динара, али фискални подаци закључно с новембром указују на то да би ови издаци могли бити мањи за 5-10 млрд динара у односу на план. Уштеде на расходима за камате у овој години првенствено су последица знатно повољнијих фискалних кретања у односу на првобитна очекивања: дефицит ће у 2016. уместо планирана 4% БДП-а износити око 2% БДП-а, а то ће омогућити и благо смањење задужености Републике (са 74,6% БДП-а у 2015. на око 73,5% БДП-а). Поред тога, у 2016. настављен је тренд смањивања цене по којој се држава задужује на домаћем финансијском тржишту, услед чега су обавезе које су доспевале у овој години рефинансиране по знатно нижој каматној стопи.¹⁷ Полазећи од очекиваног извршења расхода за камате у овој години закључујемо да су, иако је буџетом за 2017. годину предвиђено смањење ових издатака у односу на план 2016. за око 6 млрд динара, планирана средства заправо нешто већа од износа који ће заиста бити плаћен у 2016. Имајући у виду да у следећој години очекујемо наставак смањивања дуга Републике и просечне каматне стопе, оцењујемо да је буџетски оквир за камате нешто шире постављен, тј. да је на овој ставци реално очекивати одређене уштеде у 2017. години. Међутим, напомињемо да нешто шире буџетирање расхода за камате јесте у складу с добром буџетском праксом, између осталог и зато што је износ плаћених камата у динарима под снажним утицајем непредвидивог кретања девизних курсева (пре свега евра и долара). Начело опрезног буџетирања ових расхода у случају

¹⁷ Пад каматних стопа на државне хартије од вредности у 2016. у директној је вези с додатном релаксацијом монетарне политике од стране НБС (референтна каматна стопа смањена је за 0,5 п.п.), падом премије за ризик земље услед побољшања макроекономских и фискалних кретања, као и још увек изразито ниским каматним стопама у развијеним земљама што је имало за последицу велику тражњу за домаћим обвезницама.

Србије додатно добија на значају кад се има у виду да готово 80% јавног дуга чине обавезе у страним валутама.

Нема већих промена у политици субвенционисања ни у 2017. години. Буџетирани износ од преко 84 млрд динара приближно одговара вредности планираних и извршених субвенција у 2016. години, а нема већих промена ни у структури субвенција – благе промене можемо оценити позитивно (раст капиталних субвенција у пољопривреди и смањење субвенција за плате у Железницама), а неке негативно (субвенције за Ресавицу и РТБ Бор). Једини сегмент субвенција који прилично брзо расте јесу подстицаји за инвестиције, а у овом делу примећујемо изражену нетранспарентност: није познато колико тачно новца се даје по инвеститору и које се вредности подстицаја могу очекивати у будућности. У свему, субвенције из републичког буџета остају прилично високе (око 2% БДП-а), а њихова вредност и структура последица су и изостанка реформи у неким важним областима (државних предузећа и привредног амбијента, пре свега).¹⁸

Субвенције у пољопривреди највећа су планирана позиција субвенција у буџету (око 32 млрд динара), а планира се њихов раст за око 3,5 млрд динара у 2017. години. Планира се мали пораст стандардних подстицаја у пољопривреди (по грлу, тони или литру), док поменуто увећање пољопривредног буџета углавном потиче од већих издвајања за спровођење претприступног програма Европске уније у области пољопривреде (ИПАРД и ИПА 2013). Позитивно је што су та средства доминантно намењена инвестицијама у пољопривреди.

Процењујемо да ће пољопривредни буџет у 2017. бити довољан за исплату подстицаја. Закључно са 2015. годином пољопривредни буџет био је лоше планиран – неадекватан обухват пољопривредника доводио је до тога да су исплаћивани подстицаји за биљну производњу превазилазили предвиђени буџет. Последица је била, прво, акумулирање доцњи, а потом и пробијање буџета за субвенције у пољопривреди. Ризик да се слично понови постојао је и у 2016. години. Наиме, укупни пољопривредни буџет је смањен, што је за последицу имало неизбежно преполовљавање подстицаја по хектару и могући притисак да се током године субвенције увећају изнад плана. Ипак, извршење буџета у овој години показује да је смањење подстицаја доследно спроведено у пракси и да се плаћања остварују у оквиру планираног буџета. Потребно је новоуспостављено буџетско ограничење задржати и у 2017. години. Да би се то остварило, неопходно је да уредба о расподели подстицаја у пољопривредној производњи буде усаглашена с буџетским оквиром.

Субвенције за инвеститоре нешто су веће него у 2016. години, али још више забрињава што ће у будућности ови подстицаји додатно да расту. У буџету за 2017. годину предвиђен је износ од 12,4 млрд динара за измирење обавеза државе за подстицаје за директне инвестиције. Ова вредност благо је увећана у односу на подстицаје из 2016. године. Међутим, у члану 6. Предлога буџета (који даје поглед на будуће трогодишње субвенције) наведен је план према коме би издаци за субвенционисање инвеститора требало и даље да расту – са 12 млрд динара у 2017. и 2018. и на преко 14 млрд динара у 2019. Оваква динамика показује да се Влада све више ослања на подстицаје као начин за привлачење инвестиција. При томе, поменуте вредности заснивају се на већ познатим обавезама државе (закључно с крајем 2016), а стварно исплаћени расходи биће већи за додатне обавезе која Влада буде преузимала током 2017. и следећих година. Процењујемо да би исплаћене субвенције у 2019.

¹⁸ Када субвенцијама из републичког буџета додамо активирани гаранције (које представљају вид субвенционисања неуспешних предузећа) и субвенције које се исплаћују из буџета локалне самоуправе, онда је вредност субвенција из свих извора знатно већа (око 3,5% БДП-а планирано за 2017).

години могле лако да превазиђу 20 млрд динара. То би био нови, непланирани средњорочни раст јавних расхода. Проблематично је то што у суштини није познат буџетски оквир за политику субвенционисања инвестиција и колико би убудуће овај расход могао да износи (члан 6. Закона о буџету *de facto* не представља ограничење за раст субвенција у следећим годинама¹⁹). Због тога је потребно да се на средњи рок годишњи расходи за подстицаје ограниче (да нема њиховог раста) и да се плаћања из буџета прилагоде том лимитираном износу.

Понавља се проблем нетранспарентности расхода за субвенционисање инвеститора. У буџету за 2016. годину апропријација за подстицаје инвеститорима дата је збирно, кроз укупну масу средстава и нису били познати појединачни износи подстицаја. Због тога није било познато колико се сваком инвеститору исплаћују буџетске субвенције. И у предлогу буџета за 2017. годину поред масе средстава дата је (само) листа инвеститора. На тај начин, и даље није познато колико средстава је ком инвеститору одобрено (структура је и даље непозната), па се Народна скупштина и јавност не могу упознати са структуром овог издашног буџетског расхода.

На разделу Министарства привреде се, поред субвенција за инвеститоре, налазе и подстицаји државним предузећима, а издваја се РТБ Бор. Буџет за 2017. годину предвиђа укупно 2,5 млрд динара за РТБ Бор и друга државна предузећа у поступку приватизације (формално буџетске позајмице, у пракси кредити који се не враћају, дакле – субвенције). С обзиром на то да је 2016. година требало да буде година у којој ће се окончати процес приватизације, наставак подржавања неких предузећа из буџета сведочи о томе да се овај циљ није остварио. Непосредни трошак заправо расте, пошто је прошле године за предузећа у приватизацији у буџету било предвиђено 0,5 млрд динара.²⁰ Разлику представља РТБ Бор, предузеће за које је, према изјавама министра привреде, предвиђено 2 млрд динара из буџета за плаћање електричне енергије у 2017. У буџету ни овај расход (за РТБ Бор) није експлицитно издвојен нити приказан, па збирна вредност (поменутих 2,5 млрд динара) обухвата и РТБ Бор и друга предузећа у приватизацији. Није, према томе, јасно у којој мери ће се новац издвојити за РТБ Бор а у којој за друга предузећа, што оставља простор да се током године средства дискреционо расподељују.

Планирана буџетска подршка РТБ-у Бор неће бити довољна за плаћање текућих обавеза предузећа током 2017. године. Према званичним најавама, планирана субвенција РТБ-у Бор од 2 млрд динара треба да послужи за исплату нових обавеза ЕПС-у. На годишњем нивоу РТБ Бор не плаћа струју у вредности од најмање 4 млрд динара (податак за 2015), а још горе тенденције уочавамо у 2016. години. Дакле, планирана буџетска подршка могла би да буде довољна, у најбољем случају, за плаћање електричне енергије само у првој половини 2017. године. Уколико се РТБ Бор не приватизује или темељно не реструктурира већ почетком 2017, у другој половини године бележиће нове доцње, па ће се буџет суочити с новим и непланираним расходом – покрићем обавеза РТБ-а Бор за струју, у вредности од бар 2 млрд динара.

Буџет за 2017. показује да планови (УППР-ови) и најаве да се неприватизована предузећа коначно препуштају тржишту – не важе. Када је средином године решење за десетак (тзв. стратешких) предузећа пронађено у унапред припремљеном плану реорганизације (међу њима је и РТБ Бор), речено је да неће бити нове буџетске подршке за функционисање тих предузећа и да ће она бити пуштена у

¹⁹ Ради се, у суштини, о доњој граници ових расхода. На пример, чланом 6. у буџету за 2016. годину постављени лимит за 2017. био је упола мањи од исплата које ће фактички уследити у 2017.

²⁰ Стварни трошак је већи, пошто подршка обухвата и ефекте који се не виде у буџету: кредите из средстава Фонда за развој, неплаћање обавеза према држави и јавним предузећима итд.

стечај уколико не могу да опстану на тржишту. Сада се види да се планира буџетска подршка и у 2017, што показује да се Влада ипак тешко одлучује да примени чврсто буџетско ограничење.

Субвенције Железницама Србије (укупно око 16 млрд динара) планирају се на нивоу нижем за 1,6 млрд динара у односу на 2016, захваљујући мањем броју запослених. У Железницама би до краја 2016. године број запослених требало да се смањи за око 3.000.²¹ Мањи број запослених умањиће фонд зарада у 2017, процењујемо за око 1,5 млрд динара - што одговара планираним уштедама у буџету. Међутим, остаје питање да ли ће буџетирана субвенција за запослене бити довољна и за плате и за отпремнине. Наиме, и у 2017. години планира се наставак реформи и смањење броја запослених за додатне 3.000, па је потребно предвидети отпремнине и за следећу годину. Према нашим проценама, може се поновити сценарио из 2016. године – да се појави мањак новца за отпремнине који би се покрио из непотрошених средстава одвојених за учешће Србије у тзв. руском кредиту за инфраструктуру и опрему. Другим речима, укупна субвенција за Железнице могла би бити довољна за покриће свих расхода, при чему би се појавио мањак на текућој субвенцији (око 1 млрд динара за отпремнине) који би био покривен мањим трошењем за капиталну субвенцију (да се на руском кредиту „уштеди“ око 1 млрд динара, тј. да се потроши 4 од планираних 5 млрд динара). Анализу отежава чињеница што ни субвенција за Железнице Србије није у буџету разбијена на део који се односи на текуће пословање и на учешће у руском кредиту, па претходну анализу заснивамо на информацијама из пратеће документације из буџетског процеса.²²

Субвенције за јавно предузећа ”Ресавица” расту и достижу износ већи од 5 млрд динара, услед планираних активности на затварању неких рудника. Поред уобичајене субвенције за зараде запослених (у последње четири године око 4,5 млрд динара годишње), предвиђен је додатни расход (600 милиона динара) за прву фазу затварања неких од рудника Ресавице. Позитивно је то што се коначно размишља о решавању неодрживог положаја у коме се налази ово предузеће и што мере добијају на кредибилитету кроз предвиђање буџетских средстава за њихово спровођење. Ипак, износ и структура субвенције не уливају поверење да ће се начелни план и реализовати. Прво, с обзиром на то да су неке процене указивале на вишеструко веће трошкове затварања само једног рудника, предвиђени износ од 600 милиона динара довољан је тек за мали обим (почетних) радова. Прва фаза радова на затварању рудника не би суштински решила изазове с којима се предузећа суочава и не би водило ефикаснијем пословању предузећа у следећим годинама. Друго, непромењена субвенција од 4,5 млрд динара за зараде наговештава највероватније да до смањења броја запослених уопште неће доћи, чак и да се започне обустава рада у неким рудницама. Друга (мање вероватна) могућност је да се износ од 4,5 млрд динара планира и за исплату зарада и за исплату отпремнина радника који би током године остали без посла; у том случају субвенција није довољна и за плате и за отпремнине, па би буџет за Ресавицу морао би да буде већи за око 1 млрд динара од планираног. Због свих наведених недоумица, кључно је да се динамика радова и извори финансирања затварања неперспективних делова Ресавице прецизно утврде и да се, упоредо с растућим трошковима реализације овог посла, планира и заиста смањује број запослених и маса зарада у предузећу.

²¹ План и спровођење реформи у Железницама Србије су најкредибилнији у групи државних предузећа. Смањење броја запослених је предвиђено и аранжманом са ММФ-ом и треба очекивати да ће се план за ову годину реализовати и поред кашњења - смањење броја запослених требало је да се ефектуира већ у првој половини године.

²² Реч је, прецизније, о упутству за буџетске кориснике приликом предаје Нацрта буџета.

Субвенције за путеве²³ очекивано су мање него у 2016. (за око 3 млрд динара, услед завршетка деоница на Коридору 10), а стабилан је ниво субвенција у култури (4 млрд динара за медијске сервисе). У 2016. години субвенције за путеве биле су ванредно повећане услед интензивирања активности путарских предузећа на Коридору 10. У буџету за 2017. годину предвиђена је мања субвенција, приближно једнака вредности из 2015. године. Када је реч о финансирању јавних медијских сервиса (РТС и РТВ), решење из 2016. представљало је комбинацију субвенције и претплате. И поред ризика да се прикупи мање средстава од очекиваних, везивање претплате за плаћање електричне енергије донело је стабилне приходе медијским сервисима. Остаје, међутим, дилема да ли је садашњи систем оптималан. Наиме, ЕПС трансферише предвиђена средства РТС-у без обзира на степен наплате претплате, па вероватно ЕПС у том процесу остаје с одређеним губитком (више проследи РТС-у него што наплати). Поред тога, раније је било индиција да је јавним сервисима потребно више средстава за функционисање од износа који добијају. У таквим околностима могуће је да се јаве доцње и дугови медијских сервиса, као у случају државних предузећа. Због свега наведеног, стабилнији финансијски оквир значио би да се јавни медијски сервиси реформишу (и постану ефикаснији) или да се размотри начин за повећање средстава за њихово непромењено функционисање – а то би била претплата.

Буџет за социјалну заштиту је у највећем делу објективно планиран, мада би доследно придржавање планова за неприватизована државна предузећа значило да средства за Транзициони фонд нису довољна. Укупна социјална заштита из буџета (око 116 млрд динара) готово је једнака плану за 2016. годину. Смањују се, с једне стране, планирана средства за Транзициони фонд, а повећавају, с друге стране, расходи за дечју заштиту и мигранте, као и у општој социјалној заштити. Процењујемо да су објективно планирани дечја заштиту, борачко-инвалидска заштита, социјална заштита (новчана помоћ, додаток за помоћ и негу и друго), ученички и студентски стандард и други мањи програми. За дечју заштиту би требало да се издвоји око 1 млрд динара више него у 2016, услед повећања родитељског додатка (након укидања повраћаја ПДВ-а за производе за бебе) и уобичајеног прилагођавања социјалне помоћи инфлацији (индексација). Расходи се повећавају још за око 1,2 млрд динара услед већег програма помоћи мигрантској популацији у Србији.²⁴

За отпремнине за запослене у предузећима у приватизацији (тзв. Транзициони фонд) предвиђено је 3 млрд динара, што је довољно за исплату отпремнина за око 5.000 запослених. У 2016. години из Транзиционог фонда исплаћено је управо 3 млрд динара (за око 5.000 људи) иако су одвојена средства за отпремнине била двоструко већа. Већ ова чињеница говори да се решавање статуса неприватизованих предузећа и њихових запослених одлагало и у 2016. години. С обзиром на то да је у неприватизованим предузећима запослено још око 45.000 људи, јасно је да предвиђена средства за отпремнине не би била довољна за збрињавање (отпремнине) свих запослених. Ипак, с обзиром на то да се државна предузећа тешко

²³ Буџетска средства ка ЈП „Путеви Србије“ формално се књиже као субвенција иако је у суштини реч о трансферу намењеном за капиталне инвестиције.

²⁴ Помоћ мигрантима је била присутна и у буџету за 2016. годину, укупно око 1,5 млрд динара (преко надлежног министарства и Комесеријата за избеглице и миграције). Буџетом за 2017. ова помоћ се додатно увећава, за око 1,2 млрд динара, при чему се расходи финансирају из помоћи ЕУ и нема ефекта на дефицит.

приватизују, а да се избегава њихово препуштање стечају²⁵, могуће је да се планира затварање само мањих предузећа која броје укупно око 5.000 запослених, за које ће буџетиране отпремнине бити довољне. Сматрамо да постоји ризик да буџет за отпремнине буде пробијен за неколико милијарди динара, пошто у 2017. години очекујемо решавање статуса (кроз приватизацију или стечај) већег броја предузећа и запослених од планираног.

Из буџета се плаћају изузетно високе казне, пенали и накнаде штета, ови расходи расту (план од чак 12,2 млрд динара у 2017) и постају велико оптерећење за буџет. Расходи за казне, пенале и накнаду штета које плаћа држава већ неколико година износили су око 10 млрд динара. У буџету за 2016. годину нереално су планирани на само 6 млрд динара,²⁶ али је њихово извршење већ након десет месеци достигло 11,5 млрд динара. Буџет за казне, пенале и накнаду штете износи у 2017. чак 12,2 млрд динара – што је објективнији план, али показује да се ови расходи отимају контроли. Није нам позната прецизнија евиденција проблема које држава мора да санира из буџета, али је начелно реч о неким већ познатим пропустима у раду државних органа (неисплаћени прековремени рад, неисплаћене дневнице, пенали услед неизвршене експропријације), а и новим издацима (за реституцију, нестале бебе, враћање имовине жртвама холокауста). Сматрамо да је потребно да се, прво, у образложењу буџета наведу конкретнији разлози за исплату ових расхода и, друго, да се унапреди функционисање државних органа и предупреди настајање нових трошкова у овој области. Даље, понавља се, као прошле године, пракса да се у Предлогу буџета буџет за казне и пенале умањује у односу на износ који је првобитно дат у Нацрту буџета (ове године то умањење износи више од 1 млрд динара).²⁷ У 2016. години испоставило се да је сужавање тог плана потпуно неоправдано (испоставило се да је годишње извршење више него двоструко веће од плана), па ће вероватно и у 2017. години буџет за казне, пенале и накнаду штете бити пробијен.

Буџетом приказани план за капиталне расходе више је него двоструко већи у односу на 2016. годину – првенствено из методолошких разлога. Буџетски план јавних инвестиција за наредну годину износи 94 млрд динара, што је наспрам буџета из 2016. године (42 млрд динара) раст за преко 50 млрд динара. На први поглед, чини да се да је реч о изузетно великом повећању. Иако се заиста планира нешто динамичнија инвестициона активност државе, готово целокупно повећање ипак произлази из промењеног обухвата капиталних расхода почев од 2017. Треба имати у виду и да је током 2016. године извршење инвестиција било веће од плана, па и ова чињеница додатно релативизује међугодишњи раст добијен на основу поређења плана из два буџета (у 2017. и 2016).

План за капиталне расходе ће од 2017. године укључити и неке инвестиције које раније нису биле приказане у буџету Републике. Реч је о изградњи путне и железничке инфраструктуре, радовима који се финансирају из међународних кредита, а до сада нису били обухватани планом расхода приликом састављања републичког

²⁵ Влада предвиђа посебне програме за различите издвојене и до сада заштићене групе: тзв. стратешка предузећа (са 18.500 запослених), бање (2.000), предузећа на Косову и Метохији (7.500), предузећа за рехабилитацију (1.000), петрохемијски комплекс (МСК и Азотара, 2.000), Ласта и Симпо (7.000 запослених).

²⁶ Приликом оцене буџета за 2016. указали смо на чињеницу да су казне и слични расходи на чудан начин умањени током буџетског процеса (од израде Нацрта до Предлога буџета) и показало се да је тај (ужи) план лош и да је пробијен. Пошто казне, пенали и накнада штете припадају економској класификацији ”остали текући расходи”, већи план за казне и сличне расходе у овој години објашњава разлику на класификацији ”остали текући расходи” у буџету за прошлу и ову годину.

²⁷ О овоме смо писали приликом оцене буџета за 2016. годину.

буџета. Ови расходи су у плановима шире, опште државе били присутни као две посебне ставке: тзв. пројектни зајмови и инвестиције ЈП „Коридори Србије“. И раније су, дакле, улазили у расходе и фискални дефицит опште државе, али не и у трошкове и дефицит републичког буџета. Пошто су у питању инвестиције финансиране кредитима које узима и враћа Република, било је исправно те расходе планирати и приказати у ужем, републичком буџету.²⁸ Ширим обухватом капиталних издатака омогућава се јаснији увид у план по појединачним пројектима, унапређује се процес планирања инвестиција и одлучивање Народне скупштине о пројектима који се финансирају из јавних средстава – а све је то раније било доста отежано. Сматрамо да се транспарентност буџета у делу планирања јавних инвестиција знатно побољшала.²⁹

Када капиталне расходе сведемо на упоредиви обухват, можемо закључити да је планиран благи раст инвестиција Републике у 2017. Наспрам упоредивог плана из 2016.³⁰ пројектовани раст инвестиција у 2017. износи око 20 млрд динара. Међутим, поређењем планова из једне у другу годину не даје потпуну слику о кретању капиталних расхода. За ово је потребно да план јавних инвестиција посматрамо у односу на њихову текућу реализацију. С обзиром на то да су током 2016. капитални расходи пробили план и да процењујемо њихово извршење (према новом обухвату) на нивоу од око 90 млрд динара – што је за око 5 млрд динара мање у односу на 2017. годину, па можемо закључити да Закон о буџету у суштини предвиђа мали пораст инвестиција на нивоу Републике у 2016. години.

Оцењујемо да је план јавних инвестиција за 2017. годину достижан, а не искључујемо могућност његовог умереног пробијања. Оквир капиталних расхода постављен буџетом за 2017. годину ослања се на успешну реализацију инвестиција из 2016. у којој је дошло до (пожељног) премашивања иницијалног плана због ефикасније реализације пројеката путне и железничке инфраструктуре. План даљег раста инвестиција државе у 2017. охрабрује и треба истрајати на његовом спровођењу. Штавише, наше анализе показују да су обезбеђена финансијска средства и да су се стекли оперативни услови за раст инвестиција у мери која би чак могла премашити иницијална очекивања, те постоји могућност да поменути план из буџета буде пробијен – процењујемо за око 5 млрд динара.

У Предлогу закона о буџету за 2017. годину није отклоњен проблем нетранспарентног приказивања расхода за отплату активираних гаранција. Фискални савет је више пута упозоравао да се трошкови државе за отплату главнице гарантованих кредита не приказују на транспарентан начин у буџету и пратећој буџетској документацији.³¹ Наиме, осим укупно планираних буџетских средстава за ову намену, најчешће не постоје никакве информације о томе која су то јавна и државна предузећа чије обавезе отплаћује Република, нити о износима који се троше по појединачним предузећима. С оваквом лошом праксом наставило се и при изради

²⁸ Изостављање пројектних кредита и инвестиција Коридора Србије из буџетског процеса је била једна од већих мањкавости буџетског процеса на коју смо указивали, најдетаљније у анализи Фискалног савета: „Буџетски процес у Републици Србији: Недостаци и препоруке“, стр. 11-12, децембар 2014.

²⁹ Да би се дошло до пуног износа капиталних расхода Републике потребно је још укључити и капиталне расходе ЈП „Путева Србије“ с обзиром на то да се и они финансирају кредитима које је узела Република. Има наговештаја да ће се то догодити у буџету за 2018. годину.

³⁰ Услед различите методологије у буџетима за 2016. и 2017. годину свако директно поређење планова јавних инвестиција није одговарајуће. Да би планови били упоредиви, 2016. годину треба увећавати за пројектне зајмове и инвестиције ЈП „Коридори Србије“ чиме се план у овој години повећава са 42 млрд динара на 75 млрд динара.

³¹ Видети извештаје Фискалног савета: Оцена Предлога закона о буџету за 2016. годину, стр. 46-47; Оцена фискалних кретања и структурних реформи у 2016. години, стр. 32.

Предлога закона о буџету за 2017. годину, што у великој мери отежава анализу буџетираног износа за активирани гаранције и праћење њиховог извршења током године. Примера ради, расходи за активирани гаранције до новембра 2016. износили су 36,5 млрд динара, чиме је овогодишњи буџетски оквир већ пробијен за 4,5 млрд динара (процењујемо да би прекорачење до краја године могло да нарасте до 6-7 млрд динара). Премда је веће извршење ових расхода у односу на план за 2016. највероватније резултат превремене отплата неколико гарантованих кредита (што се начелно може позитивно оценити),³² без познавања детаљне структуре активираних гаранција није могуће оценити да ли је ово уједно био и једини разлог за прекорачење буџетског лимита. С обзиром на то да суштински ови буџетски издаци представљају субвенције, Фискални савет још једном напомиње да је неопходно да Народна скупштина и шира јавност буду упознати с планираним износима по појединачним предузећима (као што је то случај са субвенцијама за Железницу и Ресавицу). То је још важније кад се има у виду да планирани расходи за активирани гаранције представљају практично половину укупног дефицита буџета Републике који је предвиђен Предлогом закона о буџету за 2017.

Планирани расходи за активирани гаранције у 2017. од око 35 млрд динара нешто су већи од очекиваних, јер је предвиђена превремена отплата неколико обавеза. Премда расходи за отплату главнице по активираним гаранцијама нису приказани по појединачним предузећима, анализа Фискалног савета показује да ће за плаћање рата које редовно доспевају у 2017. бити потребно око 30 млрд динара. Од тога, процењујемо да је за измиривање гарантованих обавеза Србијагаса неопходно издвојити око 22 млрд динара, Железница Србије 4,5 млрд динара, за Air Serbia и Галенику по око 1,3 млрд динара и за Железару Смедерево око 0,6 млрд динара. Преостали износ (око 5 млрд динара) по свему судећи намењен је превременој отплати неколико кредита које је држава гарантовала Србијагасу и Галеници, као што је истакнуто у Члану 3 – под В Предлога закона о буџету за 2017. годину. Међутим, напомињемо да процењени износ трошкова за сервисирање гарантованог дуга Србијагаса подразумева да ће ово предузеће самостално измирити део обавеза из наплаћених прихода од таксе за транзит гаса. Првобитно се очекивало да би ови приходи могли да износе око 7 млрд динара, али смо на основу искустава из 2015. и 2016. проценили да је реалније очекивати да Србијагас самостално измири обавезе у износу од око 5 млрд динара. У случају да приходи од таксе за транзит гаса буду мањи од наше процене, постоји ризик да ће расходи за активирани гаранције и наредне године премашити буџетски оквир. Додатни ризик представља лоше пословање РТБ-а Бор (о чему сведочи и предвиђена субвенција за текућу ликвидност од 2 млрд динара), због чега не искључујемо могућност да у 2017. на терет буџета падне отплата гарантованог дуга и овог предузећа (око 3,5 млрд динара).

³² Реч је о неколико скупих кредита Србијагаса и Галенике чију је отплату преузела држава, па ће њихова превремена отплата омогућити одређене уштеде на расходима за камате у наредном периоду.

3. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2017. ГОДИНУ

Фискални савет оцењује да су приходи буџета Републике за 2017. годину реалистично пројектовани, у складу с очекиваним макроекономским кретањима. Приходи републичког буџета за 2017. годину планирани су у износу од 1092,9 динара, од чега се 1049,8 млрд динара односи на пореске и непореске приходе чије се извршење редовно прати током године. Поред тога, у Предлогу закона о буџету дати су и приходи индиректних буџетских корисника чија се реализација још увек не прати на одговарајући начин у оквиру буџетског процеса.³³ Наглашавамо да се оцена Фискалног савета односи се на део буџетских прихода који ће одлучујуће утицати на фискални резултат републичког нивоа власти у 2017. години, а не укључује приходе индиректних корисника буџета (пре свега образовних установа, попут школа и факултета). Додатно, у нашу анализу укључили смо и приходе од доприноса за обавезно социјално осигурање који не спадају у приходе републичког буџета, али имају велики утицај на расходе Републике и последично на висину дефицита. Пројекције основних пореских прихода начелно су у складу с очекиваним макроекономским кретањима у следећој години, усвојеним изменама у расподели пореза на зараде између Републике и локалног нивоа власти и предвиђеним изменама акцизне политике у области дуванских производа. Оцењујемо да постоје ограничени ризици да приходи од ПДВ-а буду нешто мањи од планираног износа, али и да би реализација укупних акцизних прихода могла благо премашити буџетирани износ. Заједно посматрано, сматрамо да су ови ризици приближно избалансирани и стога план републичких прихода за 2017. можемо оценити као одговарајући. На крају, приходи од доприноса за обавезно социјално осигурање реалистично су процењени, јер је њихова пројекција у складу с очекиваним кретањима запослености и зарада у следећој години.

Планирани приходи буџета Републике у 2017. години износе 1049,8 млрд динара, и већи су у односу на њихову очекивану реализацију у 2016. за око 10 млрд динара. Буџетом планирано повећање републичких прихода у следећој години резултат је два дивергентна тренда - раста пореских прихода (за око 30 млрд) и смањења непореских прихода (за око 20 млрд). Пре свега, раст пореских прихода планира се по основу очекиваног убрзања инфлације, прогнозираног привредног раста, али и неких усвојених и најављених мера Владе (измене у расподели пореза на зараде између Републике и локалног нивоа власти, као и најављеног повећање акциза на дуван). Од испуњености полазних макроекономских претпоставки³⁴ битно зависи наплата кључних јавних прихода у 2017. години, посебно наплата ПДВ-а и акциза. Процењујемо да ће очекивано побољшање макроекономског окружења допринети повећању пореских прихода у укупном износу од око 25 млрд динара, док се по основу предвиђених мера Владе очекује повећање прихода за око 5 млрд динара. Утицај планираног раста пореских прихода на смањење дефицита у следећој години добрим делом је ублажен услед предвиђеног умањења непореских прихода, будући да се очекује изостанак неких једнократних уплата које су извршене у 2016. (попут прихода по основу лиценци за 4Г мобилну мрежу), али и враћање прихода по основу добити и дивиденди државних предузећа на свој уобичајени дугорочни ниво. Самим тим,

³³ Фискални савет је и у претходним извештајима истицао да оваква пракса доводи до нарушавања транспарентности и ефикасности буџетског процеса у Србији. За више детаља о слабостима постојећег буџетског процеса видети, на пример, тематску анализу Фискалног савета „Буџетски процес у Републици Србији – Недостаци и препоруке“, децембар 2014. године.

³⁴ Основне макроекономске претпоставке Владе за 2017. годину укључују: годишњу стопу инфлације од 2,4%, реални раст БДП-а од 3% и реално повећање приватне потрошње од 1,4%.

Фискални савет сматра да је планирано смањење непореских прихода за око 20 млрд динара у 2017. било очекивано, али и оправдано – јер уважава принципе добре буџетске праксе.

Оцењујемо да је планирани износ прихода од ПДВ-а у 2017. години (466 млрд динара) благо оптимистичан, али достижан. Приходи од ПДВ-а планирани су у износу који је за готово 20 млрд динара већи од њихове процењене реализације у 2016. години, што представља пораст од око 4,25%. Приликом пројектовања прихода од ПДВ-а, Министарство финансија пошло је од нешто оптимистичније претпоставке о кретању номиналне потрошње (пореске основице) у следећој години у односу на очекивања Фискалног савета, због чега оцењујемо да постоји умерени ризик да ови приходи буду мањи од плана.³⁵ С друге стране, тренутно расположиви подаци указују на то да ће реализација прихода од ПДВ-а у 2016. (база за израду плана), бити нешто виша од процене коју је Министарство користило при састављању буџета. На тај начин, ефекат веће пореске базе делимично ће умањити ризике који проистичу из оптимистичнијих макроекономских претпоставки које су коришћене за израду буџетског плана. Уколико сумирамо утицај поменутих ризика, сматрамо да би њихов нето ефекат могао да буде незнатно мања наплата прихода од ПДВ-а у 2017. у односу на план. Напомињемо да уколико и у наредној години буде успешно спроведених мера у циљу сузбијања сиве економије, приходи од ПДВ-а могли би да премаше планирани износ, али то у складу с принципа опрезног буџетирања није укључено у план.

Приходи од акциза у 2017. години могли би бити нешто већи од планираног износа (око 271 млрд динара), превасходно услед веће наплате акциза на нафтне деривате. Приходи од акциза планирају се у износу који је за око 5 млрд динара већи од њихове очекиване реализације у 2016. години, највећим делом услед усвајања новог акцизног плана за дуванске производе. Наиме, акцизни приходи обухватају следеће поткатеорије прихода: 1) акцизе на деривате нафте; 2) акцизе на дуванске прерађевине; 3) акцизе на струју; и 4) акцизе на алкохол и акцизе на кафу. У поређењу с очекиваном реализацијом у овој години, услед предложених мера Владе, највеће промене буџетским планом предвиђају се код прихода акциза на дуванске прерађевине. Поред тога, мањи део планираног повећања прихода од акциза очекује се услед редовног законског усклађивања акциза на остале групе акцизних производа по основу кретања цена (индекс потрошачких цена) у 2016. Будући да се приликом израда пројекција прихода од акцизе на нафтне деривате није узео у обзир раст потрошње и привредне активности, процењујемо да би ови приходи могли благо премашити буџетски план.

Приходи од акциза на дуванске прерађевине планирају се у већем износу од процене за 2016. годину, као резултат новог законског плана о повећању акциза, што оцењујемо као оствариво. Акцизе на дуванске прерађевине наплаћују се на групу дуванских производа, од којих су свакако најзначајнија ставка акцизе на цигарете. Постојећи закон предвиђа да се два пута годишње (у јануару и јулу) врши редовно повећање износа акциза на цигарете (као и осталих дуванских производа), у циљу постепеног усклађивања с директивама ЕУ (достизања ЕУ минимума од 1,8 евра по паклици). Међутим, постојећи акцизни календар дефинисао је динамику усклађивања акциза на дуванске производе закључно с 2016. годином, због чега се очекује усвајање новог пореског календара који ће важити у периоду 2017-2020. и који ће бити од суштинског значаја за постепено достизање правила ЕУ. У складу с

³⁵ Макроекономске пројекције Фискалног савета указују на то да би реални раст потрошње могао бити нешто мањи од прогнозираних 1,4%, при чему постоји и ризик да ће просечна инфлација у наредној години бити нешто мања од предвиђених 2,4%.

наведеним, предложено је да се фиксни део акцизе од 1. јанура повећа на 64 динара, а од 1. јула на 65,5 динара. Поред тога, варијабилни део акцизе износи 33% од малопродајне цене акциза, па се услед највероватнијег раста цена цигарета очекује повећање и овог дела акциза. Приликом израде својих пројекција Министарство Финансија је узело у обзир и просечно годишње смањење легалног тржишта дувана за око 3% (услед раста цена и глобалне кампање против пушења). Планирани износ за 2016. годину оцењујемо као остварив, уз могућност и нешто веће реализације у случају спровођења додатних мера у борби против сиве економије.

Процењујемо да постоје реални изгледи да приходи од акциза на нафтне деривате буду већи од плана услед повољнијих макроекономских кретања. Буџетски план предвиђа благо повећање прихода од акциза на нафтне деривате, и то само као резултат очекиваног усклађивања акциза за остварену инфлацију у 2016. Наиме, како су у јануару 2016. године осетније повећане акцизе на главне групе нафтних деривата (дизел, бензин и ТНГ), за 2017. годину предвиђа се само њихово додатно усклађивање за остварени раст цена претходне године. Приликом планирања ове категорије пореских прихода пошло се од претпоставке да неће доћи до битније промене потрошње нафтних деривата у односу на процену за 2016. годину. Фискални савет сматра да би очекивано повећање потрошње домаћинства и привредни раст могло довести до веће потрошње нафтних деривата, што би резултирало и већим приходима од акцизе на нафтне деривате.

Оцењујемо да су планирани приходи по основу наплате осталих категорија акциза (на струју, алкохолна пића и кафу) одговарајући. Буџетски план за 2017. годину предвиђа повећање акцизних прихода који потичу од осталих акцизних производа у односу на очекивања за 2016. годину само по основу усклађивања висине акциза за остварени раст цена. Наиме, Законом о акцизама предвиђа се редовно законско усклађивање акциза на алкохолна пића и кафу за износ оствареног раста цена (индекс потрошачких цена) у претходној години, док акциза на струју зависи од цене електричне енергије (која је само благо повећана у октобру). Буџетским планом предвиђено је да приходи од акциза на струју у 2017. години износе око 15 млрд динара (тек незнатно изнад очекивања за 2016. годину), што је врло вероватно и оствариво. Слично, сматрамо да су буџетирани износи за акцизе на алкохолна пића и кафу добро процењени.

Приходи од пореза на доходак коректно су пројектовани, тј. у складу су са усвојеним изменама расподеле између Републичког и локалног нивоа власти и очекиваним макроекономским кретањима. Приходи од пореза на доходак грађана планирају се у износу од 56 млрд динара, што је за око 7 млрд више од очекиване реализације у 2016. години. Предвиђено повећање доминантно је резултат усвојених измена Закона о финансирању локалне самоуправе, а мањим делом и очекиваних макроекономских кретања (запослености и зарада). Пре свега, подсећамо да се порези на доходак грађана само мањим делом прикупљају на нивоу Републике, док остатак представља приход локалног нивоа власти. У циљу смањења вертикалне неравнотеже између централног и локалног нивоа власти усвојене су измене Закона о финансирању локалне самоуправе. Предвиђено је да по овом основу републички приходи од пореза на зараде порасту за готово 5 млрд динара, што сматрамо да је коректно процењено.³⁶ Поред тога, мањи део међугодишњег раста пореза на доходак предвиђа се услед повећања запослености и просечних зарада, пре свега у приватном сектору, што такође сматрамо адекватно процењеним.

³⁶ За више детаља видети оцену Фискалног савета: „Оцена измена и допуна Закона о финансирању локалне самоуправе“, август 2016. године.

Приходи од пореза на добит предузећа у Предлогу закона о Буџету за 2017. годину начелно су добро планирани. Буџетски план за приходе од пореза на добит предвиђа њихово благо повећање у односу на процењену наплату у 2016. години. Наиме, подсећамо да је порез на добит најволатилнија ставка јавних прихода, те да су могуће знатно веће осцилације него код кретања самог привредног раста, што знатно отежава пројектовање ових прихода. С обзиром на то да коначни подаци о профитабилности предузећа у 2016. (што је пореска основица за наплату овог прихода) нису познати до средине 2017. године, принципи опрезног буџетирања налажу да се претпостави да неће доћи до битнијих измена у односу на протеклу годину, осим у случају великих промена стопа реалног раста. Како се наводи у образложењу Буџета, Министарство финансија је приликом израда буџетског плана пошло од претпоставке о одређеном убрзању привредног раста и стабилном девизном курсу. Фискални савет сматра да предвиђени благи раст профитабилности у 2016. години не представља нереалну претпоставку и стога оцењујемо да не постоји суштински ризик да се приказани план за приходе пореза на добит у 2017. години не оствари.

Буџетски план за приходе од царина добро одражава предвиђене промене у макроекономском окружењу. Приходи од царина планирани су у износу који је за више од 6% изнад очекиване реализације у 2016. години. Имајући у виду очекивану номиналну депресијацију динара у односу на евро и предвиђено кретање увоза у 2017. години, оцењујемо да је пројекција прихода од царина коректна, односно да прати прогнозирана макроекономска кретања. Поред тога, напомињемо да се не очекује даљи пад ових прихода, који је у претходном периоду био евидентан услед примене Споразума о стабилизацији и придруживању, пошто је највећи део усклађивања завршен до почетка 2015. године.

Буџетом се предвиђа знатно смањење непореских прихода у 2017. услед искључивања једнократних прихода из 2016. године, што сматрамо да је и реално очекивати. Непорески приходи Републике се у 2016. години очекују у знатно већем износу од првобитно планираних услед једнократних и буџетом непредвиђених уплата. Детаљна анализа, међутим, показује да се сличне уплате у буџет или извесно неће поновити у следећој години или не би било економски оправдано да се понове у наредном периоду. Пре свега, велики део једнократног и буџетом непланираног повећања непореских прихода остварен је захваљујући уплати у буџет (од скоро 13 млрд динара) 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 у 2016. години остварити приходи који су за преко 10 млрд изнад плана. Приликом израде буџетског плана за 2017. годину узет је у обзир структурни ниво непореских прихода (који се с великом извесношћу може и надаље очекивати), због чега приказани план ових прихода оцењујемо као одговарајући, односно да је у складу с принципима опрезног буџетирања.

Планирани износ редовних и ванредних непореских прихода адекватно је процењен, при чему постоји ограничена могућност да ванредни приходи буду нешто већи. Укупни непорески приходи обухватају две различите категорије: редовни непорески приходи (садржи велики број разноврсних прихода државе) и ванредни непорески приходи (које сачињавају приходи од дивиденди и добити предузећа у државном власништву, приходи од смањења плата у јавним предузећима и локалној самоуправи и остали ванредни приходи). Пројекција редовних непореских прихода за 2017. годину предвиђа њихово међугодишње смањење за преко 10 млрд динара, услед искључења једнократног прихода у 2016. по основу лиценце за 4Г мобилну мрежу, и претпоставке о реално непромењеном износу (повећање у складу са инфлацијом)

осталих прихода ове категорије. Фискални савет оцењује да је предвиђен план за редовне непореске приходе коректан, имајући у виду њихову хетерогеност и малу волатилност током времена. Слично, сматрамо да су пројекције ванредних непореских прихода највећим делом одговарајуће, односно у складу с добром буџетском праксом. Наиме, буџетским планом за 2017. предвиђено је смањење ове категорије непореских прихода за око 10 млрд динара у односу на очекивани ниво у 2016. години. Наглашавамо да се од добити и дивиденди предузећа очекује око 15,5 млрд динара, док је буџетом за 2016. годину план износио 8 млрд динара. С друге стране очекују се знатно мањи остали ванредни непорески приходи (и у односу на очекивану реализацију и прошлогодишњи буџетски план). Овакав план оцењујемо као реалистичан, уз веома ограничене могућности да се у наредној години појаве неки додатни непланирани приходи, будући да су током 2015. и 2016. године већ наплаћени релативно велики износи од државних предузећа по основу различитих дуговања из претходних година. Уз то, планирани износ прихода по основу добити и дивиденди приближно одговара прилично високом износу који је прикупљен у 2016. години, због чега је њихов израженији раст у наредној години такође мало вероватан.

Предвиђено повећање доприноса за обавезно социјално осигурање адекватно одражава очекивана кретања на тржишту рада. Према расположивим фискалним плановима за следећу годину, доприноси за социјално осигурање требало би да буду виши од очекиваног нивоа наплате у 2016. за око 25 млрд динара, што је повећање за око 5%.³⁷ Иако квантитативне претпоставке које је Министарство финансија користило нису експлицитно приказане, оваква прогноза кретања доприноса у складу је с независном проценом Фискалног савета о кретању укупне масе зарада (пореском основицом). Раст масе зарада превасходно очекујемо услед повећања просечне номиналне зараде у приватном, али и у појединим деловима јавног сектора.³⁸ Такође, очекујемо и благо повећање броја формално запослених у приватном сектору у 2017. години, који би могао да буде нешто ублажен уколико у сектору опште државе дође до најављеног смањења укупног броја запослених по основу природног одлива. На основу свега наведеног, оцењујемо да су доприноси за социјално осигурање прогнозирани у складу са очекиваним трендовима у макроекономском окружењу, тј. да ће се укупна маса зарада повећати за око 5%, а то одговара планираном повећању доприноса. На крају, не искључујемо могућност да приходи од доприноса буду и нешто већи од тог износа, а предуслов за то јесте да се настави са спровођењем мера за сузбијање сиве економије (која је према неким анализама најизраженија на тржишту рада), као што је био случај у 2016. Потенцијални приходи по овом основу нису укључени у прогнозе, што је сагласно с принципом опрезног буџетирања.

Приходи индиректних буџетских корисника планирају се у износу од 42,7 млрд динара, што је приближно једнако нивоу који је био планиран за 2016. Приходи индиректних буџетских корисника (углавном образовних институција, попут школа и факултета), не прате се у оквиру постојећег буџетског процеса и информације о њиховом прикупљању (и трошењу) нису доступне током године. Ипак, у предлогу буџета за 2017. годину на позицији прихода индиректних буџетских корисника

³⁷ Напомињемо да смо као одговарајућу процену доприноса узели износе приказане у Фискалној стратегији. Наиме, овај износ доприноса за ПИО разликује се од износа датог у Финансијском плану ПИО Фонда, који у оквиру очекиваних прихода од доприноса укључује и износе по основу конверзије дуга. Наиме, фирме које дугују по основу уплате доприноса пребијају дуг тако што Фонд добије удео у власништву, али ова трансакција утиче на укупан резултат Фонда јер се исти износ приказује и оквиру расхода.

³⁸ Скрећемо пажњу на то да ће повећање минималне цене рада са 121 на 130 динара по радном часу, које ступа на снагу од 1. јануара 2017. године, такође довести до одређеног повећања просечне зараде.

издвојени су трансфери између корисника на различитом нивоу власти (готово 20 млрд динара) и приходи од продаје добара и услуга (око 23 млрд динара), што се готово не разликује у односу на буџетски план за 2016. Поред тога, наглашавамо да и даље постоје одређене недоумице и неусаглашености у погледу стварног нивоа прихода индиректних корисника буџета, чак и у званичним документима Владе. Наиме, буџетским плановима у периоду 2012-2015. приходи индиректних корисника процењивани су на нивоу од око 30 млрд динара, док Предлози закона о завршном рачуну (за 2012-2014. годину)³⁹ указују да су они располагали дупло већим средствима, односно износом од око 60 млрд динара. Још једном напомињемо да неадекватно праћење њихових прихода представља један од важних недостатака буџетског процеса, посебно имајући у виду да, према последњим расположивим подацима, у Србији постоји укупно преко 8000 индиректних корисника јавних средстава (од којих се око 3000 односи на индиректне кориснике Републичког буџета).

³⁹ Предлог завршног рачуна за 2015. годину још увек није јавно доступан документ.

4. АНАЛИЗА БУЏЕТА ПО ПОЈЕДИНАЧНИМ КОРИСНИЦИМА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА

Буџети корисника републичких средстава не указују на веће промене јавних политика. У овом одељку дајемо сажет приказ највећих промена које доноси буџет за 2017. по корисницама буџетских средстава у односу на њихове буџете у претходној години. Овом анализом обухваћено је 14 директних буџетских корисника, који су билансно најзначајнији или приказују релативно велику промену у одређеним средствима у односу на прошлогодишњи буџет. Општи закључак је да није дошло до суштинских промена у политикама и плановима различитих буџетских корисника, чак и у случају када поређења два буџета на први поглед сугеришу супротно. Највећим делом промене се могу објаснити методолошким разлозима (обухват капиталних расхода), законским променама (повећање плата) и променом ранијих циљева економске политике (мања отпуштања). У наставку текста дајемо преглед буџета директних корисника републичких средстава.

4.1. ДИРЕКТНИ БУЏЕТСКИ КОРИСНИЦИ СА НАЈВЕЋИМ ПОВЕЋАЊЕМ СРЕДСТАВА У 2017. ГОДИНИ

Раст буџета Министарства финансија потиче од очекивано већих издатака за сервисирање јавног дуга. Буџетом за наредну годину додељена су средства Управи за јавни дуг (организациона јединица у министарству) у износу од 941 млрд динара што је за око 230 млрд више у поређењу са планом за 2016. годину. Овај износ одређила су две супротстављене динамике: већа отплата спољног дуга и мања отплата домаћег дуга. Наиме, новим буџетом планирају се већа плаћања по основу сервисирања спољног дуга (за око 280 млрд), док се укупни износи намењени отплати главнице и камате због домаћег дуга и гаранција планирају за 50 млрд мањем износу. Умањени расход за сервисирање домаћег дуга последица је замене скупљег краткорочног дуга јефтинијим дугорочним дугом, што сматрамо оправданим.

Буџет Министарства грађевине, саобраћаја и инфраструктуре више је него двоструко већи у односу на 2016. – искључиво из методолошких разлога. Одобрена средства овом министарству за наредну годину износе око 76 млрд динара, што је наспрам буџета из 2016. (33 млрд динара) раст за око 43,5 млрд динара. Управо код овог министарства испољавају се ефекти описане методолошке промене, тј. обухвата капиталних расхода. Тако су у нови буџет укључени капитални расходи из пројектних зајмова и ЈП „Коридори Србије“ који укључују све главне инфраструктурне пројекте у земљи (Коридоре 10 и 11, реконструкције пруга итд). Понављамо оцену да је ова промена пожељна, пошто ти расходи и представљају трошак Републике а до сада се нису могли видети у Закону о буџету. Изузимајући ове расходе, укупан буџет овог министарства остао је на приближно истом нивоу као што је у био у 2016. години.

Министарство привреде бележи повећање апропријације углавном услед веће подршке привреди. Буџет Министарства привреде за 2017. годину износи око 36 млрд динара, што је за око 14 млрд више него претходне године. Велика промена, али се може готово у целости објаснити једним програмом. Реч је о програму подршке малим и средњим предузећима у Србији преко АПЕКС зајма ЕИБ-а (који се пласира кроз домаћи банкарски сектор). Овај зајам намењен је малим и средњим предузећима и предузетницима, а планирана реализација износи око 12 млрд динара. Такође, буџетом за 2017. годину планирано је и повећање кредитне подршке предузећима у приватизацији (у првом плану РТБ Бор) у вредности од 2 млрд динара. Ради се о новој

субвенцији за неуспешна државна предузећа, о чему је већ било речи у делу овог извештаја у коме су описане субвенције.

Министарство просвете бележи повећање апропријације за око 7 млрд, углавном услед предвиђеног повећања плата. Новим буџетом планирано је повећање расхода за запослене у сектору образовања за око 4,7 млрд динара у односу на план из претходне године. Реч је о последици повећања зарада у просвети од почетка идуће године (пораст плата наставника и професора у основном и средњем образовању за 6% и вишем и високом образовању за 3%). Преостали износ повећања буџета овог министарства (око 2 млрд), дугује се нешто већим трансферима локалном нивоу власти и капиталним инвестицијама намењеним подизању енергетске ефикасности у средњим школама.

Раст одобрених средстава Министарства унутрашњих послова такође је углавном последица увећања плата. Буџет овог министарства за 2017. износи око 66 млрд динара, што је за око 4 млрд више него ове године. Највећи део овог повећања долази из веће планиране масе зарада у администрацији и полицијским управама (укупно за око 3 млрд), што је последица повећања плата за 5% у полицији. Мимо одобрених средстава за плате, додатно су, за око 1 млрд динара, повећана средства овог министарства због осавремењивања возног парка и информационог система МУП-а.

Услед већих издатака на субвенције, укупан буџет Министарства пољопривреде и заштите животне средине повећан је за око 2,8 млрд динара. У структури овог повећања, планирани раст субвенција пољопривреди износи око 3,5 млрд (трећину раста чине нова средства из претприступне помоћи ЕУ намењеној руралном развоју, тзв. ИПАРД фондови), о чему је већ било речи у одељку о субвенцијама. С друге стране, поједини пројекти из области заштите животне средине, који се такође финансирају из претприступне помоћи ЕУ (тзв. ИПА пројекти) приведени су крају, па је по том основу дошло до смањења буџета овог министарства за 1 млрд динара.

Буџет Министарства одбране повећан је и због повећања плата и нових програма. Буџет овог министарства износи око 59 млрд динара, за око 3 млрд више него 2016. године. Услед законског повећања плата запослених у министарству одбране за око 5%, буџет министарства увећао се за око 1,5 млрд динара. Поред тога, одобрена су и додатна средства за „функционисање министарства и Војске Србије“ у износу од око 1 млрд. Такође, ради ојачавања капацитета у случају ванредних ситуација и учествовању припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама одобрена су додатна средства у износу од око 1,8 млрд динара. Влада је током 2016. године основала и нови фонд за потребе система специјалних веза што је допринело увећању буџета министарства за 600 млн динара. На крају, овај буџет планира и умањење издатака намењених за куповину наоружања и војне опреме – за око 1,7 млрд динара.

Буџет Министарства културе и информисања увећан је за око 1,6 млрд динара због већих капиталних расхода. У питању су радови на реконструкцији музеја од националног значаја и изградње зграде РТВ-а. Прецизније, за 600 млн динара је увећан износ за реконструкцију Народног музеја па су овим буџетом укупно одређена средства за овај пројекат увећана на око 1 млрд. Такође, додатних 100 млн издвојено је за реконструкцију музеја Савремене уметности у Београду. На крају, новим буџетом предвиђени су и капитални трансфери АП Војводини од 400 млн динара, за изградњу зграде Радио телевизије Војводина.

Издвајања из буџета за Народну скупштину повећана су због планираног одржавања председничких избора. Премда средства којима располаже Народна скупштина нису велика (у поређењу са буџетима појединих министарстава), за наредну годину планира се њихово знатно повећање у релативном смислу. Буџет Народне скупштине за 2017. износиће око 3,5 млрд динара што представља раст за готово 90% у односу на 2016. годину. Највећим делом ради се о средствима намењеним организовању председничких избора на пролеће 2017. године – око 1,2 млрд. Поред тога, приметан је и одређени раст издатака за робу и услуге, од око 370 млн динара, у циљу пружања техничке подршке раду посланика.

Издвајања из буџета за Министарство рударства и енергетике увећана су због планираних радова на побољшању енергетске ефикасности. Буџет овог министарства за 2017. годину износи око 13 млрд динара, што је за око 1,6 млрд више него у 2016. Највећи део овог пораста долази на основу већих издвајања за унапређење енергетске ефикасности. Конкретно, реч је о већим издвојеним средствима за пројекат рехабилитације система даљинског грејања у Србији (око 1 млрд). Додатно, Управа за резерве енергената планирала је, у складу са Законом о робним резервама, повећање обавезних резерви нафте и нафтних деривата у износу од 500 млн динара.

Буџет Владе Републике Србије увећан је за око 1,6 млрд динара, превасходно због оснивања Канцеларије за управљање јавним улагањима. Одобрена средства намењена Влади и њеним канцеларијама за 2017. годину износе око 10 млрд динара, што је за око 1,6 млрд више него претходне године. До раста углавном долази због оснивања Канцеларије за управљање јавним улагањима, за шта су намењена средства од око 1 млрд динара. Додатно, и постојеће организационе јединице Владе забележиле су одређени раст одобрених средстава. Реч је, пре свега, о повећању буџета Канцеларије за европске интеграције (за готово 200 млн динара), па су укупна средства с којима ова канцеларија располаже достигла ниво од готово 1 млрд динара. Коначно, и Канцеларији за Косово и Метохију повећања су средства за 160 млн динара у односу на претходну годину.

4.2. ДИРЕКТНИ БУЏЕТСКИ КОРИСНИЦИ СА НАЈВЕЋИМ СМАЊЕЊЕМ СРЕДСТАВА У 2017. ГОДИНИ

Буџет Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) смањен је због драстично мање планираних отпуштања запослених у јавној управи. Буџет министарства износи само 2,7 млрд динара и мањи је за 9 млрд у односу на 2016. Реч је о убедљиво највећем (апсолутном и релативном) смањењу средстава једном министарству. У потпуности потиче од мањег износа одређеног за отпремнине. Наиме, у 2017. години план за отпремнине износи само 1,6 млрд динара (наспрам 11 млрд у 2016), што је последица одустајања од рационализације као једне од кључних мера у процесу фискалне консолидације.

Издвајања из буџета за Министарство здравља планирана су на мањем нивоу – због мање рационализације у сектору здравства. Планирани буџет овог министарства износи око 11 млрд динара и то је за 3 млрд мање него што је било одобрено буџетом за 2016. годину. Целокупно смањење се може објаснити умањењем трансферних плаћања РФЗО-у за исплату отпремнина вишку запослених у здравственом сектору. Наиме, ова категорија трансфера смањена је са 4,4 млрд (у буџету за 2016. годину) на 600 млн динара у новом буџету. Од осталих промена, издвајамо раст других трансфера РФЗО (заштита оболелих од ретких болести, повреде на раду, накнада зараде у случају привремене спречености због болести или трудноће итд), укупно су увећани за око 1,2 млрд динара. Коначно, у циљу развоја

инфраструктуре здравствених установа, издвојена су додатна средства у висини од 600 млн динара из чега се, између осталог, финансира пројекат обнове клиничких центара у Србији.

Министарство рада, запошљавања борацких и социјалних питања планира више за социјалну помоћ и мигранте, а мање за отпремнине и мере запошљавања. Буџет министарства износи око 148 млрд динара, што је за око 3 млрд динара мање него 2016. године. Планирају се мањи трансфери Транзиционом фонду за отпремнине (за 3 млрд динара), услед мањег плана за отпуштања у 2017. години у поређењу с претходном. Такође, мањи су трансфери Националној служби за запошљавање (за око 3 млрд динара); као што је речено, НСЗ у протекле две године није трошила сва опредељена средства услед бољих трендова на тржишту рада и сада се буџетом (оправдано) планирају мања средстава за рад ове службе. С друге стране, програми социјалне помоћи расту у укупном износу од око 2,5 млрд динара (дечја заштита и друго). Коначно, за помоћ мигрантској популацији у Србији издвојена су додатна средства од око 1 млрд динара, која се финансирају из финансијске помоћи ЕУ и донација страних Влада.

5. ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ И РЕФОРМЕ БУЏЕТСКОГ ПРОЦЕСА

И поред напретка у појединим сегментима, реформу буџетског процеса у протекле две године карактеришу контрадикторне тенденције које указују на одсуство системског и продуктивног приступа унапређењу управљања јавним финансијама. Фискални савет је у децембру 2014. године објавио студију о недостацима буџетског процеса у Републици Србији. Као највеће проблеме истакли смо недостатак транспарентности и непотпун обухват буџета Републике, озбиљно нарушавање буџетског календара, непоштовање годишњих и средњорочних буџетских оквира, слабе кадровске капацитете буџетског сектора и преурањени прелазак на програмски буџет, супротно међународној пракси.⁴⁰ У протекле две године остварен је одређени напредак у појединим проблематичним сегментима: обрачун републичког дефицита је проширен тако да сада укључује и раније скриване трошкове за губиташка државна предузећа, ради се на проширењу обухвата републичког буџета и унапређењу техничких капацитета буџетског сектора. Међутим, промовисање програмског буџетирања и додатно инсистирање на индикаторима перформанси, супротно доброј међународној пракси, отежавају отклањање суштинских недостатака буџетског процеса у Србији: пробијање буџетског календара, као и годишњих и средњорочних оквира расхода, па и недовољне (суштинске) транспарентности буџета и мањка ефективне парламентарне контроле над његовом реализацијом.

Укључивање активираних гаранција за губиташка државна предузећа у обрачун републичког дефицита почев од 2015. године представља важно унапређење. Главни канал за нетранспарентно субвенционисање посрнутих јавних и државних предузећа у реструктурирању било је давање државних гаранција за задуживање, тј. кредита за које се унапред знало да предузећа неће бити у могућности да сервисирају. За разлику од транспарентног одобравања државних субвенција у оквиру одговарајућих апропријација републичког буџета, субвенционисање државних губиташа путем гаранција годинама није привлачило адекватну пажњу јавности нити је изазивало забринутост пореских обвезника. На овај начин дошло је до осетног увећања јавног дуга и оптерећења за јавне финансије, које кулминира од 2013. године када Република Србија креће да отплаћује гарантоване кредите за посрнула предузећа (попут Србијагаса, Галенике, ЈАТ-а и других). Транспарентним укључивањем ових трошкова у обрачун републичког дефицита у 2015. години шира јавност и порески обвезници постају упознати са великим и неодрживим трошковима неререформисаних државних предузећа. Јасна друштвена спознаја овог проблема допринела је промени штетне и неодрживе праксе, тако да у претходне две године практично да и није било новоиздатих гаранција за посрнула државна предузећа.

Нажалост, непостојање адекватног система за праћење доцњи и даље оставља простор за прикривање нерентабилног пословања државних предузећа. Без могућности да своје губитке покривају задуживањем уз државне гаранције, посрнула државна предузећа крећу да убрзано гомилају неизмирене обавезе у виду доцњи за порезе и доприносе, рачуна за струју, рачуна за гас и слично. Тако је на пример, РТБ Бор током 2015. и 2016. године акумулирао по 4 млрд динара годишњих доцњи за струју, док су МСК Кикинда и Азотара Панчево појединачно током 2016. године акумулирали преко 2,5 млрд доцњи за гас. Услед непостојања транспарентног

⁴⁰ За више детаља видети „Буџетски процес у Републици Србији – Недостаци и препоруке“, децембар 2014.

система за редовно праћење доцњи државних предузећа и институција, описани проблем се усложњава далеко од очију пореских обвезника, на сличан начин као што су се годинама акумулирале државне гаранције док 2013. године нису кренуле да долазе на наплату. Идентичан ризик сада постоји и са гомилањем доцњи код нерентабилних државних предузећа. Проблем гомилања доцњи је тим озбиљнији јер извештаји Државне ревизорске институције показују повећање доцњи у претходним годинама код знатног броја локалних самоуправа.⁴¹ Фискални савет процењују да су само током 2016. године неуспешна државна и комунална предузећа, као и локалне самоуправе, акумулирале укупне доцње према Србијагасу и ЕПС-у од око 20 млрд динара, што ће представљати ризик за републички буџет у наредним годинама. Отуда успостављање системског приступа за праћење и решавање доцњи остаје један од приоритетних корака за кредибилитет буџетског процеса и избегавање додатних трошкова у наредним периоду.

Обухват републичког буџета је побољшан мада још увек није потпуно у складу са европским стандардима. Циљ годишњих Закона о буџету је да транспарентно и свеобухватно приказују трошење јавних средстава на централном нивоу власти. Овај циљ је само делимично испуњаван у претходним годинама услед непотпуног обухвата републичког буџета – најважнији инфраструктурни расходи нису се видели у републичком буџету, као ни пословање великог броја квази-буџетских фондова и државних институција које припадају централном нивоу власти. Почев од 2017. године, кључни инфраструктурни расходи крећу да се прате у оквиру Закона о буџету чиме републички буџет постаје макроекономски релевантан оквир (иако и даље непотпун) за праћење стања јавних финансија. С микро становишта, и даље је проблематично необухватање (квази)фискалних институција које по својој природи припадају централном нивоу власти и доминантно се финансирају јавним средствима и/или законски мандатним таксама и накнадама. Наиме, супротно законским одредбама, у Србији још увек не постоји регистар институција које чине државни сектор, иако је иницијални рок за његово успостављање био 2011. година. Непостојање овог регистра не само да онемогућава одговарајући обухват републичког буџета већ и угрожава системски приступ рационализацији јавног сектора – која би требало да преиспита неопходност и економску (не)исплативост великог броја квази-фискалних институција у Републици.⁴²

Непостојање централног регистра запослених у сектору државе подрива ефикасност трошења јавних средстава и ефективност буџетског процеса. Расходи за запослене представљају доминантну ставку расхода републичког буџета, као и буџета локалних самоуправа. Отуда је ефикасно и транспарентно управљање овим расходима од виталног значаја за укупну ефикасност буџетског процеса. Фискални савет од 2012. године наглашава потребу успостављања централног регистра запослених у сектору државе – како би се створили технички предуслови за системско праћење запослености у сектору државе и смислена поређења између државних институција у циљу идентификације могућих нерационалности.⁴³ Овакав систем је

⁴¹ За више детаља видети „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“, стр. 64, Фискални савет, јун 2016. године.

⁴² Такође, још увек није успостављен систем за редовно праћење реализације сопствених прихода индиректних буџетских корисника, иако се ова средства формално наводе у републичком Закону о буџету. За више детаља видети „Буџетски процес у Републици Србији – Недостаци и препоруке“, стр. 5-8.

⁴³ Регистар запослених у републичкој администрацији постоји и функционише дуже од деценије. За више детаља видети „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016“, Фискални савет, мај 2012. године.

уједно и оперативни предуслов за одрживу рационализацију броја запослених у државном сектору која је неуспешно покушана неколико пута у последњој деценији, а последњи такав покушај био је током тренутног аранжмана са ММФ-ом. Иако је Министарство финансија почетком 2013. године започело активности на успостављању свеобухватног регистра запослених, рокови за пуну имплементацију овог система и даље се померају. Не само да отпочињање рада регистра запослених није ни на видику, већ се чини да ова важна административна реформа пада на лествици реформских приоритета у корист периферних и потенцијално контрапродуктивних активности, попут индикатора перформанси, које извесно неће унапредити ефикасност буџетског процеса Србије.

Одређен напредак је остварен у изградњи кадровских и институционалних капацитета, нарочито у буџетском сектору Министарства финансија. Једно од кључних ограничења приликом рада на унапређењу буџетског процеса у протеклој деценији били су слаби кадровски капацитети у релевантним буџетским одељењима, нарочито у централном буџетском сектору Министарства финансија. У протекле две године чини се да је овај проблем боље препознат и учињени су важни кораци ка кадровском оснаживању буџетског сектора Министарства финансија, а дошло је и до технолошких унапређења информационих система који се користе у процесу планирања буџета. Међутим, и поред очигледног оснаживања техничких аспеката буџетског процеса, још увек смо сведоци озбиљног непоштовања буџетског календара у претходне две године. Ово непоштовање буџетског календара само се делимично може објаснити ригидностима везаним за текући аранжман са ММФ-ом и последица је суштинских недостатака и реформског лутања.⁴⁴

Увођење захтевног система индикатора перформанси мимо логичног реформског редоследа и међународне праксе почиње да испољава контрапродуктивне ефекте и да поткопава основне функције буџетског процеса. У стручној јавности је опште познато да реформе буџетског процеса морају да следе логичан хијерархијски редослед – прво се успостави ефикасан, стабилан и транспарентан процес на годишњем нивоу, затим се буџетски хоризонт прошири на трогодишњи период и тек након што се ове реформе успешно имплементирају има смисла разматрати увођење програмске структуре буџета и комплексних форми заснованих на индикаторима перформанси.⁴⁵ Јасно је да оперативни предуслови за увођење буџетирања на основу индикатора перформанси у Србији ни изблиза нису били испуњени, на шта су поред Фискалног савета, упозоравали и Сигма мисија Европске комисије и ММФ.⁴⁶ Упркос упозорењима и доброј међународној пракси, Србија 2015. године уводи програмски буџет базиран на индикаторима перформанси, више пратећи генеричке реформске нацрте него специфичности и практичне недостатке који доминирају буџетским процесом у Србији. Најновије измене Закона о буџетском систему које прописују веома захтевне административне процедуре извештавања о стању индикатора перформанси на сваких шест месеци, представљају још један контрапродуктиван корак који извесно неће унапредити ефикасност буџетског процеса у пракси.

⁴⁴ Касно усвајање Закона о буџету може се објаснити текућим аранжманом са ММФ-ом, али овај аранжман није био препрека да се буџетски календар у првој половини године доследно испуњава и да се Фискална стратегија усвоји у складу с прописаном процедуром.

⁴⁵ За више детаља видети ПЕФА студију „Добра пракса реформи управљања јавним средствима“, из 2013. године (*Good Practice Note on Sequencing PFM Reform, Jack Diamond, 2013*).

⁴⁶ За више детаља видети извештај Сигма мисије из марта 2012. године, стр. 17, као и извештај ММФ-овог буџетског саветника за Србију „Средњорочни буџетски оквир и успостављање лимита расхода“, јануар 2012.

Чудно је да Србија инсистира на систему индикатора перформанси у тренутку када одсуство позитивних ефеката бива препознато у све већем броју развијених земаља. Буџетирање на бази индикатора перформанси присутно је у Канади већ више година, што омогућава емпиријску анализу ефективности овог комплексног механизма у пракси. Канадски Фискални савет је 2015. године урадио овакву анализу и показао да је утицај остварених вредности индикатора перформанси на обим смањења средстава различитих буџетских корисника био практично занемарив током недавне фискалне консолидације у Канади.⁴⁷ Сличне спознаје и у другим развијеним државама ОЕЦД-а довеле су до тренда административног поједностављена, уместо усложњавања, буџетског процеса и тражења нових механизма за смањење потрошње у условима вишегодишњих консолидација.⁴⁸ Отуда указујемо на то да би и Србија још једном требало да преиспита оправданост комплексног система извештавања на бази индикатора перформанси.

Инсистирање на тренутном моделу индикатора перформанси занемарује суштинске аспекте функционисања буџетског процеса у пракси. Буџетски процес је у свакој држави иманентно политички процес и крајња одлука о трошењу јавних средстава је неизоставно политичка одлука. Међутим, тренутни модел индикатора перформанси у Србији имплицитно претпоставља да је политичку димензију буџетског процеса могуће технократски ограничити увођењем квантитативних индикатора – што се већ показало непродуктивним приступом у већини развијених земаља. Уколико је политичка воља да се повећају средства буџетских корисника који имају слабе индикаторе перформанси, политичари своју одлуку увек могу да образложе дискутабилном везом између индикатора перформанси и учинка појединачног буџетског корисника или да своју одлуку објасне обрнутом логиком – буџетски корисник је исувише важан да би остваривао слабе индикаторе перформанси па му је зато потребно дати већа финансијска средства како би унапредио своју ефикасност и учинковитост. Уосталом, легитимно је демократско право изабране већине да буџетска средства распоређују у складу са својим политичким убеђењима и није реално очекивати да ће индикатори перформанси, који и сами често имају озбиљних техничких мањкавости, бити у стању да ограниче политичке преференције. Отуда повећање информативног садржаја буџетских докумената не треба да има за циљ да промени карактер буџетског процеса, из политичког у технократски, већ да омогући политичарима бољи увид у сам буџетски процес и да на тај начин стимулише израду делотворнијих и ефикаснијих политичких програма. Међутим, довољан је и летимичан поглед на око 1.000 страница индикатора перформанси укључених у Закон о буџету да се увиди ограниченост ових информација у смислу делотворних и учинковитих јавних политика. У овом контексту, ограничићемо се на анализу индикатора само прва два буџетска корисника, Народне Скупштине и Председника Републике, мада је сличне критике могуће упутити и у случају индикатора већине других буџетских корисника.

У буџету за 2017. годину главни индикатор перформанси за Народну Скупштину је број посланика, при чему циљана вредност у свим годинама износи 250. Имајући у виду да закони Републике Србије прописују 250 чланова парламента, тешко је разумети релевантност овог индикатора у било ком контексту, а нарочито у контексту мерења перформанси Народне Скупштине. Управо овај пример одсликава да

⁴⁷ За више детаља видети „Анализа буџетирања на основу индикатора перформанси током недавне фискалне консолидације у Канади“, Парламентарна буџетска канцеларија Канаде, 2015.

⁴⁸ За више детаља видети ОЕЦД извештај „Буџетске реформе пре и после глобалне финансијске кризе“, Марк Робинсон, ОЕЦД Конференције буџетских директората, 2015. година.

у великом (највећем) броју случајева не постоји довољно релевантан индикатор који би недвосмислено квантификовао учинак појединачних буџетских корисника, нарочито у контексту буџетског процеса и одређивања одговарајућег износа средстава за појединачне кориснике. Чак и уколико би се десило да сплетом околности број посланика у некој години буде мањи од законски прописаног, да ли се то може интерпретирати као смањење перформанси Народне Скупштине и да ли може бити адекватна основа за смањење буџета Народне Скупштине? Наравно да не може. Овај пример илуструје нашу ранију констатацију да је буџетски процес иманентно политички процес и да није реално покушавати да се буџетирање пребаци у технократску сферу (што тренутни модел имплицитно покушава да уради).

У буџетима за 2015. и 2016. годину индикатор перформанси Председника Републике је проценат активности које Председник успешно обавља, при чему циљана вредност у свим годинама износи 100%. Није нам познато да у Србији или у било којој другој држави, постоји модел који је стању да (недвосмислено) квантификује проценат успешности обављања председничке функције, што само још једном потврђује тврдњу о немогућности кредибилног квантификовања перформанси појединачних буџетских корисника. Чак и када би, хипотетички, постојао научни модел који би квантификовао проценат успешности Председника Републике, да ли би резултати таквог модела, уколико су мањи од 100%, могли да се искористе као основа за смањење буџета неопходног за функционисање легитимног Председника Републике који је изабран на непосредним изборима? Очигледно је да су и сами креатори тренутног система буџетских индикатора схватили неадекватност овог приступа па је индикатор перформанси Председника Републике избачен из предлога буџета за 2017. годину.

И поред 1.000 страница објашњења различитих програма и индикатора који су укључени у Предлог буџета за 2017. годину, суштинска транспарентност и парламентарна контрола буџетског процеса не само да нису повећани већ су и умањена. Као што смо показали, тренутни систем индикатора перформанси пружа веома мало суштинских информација које би могле да продуктивно информишу парламентарну дебату о начину и ефикасности трошења новца пореских обвезника. Ових хиљаду страница програма и индикатора не пружају одговоре на кључне информативне недостатке Републичког буџета као што је обим нереализованих јавних прихода услед различитих пореских изузећа и кредита (тзв. *порески расходи*, који су често економски неоправдани) или листу посрнутих државних предузећа и износе њихових дуговања који ће бити сервисирани новцем пореских обвезника. С друге стране, прошлогодишње и актуелне измене Закона о буџетском систему учетворостручиле су износ средстава које Влада може несметано да троши мимо парламентарне контроле и годишњег Закона о буџету. Ова средства тзв. *текуће буџетске резерве* су иницијално износила максимално до око 1% укупних буџетских прихода или око 10 млрд динара, али су у децембру 2015. године повећана на близу 2,5% укупних прихода, да би последње законске измене текућу буџетску резерву повећале на 4% буџетских прихода, што је преко 40 млрд динара. За разлику од других буџетских апропријација које Скупштина законодавно одобрава, средства текуће буџетске резерве Влада може дискреционо да троши сопственим актима. Могућности за надзор овог дискреционог трошења су у пракси додатно смањене због тога што Скупштина Србије већ дуже од деценије не усваја завршне рачуне републичког буџета где би се виделе дискрепанце између иницијално усвојених и коначно реализованих

републичких буџета.⁴⁹ Овако велики оквир за дискреционо трошење средстава, мимо Закона о буџету, у пракси ће практично укинути потребу за законским ребалансима током године, будући да ће у већини случајева текућа буџетска резерва бити довољна да покрије (умерене) промене политика током године или (умерене) грешке у буџетским пројекцијама. Будући да је преко 80% расхода у буџету Републике законски предодређено (пензије, плате, камате, социјална заштита), нови износ текуће буџетске резерве ће заправо износити близу једне четвртине буџетских расхода који су резултат политика Владе. То омогућава изражене измене Владиних политика током године, без претходне парламентарне дебате и измене закона. Такође, на овај начин ће бити смањена стабилност и предвидивост буџетских расхода током године и самим тим смањене могућности за успешно увођење вишегодишњег буџетирања.

Фискални савет позива да се још једном преиспита тренутни правац буџетских реформи и да се уместо формалних промена, попут индикатора перформанси, акценат стави на суштинске недостатке – непоштовање буџетског календара, непотпун обухват републичког буџета и непостојање система за праћење доцњи и запослених у државном сектору. Увођење програмског буџета 2015. године урађено је мимо логичног реформског редоследа и мимо међународне праксе. Нарочито је проблематично садашње инсистирање на увођењу административно захтевног модела индикатора перформанси који не само да није у складу с међународном праксом већ и сам показује многе интерне нелогичности и слабости, тако да је већ сада извесно да неће помоћи у успостављању ефикаснијег буџетског процеса у будућности. Тим пре што рад на овој (контрапродуктивној) реформи умањује административне капацитете за спровођење других реформских приоритета, као што су системи за праћење доцњи и запослених у јавном сектору. Отуда би требало размотрити одустајање од система који обавезно захтева праћење индикатора перформанси за сваког појединачног буџетског корисника и сваку појединачну програмску активност. Буџетским корисницима може бити остављена могућност, али не и обавеза, да добровољно развијају и прате индикаторе перформанси у областима где то има смисла, како би показали своју учинковитост и појачали своју позицију приликом буџетских преговора – чији ће исход неизоставно и даље бити одређен преференцијама Владе. Уместо даљег рада на индикаторима перформанси, административне капацитете би требало искористити за унапређење кључних недостатака буџетског процеса попут непоштовања буџетског календара и непостојања система за праћење и решавање доцњи јавних и државних институција - које ће у супротном наставити да буду извор фискалних шокова и непланираних буџетских трошкова и у годинама које долазе.

⁴⁹ Занимљиво је да, иако се основни финансијски завршни рачуни не усвајају у парламенту већ дуже од деценије, измене Закона о буџетском систему прописују да ће завршни рачуни републичког и локалних буџета убудуће морати да садрже и детаљне извештају о извршавању индикатору перформанси.

**II МИШЉЕЊЕ НА ФИСКАЛНУ
СТРАТЕГИЈУ ЗА ПЕРИОД 2017-2019.**

1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА И ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Макроекономске пројекције коришћене за израду буџета и Фискалне стратегије умерено су оптимистичне, али достижне су уз одговарајуће економске политике. Влада је Фискалном стратегијом прогнозирила раст БДП-а у 2017. од 3%, па затим његово убрзање на 3,5% у 2018. и 2019. години. Просечна инфлација у 2017. планирана је на нивоу од 2,4%, да би у наредне две године била на средини (новог) циљаног коридора НБС који износи $3 \pm 1,5\%$. Прогнозира се такође и наставак смањења текућег дефицита платног биланса у 2017. години на испод 4% БДП-а, па затим задржавање тог нивоа до 2019. године. Прогнозе кретања на тржишту рада, као и кретања курса динара не објављују се непосредно у Фискалној стратегији. Међутим, на основу кретања других повезаних индикатора види се да је у наредне три године планиран постепени раст формалне запослености (1,5-2% годишње), уз реални раст просечне зараде од око 2%, као и да се планира приближно непромењена реална вредност динара у односу на евро. Макроекономске прогнозе Владе, дакле, подразумевају постепено убрзање привредне активности, уз даље, благо, умањење постојећих макроекономских неравнотежа и опоравак запослености. Фискални савет оцењује да су ово могућа и пожељна макроекономска кретања, али да су потребни и одређени предуслови да би до њих дошло – односно одговарајуће економске политике и структурне реформе.

Фискалном стратегијом планирано је убрзање привредног раста на 3% у 2017. и 3,5% од 2018, чиме би Србија сустигла просечан раст земаља окружења. Привредна активност Србије у периоду од 2008. до 2015. године била је у стагнацији, јер је у том периоду кумулативна стопа раста БДП-а била благо негативна и износила је -0,7%. За разлику од Србије, већина других земаља окружења⁵⁰ (изузев Хрватске), након првог таласа кризе који је кулминирао 2009. године, успела је у наредним годинама да уведе у ред своје јавне финансије, отпочне привредни опоравак и надмаши преткризни ниво производње. Одрживи привредни опоравак у Србији отпочиње половином 2015. године, када је забележена позитивна стопа раста БДП-а од 0,8%, да би се раст привреде додатно убрзао у 2016. години на ниво од око 2,7%. Влада новом Фискалном стратегијом прогнозира даље постепено повећање БДП-а на 3% у 2017. и на 3,5% у 2018. и 2019. години. Са таквим убрзањем, раст БДП-а у Србији биће приближно на нивоу просечног (пондерисаног) раста у региону, који се у 2016. процењује⁵¹ на око 3,4% – што добро илуструје оцену да убрзање привредног раста предвиђено Фискалном стратегијом у средњем року јесте могуће и потребно.

Достизање стопе раста БДП-а од 3% у 2017. години представљаће одређени изазов. Премда на први поглед изгледа да је стопа раста БДП-а од 3% која се планира у 2017. готово достигнута још у 2016. години, када ће реални раст БДП-а износити око 2,7%, требало би имати у виду да је један део раста из 2016. последица једнократног опоравка пољопривреде од суше. Стварни темпо раста са којим се улази у 2016. годину износи нешто преко 2%, што потврђује и анализа тренда десезонираног БДП-а по кварталима. То значи да је за остварење прогнозираног раста БДП-а од 3% у наредној години потребно приметно убрзање привредног раста од скоро 1 п.п. Као што смо већ истакли, достизање стопе привредног раста од 3% у 2017. оправдан је и остварив циљ,

⁵⁰ Земље региона (окружења) које смо укључили у анализу су: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Мађарска, Македонија, Црна Гора и Румунија.

⁵¹ ММФ, World Economic Outlook, октобар 2016. године

који привреду Србије приближава регионалним стопама раста – али није загарантован. Било би одлично (и није немогуће) да привреда Србије већ у 2017. оствари раст од 3,5 или 4%, што су прогнозе које се последњих дана могу чути у јавности. Међутим, и раст БДП-а од 3% у 2017, уколико се оствари, могао би се сматрати солидним успехом.

Трајно убрзање привредне активности зависиће од даљег повећања инвестиција, што, међутим, још увек није потпуно извесно. Кључан чинилац за одрживо убрзање привредног раста у Србији у наредних неколико година требало би да буде релативно висок раст инвестиција од преко 5% годишње. То је зато што са садашњом структуром БДП-а Србије ниједна друга компонента БДП-а не може да одрживо покреће привредни раст: лична и државна потрошње и даље су превелике у односу на економску снагу земље, па ће ове две компоненте БДП-а у наредним годинама да расту спорије од раста БДП-а; а убрзаном расту нето извоза потребно је да претходи осетан раст инвестиција у повећање извозних капацитета домаће привреде. Због тога је за убрзање раста привредне активности и достизање планираних стопа раста БДП-а до 2019. године неопходно да раст инвестиција у наредне три године износи 5-10% и да се њихово учешће у БДП-у повећа на преко 20% са садашњих око 18%. Ове релације у начелу препознаје и Фискална стратегија, којом је предвиђено да у наредне три године инвестиције расту знатно брже, а лична и државна потрошња спорије, од раста БДП-а (предвиђа се да раст инвестиција у 2017. износи 5,7%, а у 2018. и 2019. у просеку 5%). Проблем, међутим, је то, што такав раст инвестиција, а самим тим и постепено убрзавање раста привреде, неће доћи сам од себе. Последњи доступни подаци указују заправо на успоравање раста неких важних индикатора који најављују будуће кретање инвестиционе активности: на пример, инвестициони кредити и стране директне инвестиције (СДИ) у првих девет месеци 2016. године мањи су у односу на исти период претходне године (мада су и даље изнад вишегодишњег просека). Премда су ови подаци и даље прелиминарни и могу се променити до краја године, они ипак упозоравају да планирани раст инвестиција и одрживо убрзање привредне активности у наредним годинама још увек нису потпуно извесни.

За планирано убрзање раста БДП-а у средњем року, потребно је да Влада настави фискалну консолидацију, реформише јавни сектор и побољша инвестициони амбијент. Одрживо убрзање привредне активности у наредним годинама зависиће, дакле, пресудно од релативно високог раста инвестиција. Тај раст би Влада могла да знатно подстакне добрим економским политикама, што би подразумевало: 1) наставак фискалне консолидације којим би се осигурала макроекономска стабилност; 2) реформу јавног сектора; и 3) унапређење инвестиционог амбијента. Наставком фискалне консолидације потребно је да се смањи неодрживо и опасно, високо учешће јавног дуга у БДП-у, а, у оквиру консолидације позитиван утицај на привредни раст имала би и реформа здравства и просвете и повећање јавних инвестиција. Значајан ресурс за убрзање привредног раста представља реформа јавних предузећа како би та предузећа својим успешним пословањем и инвестирањем непосредно доприносила привредном расту и обезбедила одговарајућу инфраструктуру за даљи раст приватног сектора – уместо као до сада да генеришу губитке и коче привредни раст. Слично томе, неопходно је решити судбину преосталих државних предузећа у приватизацији (Бор, Петрохемија, Азотара и др.). Уз све то, морао би се направити осетан напредак у побољшању инвестиционог амбијента, који је и даље оцењен као лош од стране релевантних институција (Светски економски форум нпр). То се пре свега односи на повећање ефикасност судства, поједностављење процедура и убрзање издавања дозвола, сузбијање корупције, умањење сиве економије и др. Уколико Влада буде успешна у решавању ових проблема, могуће је да се до краја трогодишњег периода обухваћеног Фискалном стратегијом (уколико не буде нових

регионалних „шокова“) привредни раст убрза и на преко 4%. У противном, уколико Влада буде неефикасна у спровођењу реформи, мало је вероватно да ће се остварити и оне стопе привредног раста које су планиране Фискалном стратегијом.

Планирано благо убрзање инфлације у наредним годинама оцењујемо као реалистично прогнозирано и економски пожељно. Фискалном стратегијом планирано је да се просечна инфлација убрза са нивоа који ће у 2016. бити незнатно преко 1%, на 2,4% у 2017. и на 3% у 2018. и 2019. години. Ова прогноза у потпуности је усаглашена са последњим пројекцијама НБС. Благо убрзање инфлације у односу на њен садашњи ниво од око 1% било би економски пожељно, јер би се тако избегла опасност од дефлације. Са друге стране, годишња инфлација од 3% и даље је довољно ниска, због чега сматрамо да је ово добро одмерен циљ за Србију. Дакле, благо убрзање инфлације у наредним годинама економски јесте пожељан циљ, али већ неколико година заредом Фискалним стратегијама планирало се постепено повећање инфлације које се на крају није дешавало. За разлику од претходних година, када је и Фискални савет био поприлично уздржан у оцењивању планираног убрзања инфлације, овај пут сматрамо да је таква прогноза оправдана. *Прво*, новом Фискалном стратегијом планира се мање убрзање инфлације него претходних година, у складу са (оправданим) умањењем циљане инфлације НБС са $4\pm 1,5\%$ на $3\pm 1,5\%$. *Друго*, од 2017. очекују се појачани спољни инфлаторни притисци услед прогнозираног раста цена енергената и примарних пољопривредних производа (прогнозе ММФ-а), а на постепено убрзање инфлације утицај ће имати и започети опоравак домаће тражње.

Постепена побољшања трендова на тржишту рада у начелу су добро прогнозирана, али је могуће да буду незнатно мања од планираних. Фискалном стратегијом планиран је раст формалне запослености у наредне три године за 1,5-2% годишње и реално повећање просечних зарада за око 2% годишње. Такви трендови довели би до нешто бржег раста масе зарада од реалног раста БДП-а, што се имплицитно може видети и кроз планирано благо повећање учешћа доприноса у БДП-у у наредне три године (са 12,5% БДП-а у 2016. на 12,7% БДП-а у 2019. години). Аргумент у прилог таквим кретањима може бити повећање минималне цене рада са 121 на 130 динара по радном часу, које ступа на снагу од 1. јануара 2017. године, а које ће ванредно повећати раст просечне зараде. Међутим, требало би такође имати у виду и то да постоје и неки други чиниоци који би могли да успоре планирани опоравак тржишта рада. На пример, и даље постоји велики вишак запослених у преосталим предузећима у државном власништву, као и у јавним предузећима. Уколико би Влада у наредним годинама одлучније решавала ове проблеме (што се најављује), могуће је да приватни сектор неће бити у могућности да у потпуности прихвати тај вишак запослених – па би раст запослености ипак могао да буде нешто нижи од планираног.

Постепена побољшања спољноекономских кретања планирана су реалистично, а прилив СДИ вероватно ће бити већи од плана. Фискалном стратегијом предвиђа се даље повећање обима трговинске размене са иностранством и то уз нешто бржи раст извоза од увоза. Такви трендови довели би до благог смањења текућег дефицита платног биланса са процењених 4,2% БДП-а из 2016. године на 3,9% БДП-а. Планирано је такође и да текући дефицит буде у потпуности покривен нето приливом СДИ, који је у наредне три године прогнозиран на просечном нивоу од 4,4% БДП-а. И поред тога што је нешто већи од текућег дефицита, овакав годишњи прилив СДИ (око 1,7 млрд евра у просеку) прогнозиран је врло конзервативно и вероватно ће бити надмашен (што би било и пожељно). Наиме, још у 2015. остварено је 1,8 млрд евра СДИ, а сличан ниво ће се највероватније остварити и у 2016. години. У наредним годинама најављује се да ће се радити на даљем унапређењу инвестиционог амбијента, а могућа је приватизација неких од преосталих државних предузећа (најављена

Комерцијална банка, требало би и Галеника, РТБ Бор, Петрохемија и др.), што би све требало да води ка даљем повећању, а не смањењу СДИ. Раст прилива СДИ био би пожељан нарочито узимајући у обзир да би планирани раст БДП-а, требало у наредном трогодишњем периоду добрим делом да се заснива на расту инвестиција.⁵²

Прогнозиран је приближно непромењен реални курс динара у односу на евро, што је опрезна и добра пракса. Србија је у режиму пливајућег курса, па је будућа вредност динара непредвидива и не објављује се у Фискалној стратегији. Ипак, како би се направиле пројекције кретања јавног дуга (који је највећим делом у девизама) и планирале отплате главнице и камата, морају да се користе одређене претпоставке и о кретању курса. У духу добре фискалне праксе је да се у будућности пројектује реално непромењена вредност динара (курс коригован за инфлацију). На основу буџетских података за 2017. о плану задуживања у еврима који се паралелно обрачунава и у динарској противвредности, види се да је коришћена претпоставка да ће просечан курс у 2017. бити 124,5 динара за евро. Када се узме у обзир очекивана разлика у инфлацији у Србији и Еврозони, то значи да се управо и користила, економски оправдана, претпоставка да ће реални курс динара у 2017. бити непромењен.⁵³

⁵² СДИ су по дефиницији различите од инвестиција из статистике националних рачуна, јер СДИ укључују и гринфилд и браунфилд инвестиције. Међутим, у већини случајева постоји веза између ова два индикатора, односно страна улагања претходе каснијим инвестицијама на начин како их третира статистика националних рачуна.

⁵³ За период након 2017. нису објављени подаци на основу којих би се израчунао просечан курс динара, а у делу Фискалне стратегије који се односи на пројекције кретања јавног дуга у дугом року користи се претпоставка да је реални курс динара непромењен.

2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ФИСКАЛНИХ ПРОЈЕКЦИЈА

2.1. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ УМАЊЕЊА ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА

У трогодишњем периоду обухваћеном Фискалном стратегијом предвиђа се благо смањење дефицита на 1% БДП-а у 2019. години, што не представља претерано амбициозан циљ. Током наредне три године планира се даље, постепено умањење дефицита опште државе за просечно 0,35% БДП-а годишње – са 1,7% БДП-а у 2017, на 1,3% БДП-а у 2018. и на 1% БДП-а у 2019. години. Поједностављено, ови циљеви практично значе да се одржава *status quo*, јер се могу постићи готово аутоматски, без додатних мера фискалне консолидације. Наиме, у посматраном периоду из буџета ће се отплатити највећи део гарантованих кредита које су јавна и државна предузећа узимала у периоду 2010–2014, што ће довести до пада расхода за активирани гаранције за 0,5% БДП-а (уколико не буде издавања нових). Уз то, планирани дефицит нижи од 2% БДП-а обезбеђује смањење јавног дуга у односу на БДП, а то са собом повлачи и пад годишњих издвајања за камате и смањење дефицита и по том основу. Уз ово, готово аутоматско, умањење расхода, које ће бити довољно велико да неутралише очекивани благи пад прихода према БДП-у, дефицит ће се благо и, такорећи, „сам од себе“ смањивати у наредне три године.

Пожељно и оствариво било би да се у 2019. планирао још мањи дефицит од око 0,5% БДП-а, јер је потребно јаче и кредибилније обарање јавног дуга. Фискални савет већ је предлагао да циљани дугорочни дефицит опште државе буде највише 0,5% БДП-а, али и да се он треба достићи најкасније до 2019,⁵⁴ јер би продужавање рока за достизање тог циља на више од три године било недовољно кредибилно. При томе наглашавамо да се овај ниво дефицита може постићи на одржив и економски пожељан начин, спровођењем структурних реформи, а без неких упитних мера попут финансијског исцрпљивања јавних предузећа за уплате дивиденди, или смањења јавних инвестиција. Главни разлог зашто смо предлагали достизање дефицита од 0,5% БДП-а као кровни циљ фискалне политике је то што би такав дефицит водио ка релативно снажном умањењу неодрживо високог јавног дуга, а то би имало позитиван ефекат на макроекономску стабилност и дугорочан економски раст. Такође, овај ниво структурног дефицита прописује и ЕУ за своје чланице које, попут Србије, имају јавни дуг већи од 60% БДП-а.

Фискална стратегија препознаје потребу за умањењем дефицита на 0,5% БДП-а, али то се планира тек од 2020. (после периода обухваћеног Стратегијом), што није довољно уверљиво. Фискална стратегија заправо препознаје исти дефицит од 0,5% БДП-а као крајњи циљ фискалне консолидације у погледу умањења дефицита. На то указује податак да се у дугорочном периоду од 2020. до 2027. године дефицит одржава готово непромењеним, на приближно 0,5% БДП-а. Дакле, дугорочна путања умањења јавног дуга у наредних десет година почива управо на тој претпоставци дефицита. Међутим, ако је то толико важан циљ крајњег умањења фискалног дефицита, поставља се питање – зашто се достизање тог циља планира тек у 2020. години, а не у периоду за који су изложене детаљне пројекције прихода и расхода (2019. година). Уколико би се дефицит од 0,5% БДП-а планирао пре 2020, у Стратегији би се непосредно виделе и све мере које би довеле до остварења тог циља. Овако остаје да се нагађа којим мерама ће се дефицит умањити у 2020. години, пошто ће се до тада готово исцрпети ефекти смањивања дефицита по основу завршетка отплате гарантованог дуга, а очекивано повећање каматних стопа са садашњег историјског

⁵⁴ Видети извештај из јуна 2016: *Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016–2020.*

ниског нивоа утицаће на то да се и умањење дефицита по основу смањења расхода за камате нешто ублажи. На крају ове кратке анализе која указује да је умањење дефицита на дугорочно пожељан ниво недовољно уверљиво планирано, истичемо и то – да је у 2020. планирано осетно снажније умањење дефицита државе, него у годинама које Фискална стратегија детаљно покрива (2017-2019. година). Када се на све то додају и бројни фискални ризици који се пре свега односе на јавна и државна предузећа, достизање дефицита од 0,5% БДП-а у 2020, без дефинисаних мера које би стајале иза тога, делује још мање извесно. Због свега тога, сматрамо и да су дугорочне пројекције кретања јавног дуга недовољно кредибилне, о чему ће више рећи бити у посебном поглављу посвећеном јавном дугу. У наставку овог поглавља анализираће се детаљније пројекције јавних прихода и пројекције јавних расхода из Фискалне стратегије.

2.2. ОЦЕНА ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ

Средњорочне пројекције јавних прихода изнете у Фискалној стратегији оцењујемо начелно одговарајућим, имајући у виду претпостављени макроекономски оквир. План Владе предвиђа да се у наредном трогодишњем периоду учешће јавних прихода у БДП-у постепено смањује (са процењених 43,3% БДП-а за 2016., на 41,1% у 2019. години). Већи део предвиђеног пада дугује се смањењу непореских прихода, који ће услед једнократних и непланираних уплата у 2016. години забележити знатно већу наплату од планиране. Средњорочне планове непореских прихода сматрамо реалистично пројектованим, односно у складу са добром буџетском праксом. Међутим, уочавају се одређени ризици њихове одрживости, који се огледају, пре свега, у непознаници да ли је реалистично очекивати да ће се и у наредном периоду остварити предвиђени ниво прихода по основу добити и дивиденди државних предузећа. Фискални план за пореске приходе највећим делом у складу је са очекиваним макроекономским претпоставкама, мада не искључујемо могућност да се услед наставка ефикасне борбе против сиве економије, односно реформе Пореске управе, ови приходи наплате чак и у нешто вишем износу. Ипак, укупна пројекција јавних прихода је реалистична и остварива, јер процењујемо да су ефекти претходно поменутих могућих (позитивних и негативних) одступања приближно избалансирани.

Табела 3: Укупни јавни приходи планирани Фискалном стратегијом у периоду 2017-2019. године, у %БДП-а

| | Пројекције МФИН | | | | Кумулативно смањење 2017-2019 |
|------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | |
| ЈАВНИ ПРИХОДИ | 43,3 | 42,4 | 41,6 | 41,1 | 2,2 |
| 1. Порески приходи | 37,4 | 37,3 | 36,7 | 36,5 | 0,9 |
| Порез на доходак | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 0 |
| Порез на добит | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 0,1 |
| ПДВ | 10,6 | 10,6 | 10,4 | 10,3 | 0,3 |
| Акцизе | 6,3 | 6,2 | 6 | 5,7 | 0,6 |
| Царине | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0 |
| Остали порески приходи | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 0,2 |
| Доприноси | 12,5 | 12,6 | 12,6 | 12,7 | -0,2 |
| 2. Непорески приходи | 5,6 | 4,8 | 4,6 | 4,4 | 1,2 |
| 3. Донације | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0 |

Извор: МФИН (Фискална стратегија 2017-2019)

Предвиђено смањење непореских прихода је коректно процењено, односно у складу је са принципима доброг буџетирања. Фискалним планом за период 2017-2019. године предвиђено је кумулативно смањење учешћа непореских прихода у БДП-у за 1,2 п.п. Наиме, очекује се да ће непорески приходи у 2016. години износити 5,6% БДП-а, и тиме знатно премашити буџетиран износ (за око 1 п.п БДП-а), доминантно услед једнократних прихода од продаје лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже и већих прилива по основу добити и дивиденди државних предузећа. Ради се, ипак, о једнократним приливима, па се сличне уплате у буџет готово извесно неће поновити или не би било економски оправдано да се понове у наредном периоду будући да се тиме неоправдано извлачи ликвидност из предузећа у државном власништву. Поштујући добру буџетску праксу, Фискалном стратегијом за 2017-2019. годину предвиђено је да ће непорески приходи бити на свом структурном (уобичајеном) годишњем нивоу.

Оцењујемо да постоје ограничени ризици да наплата непореских прихода у наредном трогодишњем периоду буде нижа од планиране. Подсећамо да непорески приходи обухватају две велике групе: редовне непореске и ванредне непореске приходе. Редовни непорески приходи су веома хетерогена група, која обухвата различите таксе, накнаде, казне и слично, па је уобичајена пракса да се они пројектују у реално непромењеном износу (повећавају се само за очекивану инфлацију). Овај принцип буџетирања испоштован је и приликом састављања Фискалне стратегије, што позитивно оцењујемо и сматрамо да неће постојати проблеми у њиховој реализацији. Поред тога, и ванредни непорески приходи су пројектовани у складу са добром буџетском праксом, али скрећемо пажњу на потенцијалне ризике да се планирани износи не остваре у потпуности. Пре свега, планирано је да наплата прихода од добити и дивиденди предузећа у државном власништву задржи ниво од око 15 млрд динара. Ово је, наиме, ниво који одговара структурним приходима од добити и дивиденди, односно приходима који би се могли очекивати по основу текуће добити пословања. Међутим, наглашавамо да је краткорочна корист од ових уплата највероватније мања од потенцијалне штете која може настати услед претераног исцрпљивања ових предузећа. Уместо тога, држава би као њихов власник требало да побољша контролу трошења вишкова ликвидности и усмери их у дугорочне развојне пројекте. Додатно, уколико дође до приватизације неког од предузећа (попут Телекома - о чему се још и прошле године размишљало) то би утицало на осетно ниже уплате по овом основу. На крају, и непорески приходи од смањења зарада у јавним предузећима и локалној самоуправи (износ од око 23 млрд динара), могу се изгубити уколико се одустане од постојећег (привременог) смањења зарада у јавном сектору.⁵⁵

Порески приходи у Фискалној стратегији у основи су добро пројектовани, будући да одговарају очекиваним макроекономским кретањима. Према фискалном плану за наредни период очекује се постепено смањење учешћа пореских прихода у БДП-у. Наиме, процењује се да ће порески приходи у 2019. години износити 36,5% БДП-а, што је за око 0,9 п.п. ниже у односу на очекивани ниво у 2016. години. Основни разлог предвиђеног пада учешћа пореских прихода у БДП-у је очекивано ребалансирање привреде, тј. планиран је раст БДП-а заснован на расту нето извоза и инвестиција који нису порески толико издашни као потрошња. Услед промена у изворима раста БДП-а Министарство финансија очекује смањење учешћа прихода од ПДВ-а у БДП-у, што Фискални савет оцењује као адекватну процену.

⁵⁵ Подсећамо да се износи од смањења зарада у јавним предузећима и локалним самоуправама уплаћују на посебан рачун непореских прихода Републике, како би елиминисао простор за избегавања законских одредби о привременом смањењу зарада за 10%.

Међутим, уочавамо могућност да поједине ставке пореских прихода благо одступе од изнетих планова Владе. Пре свега, сматрамо да постоји ризик да се не наплате очекивани износи по основу доприноса за социјално осигурање. Наиме, приликом израде фискалног плана за приходе од доприноса полазна претпоставка је била да ће у наредном периоду доћи до осетног побољшања на тржишту рада. Међутим, сматрамо да се услед (најављеног) решавања вишка запослених у државним и јавним предузећима може десити да се оствари нешто мањи раст запослености од иницијално очекиваног.⁵⁶ Последично, и остварена маса зарада у привреди (пореска основица за доприносе) могла би бити нижа, а тиме и прикупљени приходи од доприноса. С друге стране видимо простор да приходи од акциза и остали порески приходи буду виши од планираних. Заправо, приходи од акциза пројектовани су под претпоставком стабилне потрошње нафтних деривата. Очекивани раст приватне потрошње и привредне активности могао би да допринесе њиховој већој потрошњи, а тиме и вишим приходима од акциза. Поред тога, средњорочни план предвиђа да дође до смањења учешћа осталих пореских прихода, што имплицитно упућују на закључак да се они пројектују у приближно непромењеном номиналном износу. Сматрамо да је ово релативно конзервативна процена с обзиром на то да је највећи део ових прихода порез на имовину који прати тржишне цене некретнина. Дакле, врло је вероватно да ће се у будућем периоду остваривати нешто виша наплата ових прихода од предвиђених. Скрећемо пажњу на то да би додатним ангажовањем локалних пореских администрација у одређеном степену могао да се побољша обухват и ефикасност наплате овог пореза. Узимајући у обзир изнете позитивне и негативне ризике о могућем одступању пореских прихода од планираних, сматрамо да су оне приближно уједначене, односно да се приказан фискални план у начелу може оценити као остварив. На крају, наглашавамо да наставак спровођења мера у циљу сузбијања сиве економије, а првенствено суштинска реформа Пореске управе могу допринети да наплата свих пореских прихода буде изнад планиране.

2.2.1. Реформа Пореске управе и сузбијање сиве економије

Кључ за успешну реализацију пореских прихода у 2017. и у наредним годинама јесте доследно и одлучно спровођење реформе Пореске управе. У 2015, као и у 2016. години забележени су веома добри резултати у наплати пореских прихода (који су знатно премашивали првобитне планове) што се добрим делом дугује успешно спроведеним мерама у борби против сиве економије.⁵⁷ Сматрамо да је задржавање сличног нивоа наплате пореских прихода као у 2016. и евентуално додатно побољшање у наредним годинама један од пресудних чинилаца за успех читавог програма фискалне консолидације. Анализа досадашњег раста пореских прихода показује да је то највећим делом био резултат неких *ad hoc* мера на терену које је спроводила Пореска управа (инспекцијске контроле привредних субјеката, ригорознија контрола повраћаја ПДВ-а и рефакција акциза и слично). Постоје, међутим, индиције да је предузетим мерама из 2016. за сада исцрпљен простор за даље повећање пореских прихода, а с обзиром на то да иза раста ефикасности њихове наплате у 2016. не стоје системске реформе Пореске управе, упитно је да ли се достигнути ниво наплате уопште може одржати у 2017. Да би се задржала ефикасност пореске наплате из 2016.

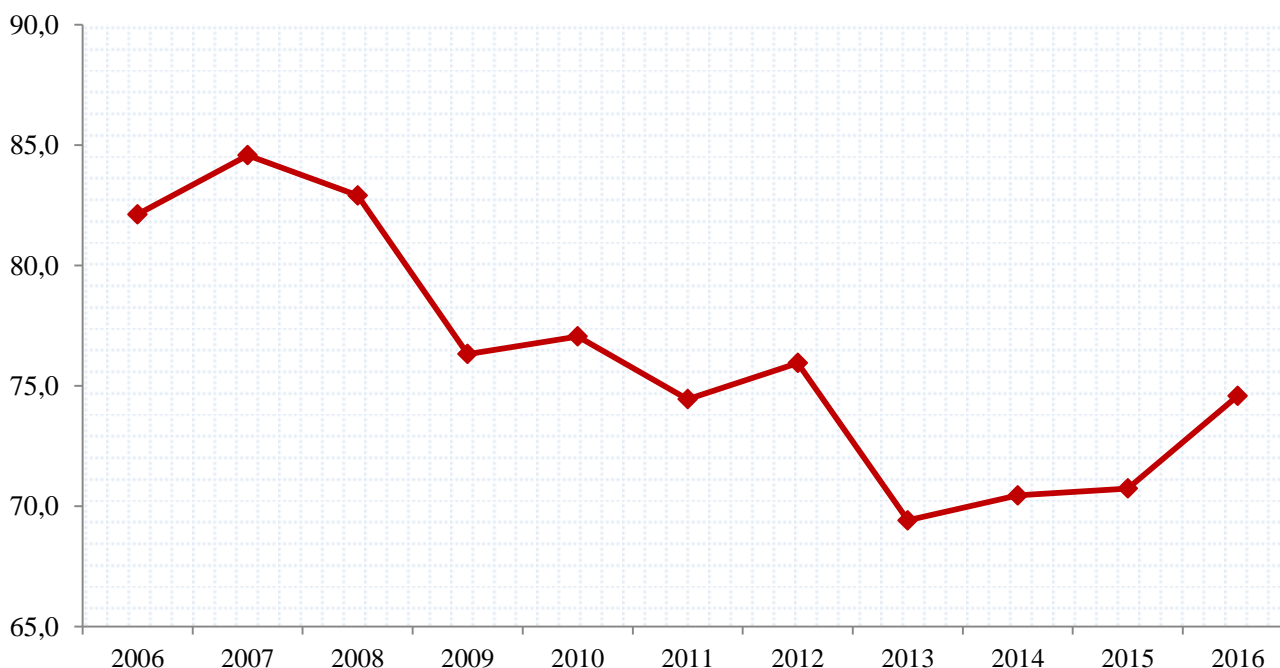
⁵⁶ За више детаља видети део: „Оцена макроекономских претпоставки коришћених за израду Буџета и Фискалне стратегије“

⁵⁷ Поред тога, реализација пореских прихода била је већа од буџетом предвиђене и услед повољнијих макроекономских кретања у односу на претпоставке које су коришћене при изради буџетских пројекција.

и додатно побољшала у наредним годинама, Фискални савет сматра да свеобухватна реформа, односно модернизација и јачање капацитета Пореске управе представља апсолутни приоритет.

Простор за повећање ефикасности наплате ПДВ-а и у наредним годинама постоји, што је препознато у Фискалној стратегији, али постоје и ризици да се она смањи (као што је био случај 2013. године). Фискални савет прати ефикасност наплате пореза на додату вредност помоћу индикатора *c-efficiency*.⁵⁸ На бази овог показатеља уочава се побољшање ефикасности наплате ПДВ-а од последњег квартала 2014. године (Графикон 1), што је последица успешног спровођења одређених мера у циљу сузбијања сиве економије. Према тренутно расположивим подацима, и у 2016. дошло је до нешто бржег раста ефикасности наплате прихода од ПДВ-а, која се готово приближила нивоу из 2012. (пре оштрог пада који је уследио у 2013. години). За поуздану оцену овог тренда потребно је сачекати реализацију ових прихода до краја године, али напомињемо да би, и кад би се достигао ниво наплате из 2012. године, то био само први корак ка враћању ефикасности наплате у периоду пре економске кризе из 2008. Дакле, неспорно постоји простор да приходи од ПДВ-а у 2017. и наредним годинама буду остварени изнад планираног нивоа, а та могућност препозната је и у Фискалној стратегији за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину.⁵⁹ Међутим, без свеобухватне реформе Пореске управе постоји и ризик, не само да се заустави тренд раста ефикасности пореске наплате, већ и да се он преокрене – као што се то догодило у 2013.

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 за домаћу потрошњу у овој години.

⁵⁸ Основна идеја овог индикатора јесте поређење укупно прикупљених прихода са њиховим хипотетичким нивоом, који би требало да буде остварен на основу одговарајућих макроекономских агрегата, под условом савршене наплате.

⁵⁹ Подсећамо да принцип опрезног буџетирања налаже да се приходи од сиве економије прикажу у буџету тек кад се заиста остваре и у обиму у ком се наплате, што је испоштовано у најновијим фискалним плановима (у Предлогу буџета за 2017. и Фискалној стратегији).

Фискалном стратегијом за 2017. годину процењено је да се приходи од ПДВ-а у наредне четири године могу повећати за око 1,8% БДП-а, што је тешко достижан, али не и немогућ циљ. Фискална стратегија за 2017. годину наводи да постоји велики простор да се додатно побољша наплата пореских прихода. Заправо, истиче се да би само знатно боља наплата прихода од ПДВ-а у периоду од 2017-2020. године могла да резултира додатним повећањем прихода државе за око 1,8% БДП-а. Да би се наведени циљ заиста достигао, процењујемо да је неопходно да се ефикасност наплате ПДВ-а врати на преткризни ниво (2007. година), чак и нешто преко тог нивоа. Премда Фискални савет оцењује да изнета процена о потенцијалним ефектима побољшања ПДВ наплате није немогућа, друге независне студије о сивој економији дају конзервативније процене. На пример, студија Фонда за развој економске науке⁶⁰ процењује да је у средњем року (трогодишњи период) сузбијањем сиве економије укупне пореске приходе могуће повећати за око 1% БДП-а. У прилог конзервативнијој оцени вероватно говори и чињеница да су се темељне реформе Пореске управе до сада спроводиле спорије од плана, а успешна борба против сиве економије захтева вишегодишње одлучно спровођење системских мера за унапређење ефикасности пореских органа (о чему сведоче домаћа искуства, али и све релевантне међународне студије). Наиме, сива економија је системски проблем и њен перманентно висок ниво указује на постојање структурних проблема у привреди, неадекватност регулаторног оквира као и недостатак институционалног капацитета за његово спровођење – због чега не постоје брза и лака решења за овај проблем и повећање прихода по том основу.

Усвојени Програм трансформације Пореске управе за период 2015-2020. године је одговарајући први корак у борби против сиве економије. Влада Србије је у првој половини 2015. године усвојила Програм трансформације, а затим и Акциони план, чије би доследно спровођење омогућило темељну реформу Пореске управе и изградњу модерне институције која би ефикасно откривала и процесуирала пореске утаје. Конкретно, План трансформације препознаје и даје јасне смернице за отклањање кључних оперативних недостатака у раду Пореске управе, као што су нерационална организациона структура с великим бројем малих и неефикасних филијала, слаби и недовољни кадровски капацитети и вишеструко фрагментирани и превазиђени информациони системи који не омогућавају ефикасно управљање ресурсима и идентификацију пореских утаја на бази ризика.

Постоје одређени помаци у имплементацији Програма трансформације Пореске управе, али су у појединим сегментима забележена велика кашњења. Премда су одређени помаци направљени након усвајања Владиног Програма трансформације, кључна унапређења у сегменту изградње одговарајућих кадровских капацитета Пореске управе не спроводе се у складу са првобитним плановима. Према тренутно расположивим информацијама чини се да се највише урадило на успостављању електронских услуга Пореске управе и очекује се да ће у току следеће године бити омогућено подношење електронских пријава за све врсте пореза. С друге стране, планирано запошљавање и обука нових младих кадрова тек је започета. Наиме, током септембра месеца расписан је конкурс за запошљавање 100 младих инспектора, који још увек није дефинитивно окончан – иако је то од пресудног значаја за рад ове институције, имајући у виду неповољну старосну структуру запослених и тренд одласка најискуснијих кадрова у пензију. Озбиљну препреку за кадровско оснаживање Пореске управе представљају и неконкурентне зараде у односу на приватни сектор, због чега је изразито тешко задржати најквалитетније кадрове. Иако је овај проблем

⁶⁰ Фонд за развој економске науке (2013). Сива економија у Србији - Нови налази и препоруке за реформе

познат већ дужи низ година времена, још увек није урађено практично ништа како би се он решио, или барем ублажио. Фискални савет сматра да је неопходно да релевантне државне установе препознају важност Пореске управе за успех у борби против сиве економије, и пруже подршку Пореској управи да имплементира кључне елементе Програма трансформације ове институције.

2.3. ОЦЕНА ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ

Фискалном стратегијом предвиђено је (наизглед) изражено смањење јавних расхода у периоду 2017-2019. године. Средњорочним плановима из Фискалне стратегије пројектовано је кумулативно смањење јавних расхода за 3,3 п.п. БДП-а. Предвиђено је постепено умањивање укупних издатака опште државе са 45,4% БДП-а (колико износи процењено извршење у 2016. години) до нивоа од 42,1% БДП-а у 2019. години (вид. Табелу 4).

Табела 4. Укупни јавни расходи планирани Фискалном стратегијом у периоду 2017-2019. године, у % БДП-а

| | Пројекције МФИН | | | | Кумулативно смањење 2017-2019. |
|-----------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | |
| ЈАВНИ РАСХОДИ | 45,4 | 44,1 | 42,9 | 42,1 | 3,3 |
| 1. Текући расходи | 41,3 | 39,9 | 38,5 | 37,4 | 3,9 |
| Расходи за запослене | 10,1 | 9,9 | 9,3 | 9,2 | 0,9 |
| Куповина робе и услуга | 6,8 | 6,8 | 6,8 | 6,8 | 0 |
| Отплата камата | 3,3 | 3,1 | 3 | 2,7 | 0,6 |
| Субвенције | 2,9 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 0,7 |
| Социјална помоћ и трансфери | 17 | 16,5 | 15,8 | 15,4 | 1,6 |
| <i>од чега: Пензије</i> | 11,8 | 11,6 | 11,1 | 10,8 | 1 |
| Остали текући расходи | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 0 |
| 2. Капитални расходи | 3,1 | 3,3 | 3,5 | 3,6 | -0,5 |
| 3. Активирани гаранције | 0,9 | 0,8 | 0,5 | 0,3 | 0,6 |
| 4. Буџетске позајмице | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0 |
| 5. Фискални простор | 0 | 0 | 0,3 | 0,8 | -0,8 |

Извор: МФИН (Фискална стратегија за 2017-2019)

Међутим, искључивањем једнократних и аутоматских промена расхода закључујемо да ће стварно смањење државне потрошње бити знатно мање, и износити 1,4 п.п. БДП-а. Приликом оцењивања средњорочног плана јавних расхода потребно је имати у виду да је у 2016. исплаћено неколико заосталих и једнократних обавеза (у укупном износу од 0,7% БДП-а) које се не планирају у наредним годинама, те их је потребно искључити из извршења у 2016. години. Држава ће, наиме, преузети обавезе плаћања: дуга Петрохемије према НИС-у (0,3% БДП-а), одштете војним пензионерима по пресудама судова (0,2% БДП-а) и једнократне исплате пензионерима (0,2% БДП-а). Како би се стекла реалнија слика о суштинским трендовима у кретању јавних расхода, поред једнократних ефеката, потребно је искључити и промене које нису последица мера фискалне политике, већ се дешавају по аутоматизму и изван директне контроле креатора економске политике. Ради се о смањењу расхода за камате за 0,6 п.п. БДП-а (које је узроковано обарањем јавног дуга у БДП-у) и паду расхода за активирани гаранције, такође за 0,6 п.п. БДП-а до 2019. (што је неминовна последица унапред дефинисане динамике отплате ових обавеза). Искључивањем претходно побројаних чинилаца долазимо до закључка да је стварно смањење расхода заправо знатно мање него што то показује просто поређење планираних расхода у 2019. с

процењеним извршењем у 2017. години, и износи 1,4 п.п. БДП-а. Једине мере на расходној страни које предвиђа Фискална стратегија јесу замрзавање плата и пензија, и управо од њиховог спровођења (уз благи раст капиталних расхода) потиче поменутих 1,4 п.п. БДП-а⁶¹ уштеда у периоду 2017-2019. године.

Највећа мера на расходној страни – замрзавање плата и пензија – није кредибилна. Из средњорочних фискалних планова се имплицитно може закључити да Влада планира да главне (и суштински једине) мере за смањење расхода буду замрзавање плата у општој држави и замрзавање пензија до 2019. године. По пројекцијама изнетим у Фискалној стратегији, њихово доследно спровођење резултираће укупним уштедама од 1,9 п.п. БДП-а у периоду 2017-2019. године. Опредељење Владе да даље смањује удео плата и пензија у БДП-у начелно оцењујемо позитивним, имајући у виду да би испуњавање поменутих планова резултирало свођењем ових расхода на одрживе нивое. Међутим, наше анализе и искуства из прошлости показују да планирано замрзавање плата и пензија није кредибилно, и да ће јавни расходи, готово извесно, пробити планирани оквир. Подсећања ради, мера замрзавања плата и пензија уведена је крајем 2014. године – када је установљено да се ови издаци неће повећавати све док се не спусте на циљане нивое (дефинисане Законом о буџетском систему). Међутим, већ у 2016. години дошло је до релативизације ове мере, будући да су плате повећане неким секторима државе (у маси за скоро 3%) а пензије за 1,25%. Извесно је, притом, да ће већ у наредној (2017.) години поново доћи до селективног повећања плата (услед чега ће маса зарада порасти за око 4%) али и пензија, за 1,5%. Другим речима, основни ризик пробијања видимо у томе што је Влада из године у годину постепено релаксирала меру замрзавања ових расхода, па постоји велика вероватноћа да ће се са овом праксом наставити и у предстојећем трогодишњем периоду.

По први пут у јавне расходе укључује се *фискални простор*, а наше анализе показују да је мало вероватно да ће се он искористи на планирани начин. Фискалном стратегијом у пројектовани ниво јавних издатака укључен је, поред редовних расходних категорија, тзв. *фискални простор*. Ради се, наиме, о позитивној разлици која ће се према плановима Владе појавити при поређењу путање дефицита у случају тренутних политика и путање дефицита која је унапред утврђена као циљна. Средњорочни план, дакле, рађен је под претпоставком да ће током наредних година фискални резултат који се остварује по основу тренутних политика у 2018. и 2019. години бити бољи од циљаног, за 0,3% БДП-а и 0,8% БДП-а респективно (вид. Табелу 4). Дакле, према плановима Владе, у средњем року ће се створити додатни простор, који ће се искористити за „*спровођење нових политика*“. У документу се, штавише, експлицитно наводи да „*фискални простор омогућава већу слободу у избору начина расподеле средстава*“ па су на располагању три могућности: 1) повећање продуктивних расхода (јавних инвестиција), 2) умањење пореских стопа или укидање неких намета, и 3) превремена отплата дуга или повећање депозита. Постојање *фискалног простора*, међутим, базирано је на претпоставци да ће у предстојеће три године плате и пензије у суштини остати замрзнуте, а то сматрамо да је мало вероватно. Као што је већ поменуто две године узастопно мера замрзавања плата и пензија се релативизује, а судећи по последњим најавама из Владе готово да постаје извесно да ће новог повећања бити и у наредним годинама. Стога, процењујемо да ће *фискални простор* вероватно бити искоришћен за дискреционо повећање плата и

⁶¹ Прецизније, уштеде од замрзавања плата и пензија у трогодишњем периоду износе 1,9 п.п. БДП-а. Међутим, Фискалном стратегијом се планира истовремени раст капиталних инвестиција (од 0,5 п.п. БДП-а), па ће нето резултат ових промена бити смањење јавних расхода за 1,4 п.п. БДП-а.

пензија (што се у суштини већ и радило у 2016. а готово извесно ће и у 2017. години) а не за нове политике како се планира Фискалном стратегијом.

Фискална стратегија не предвиђа унапређење структуре јавне потрошње у средњем року. Објективна оцена планираног фискалног прилагођавања подразумева, поред увида у промену нивоа јавне потрошње, и анализу њене структуре. Судећи према плановима из Фискалне стратегије, у периоду 2017-2019. године неће доћи до знатније промене у структури јавних расхода, будући да је предвиђено недовољно смањење субвенција (са 2,6% БДП-а⁶² на 2,2% БДП-а) уз тек благи раст капиталних издатака (са тренутних 3,2% БДП-а на 3,6% БДП-а). Фискални савет је и раније напомињао да је тренутна структура јавне потрошње – оличена у релативно високим издвајањима за субвенције и ниским јавним инвестицијама – неповољна из угла дугорочног раста и развоја. Наше анализе показују да је изводљиво остварити додатни раст инвестиција уз истовремено смањење субвенција у износима који се међусобно неутралишу и да за то постоји и чврста економска аргументација. С једне стране, Србија и даље издваја знатно већа средства за субвенције од осталих земаља Централне и Источне Европе (за чак 1-1,5% БДП-а), при чему су укупни ефекти политике субвенционисања на привредни раст упитни и вероватно скромни. Узимајући то у обзир, као и резултате наших прелиминарних анализа који указују на бројне нерационалности у погледу политике субвенционисања, посебно на локалу оправдано је и изводљиво смањити субвенције у средњем року за око 0,5 п.п. БДП-а у односу на тренутни план, чиме би оне на крају 2019. године достигле 1,8% БДП-а (уместо пројектованих 2,2% БДП-а). С друге стране, постоје доступна а неповучена средства из кредита намењених за завршетак крупних пројеката у путној и железничкој инфраструктури (Коридор 10 и 11, заједно са изградњом пруге Београд – Будимпешта и осталим пројектима у оквиру руског кредита итд.) чијом би бржом реализацијом од планиране јавне инвестиције у средњем року могле премашити иницијални план за најмање 0,5 п.п. БДП-а (и тако достићи преко 4% БДП-а у 2019).

⁶² Из процењених расхода за субвенције у 2016. години (вид. Табелу 4) искључили смо једнократну исплату по основу преузимања дугова Петрохемије (које износи скоро 0,3% БДП-а)

3. АНАЛИЗА НАЈВЕЋИХ ФИСКАЛНИХ РИЗИКА

Фискалном стратегијом нису на потпуно задовољавајући начин сагледани велики фискални ризици. У претходних неколико година неуобичајено велики део буџетских расхода појавио се непланирано током године, односно настао је због тога што су се реализовали неки од фискалних ризика који нису били предвиђени буџетом (дугови јавних и државних предузећа, исплате војним пензионерима и др.). У наредном трогодишњем периоду такође постоји знатан број опасних фискалних ризика који ће се са великом вероватноћом превалити на јавне финансије, односно повећати фискални дефицит и јавни дуг. Фискална стратегија препознаје неке од тих фискалних ризика, попут неуспешног пословања државних и јавних предузећа, или ризике доношења неповољних пресуда пред међународном арбитражом. Међутим, Фискална стратегија, по правилу, не квантификује ове ризике, не анализира вероватноћу њиховог појављивања и не нуди алтернативне мере повећања јавних прихода или умањења јавних расхода које би се активирале уколико се неки од ових ризика оствари. Фискалном стратегијом нису препознати ризици који се односе на законски дефинисану привременост умањења пензија и плата у јавном сектору. Будући да фискална консолидација добрим делом почива на умањењу пензија и плата, суспензија ових мера (која ће доћи у неком тренутку, јер су мере законски дефинисане као привремене), представља велики фискални ризик. Влада би зато морала Стратегијом да дефинише фискално одговорне моделе којима би се ове привремене постепено замениле системским и одрживим уређењем система зарада и пензија. Уз то, као додатни фискални ризик нису препознате неодрживе јавне финансије појединих локалних самоуправа, нити лоше пословање локалних јавних предузећа. На крају, фискалне ризике свакако представљају и учестале најаве из Владе да ће се у наредним годинама реализовати одређене политика које воде ка значајном умањењу јавних прихода или повећању јавних расхода (умањење фискалног оптерећења на рад, веће и учесталије повећање пензија и плата и друго).

Највећи део планираног дефицита у 2017. години последица је враћања старих гарантованих дугова јавних и државних предузећа. Фискалним планом за 2017. годину пројектован је дефицит опште државе у износу од 75 млрд динара. Највећи део планираног мањка (од око 40 млрд динара), притом, потиче од враћања старих дугова јавних и државних предузећа. Држава је, наиме, у претходних неколико година (закључно са 2015.) давала гаранције за различите кредите које су узимала републичка и локална јавна предузећа. Део кредита доспева на наплату и у наредној (2017) години, а будући да предузећа немају довољно средстава да измире обавезе које сада доспевају, тај трошак ће бити преваљен на терет републичког буџета у виду плаћања по основу активираних гаранција. Убедљиво највећи планирани трошак потиче од исплате активираних гаранција за Србијагас (око 200 млн евра), а ту су и Железница (35 млн евра), *Air Serbia* (10 млн евра), Галеника (10 млн евра), Железара (5 млн евра) и други. Без враћања ових дугова дефицит опште државе у 2017. износио би свега 35 млрд динара (0,8% БДП-а), што указује да неререформисана јавна и државна предузећа представљају главну препреку ка оздрављењу јавних финансија.

Држава годинама преузима плаћање додатних дугова јавних и државних предузећа и државних банака који нису биле планиране буџетом. Једнократни и непланирани расходи из године у годину оптерећују јавне финансије Србије. Наиме, у претходних неколико година, готово по правилу у децембру, појављују се различите ванредне обавезе неререформисаног јавног сектора које нису биле укључене у иницијалне буџетске планове. Готово извесно, исти сценарио поновиће се и на крају

текуће (2016) године, будући да је Влада најавила преузимање дуга Петрохемије према НИС-у, у износу од скоро 13 млрд динара. Пре тога је у децембру 2015. године држава мимо планираног буџета и без веће полемике у јавности, преузела огромне обавезе плаћања дугова Србијагаса НИС-у, затим дуг према војним пензионерима и доцње пољопривредницима (што је у укупном износу достигло преко 40 млрд динара). Ни 2014. година није била изузетак, пошто је (опет у децембру) државни буџет оптеретила исплата непланираних трошкова у износу од око 80 млрд динара. Овај износ исплаћен је на име гарантованог дуга државних предузећа (готово 30 млрд динара), санације пропалих државних банака (око 20 млрд динара) и докапитализације Дунав осигурања и Поштанске штедионице (у укупном износу од 9 млрд динара). Уз све то преузет је и комерцијални дуг ЈАТ-а, у вредности од готово 20 млрд динара. Подсећамо да се сличан сценарио десио и у 2013. години, када су преузете неизмирене обавезе Фонда за заштиту животне средине (од преко 5 млрд динара) заједно са доцњама здравствених установа према добављачима (од такође 5 млрд динара). Имајући у виду да се јављају систематично и по готово предвидљивој динамици, ови буџетски расходи не могу се назвати изузецима већ правилима. У суштини, без обзира на то што се формално класификују као једнократни трошкови, они су последица хроничних и великих проблема шире дефинисаног јавног сектора и могу се са великом извесношћу очекивати и у наредним годинама.

Финансијски проблеми, пре свега државних предузећа, расту и током 2016. године, што представља велики будући фискални ризик. Као што смо већ нагостили једнократна и непланирана издвајања државе за враћање дугова неререформисаног јавног сектора пре су правило него изузетак и вероватно ће се наставити и у наредним годинама. Као доказ ове тврдње може послужити и податак да је и у 2016. дошло до креирања нових дугова који ће се највероватније превалити на буџет у наредним годинама. Конкретно, подаци показују да је само у 2016. настало преко 20 млрд динара нових дугова према Србијагасу, ЕПС-у и Пореској управи, а могуће је да се не плаћају обавезе и неким другим повериоцима. Ове дугове направила су највећим делом неуспешна државна предузећа (РТБ Бор, Азотара, МСК, Ресавица, Галеника). Имајући у виду да у међувремену није дошло до озбиљнијег заокрета у пословању ових предузећа, готово је извесно да ће ови нови дугови, наставити да се повећавају и, као и раније, на крају ће пасти на терет државе – што је ризик који није узет у обзир при пројекцијама из Фискалне стратегије.

Поред проблематичних предузећа у државном власништву, велики ризик по јавне финансије представља гомилање доцњи на локалу и у здравству. Наше прелиминарне анализе показују да дугове гомилају и локалне самоуправе. Наиме, анализирајући извршење буџета највећих градова у Србији, уочили смо да Ниш и Крагујевац имају неодрживе буџете и озбиљне пропусте у буџетском процесу. Већ неколико година уназад у ова два града могу из својих прихода да реализују свега 60-70% буџетираних расхода, због чега се велики део преузетих обавеза преноси као доцња у 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 је неуспешно пословање локалних јавних предузећа која системски послују неуспешно (и поред тога што добијају годишње субвенције од око 200 млн евра). Поједина од ових предузећа (водоводи, топлане) појављују се на листи великих дужника ЕПС-у и Србијагасу (не плаћају своје обавезе ни током 2016. године). Уз све претходно наведено, уочавамо да се постепено гомилају доцње у здравству. Према последњим подацима Министарства финансија, здравствене установе (болнице, апотеке, домови

здравља, итд.) су до децембра 2016. године нагомилале дугове у износу од преко 10 млрд динара (годишњи прираст ових обавеза износи 2-3 млрд динара). Подсећамо да је одлагање решавања проблема доцњи у здравству већ једном имало за последицу преузимање обавеза у јавни дуг, који је по том основу у 2013. повећан за 5 млрд динара.

Искуство из претходних година указује на то да се ове обавезе, готово по правилу, различитим механизмима на крају претварају у фискални дефицит и јавни дуг. Као што је већ напоменуто, неретко се дешавало да предузећа у државном власништву дужи низ година не остварују довољне приходе из којих би се могли покрити основни трошкови производње и инпута (нпр. утрошена струја и гас) што је стварало губитке јавних предузећа – ЕПС-а и Србијагаса. Искуство је показало да се ови губици када постану неодрживи и кад угрозе ликвидност и солвентност неког од јавних предузећа, преваљују на буџет.⁶³ Примера је много, али још више забрињава то што увид у детаљнију серију фискалних података показује да се заправо ради о правилу, а не изузетку. Како се оваква пракса систематично јавља, а ништа се не ради по питању суштинског решавања постојећих проблема, готово је извесно да ће се и у наредном трогодишњем периоду понављати сличне ситуације. Стога је очекивано било да Фискална стратегија препозна, али и квантификује ризике овог типа у предстојећем трогодишњем периоду – што, би у зависности од вероватноће њиховог појављивања морало да се укључи у фискалне пројекције. Међутим, у средњорочне пројекције јавних расхода и јавног дуга нису укључени никакви трошкови преузимања обавеза који потичу од неререформисаних јавних и државних предузећа – а који ће се у мањој или већој мери ефектуирати, услед чега те пројекције не можемо оценити потпуно кредибилним.

Фискални савет сматра да би у дефицит требало одмах укључивати трошкове које праве државна предузећа. Пошто постоји велика вероватноћа да ће се резултат неуспешног пословања, пре свега, државних предузећа, накнадно укључити у дефицит – најчистије решење било би укључивање свих тих трошкова у јавне расходе, односно субвенције, у моменту када обавезе и настану, а не да се гомилају у ненаплаћеним потраживањима ЕПС-а и Србијагаса. Пошто се показало да у претходних неколико година није дошло до заокрета у пословању посрнутих државних предузећа (и поред неких повољних околности, попут ниске цене гаса), оцењујемо да би у буџет требало укључити сваки вид (прикривене) подршке овим предузећима која се манифестује толерисањем њиховог неплаћања доспелих обавеза. То би неминовно повећало годишњи фискални дефицит – према нашим проценама за око 0,5% БДП-а (а уколико се укључе и локална јавна предузећа, здравствене установе и осетно преко тога). То би заправо било и јефтиније и свакако мање ризично решење, него да се ти трошкови скривају и одлажу за будућност. С друге стране, сматрамо да би транспарентно приказивање свих трошкова (директних и индиректних) које држава и порески обвезници имају услед неуспешног пословања различитих државних предузећа, убрзало налажење трајног решења њихове судбине.

Фискални ризик представља и то што добар део фискалне консолидације почива на мерама које су дефинисане као привремене. Приближно 1,7% БДП-а уштеда у буџету последица је законског умањења пензија и плата у јавном сектору. То значи да фискална консолидација не би никако могла да успе без умањења плата и

⁶³ На пример, крајем 2015. године Република преузела отплату дуга Србијагаса према НИС-у за испоручени гас у претходним годинама (у износу од скоро 200 млн евра). Иста пракса понавља се и у 2016. будући да је готово извесно да ће у децембру држава преузети отплату дуга Петрохемије према НИС-у (у износу од 100 млн евра)

пензија, јер би дефицит без овог смањења и даље износио око 4% БДП-а, што није довољно да заустави раст учешћа јавног дуга у БДП-у. Другим речима, да није било умањења плата и пензија из новембра 2014. године, растући јавни дуг би сада већ био на граници од 80% БДП-а, издвајања за камате такође би наставила да расту и било би веома тешко преокренути ту негативну спиралу у наредним годинама – због чега би дужничка криза била готово извесна. Умањење плата и пензија, међутим, законски је дефинисано као привремено.⁶⁴ Привременост трајања ових мера није прецизирана одређивањем рока њиховог трајања, или критеријума чијим испуњењем би се ове мере укинуле, али свакако је веома опасно то што је једна од главних полуга која је довела до фискалне стабилизације законски дефинисана као привремена.

Влада би морала да на време припреми излазну стратегију за привремене мере фискалне консолидације. Због великог фискалног значаја које има умањење плата и пензија, јавне финансије Србије нису у могућности да у догледно време поднесу укидање тих привремених мера – одједном и у пуном износу. С тим у вези, није потпуно јасно зашто се повећања пензија и зарада у највећем делу јавног сектора у 2016. и 2017. години нису дефинисала као постепено укидање њиховог привременог умањења, јер би то значајно смањило фискалне ризике у наредним годинама. Наиме, законски дефинисане привремене мере не могу да се пролонгирају у неограниченом року и сада је право време да се припреми излазна стратегија за њих и ублажавају потенцијално веома опасни будући фискални ризици. Због тога сматрамо да је Влада морала да Фискалном стратегијом заузме проактиван став, односно да иде у сусрет будућем проблему и да, макар начелно, дефинише план за завршетак важења ових мера. Фискална стратегија, међутим потпуно игнорише питање привремености умањења плата и пензија.

Највећи изазов биће трајно уређење исплате пензија и плата у јавним предузећима након укидања њиховог привременог умањења. Трајно уређење зарада у општој држави најављује се кроз системску реформу платних разреда. Сматрамо да је ово добра прилика, не само да се зараде у свим сегментима опште државе дефинишу на праведан и економски пожељан начин, већ и да се том приликом изврши трансформација привременог умањења зарада у трајно уређен систем, на фискално одговоран начин. Специфично, решење за трајно усаглашавање нивоа зарада на локалном нивоу власти морало би да се тражи у склопу системског уређења права и обавеза локалне самоуправе и трансфера који иду из републичког буџета ка локалу. Наиме, садашњи систем подразумева да се средства услед умањења плата у локалној самоуправи трансферишу у републички буџет, а републички буџет у исто време има законску обавезу да даје трансфере за функционисање локалног нивоа власти. Нешто већи изазов биће трајно уређење система исплате пензија након укидања њиховог привременог умањења. Наиме, умањење пензија спроведено је прогресивно, само за изнадпросечне пензије, а додатни проблем представља то што су издвајања за пензије још увек нешто већа од дугорочно одрживог нивоа (узимајући у обзир економску снагу земље). Због тога ће укидање привременог умањења пензија бити нешто компликованије и највероватније ће морати да се спроводи постепено уз нека прелазна и/или додатна решења. На крају, вероватно најизазовније, а могуће и фискално најризичније, биће укидање умањења зарада у јавним предузећима. Нека од тих предузећа (ЕПС) већ су надокнадила умањење зарада од 10% једнаким повећањем додатака на плате запослених. Због тога, укидање привременог умањења зарада у

⁶⁴ Закон о привременом уређењу исплате пензија и Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава

јавним предузећима, не само што би повећало фискални дефицит за око 0,4% БДП-а, већ би, у неким од њих, довело и до неоправданог повећања зарада.

Фискални ризик је и то што се најављују пореска растерећења и повећања јавних расхода која нису примерена стању у ком се налазе јавне финансије Србије. На крају, истичемо и то да су у последње време учестале најаве из Владе да ће у наредним годинама доћи до растерећења фискалних намета на рад и/или да ће се додатно знатно повећати поједини јавни расходи (најављује се већа и учесталија индексација зарада и пензија, неки нови програми за пољопривреду који би могли имати фискалне импликације и друго). Несумњиво би неке од ових мера имале одређени позитивни утицај на привредни раст или на стандард грађана, али Фискални савет подсећа да је Србија и даље високо задужена земља, а да то не оставља много простора за фискалну релаксацију. Због тога би економска цена спровођења најављених мера била, по свему судећи, много већа од привремене користи коју би оне донеле. Наравно, уколико би се Влада определила да најављене експанзивне мере у исто време компензује сразмерним новим уштедама, или повећањем јавних прихода (повећање стопе ПДВ-а, на пример), онда би оцена тих мера била битно другачија. Међутим, такве, додатне мере, за сада се не спомињу.

4. ОЦЕНА ПРОГРАМА ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА

Фискалном стратегијом за период 2017-2019. планирано је релативно оштро смањење јавног дуга на 67% БДП-а, што у начелу јесте добар средњорочни циљ. Крајем 2014. покренут је трогодишњи програм консолидације јавних финансија Србије, који је у ужем буџетском смислу током прве две године спровођења дао одличне резултате. Фискални дефицит снажно је умањен са 6,6% БДП-а у 2014. на око 2% БДП-а у овој години, што је омогућило благо смањење јавног дуга у односу на БДП већ у 2016. (са 76% БДП-а на око 74,5% БДП-а). На тај начин, основни квантитативни циљ започете фискалне консолидације остварен је годину дана раније у односу на првобитни план. У Фискалној стратегији за период 2017-2019. Влада је планирала додатно благо смањење дефицита, који би требало да се спусти на 1% БДП-а у 2019. Притом, предочени план за смањење дефицита у предстојећем трогодишњем периоду не садржи нове мере уштеда, већ фискално прилагођавање у целости почива на постојећим политикама. Наиме, предвиђено је да пензије и плате буду замрзнуте све док се учешће ових расхода у БДП-у не усклади с правилом за њихову индексацiju у Закону о буџетском систему (што значи барем до 2019. године),⁶⁵ планира се смањење издатака за активирани гаранције по основу забране издавања нових гаранција за текућу ликвидност државним предузећима, а знатне уштеде очекују се и на расходима за камате услед смањења јавног дуга. Према проценама Владе, средњорочни буџетски оквир и претпостављени макроекономски трендови (реални раст БДП-а и кретање девизног курса, каматних стопа и инфлације) требало би да омогући релативно оштро смањење јавног дуга, с тренутних око 74,5% БДП-а на 67% БДП-а у 2019.

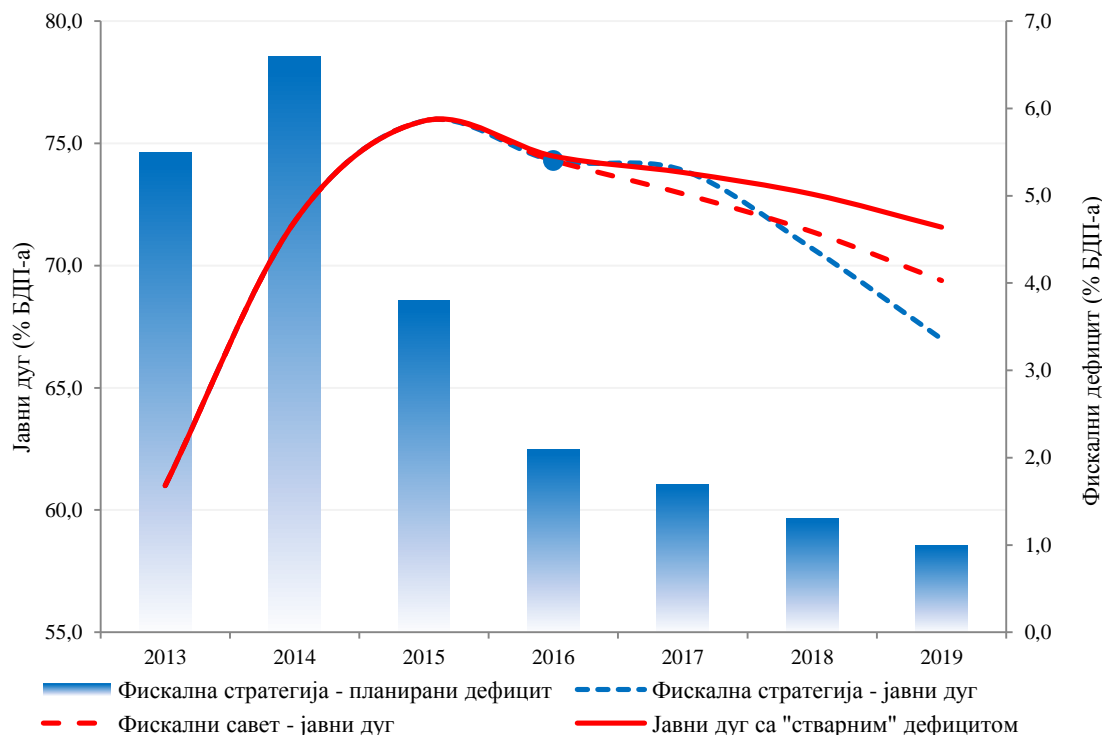
План за смањење јавног дуга у средњем року није сасвим уверљив, јер једним делом почива оптимистичној процени будућег кретања курса динара. Иако постоје одређени ризици за остваривање средњорочних пројекција реалног раста БДП-а, стопе инфлације и дефицита из Фискалне стратегије, Фискални савет је за основну оцену предвиђене путање јавног дуга у периоду 2017-2019. користио исте претпоставке о овим параметрима. Проблематично је, међутим, то што се при прогнозирању кретања јавног дуга у Фискалној стратегији (супротно принципима добре фискалне праксе) пошло од оптимистичне претпоставке о реалној апрецијацији динара. Наиме, да би средњорочни план за смањење јавног дуга био кредибилан требало би искључиво да почива на јасно дефинисаним мерама фискалне политике за умањење дефицита и реалистичној процени основних макроекономских агрегата (БДП-а и инфлације) – уз претпоставку да ће утицај привремених чинилаца на путању јавног дуга у просеку бити неутралан. Принцип фискалне опрезности стога налаже да се при изради пројекција јавног дуга претпостави реално непромењен курс динара у средњем року, што је нарочито важно за земље попут Србије које имају неповољну валутну структуру јавног дуга.⁶⁶ Као што се може видети у Графикону 2, пројекција Фискалног савета која се заснива на реално непромењеном девизном курсу показује да су фискални планови из Стратегије довољни за смањење јавног дуга до нивоа од 69-70% БДП-а, али не и до

⁶⁵ У Члану 27е Закона о буџетском систему дефинисано је да се плате и пензије могу повећавати само у години у којој се на основу планских докумената надлежних органа процењује да ће учешће плата општег нивоа државе (брuto-1) у БДП-у бити мање од 7%, а пензија мање од 11% – и то само до наведених процената. Будући да се достизање ових структурних циљева не очекује пре 2019. године, пројекције расхода за плате и пензије у Фискалној стратегији израђене су уз претпоставку да неће бити њихове индексацije барем до те године.

⁶⁶ С обзиром на то да готово 80% јавног дуга Републике Србије чине обавезе у страним валутама, чак и претпоставка о благој апрецијацији динара може довести до приметног смањења јавног дуга у односу на БДП.

предвиђених 67% БДП-а. Према нашим оценама, практично трећина укупног пада задужености који Влада очекује (око 2,5 п.п. БДП-а) потиче од претпоставке о повољном кретању девизног курса у следећих неколико година – што је веома неизвесно и самим тим недовољно уверљиво.

Графикон 2: Алтернативне путање јавног дуга Републике Србије у периоду 2016-2019.



Извор: Анализа Фискалног савета и Фискална стратегија за 2017. са пројекцијама за 2018. и 2019. годину

Додатни и све извеснији ризик представљају трошкови неререформисаног јавног сектора, који би веома лако могли да зауставе јавни дуг на нивоу од преко 70% БДП-а. Преваљивање нагомиланих дугова државних предузећа и других делова јавног сектора на државу у претходних неколико година постало је правило.⁶⁷ Према је од почетка фискалне консолидације урађено веома мало на реформама којима би се слични трошкови у средњем року умањили или отклонили, Фискална стратегија, сматрамо неоправдано, не предвиђа додатне издатке који проистичу из неререформисаног јавног сектора. Наиме, већ сада је познато да дугови здравствених установа и локалних самоуправа износе по преко 10 млрд динара, Галеника има дуг према банкама од око 9 млрд динара, постоје и спорне обавезе РТБ-а Бор у износу од око 10 млрд динара – што је само део обавеза за које је реално очекивати да ће (барем делимично) доћи на наплату у наредним годинама. Штавише, анализа Фискалног савета показала је да се сличне тенденције настављају и у 2016, јер ће неуспешна државна предузећа и локалне самоуправе у овој години генерисати нове дугове према Србијагасу, ЕПС-у и другим повериоцима у износу од преко 0,5% БДП-а. Пошто ће отплата ових обавеза у неком тренутку готово извесно пасти на терет државе (на пример, издавањем нове гаранције Србијагасу или њиховим директним укључивањем у јавни дуг) то суштински значи да ће „стварни“ дефицит у овој години бити већи за више од 0,5% БДП-а од званичног. У случају даљег одлагања неопходних реформи

⁶⁷ У 2016. очекује се да држава преузме дуг Петрохемије према НИС-у (око 13 млрд динара), у 2015. преузет је дуг Србијагаса према такође према НИС-у (преко 20 млрд динара), у 2014. држава је преузела дуг ЈАТ-а према добављачима (око 20 млрд динара), у 2012. преузете су обавезе здравствених установа према велледрогеријама (око 5 млрд динара) итд.

бележили би се приближно једнако велики прикривени дефицити, што би практично довело до стабилизације јавног дуга у средњем року на опасно високом нивоу од преко 70% БДП-а (видети Графикон 2).

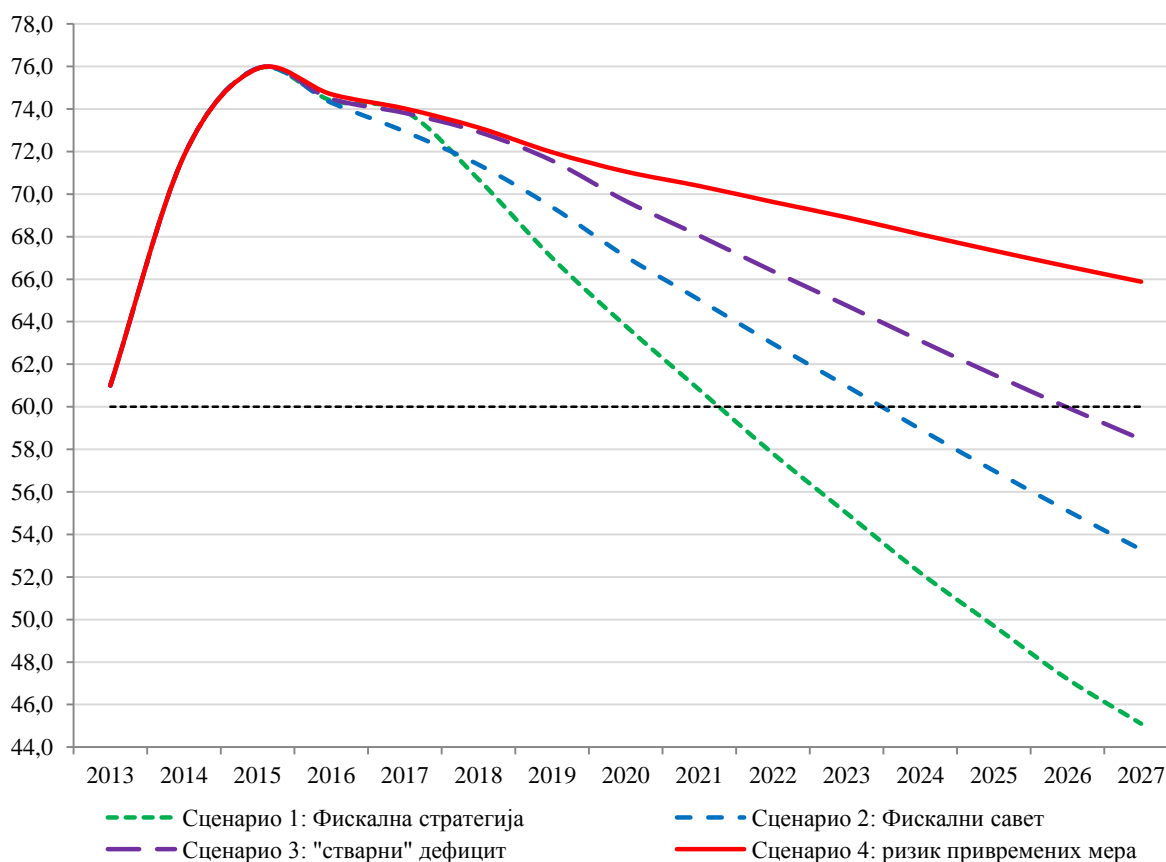
Узимајући у обзир све ризике, Фискална стратегија не садржи све потребне мере за снажно обарање јавног дуга и трајно оздрављење јавних финансија. Фискални савет је већ истицао да заустављање раста јавног дуга годину дана раније него што је то првобитно било предвиђено представља одличан резултат, али да је Србија с јавним дугом од око 74,5% БДП-а у 2016. и даље веома задужена земља у односу на ниво развијености. Наиме, био би довољан само један нови спољни „шок“ да се домаће јавне финансије поново нађу на корак од избијања кризе. Кредибилан план за спуштање јавног дуга на безбеднији ниво (испод 60% БДП-а)⁶⁸ захтевао би умањење дефицита на око 0,5% БДП-а у средњем року, са дефинисаним резервним мерама уштеда уколико се реализује неки од фискалних ризика. Према проценама Фискалног савета, и у том случају било би потребно одржавати дефицит на тако ниском нивоу барем до 2023. како би се јавни дуг смањило на ниво испод 60% БДП-а. Уместо таквог плана, Фискалном стратегијом предвиђено је мање амбициозно умањење дефицита до 2019. године, без јасних смерница за спровођење неопходних реформи, због чега би дефицит могао бити и нешто већи од циљаних 1% БДП-а. Напомињемо да је у Фискалној стратегији препозната потреба за смањивањем дефицита на око 0,5% БДП-а, али се то предвиђа тек од 2020. године – по истеку периода који овај документ детаљно покрива и без конкретних мера којима би се то остварило, што није кредибилно. Фискални савет стога оцењује да предочени средњорочни фискални планови Владе не представљају довољно одлучан корак ка трајном оздрављењу јавних финансија Србије.

Дугорочни програм за смањење јавног дуга на 45% БДП-а неуверљив је и зато што почива на смањењу пензија и плата – које се још увек третира као привремена мера. Влада је у Фискалној стратегији поред средњорочних пројекција представила и програм за смањење јавног дуга на ниво од 45% БДП-а, што је горња граница задужености земље која је дефинисана важећим фискалним правилом. Према том плану, јавни дуг Републике Србије требало би да се спусти на ниво од 60% БДП-а у 2022. години, при чему би се законска граница од 45% БДП-а достигла у 2027. години (*Сценарио 1* на Графикону 3). Међутим, анализа Фискалног савета показује да се уз истоветне претпоставке о кретању фискалног дефицита и привредног раста у дугом року јавни дуг не спушта испод 60% БДП-а пре 2024. године, док се достизање нивоа јавног дуга који је прописан фискалним правилом не може очекивати пре 2030. (*Сценарио 2*). Процењујемо да је поново највероватнији разлог за нешто брже обарање јавног дуга у Фискалној стратегији у односу на пројекције Фискалног савета (неоправдано) увођење претпоставке о осетној реалној апрецијацији динара. Уколико у дефицит укључимо процењене годишње трошкове неререформисаних јавних и државних предузећа, чија отплата готово по правилу пада на терет буџета (0,5-1% БДП-а), уз непромењене остале претпоставке јавни дуг би се спустио на 60% БДП-а тек у 2026. (*Сценарио 3*). Програм за дугорочно смањење јавног дуга посебно је проблематичан због тога што се предвиђају релативно ниски дефицити у читавом периоду после 2019. (0,3-0,5% БДП-а), иза којих добрим делом стоји умањење пензија и плата у јавном

⁶⁸ Резултати бројних студија указују на то да је безбедан ниво јавног дуга за земље у развоју знатно мањи од 60% БДП-а, колико је прописано Мастритским критеријумом. На пример, ММФ у свом раду земље у развоју с нивоом јавног дуга изнад 50% БДП-а третира као ризичније у смислу одрживости јавних финансија. Видети: IMF (2013): Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-access Countries

сектору – које је законски још увек дефинисано као привремена мера штедње.⁶⁹ Другим речима, да би представљени програм био кредибилан неопходно је припремити план којим би се ове привремене уштеде претвориле у трајне, или у супротном у дугорочне фискалне пројекције укључити и враћање пензија и плата на ниво пре умањења – што у Фискалној стратегији за период 2017-2019. није урађено. На Графикону 3 приказали смо путању јавног дуга уз претпоставку о укидању ове мере почев од 2020. године (Сценарио 4). С обзиром на то да у овом случају јавни дуг у читавом периоду остаје знатно изнад 60% БДП-а, привремени карактер умањења пензија и плата и евентуално напуштање ове мере несумњиво представља највећи фискални ризик, који би могао потпуно да поништи досадашње резултате фискалне консолидације.

Графикон 3: Симулације кретања јавног дуга у периоду 2017-2027 (у % БДП-а)



Извор: Анализа Фискалног савета и Фискална стратегија за 2017. с пројекцијама за 2018. и 2019. годину

Скрећемо пажњу и на то да ће достизање безбеднијег нивоа јавног дуга додатно бити одложено услед преузимања обавеза по основу реституције. Средњорочне и дугорочне пројекције јавног дуга у Фискалној стратегији (самим тим и оцене Фискалног савета) односе се на укупну задуженост државе, која не укључује очекивано преузимање обавеза по основу реституције. Међутим, Влада је у обавези да до средине 2017. дефинише све елементе овог дуга, укључујући износ емисије обвезница и услове њихове дистрибуције и наплате. Фискални савет тренутно не располаже подацима о величини ових обавеза државе (нити Фискална стратегија пружа неке информације), али се зна да је за ову намену опредељен максималан износ до 2

⁶⁹ Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, односно Закон о привременом уређивању начина исплате пензија.

млрд евра (око 6% БДП-а) који би се исплаћивао у дванаест годишњих рата почев од 15. децембра 2018. (уз припадајућу камату 2% годишње). Иако још увек није познат тачан износ за колико ће обавезе по основу реституције повећати јавни дуг, јасно је да ће њихово укључивање неминовно додатно продужити време које је ће бити потребно да се задуженост земље спусти на ниво од барем 60% БДП-а.

5. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ

5.1. (НЕ)РЕШАВАЊЕ СТАТУСА ПРЕДУЗЕЋА У ПРИВАТИЗАЦИЈИ

Фискална стратегија не описује начине за решавање проблема неприватизованих предузећа, иако се и даље декларативно истрајава на приватизацији или стечају. У Фискалној стратегији је недовољно простора посвећено предузећима предвиђеним за приватизацију, а анализа се своди на кратак опис тренутног стања и начелне планове. Наводи се да је у портфолију бивше Агенције за приватизацију (предузећа у процесу приватизације) остало 172 предузећа са око 45.000 запослених. Решење за неодрживи положај ових предузећа очекује се кроз унапред припремљене планове реорганизације (УППР) – као блажу форму стечаја или редовне стечајне поступке. За посебну групу предузећа (нејасно која) указује се на могућност проналажења стратешких партнера. Изостављени су идентификација проблема по предузећима (бар неким већим, тзв. стратешким), конкретнији планови (временски и оперативни), квантификација ризика за јавне финансије и начини хватања у коштац с тим ризицима. С обзиром на велике изазове, вишегодишња одлагања у решавању статуса, као и садашње трошкове и будуће ризике које ова предузећа испостављају привредном и фискалном систему државе, сматрамо да је био потребан систематичнији приступ. Недовољно пажње која је у Фискалној стратегији посвећена неприватизованим предузећима указује на неспремност Владе да се суочи с правим изазовима.

Оцењујемо да се коначна решења поново одлажу, а да се у многим аспектима стање погоршава. Постоји већи број разлога због којих сматрамо да статус предузећа у приватизацији неће бити решен у потребној и довољној мери ни у 2017. години. *Прво*, идентичан план за решавање статуса предузећа био је представљен и у 2016. години, али није испуњен – озбиљне реформе су изостале, а предузећа која су до сада испостављала највеће трошкове буџету и која запошљавају највећи број радника (РТБ Бор, Ресавица, Петрохемија, Галеника) – остала су у државном власништву. *Друго*, искуство из друге половине 2016. показује да УППР није решење јер држава остаје власник предузећа и наставља да финансира неодрживо пословање, по цену преливања губитака на јавне финансије. *Треће*, буџетом за 2017. предвиђена је нова директна буџетска подршка (субвенције РТБ-у Бор и гаранција за Ресавицу), чиме се проблем делимично признаје али не и решава; уместо да се предузећа одмакну од буџета, она постају све више и његов директни корисник. *Четврто*, све су извесније нове буџетске интервенције за покриће губитака лоших предузећа – новопристигли подаци показују да се, супротно плановима и обећањима, и даље толерише неплаћање обавеза предузећа према држави и јавним предузећима (за порезе, струју и гас); и даље се, дакле, угрожава финансијска позиција различитих делова државе зарад одржавања непромењеног начина функционисања неприватизованих предузећа. *Пето*, у буџету за 2017. годину опредељено је само 3 млрд динара за покривање отпремнина за раднике, износ довољан за само једну десетину запослених у предузећима у приватизацији, што такође сведочи о томе да се решеност државе да спроведе приватизацију изостала. Због свега наведеног, оцењујемо да нема чврсте одлуке да се проблем губитака реши и да ће пословање предузећа у приватизацији готово извесно наставити да оптерећује јавне финансије Србије и у следећем периоду.

Показало се да УППР-ови нису чак ни краткорочно адекватна решења – или нису ни усвојени или се не спроводе. Средином 2016. године, уместо редовног стечаја, прибегло се његовој блажој форми – УППР-у. Од седам предузећа⁷⁰ колико их је крајем маја предало планове реорганизације, закључно с новембром усвојена су тек два: за РТБ Бор и ФАП. Иако су многи планови предвиђали реформе, испоставило се да чак ни њихово усвајање у суду није гаранција да ће се спроводити.⁷¹ Тако РТБ Бор не испуњава план за 2016. годину, тј. спровођење социјалног програма за око 400 радника и увођење професионалног менаџмента. Чак ни ове, релативно безболне мере имајући у виду димензије проблема, до сада нису спроведене. За РТБ Бор је по први пут предвиђена буџетска субвенција за 2017. годину⁷², чиме се заправо дерогира дух УППР-а – да убудуће предузећа сама обезбеђују приходе или да се над њима покрене стечај. У ФАП-у јесте спроведен социјални програм, али је предузеће наставило са неплаћањима према јавним предузећима. С друге стране, пет УППР-ова још увек није усвојено тако да предузећа послују с нерегулисаним старим потраживањима (насталих до предаје УППР-а). Нису најјаснији разлози због којих се УППР-ови враћају на дораду, тј. да ли су у питању економски неодрживи планови (и суд процењује да нису кредибилни) или неки формални пропусти (рецимо непостојање договора с повериоцима), а могуће је да постоји и интерес самих предузећа да се УППР заправо и не усвоји – тиме практично настављају по старом, не плаћају обавезе а избегавају стечај и банкрот.

Нема преструктурирања ни реорганизације предузећа у периоду ишчекивања приватизације или стечаја. Поред поменутог изостајања промена предвиђених УППР-ом у РТБ-у Бор, још једно проблематично предузеће са списка стратешких – Ресавица – у 2016. послује на исти начин као до сада. И поред званичних најава да ће у 2016. години отпочети процес реформи у ЈП ПЕУ „Ресавица“, изостале су било какве промене. Нема гашења радних места и исплате отпремнина, почетка затварања појединих рудника, привлачења приватних инвеститора у перспективне делове система – што су неизбежни и раније препознати кораци у процесу санирања проблема овог предузећа. Сада се поново, као и приликом усвајања буџета за 2016. годину, у буџетском процесу за 2017. наговештава да ће се одређене мере спровести у Ресавици. У оцени буџета за 2017. навели смо да је део субвенције опредељен за прву фазу затварања рудника, а овоме се придружује и гарантовани кредит од 10 милиона евра, формално инвестиционог карактера. Није, међутим, јавно доступан план који би претходио реализацији мера током 2017. године. Оцењујемо стога да је изражен ризик да се понови 2016. година, па да се и буџетска субвенција и гарантовани кредит утопе у неререформисаном систему Ресавице – за одржавање непромењеног стања, конкретније за зараде и евентуалну исплату нагомиланих обавеза према рударима за сменски рад. Слична ситуација – *status quo* – присутна је и у другим неприватизованим предузећима. Није нам познато да је 2016. година у било ком већем предузећу искоришћена за прилагођавање и рационалније пословање, што говори да се чека на државу и да се не препознаје ургентна потреба да се стање коренито промени.

⁷⁰ УППР-ове су предали: РТБ Бор, Петрохемија, ФАП, Икарбус, Трајал, Индустрија каблова Јагодина, Политика АД.

⁷¹ О ризицима да УППР не представља одговарајући оквир и да се може десити да се проблеми само одлажу писали смо још у јуну 2016. године, видети извештај: „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016–2020“, стр. 45-50.

⁷² У делу овог документа који се бави оценом буџета речено је да приказивање субвенције РТБ-у Бор има смисла у вези с признавањем проблема и транспарентности јавних финансија. Ипак, у суштинском смислу, то је показатељ да се стање у сектору предузећа не побољшава.

Ни покренути стечај или престанак рада не значе да ће се држава заиста повући из власништва и финансирања предузећа. Процеси у неким предузећима указивали су на могућност да се призна да нема перспективе и да се кренуло путем стечаја и гашења предузећа. Примери Фабрике резног алата (ФРА), ФАП-а па и Метанолско-сирћетног комплекса то добро илуструју. Средином 2016. држава је откупила дуг ФРА према пословној банци и на тај начин избегла покретање стечајног поступка. ФАП је практично остао без запослених, али постоје планови да се споји са наменском индустријом и врати део радника. МСК је 2011. године престао са радом, а радници су послати на принудни одмор. Након четири године производња у предузећу је опет покренута и том приликом је дата субвенција преко Фонда за развој од око 600 милиона динара. Ипак, последњи подаци показују да је у 2016. години МСК направио дуг према Србијасу од око 4 млрд динара. Могуће је да је потребно време да МСК поврати пласман на тржишту (и да ће имати боље резултате), али је исто тако могуће (и вероватније) да неће успети да послује с добитком. Заједничко за наведена предузећа јесте то што се зауставља једном покренут процес смањења или гашења пословних активности буџетским средствима, с вероватним негативним ефектима на дугорочну одрживост пословања и на јавне финансије. Дакле, не само да се избегавају нови стечајеви већ се прекидају покренути процеси повлачења државе из лоших предузећа. Евентуално краткорочно оживљавање и задржавање запослености не треба да буду изговор за одржавање у животу доказаних губитаца и неперспективних предузећа.

Ранија упозорења Фискалног савета била су оправдана – ризици се још једном ефектуирају и постају (видљиви и велики) буџетски трошкови. У претходним извештајима указивали смо на различите велике буџетске расходе којима је Влада покривала губитке државних предузећа. Испоставља се да су у 2016. години негативни ефекти стратешких предузећа превазишли и наше најцрње слутње. Само 11 стратешких предузећа наметнула су директан трошак буџету од око 20 млрд динара (субвенције, активирани гаранције, плаћање дугова из буџета), а штета се увећава за више од 10 млрд када додамо индиректне ефекте - износ који јавна предузећа (ЕПС и Србијасу) и Пореска управа нису успели да наплате.⁷³ Поред стратешких предузећа, држава је помагала и осталим предузећима у приватизацији. Тако у прорачун трошкова треба укључити и директну помоћ преко Фонда за развој од око две милијарде динара, као и индиректну помоћ у форми толерисања гомилања доцњи за струју, гас и порезе. Само два предузећа из петрохемијског комплекса (Азотара и МСК, нису у групи тзв. стратешких) у 2016. направила су нови дуг за гас од готово 6 млрд динара.

У 2017. неки трошкови ће извесно бити већи. Већ сада је познато да ће директан буџетски трошак у 2017. за стратешка предузећа износити најмање 10 млрд динара (субвенције за Ресавицу и РТБ Бор, активирани гаранција за Галенику). Буџетом за 2017. практично се признаје да РТБ Бор не може сам да плаћа своје обавезе (нова субвенција у буџету), док се стара субвенција Ресавици сада додатно увећава. С обзиром на то да се толерише неплаћање струје, гаса, пореза и других обавеза према држави, извесно је да ће и индиректни ефекти бити изражени, могуће и на већем нивоу од 2016.⁷⁴ На тај начин, и 2016. и 2017. показују да смо ушли у период у коме се ранији идентификовани ризици остварују и у коме буџет мора поново да покрива лоше резултате различитих државних предузећа. Могуће је, додатно, да ће држава у процесу чишћења финансијске слике неких предузећа, у процесу приватизације, преузети

⁷³ У извештају из марта 2016. проценили смо да би у лошем сценарију стратешка предузећа могла да коштају државу 24 млрд динара. Испоставља се да рачун износи око 30 млрд динара.

⁷⁴ Дугови према Србијасу ограничени су услед повољног односа између цена инпута и финалних производа. Када се овај тренд преокрене, увећаће се и дуговања према Србијасу.

њихове старе дугове – што би се, као у случају Петрохемије, непосредно одразило на дефицит и јавни дуг.

Јавља се опасност да држава поново преузме комерцијалне дугове предузећа. Уочавамо ризик да држава у наредном периоду преузме и комерцијалне дугове различитих државних предузећа. Стечај предузећа се и даље избегава, независно од трошкова који се морају поднети. У пракси је држава често прибегавала плаћању дугова банкама и добављачима. Тако је у 2016. за дуг Петрохемије НИС-у плаћено око 13 млрд динара, а две године пре тога су преузети дугови према добављачима ЈАТ-а у висини од готово 20 млрд динара. Због тога је могуће да се слично понови и у 2017. години. Једна од могућности јесте преузимање комерцијалних дугова Галенике у висини од око 70 млн евра (9 млрд динара) како би се остварило стратешко партнерство са заинтересованим инвеститором. Поред тога, ризик постоји и када су у питању спорна потраживања РТБ-а Бор. Добављачи, Митилинеос и НИС, потражују око 10 млрд динара, а Митилинеос је чак тужио државу. Уколико добије спор, дуг од 4,6 млрд ће се намирити из буџета јер РТБ нема средстава да га финансира. Имајући у виду све речено, за одрживу фискалну позицију државе у следећим годинама од кључног значаја је да се препознају ризици који долазе из сектора неререформисаних државних предузећа и да се одлучним мерама спречи ново преваљивање њихове неодрживе ситуације на леђа пореских обвезника. Директни буџетски трошкови, толерисања неплаћања струје и гаса, као и пореских обавеза, преузимање дугова у циљу приватизације или избегавања стечаја – потези су којима се предузећа одржавају у животу. Минималан директан и индиректан трошак оваквог опредељења у 2017. износи око 15 млрд динара, а може бити и двоструко већи, уколико се држава определи за преузимање дугова.

Група неприватизованих предузећа је хетерогена, али су проблеми сконцентрисани у неколико предузећа чији статус треба што пре одредити. Преостала неприватизована предузећа раније смо поделили на: стратешка, водопривредна, предузећа на Косову и Метохији, бање, предузећа за рехабилитацију и остала предузећа.⁷⁵ Увидом у резултате предузећа и фискалне ефекте (субвенције, гаранције, обавезе према ЕПС-у, Србијагасу и држави, потенцијално преузимање дугова) закључујемо да је проблем концентрисан на десетак предузећа из група стратешка и остала: Ресавица, РТБ Бор, Петрохемија, Икарбус, Галеника, Азотара, МСК, Јумко, Симпо, Ласта, ПКБ. Према нашој процени (не располажемо свим подацима), наведена предузећа у 2016. години представљају више од 90% поменутих директних и индиректних трошкова за јавне финансије Србије.

Један од праваца треба да буде превођење издржаваних предузећа на буџет. Као што је већ речено, најгори исход је прикривање резултата државних предузећа, толерисање неплаћања и пребацивање терета губитаца на јавна предузећа и, напослетку, на буџет. Да би се проблем неприватизованих предузећа прихватио у пуној мери, потребно је да се држава определи за која предузећа ће се стечај искључити као опција и да затим трошак одржавања тих предузећа прикаже у буџету. То би био корак у правцу признавања постојећег стања и основа за рационално размишљање о друштвеном трошку и будућности појединих државних предузећа.

⁷⁵ Видети извештај: "Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи", стр. 42.

У наставку дајемо преглед стања у највећим појединачним предузећима предвиђених за приватизацију.

РТБ Бор не послује у складу са УППР-ом. Почетком јула 2016. године Привредни суд је усвојио УППР РТБ-а Бор. Њиме је предвиђено да у 2016. години 400 радника напусти предузеће, као и да се у истом периоду уведе професионални менаџмент. Такође, дефинисано је да од момента усвајања плана реорганизације, предузеће мора измиривати све новонастале обавезе и да се у супротном покреће стечајни поступак. Међутим, јасно је да се предузеће не придржава плана. Социјални програм се не спроводи, а није расписан ни конкурс за одабир новог менаџмента. Додатно, предузеће уопште не плаћа струју и у 2016. години ће направити дуг од преко 4 млрд динара. Иако Закон у оваквој ситуацији налаже да се над предузећем покрене стечај, очигледно до тога неће доћи. С друге стране, држава је опет одлучила да по сваку цену избегне овакав расплет. Тако је за 2017. годину определила око 2 млрд динара РТБ-у у форми субвенције. Треба имати у виду да предвиђена средства покривају само полугодишње трошкове за струју.

Нема видљивих помака у решавању проблема и статуса Ресавице. Током 2016. године није било промена у пословању Ресавице. И поред најаве да ће се радити на постепеном затварању рудника без перспективе и спровођењу рационализације до тога није дошло. Због тога је држава и у 2017. морала да предвиди субвенцију за покривање трошкова зарада. Буџетом за 2017. предвиђена је за 600 млн динара већа субвенција, а у буџетској документацији предвиђено је да ће бити потрошена за прву фазу затварања рудника. Уколико се то испуни направио би се први позитиван корак у решавању њеног статуса. Међутим, велика је вероватноћа да се средства потроше на намирање дела дуга за сменски рад. Наиме, дуг за сменски рад достигао је 2 млрд динара, од чега је око 1,3 млрд главница, а остало су камате. У другој половини 2016. постигнут је договор са знатним бројем радника да им се дуг измири у следеће две до четири године, почевши од 2017. Како предузеће нема средства да самостално плати запослене, могуће је да ће дуг платити држава.

Пословање Петрохемије за сада је одрживо, али постоје ризици у средњем року. Петрохемија је у 2016. пословала по тржишним принципима и годину ће завршити са добитком из текућег пословања. По свему судећи она је измиривала све новонастале обавезе, истовремено враћајући и неке старе дугове (вратила је део старог дуга према ЕПС-у у износу од 125 млн динара и Србијагасу око 180 млн динара). С друге стране, Петрохемија је оптерећена високим стоковима старих дугова. Почетком 2016. је дуговала око 250 млн евра НИС-у, исто толико и Србијагасу, а Лукоилу око 50 млн евра. Како није у могућности да измири већину тог дуга, држава је преузела на себе плаћање 105 млн евра према НИС-у. С друге стране, постоје индиције да ће само предузеће успети да плати дуг према Лукоилу, а да ће се дуг према Србијагасу конвертовати у капитал. Петрохемија тренутно позитивно послује захваљујући високој маргини (светска цена нафте ниска, а цена њених финалних производа висока), али је питање времена када ће се ова разлика смањити. Због тога је од кључне важности проналажење стратешког партнера.

Могуће је да ће се Галеника приватизовати почетком 2017. године, али би то могло да буде праћено преузимањем комерцијалних дугова. Као и остала стратешка предузећа, Галеника је изгубила заштиту од поверилаца крајем маја 2016. године. Иако не измирује своје обавезе према држави (а могуће ни према приватним повериоцима), стечај се за сада не покреће. Како је најављено, до краја 2016. године требало би да се заврше преговори са енглеско-руским конзорцијумом око продаје 25 одсто власништва

предузећа. Ипак, проблем је настао због високих дугова према приватним банкама (око 70 млн евра). Постоје индикације да се преговара са повериоцима, али да они не намеравају да умање и репрограмирају дуг. Стога постоји могућност да држава исплати знатан део финансијског дуга, чиме би се непланирано увећао буџетски дефицит и јавни дуг.

Да би сачувала ФАП од стечаја држава ће га по свој прилици припојити наменској индустрији. У 2016. у ФАП-у је спроведен социјални програм за који се одлучило око 630 од укупно 650 радника. Усвојен је и УППР којим су конвертована скоро сва потраживања у капитал, а држава је постала власник око 95% предузећа. Крајем године ФАП нема дугове нити запослене, а уговорени послови се реализују уз помоћ 125 радника који су привремено враћени у фабрику. Како би се одржао у животу, ФАП-у су неопходни нови послови, а пошто предузеће није у стању да се избори на тржишту (застарели капацитети, неконкурентан производ и др.) држава је одлучила да га припоји наменској индустрији – тиме ће се предузеће практично ослањати на буџетско финансирање.

Јумко ће такође прећи у руке војске. Јумко је једно од четири предузећа које нема УППР, нема заштиту, али ипак послује захваљујући држави. С једне стране, држава је један од главних купаца и само је војска у 2016. набавила униформе у вредности од око 900 млн динара. С друге стране, пружа му и велику индиректну помоћ – толерише му се неплаћања струје и пореза. Проблем недостатка посла за Јумко ће се поново испољити, с обзиром на то да држава нема сваке године потребу за набавком униформи и осталих текстилних производа у оволиком износу. Због тога је од велике важности да се предузеће реформише и приватизује у 2017. години. Ипак, план државе је изгледа другачији. Постоји намера да се у наредном периоду преузме део овог предузећа у наменску индустрију. Остаје, пак, нејасно по ком је основу текстилно предузеће од стратешке важности за војску Србије.

Остала стратешка предузећа и даље не измирују дугове за струју, гас и порезе, а не спроводе ни социјалне програме. Иако је свим предузећима скинута заштита, држава је и даље наставила да их штити. Из података највећих дужника ЕПС-а, Србијагаса и Пореске управе јасно се види да ниједно предузеће не измирује све своје обавезе према држави и јавним предузећима. Тако Каблови Јагодина и Политика АД не плаћају потрошену струју и дуг према ЕПС-у ће им у 2016. порастати за 100 млн динара. ПКБ прави доцње према ЕПС-у и Пореској управи (у укупном износу од око 400 млн динара у 2016), а Трајал према ЕПС-у и Србијагасу (око 30 млн). У 2016. се стало и са спровођењем социјалних програма, а једини позитиван корак је направљен у Индустрији Каблова Јагодина коју је напустило око 800 запослених.

5.2. ОЦЕНА РЕФОРМИ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

Добро је што Фискална стратегија поклања више пажње јавним предузећима, али и даље нема довољно конкретних мера за решавање проблема највећих и најризичнијих предузећа. У односу на раније године, у Фискалној стратегији за 2017. дат је већи значај јавним предузећима, а процес њиховог реструктурирања најављује се као један од два основна стратешка правца јавних финансија у средњем року (уз смањење дефицита и јавног дуга). Такође, Фискална стратегија идентификује предузећа као извор фискалног ризика кроз активирање гаранција за кредите, преузимање негарантованих дугова или настанак нових дугова – што је такође корак унапред. Међутим, као и ранијих година, у Фискалној стратегији углавном нису изнете планиране мере које ће се предузети ради реструктурирања ових предузећа, или су неке мере начелно наведене, али недовољно разрађене. Такође, изоставља се прецизна квантификација ризика, што је нарочито опасно с обзиром на то да се неки ризици већ остварују. На пример, наставља се гомилање доцњи према великим јавним предузећима, што у будућности лако може да доведе до настанка нових дугова који ће се отплаћивати из буџета (нарочито у случају Србијагаса), а Фискална стратегија то не узима у обзир. Позитиван помак, међутим, јесте то што су подаци о новим доцњама према Србијагасу и ЕПС-у од децембра 2016. јавно доступни на интернет страницама ових предузећа, што је веома важно за сагледавање величине проблема која потичу од ових предузећа.

У наставку текста дајемо нашу оцену досадашњих резултата реформи по појединачним предузећима, као и преглед очекиваних будућих реформских мера.

5.2.1. Србијагас

Један од највећих проблема овог предузећа наставља се и у 2016. години – дугови за испоручени гас расту. Историјски посматрано, два највећа проблема Србијагаса била су прениска продајна цена (нижа од набавне) и недовољна наплата гаса. Проблем цене решен је од 2013. године, али је лоша наплата остала. Пракса да Србијагас испоручује гас купцима који га не плаћају настављена је и у 2016. години, иако је то један од основних разлога због којих ово предузеће послује лоше и захтева велику државну помоћ (око 200 млн евра годишње за враћање гарантованих дугова). Највећи раст новог дуга према Србијагасу у 2016. имао је МСК из Кикинде (око 35 млн евра), предузеће које је након вишегодишње неактивности поново отворено крајем 2015. године и које је одмах наставило да отежава пословање Србијагасу. Такође, међу дужницима Србијагаса у 2016. налази се Азотара из Панчева (преко 20 млн евра новог дуга), чији би дуг за гас био још већи да није било хаварије почетком године због које предузеће није радило. Поред њих, гас нису плаћале ни градске топлане из Зрењанина (4 млн евра) и Јагодине (1,4 млн евра), Стаклара Параћин (3,8 млн евра), Галеника (преко 2 млн евра) и други.⁷⁶ Олакшавајућа околност је та што због пада цене гаса поједина предузећа успевају Србијагасу да измире и неке старе дугове, али на ово се не може рачунати вечно – цена гаса неће моћи да остане овако ниска, а нека предузећа су већ измирила свој стари дуг (Београдске електране, Новосадска топлана). Такође, отвара се и питање да ли ће предузећа која не успевају да буду профитабилна и да измирују све своје обавезе за гас док је цена историјски ниска моћи било када да послују успешно.

⁷⁶ Подаци из извештаја Србијагаса:

<http://www.srbijagas.com/upload/documents/Objave/20%20najvecih%20duznika%20JP%20Srbijagas.pdf>

Наставља се и лоша пракса конвертовања потраживања у власништво, а сада се то догодило чак и са једном приватном фирмом (Тоза Марковић из Кикинде). Проблем лоше наплате Србијагас је покушавао да реши тако што је конвертовао своја потраживања за ненаплаћени гас у власништво, али су се тиме дугови само „гурали под тепих“. Конверзија није доносила никакво унапређење у пословању неплатиша, а дугови према Србијагасу наставили су да расту. Конверзијом је Србијагас постао власник својих највећих дужника – већински власник Азотаре и МСК, а мањински власник Петрохемије. На лоша искуства с преузимањима предузећа и погоршавање проблема након тога указивали смо у различитим извештајима у претходних неколико година. Упркос томе што је Србијагас у прошлости имао велике проблеме и губитке због преузимања предузећа која послују лоше (нпр. Агрожив), у 2016. години Србијагас је на исти начин постао власник још једног предузећа, и то приватног – Тозе Марковић из Кикинде. При том, предузеће Тоза Марковић је оптерећено великим дуговима према приватним банкама (око 20 млн евра) за које није потпуно јасно ко је у обавези да их враћа, ако ово предузеће не буде могло из свог пословања да отплаћује овај дуг. Пошто је Србијагас нови већински власник, могуће је да се појави притисак да Србијагас, тј. држава покрије нове евентуалне губитке свог новог зависног предузећа.

Трошкови буџета по основу гарантованих дугова Србијагаса не смањују се колико је било планирано. Почетком 2015. године уведена је накнада за транспорт гаса из које је Србијагас требало да плаћа мањи део својих гарантованих кредита, док би држава наставила да плаћа остатак. Планирало се да износ накнаде повећа приходе Србијагаса за око 60 млн евра (и да то аутоматски буде потрошено на враћање дуга). Међутим у 2015. Србијагас је наплатио нешто мање од 50 млн евра по овом основу, а у 2016. ће по свој прилици бити наплаћено дупло мање од тога. Ово повлачи и већи раст плаћања по основу активираних гаранција из буџета у односу на буџетски план и доводи у питање будућу отплату дуга из тог извора. Главни разлог због ког Србијагас не наплаћује пун предвиђени износ накнаде је тај што би добар део те накнаде морао да се наплати од предузећа која нису у стању да плаћају ни своје редовне обавезе за гас.

5.2.2. ЕПС

И даље се државним предузећима толерише неплаћање струје, па се проблеми губиташа преваљују на ЕПС. Један од изазова с којим се ЕПС суочава јесте испорука струје неприватизованим државним предузећима која нису у стању да измире своје обавезе. Иако је, између осталог, укидање заштите од поверилаца и УППР требало да доведу до финансијске дисциплине у сектору неприватизованих државних предузећа, до преокрета не долази – и даље се опстанак неких државних предузећа базира на неплаћању обавеза јавним предузећима и држави. Према последњим доступним подацима, само педесет државних предузећа (укључујући и локална јавна предузећа и неке државне органе) стварају нове доцње у вредности од око 6 млрд динара у 2016. години, а предњачи РТБ Бор са око 4 млрд динара дуга. При томе, укупна потраживања ЕПС-а не односе се доминантно на првих двадесетак највећих неплатиша (као код Србијагаса), па нити на педесет, те би шира листа открила да су нова дуговања за струју у ЕПС-у можда и двоструко већа од поменутих 6 млрд динара. Проблем ненаплативих потраживања се, дакле усложњава, иако је препознат као један од основних проблема у пословању ЕПС-а (Фискални савет упозоравао редовно у својим извештајима). Зато је неопходно да се држава определи према неплатишама струје и да оне који остају привилеговани прикаже у буџету и за њих исплаћује субвенције које би надокнадиле пропуштене новчане приливе ЕПС-а.

Електропривреда Србије има различите проблеме у пословању и мора да се реформише, али се то упорно одлаже. У питању је највеће јавно предузеће и зато последице његовог лошег пословања могу бити најопасније по буџет. Уместо да реструктурирање овог предузећа буде пажљиво припремљено, Фискална стратегија од будућих мера наводи само најављује оптимизацију броја запослених у предузећу до 2019. године (што није ново) и затварање појединих термоелектрана. До краја 2016. очекује се смањење броја запослених за око 1.900 људи, што је релативно мало, нарочито зато што се у целости базира на добровољном одласку запослених који испуњавају један од услова за пензију (нема систематизације радних места), уз великодушне отпремнине. Уз то, пошто је смањење броја запослених засновано на принципу добровољности, постоји ризик да су неки од њих потребни за функционисање предузећа, па је могуће да ће уследити ангажовање нових радника уместо оних који су отишли уз отпремнине. Такође, даље приближавање слободном тржишту електричне енергије морало би да донесе нова повећања регулисаних цена и у 2017. години, а вероватно и касније (преко пораста из 2015. и 2016), а Фискална стратегија не најављује ништа у том погледу. Надаље, највећи расход овог предузећа, маса зарада, повећан је у 2015. години, а затим, по свему судећи, задржан на том нивоу⁷⁷ и то додатно оптерећује пословање ЕПС-а. У плановима ЕПС-а најављује се искључивање појединих неефикасних термоелектрана из процеса производње у 2017. години (Фискална стратегија само наводи да ће се поједине електране искључивати, а не прецизира које, нити даје рокове) и то ће бити једна мера по којој ће се мерити њихова решеност да се реформишу.⁷⁸

Главни проблеми ЕПС-а су структурне природе, па профит или повећана ликвидност у једној години не показују обавезно да су проблеми превазиђени а ризици отклоњени. ЕПС има акумулирани губитак од 1 млрд евра, а забележени профит у једној или неколико година мора се разматрати у контексту задужености, инвестирања и других аспеката пословања. Додатно и веома важно, прошлогодишњи профит ЕПС-а (у 2015.) добрим делом је почивао на књиговодственом смањењу расхода, а не на правим резултатима (реформисаног) пословања (склапање репрограма са нередовним платишама књиговодствено је умањило расходе и повећало профит). ЕПС-ове инвестиције годинама уназад су биле мање од амортизације, што значи да предузеће није одржавало своје постојеће капацитете, уместо да их повећава. Премда су инвестиције биле недовољне, дуг ЕПС-а је порастао од 2009. до 2015. два пута и сада је већ премашио 1,1 млрд евра. Свакако је добро то што је ЕПС изузетно ликвидан у 2016. (како се објављивало у јавности), али и то би лако могла бити последица мањка инвестиција или повећања задужења и тек ће анализе на основу финансијских извештаја показати укупно стање предузећа. Фискални савет сматра да је предуслов за успешно пословање ЕПС-а решавање структурних проблема овог предузећа која се односе на смањење трошкова зарада (вишак запослених и плате), побољшање наплате, смањење техничких губитака, затварање нерентабилних целина и повећање

⁷⁷ Извор: РЗС, плате у сектору *Снабдевање електричном енергијом, гасом, паром и климатизација* и сектору *Експлоатација угља*. О повећању плата у ЕПС-у писали смо најдетаљније у извештају из септембра 2016. године *Анализа текућих фискалних кретања и очекивано извршење буџета у 2016. години*, поглавље 6.

⁷⁸ У извештају ЕПС-а наводи се да су у питању: ТЕ ТО Зрењанин, ТЕ ТО Сремска Митровица и ТЕ Колубара А1 и А2. Извештај ЕПС-а:

<http://www.eps.rs/SiteAssets/Lists/Sitemap/EditForm/01%20Godisnji%20program%20poslovanja%20EPS%20grupe%202016%20FEBRUAR.pdf>

инвестиција. Због тога ће опипљив напредак у решавању ових проблема бити најбољи индикатор успешног пословања овог предузећа.

5.2.3. Железнице Србије

Железнице Србије напредовале су у спровођењу појединих реформских мера, што даје наду да ће се прећи и преостали велики део реформског пута. Железнице Србије су предузеће које добија највеће субвенције у земљи (око 100 млн евра), а уједно има различите проблеме у пословању. Како би се проблеми овог предузећа ставили под контролу, пословање унапредило, а буџет растеретио непотребних трошкова, Железнице су отпочеле са реформама током 2015. године. Од тада је направљен добар реформски (јаван) план и он се у начелу спроводи, премда уз одређена кашњења. Железнице су формално подељене на четири предузећа средином 2015. године – предузеће за превоз путника, превоз робе, управљање инфраструктуром и четврто предузеће – а током 2016. подељени су укупна имовина и дугови између новонасталих предузећа, чиме су отклоњени неки нерешени проблеми из 2015. године. Промењен је основ за добијање субвенција тако да се подстиче већа ефикасност (субвенције се везују за пређене путничке километре, квалитет пруга, капацитет мреже, безбедност итд.), а предузеће за превоз робе не добија субвенције од како је подела извршена. Железницама предстоји осетна рационализација броја запослених и ту су први рокови већ пробијени. Међутим, направљени су планови систематизације и очекује се да процес рационализације отпочне. Затворено је око 400 км пруга које се нису користиле, а очекује се да се исто толико затвори у 2017. години. Проблеми са чијим решавањем тек треба да се отпочне јесу прениске цене железничког саобраћаја и незадовољавајући степен наплате.

Иако уз кашњење, током 2016. године требало би да отпочне процес рационализације прекобројних радника. Најављено је да би у 2016. години предузеће требало да буде растерећеније за 3.000 запослених (од нешто преко 6.000 колико би требало да изнесе рационализација до 2020), што је око шестина укупно запослених. Мана је што запослени одлазе највећим делом добровољно, па може да се догоди да оду и потребни, искусни радници. С друге стране, систематизације радних места које ће утврдити ко је вишак а ко није, већ су израђене и усвојене у договору са синдикатима, што је огроман и важан корак. Из надлежног министарства долазе најаве да ће се свођење броја запослених на оптимум убудуће (након таласа добровољног одласка) вршити у складу са систематизацијом, како се не би догодило да из предузећа одлазе и људи који су потребни и чија би места касније морала да се попуне. На пример, познато је да у предузећу нема сувишних машиновођа, па они не би требало да одлазе. Процес рационализације требало је да отпочне већ у првој половини ове године, али до тога није дошло. Из тог разлога субвенције железници биће веће од првобитног плана за око 1 млрд динара (јер су сви радници примали плату током целе године, уместо да тај број током године опада). Међутим, пошто је у питању осетљив процес, а важан предуслов је испуњен (постојање систематизација), сматрамо да се сада треба фокусирати на то да се што пажљивије спроведе.

До затварања нерентабилних пруга требало би да дође током 2017, а око половина пруга предвиђених за затварање већ је затворено (око 430 км). Крајњи рок за затварање око 800 км непрофитабилних линија јесте крај 2017. године. Већ у 2016. затворено је око 430 км пруга које нису биле у употреби преко двадесет година, а ипак су наметале одређене трошкове (порези на земљиште и објекте који се не користе). Такође, очекује се затварање пруга на око додатних 400 км линија током 2017. године, што је у складу са планом. По најавама које долазе из Министарства

саобраћаја, ранији проблеми са затварањем пруга (отпори локалних власти) савладани су и очекује се успешна имплементација ове мере.

То јесу велики, али не и сви проблеми Железница – преостало је да се отпочне са решавањем проблема ниских цена и недовољне наплате. У погледу ових проблема за сада нема нових реформских корака, а ту лежи осетан простор за раст прихода. Некономски ниске цене важе у путничком саобраћају, а и у превозу робе, мада је у превозу робе ситуација боља (цене су ближе тржишним). У путничком саобраћају политика цена није мењана од 2010. године и оне су тренутно прениске за задовољавање основних економских перформанси предузећа. План реформе Железница предвиђа редефинисање ценовне политике у периоду до 2020. године. Забрињава, међутим, то што из Железница јесте било захтева за растом цена, али они нису одобрени. Уз ниске цене, проблем за Железнице јесу и бројне повластице на основу којих се цена практично додатно смањује. Такође, наплата услуга није на задовољавајућем нивоу, како у путничком, тако и у робном транспорту (мада је и овде ситуација с робним транспортом нешто боља). План реформи не предвиђа конкретне системске мере ни рокове за решавање ових изазова (најављују се интензивније провере карата и већи број контролних пунктова, али без прецизирања рокова и начина спровођења ових мера) и сада је потребно да се напори усмере и у правцу решавања овог проблема.

5.3. ОЦЕНА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

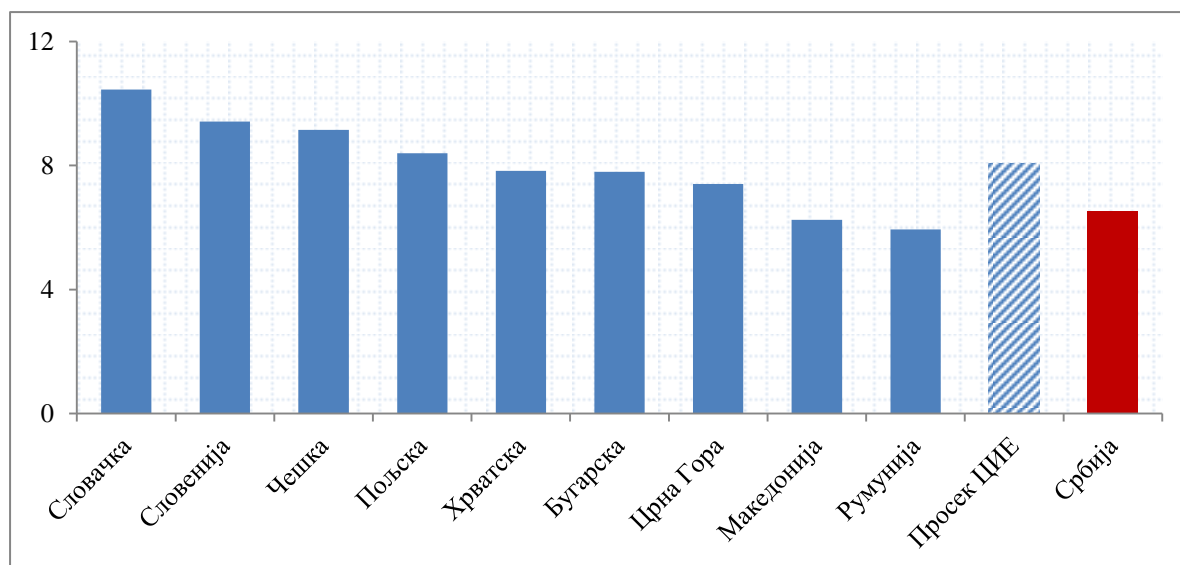
План Владе из Фискалне стратегије не предвиђа довољно кредибилне мере за успешну реформу јавне управе у средњем року. Проблеми превеликог броја запослених, њихове лоше структуре и неправедног система зарада у државном сектору одавно су препознати, а њихово решавање Влада годинама убраја у кључне реформске приоритете још од краја 2013. године. Мало тога је, међутим, у претходним годинама заиста и урађено – многе најављиване мере постепено су одлагане, а дубинске реформе кључних сектора (пре свега образовања и здравства) изостајале су. Тако се готово у потпуности одустало од циљане рационализације броја запослених, што је у основи требало да буде први и водећи правац реформе јавне управе. Број запослених само је незнатно смањен, а пробијани су и иницијално постављени рокови (при доношењу и спровођењу Уредбе о максималном броју запослених у јавном сектору и сл.). Већи проблем је, међутим, то што се запосленост од краја 2014. године континуирано смањивала на најмање пожељан начин, тј. искључиво услед пензионисања и исплате стимулативних отпремнина, док су циљана отпуштања прекобројних изостала. Као други правац реформе јавне управе најављивана је реформа система плата (платних разреда), чије се спровођење такође одвијало знатно спорије од плана. Није, наиме, остварен очекиван напредак у погледу транспарентности система вредновања послова у државном сектору, а неке нове *ad hoc* мере, попут селективног повећања плата у неким секторима (с почетка 2016. а потом и 2017. године), додатно подривају правичност постојећег система плата. Фискални савет је недавно оценио досадашњи успех у спровођењу реформе јавне управе,⁷⁹ а сада је у фокусу средњорочна перспектива ове реформе. Већина основних проблема препозната је у Фискалној стратегији за 2017-2019, али овај документ не предвиђа довољно кредибилне мере које би омогућиле њихово отклањање. Штавише, постоји ризик да задржавање постојећих

⁷⁹ Видети поглавље „Оцена спроведене рационализације и других реформи јавне управе“ у оквиру извештаја „Оцена фискалних кретања и структурних реформи у 2016. години“, из новембра 2016. године.

механизма реформисања јавне управе у наредним годинама доведе до смањења њене ефикасности и погоршања квалитета и доступности јавних услуга.

Лоше је, и потенцијално опасно, то што се планира да забрана запошљавања (до краја 2017.) буде једина мера рационализације запослености у сектору државе. Србија, супротно уверењу јавности, не одступа значајно од стандарда у земљама Централне и Источне Европе када је у питању укупан број запослених у сектору државе. Штавише, упоредне анализе показују да је број запослених у државном сектору у Србији (у односу на број становника) међу најнижим у односу на земље из окружења (вид. Графикон 4). Број запослених у сектору државе⁸⁰ у Србији на 100 становника тренутно је мањи од 7, док регионални просек износи од 7 до 8 запослених на 100 становника. Због тога би свако даље смањење запослености без завршетка организационих планова, секторских анализа и планова рационализације мреже школа и болница било непожељно. Међутим, Фискалном стратегијом планирано је да се замрзавање запошљавања (уз ниску стопу замене од 5:1) продужи до краја 2017. године, што значи да се и у наредној години планира наставак стихијског одласка запослених из сектора државе – по основу природног одласка у пензију и одласка (добрим делом) најквалификованијег кадра уз стимулативне отпремнине. То се може показати веома опасним, имајући у виду да би овај стихијски процес врло брзо оптеретио функционисање јавне управе, угрожавајући доступност и квалитет пружених услуга. Поједине анализе позивају на додатни опрез,⁸¹ указујући на то да важни сектори – образовање и здравство, већ сада имају изразито лошу структуру запослености, па би ограничена стопа замене пензионисаних радника у њима била још штетнија. Тако, на пример, у школама постоји мањак наставника математике и физике, а у болницама дефицит лекара специјалиста и хирурга заједно с вишком немедицинског особља.

Графикон 4. Број запослених у јавној администрацији, школству и здравству, одбрани и социјалној заштити на 100 становника у 2015, по земљама



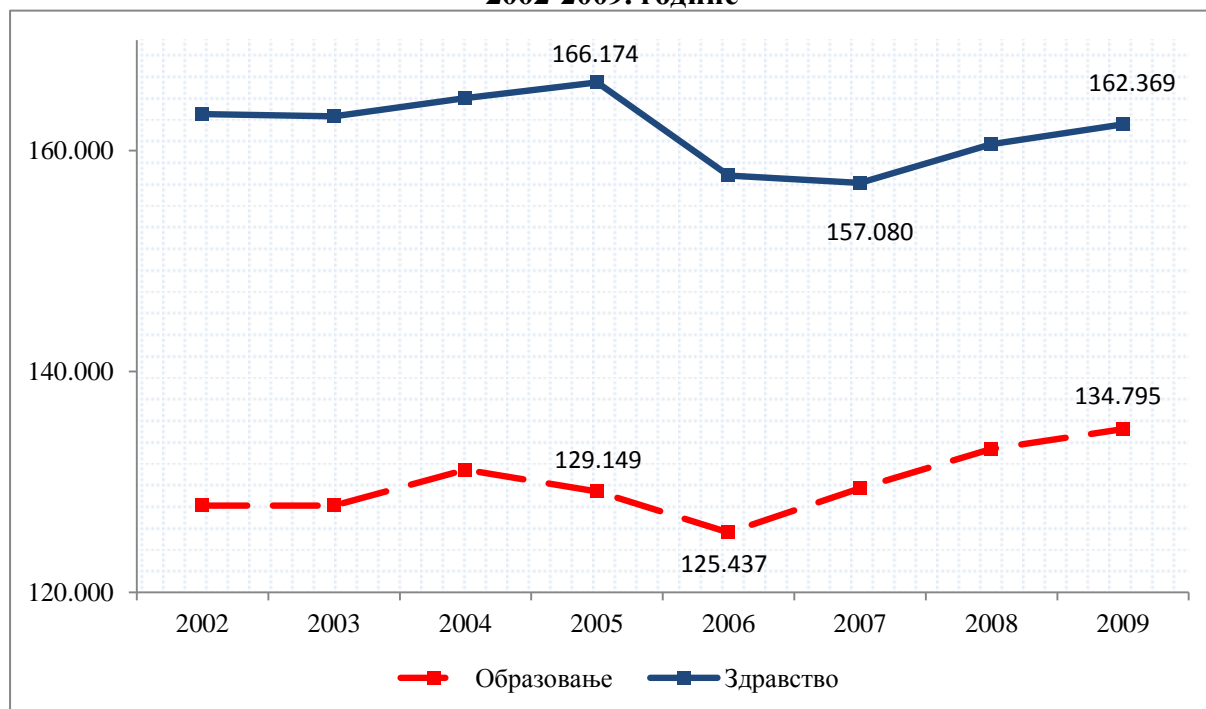
Извор: Подаци за Србију (РЗС), за Црну Гору (MONSTAT), за остале земље (Eurostat)

⁸⁰ Користили смо податке о броју запослених у сектору јавне управе и администрације, образовања и здравства – који су иначе највећим делом сектору државе.

⁸¹ Позициони документ Министарства државне управе и локалне самоуправе „Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто?“, објављен маја 2015. године.

Даље смањивање запослености у сектору државе у одсуству организационих планова и секторских анализа врло брзо се може показати контрапродуктивним. Није први пут да се број запослених у јавном сектору смањује стихијски и у одсуству секторских анализа. Подсећамо, 2005. и 2006. године је, пред сам завршетак тадашњег аранжмана с ММФ-ом (који је трајао до фебруара 2006. године) а с циљем уклапања у планиране фискалне оквире, дошло до драстичног смањења броја запослених у општој држави – углавном по основу пензионисања али и одласка најквалитетнијег кадра уз стимулативне отпремнине. Тиме не само да није решен проблем лоше структуре запослености, већ су додатно урушени људски и оперативни капацитети кључних државних сектора, па су стихијски упражњена места врло брзо морала бити попуњена. Добра илустрација лоших ефеката непланског смањења запослености јесте сектор образовања: почевши од 2004. године све до 2006. (када је формално и окончан тадашњи аранжман с ММФ-ом) број запослених драстично је смањен и то у целости по основу природног одлива и одласака наставника свих профила уз стимулативне отпремнине. Већ у наредној години, након што је аранжман престао да важи, читав процес се преокренуо – од 2007. број запослених почео је да расте, да би на крају 2008. године радило и више људи него пре отпочињања процеса рационализације (вид. Графикон 5). Слични трендови забележени су и у осталим важним државним секторима, попут здравства (премда је одлив запослених у овом сектору отпочео годину касније него у образовању). Последњи талас рационализације (2014-2016) био је стихијски а чини се да се понављају грешке из претходних неуспелих епизода – одлив запослених остварен је стихијски и по истом принципу као 2004-2006, услед чега ће се, већ након укидања забране запошљавања на крају 2017, јавити снажан притисак за поновним попуњавањем „на силу“ упражњених радних места. У недостатку припремљених систематизација, то би се готово извесно претворило у неконтролисани процес, чиме би досадашње благе уштеде од смањења броја запослених биле поништене.

Графикон 5. Кретање броја запослених у различитим деловима државе, у периоду 2002-2009. године



Извор: Подаци РЗС (Статистички годишњак 2005, 2007. и 2009. годину)

Реформа јавне управе односи се, осим рационализације, и на унапређење система плата у јавном сектору. Првобитни планови Владе подразумевали су да се, паралелно са спровођењем рационализације броја запослених, изврши и реформа 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 са закашњењем, усвајање кровног Закона о платама у јавном сектору почетком 2016. наговестило је да ће у предстојећих неколико година бити интензивирани напори на успостављању правилнијег и транспарентнијег вредновања послова у јавном сектору. Новоусвојени Закон о платама сам по себи није донео драстичне промене у односу на пређашњи систем,⁸² али је поставио платформу на коју би требало да се надовежу бројни други закони чије је усвајање планирано у фазама (све до краја 2017. године). Њиме је, дакле, постављен само општи оквир, а сви специфични сегменти процеса вредновања послова (висина плате у појединачним секторима јавне управе, вредност корективног коефицијента итд.) требало би тек накнадно да се уреде у годинама које следе. Због тога су први ефекти започете реформе система плата очекивани тек у 2018. години, након што се сви акти усвоје и међусобно усагласе.

Основни оперативни предуслови за смислену реформу система плата у јавном сектору нису испуњени. У претходне две године, у области уређења система плата направљен је одређени институционални помак. Поред усвајања поменутог кровног закона, усвојено је и неколико комплементарних подзаконских аката, попут Уредбе о шифрарнику радних места, Закона о регистру запослених и др. С друге стране, чини се да у неким другим важним аспектима постоје озбиљни застоји, услед чега ће реформа система плата вероватно пробити планирани рок (почетак 2018. године). *Прво*, и даље није усвојен Општи каталог радних места у јавном сектору (већ дуже од годину дана је у фази нацрта), без кога није могуће систематично праћење исплаћених зарада нити се може извршити класификација радних места. *Друго*, иако је усвојен Закон о регистру запослених, чини се да он у пракси не функционише ни изблиза како је планирано. Наиме, последњи објављени преглед броја запослених и припадајућих плата (интернет страница Министарства финансија) односи се на јун 2015. године, а још већи проблем од неажурности јесте његова непотпуност (нису обухваћени сви буџетски корисници). *Треће*, Закон о платама садржи низ одредби који корисницима јавних средстава оставља одређени степен аутономије да посебним прописима, законима, колективним уговорима и слично одређују висину плата и накнада мимо кровног законског оквира. Због свега побројаног, сматрамо да усвојени закони и подзаконски акти нису довољан услов за успостављање правичног и транспарентног система плата.

Планови реформе система плата оличени у Фискалној стратегији нису довољно јасни и уверљиви. У Фискалној стратегији за 2017-2019. наведено је да ће „*успостављање новог система плата у сектору државе*“ заједно с даљом рационализацијом броја запослених бити основна полуга за свођење масе плата у општој држави на одржив ниво. Ипак, овим документом нису предвиђене конкретне мере чијом би се применом то могло постићи у предстојеће три године, већ се очекивања базирају углавном на пренесеним ефектима раније усвојених законских измена до којих је дошло током 2015. и 2016. године (о којима је већ било речи). Тако

⁸² У најкраћем, кључна новина коју је поменути Закон донео је увођење јединствене основе за обрачун плата за све запослене у јавном сектору (која ће помножена с припадајућим коефицијентом дати укупан износ плате). Закон је, притом, предвидео да се ова промена деси у оквиру тренутног нивоа зарада, што значи да његово усвајање заправо не доноси никакве буџетске уштеде (а ни трошкове).

се, на пример, наводи да ће Закон о регистру омогућити прецизно утврђивање броја запослених (у свим буџетским корисницима) и решавање свих недоумица у погледу укупног броја радника у држави. Међутим, већ је било речи о томе да се Регистар не ажурира редовно (практично већ дуже од године) и да не обухвата све кориснике јавних средстава. Такође, и даље није направљена листа институција које чине сектор опште државе – што би у суштини требало да буде полазиште за било који наредни корак реформе јавне управе. Даље, планирано је да кровни Закон о платама буде основ за правично одређивање зарада свим запосленима, премда остаје нејасно на који начин се то планира постићи; с једне стране, и сам Закон (ко што смо већ поменули) оставља појединим буџетским корисницима довољно аутономије да сами уређују ниво плата, а, с друге, селективно повећање плата у јавном сектору од почетка 2017. године додатно подрива правичност и транспарентност, будући да без утемељења на функционалним анализама фаворизује само неке групе радника (нпр. ИТ стручњак у Пореској управи неће добити повећање, док запослени на упоредивој позицији у полицији или војсци хоће). На крају, поменућемо да у Србији и даље постоји веома изражена компресија зарада, односно мала разлика између плата неквалификованих и висококвалификованих радника (на штету висококвалификованих). То је, наиме, један од важних проблема које Фискална стратегија уопште није препознала. 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, ни у наредним годинама по свој прилици неће бити отклоњена опасност да (добровољно) напуштају јавни сектор.

Фискални савет предлаже предузимање неколико корака чије би спровођење омогућило успешно окончање реформе јавне управе у средњем року. Упркос томе што тренутно не постоји горућа потреба за уштедама од реформисања јавне управе, сматрамо да њено спровођење мора да буде приоритет Владе у предстојећем периоду. Умерено смањење броја запослених уз истовремено унапређење ефикасности државе у средњем року изазован је и веома тежак задатак. Фискална стратегија препознаје већину кључних проблема у функционисању државног сектора и наглашава потребу за реформом – и то је добро. Међутим, забрињава то што овај документ не садржи конкретне кораке који ће с тим циљем бити предузети у наредних неколико година и тако исход читавог процеса чини неизвесним. Могуће су различите мере које је потребно предузети с циљем да реформа јавне управе буде у функцији повећања ефикасности државе. *Прво*, потребно је у што краћем року (до средине 2017) завршити прецизне секторске/функционалне анализе и израдити поуздане систематизације, јер је то једини начин да прелазак у сваку наредну фазу реформе буде могућ и смислен. *Друго*, потребно је на основу тога формулисати јасан оперативан план рационализације с чијим би се спровођењем почело већ у другој половини 2017. и завршило до краја 2019. године. *Треће*, сматрамо да је неопходно да се, паралелно са спровођењем читавог процеса, редовно извештава о проблемима у пракси, тј. о уским грлима која ограничавају даљу реформу. Пожељно је навођење разлога због којих се каснило са усвајањем појединих законских одредби (нпр. Уредбе о максималном броју запослених, систематизација у неким секторима), затим конкретних проблема због којих одређени сегменти и даље немају пуну функционалност (попут Централног регистра запослених) и одговора на бројна друга питања (зашто и даље није завршен Каталог радних места и сл). *Четврто*, сви планови, посебно они који се односе на осетљиве и политички тешко спроводљиве мере попут смањења броја запослених, оптимизације мреже школа, морали би да буду кредибилни и транспарентни. Једино на тај начин би се елиминисала потреба за исхитреним и *ad hoc* мерама, а јавност уверила

да Влада, за разлику од ранијих неуспелих покушаја, овога пута стратешки и опрезно приступа реформисању јавне управе.

Да би се избегло понављање грешака из прошлости, потребно је што пре отпочети реформу највећих државних система – пре свега здравства и просвете. Ради се о секторима који запошљавају највећи број људи (готово половину укупног броја радника у држави) и генеришу највеће трошкове рада, а постоје бројни структурни и функционални проблеми који овај захват чине изазовним и захтевним. Емпиријска истраживања показују да је реформа ових система кључни предуслов за стабилан дугорочни раст и развој посебно у земљама у развоју,⁸³ а ова теза добија посебно на значају у Србији будући да је квалитет услуга које ови сектори становништву пружају веома низак и да по том основу озбиљно заостајемо за земљама окружења. Додатно, ови сектори у Србији имају бројне функционалне и структурне недостатке, као што су нерационална мрежа школа, лош распоред и структура просветних радника (посебно у руралним подручјима) а са сличним проблемима суочава се и сектор здравствене заштите. Реформе ових сектора би као један од исхода требало би да имају јасно дефинисан број и структуру потребних радника, што би спречило претеран и неоправдан раст запослености након укидања забране запошљавања.

⁸³ ММФ (2016), Central, Eastern and Southeastern Europe: How to Get Back on the Fast Track, Regional Economic Issues, из маја 2016. године