



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2016. ГОДИНУ И ПРОБЛЕМИ У СПРОВОЂЕЊУ СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ

Резиме

Фискална консолидација и реформе јавног сектора заустављају се пре времена, док главни циљеви још увек нису остварени. Србија је пре две године била пред избијањем кризе јавног дуга. Да би то предупредила, Влада је пред собом имала три главна задатка: 1) умањење огромног фискалног дефицита, 2) реформисање неуспешних јавних предузећа и 3) решавање судбине предузећа у приватизацији. Почетком 2015. године склопљен је и аранжман са ММФ-ом, који је обезбедио додатну стручну помоћ у испуњењу ових задатака, али и неопходан кредибилитет код инвеститора. Сумирајући остварено до овог тренутка, када је најављено поновно расписивање парламентарних избора, оцењујемо да је успех био, у најбољем случају, половичан. Најдаље се одмакло у умањењу фискалног дефицита и то пре свега захваљујући неопходном и неизбежном смањењу пензија и плата у јавном сектору. Дефицит више није огроман, смањен је са 6,6% БДП-а из 2014. на 3,7% БДП-а у 2015, али је још увек неодржив јер не зауставља растући јавни дуг, међу највећим је у Европи и, што је веома важно, није могуће да се значајно умањи без нових тешких и непопуларних мера. На први поглед решавање судбине предузећа у приватизацији делује импресивно – посматрано по броју предузећа, статус већине је током 2015. решен. Међутим, то су углавном била предузећа са мањим бројем запослених, у којима су се приватизација или стечај могли лакше спровести. Око две трећине запослених остало је у предузећима с нерешеним статусом, тако да и ту највећи изазови тек предстоје. У реформи јавних предузећа направљен је најмањи помак. Значајније се одмакло једино у Железницама, међутим и њихово реформисање успорено је чим се дошло до првих болних мера (отпуштање прекобројних). У реформисању преостала два јавна предузећа која имају највеће проблеме у пословању, ЕПС-а и Србијагаса, није се одмакло даље од „козметичких“ промена и сада се већ с правом може поставити питање да ли држава уопште има довољну контролу над њиховим пословањем. Узимајући све наведено у обзир, опасност од избијања кризе јавног дуга у претходне две године јесте привремено одложена, али не и избегнута, па ће фискална консолидација и даље реформе јавног сектора морати да остану приоритет и наредне Владе – којој ће заправо допасти и највећи изазови њиховог спровођења.

План Владе оличен у Фискалној стратегији није довољно добар и уверљив програм за оздрављење јавних финансија. Главне мере за смањење фискалног дефицита које предвиђа Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину (Стратегија) су рационализација броја запослених у општој држави и замрзавање пензија и плата у јавном сектору. Међутим, већ у време писања Стратегије било је извесно да се неће остварити све планиране уштеде од рационализације.

Такође, након одмрзавања пензија и највећег дела зарада запослених у општој држави крајем 2015. године, растући притисци за њихово ново повећање, па и последње најаве из Владе, чине и другу кључну меру из Стратегије крајње неизвесном. Реформе великих јавних предузећа, које су тренутно једнако важан, ако не и важнији, део економске политике за избегавање кризе јавног дуга, поменуте су само начелно – без конкретног плана и чврстих рокова за решавање њихових највећих проблема (вишак запослених, ниска наплативост услуга, неодговарајуће цене и бројне друге нерационалности). Стратегија некритички прихвата планове према којима ће се сви проблеми и статус предузећа у приватизацији решити у првој половини 2016. без фискалних трошкова, премда је готово немогуће да се то и деси, макар за најпроблематичнија од њих (РТБ Бор и Ресавица). На крају, оцењујемо да је недовољно пажње посвећено мерама и реформама које могу да надоместе нека од нереалистичних очекивања из Стратегије – попут, на пример, реформе Пореске управе. Дакле, Стратегија има одговарајуће начелне циљеве снажног умањења дефицита и ширег реформисања јавног сектора, али: 1) остварење тих циљева почива на неуверљивим мерама и плановима реформи и 2) нису понуђене алтернативне мере у случају да нека од планираних мера и реформи подбаци (што сматрамо готово извесним). Због тога Фискалну стратегију оцењујемо као неуверљив и неодговарајући стратешки документ за решавање фискалних и реформских изазова који се налазе пред Србијом у наредним годинама.

Фискални савет препоручује одлучно реформисање ЕПС-а и Србијагаса, без одлагања решавање судбине највећег броја преосталих предузећа у приватизацији, реформу Пореске управе и враћање на политику замрзнутих плата и пензија. Ово су кључне мере које се морају спроводити у 2016. (неке и у наредним годинама) како се не би урушио започети процес фискалне консолидације и Србија вратила у опасну зону у којој прети избијање кризе јавног дуга – а Фискална стратегија их не препознаје на исправан начин.

- *ЕПС* је током 2015. извршио одређене организационе промене и добио је (мањи део) од летошњег повећања цене струје, али оно је, по свему судећи, потрошено на повећање зарада запослених, а не унапређење перформанси предузећа. У исто време, задуженост овог предузећа наставља да расте и, уколико се нешто брзо и значајно не промени, враћање тих дугова врло лако може пасти на терет државе (као код Србијагаса). Главни проблеми ЕПС-а знају се одавно и крајње је време да се почну одлучно решавати: превелики трошкови запослених (вишак запослених и високе плате); недовољна наплативост; велики технички губици и крађе; застареле, нерационалне и еколошки неодговарајуће целине у систему; ниска цена струје.
- *Србијагас* је добио предах током 2015. године због историјски ниске цене гаса која му је омогућила да привремено послује профитабилније, али тај предах није искоришћен да се реши неки од његових највећих проблема – чак још увек до краја није изведена ни релативно безболна статусна промена предузећа у складу са директивама ЕУ. Ово предузеће мора да изађе из власништва у неуспешним предузећима из делатности којом се не бави (дужници за гас чији је дуг конвертован у капитал: Азотара, МСК и др.), а такође да прекине да испоручује гас предузећима која га не плаћају уредно (Стаклара Параћин нпр).
- Од преосталог броја од око 55.000 запослених у *предузећима која су још увек у приватизацији* мало је вероватно да ће се наћи решење за предузећа која запошљавају око 15.000-20.000 радника током 2016. године (РТБ Бор, Ресавица, запослени на Косову и др.). Међутим, мора се напokon разрешити статус

преосталих предузећа која запошљавају око 35.000 људи (Железара Смедерево, Симпо, Галеника, Азотара и др.).

- Процењује се да би сузбијање сиве економије могло у средњем року да донесе око 1% БДП-а повећања јавних прихода, што је приближно планираном износу уштеда услед рационализације броја запослених у општој држави (која се неће десити по плану). За ово побољшање наплате пресудна ће бити *реформа Пореске управе* за коју већ постоји добар и детаљан план, а чије се пуно спровођење одлаже већ готово две године.
- На крају, *замрзавање пензија и плата* у јавном сектору тренутно нема алтернативу (осим можда економски инфериорнијег повећања ПДВ-а) и Влада би морала да буде доследна у спровођењу ове мере.

План Владе из Фискалне стратегије не предвиђа довољно кредибилне и снажне мере за заустављање раста јавног дуга у односу на БДП у средњем року. План из Фискалне стратегије је да се дефицит државе смањи до 2018. године на 1,8% БДП-а са 3,7% БДП-а колико је остварено у 2015. години и тај циљ је начелно добар. Да би се остварило планирано умањење дефицита до 2018. године потребне су уштеде у наредне три године од око 2,3% БДП-а. Те уштеде су нешто веће, јер „прави“ дефицит са којим се улази у 2016. годину није остварених 3,7% БДП-а, већ је већи и износи преко 4% БДП-а. Наиме, један део смањења дефицита у 2015. је привремен (ниско извршење јавних инвестиција, мања исплата отпремнина због кашњења у спровођењу рационализације запослених у општој држави и решавању судбине предузећа у приватизацији, али и ванредно велике уплате јавних предузећа у буџет). Фискалном стратегијом планирано је да се све потребне уштеде до 2018. остваре готово искључиво на страни јавних расхода, а не на страни јавних прихода, и да главне мере за њихово остварење буду: рационализација броја запослених, замрзавање пензија и плата у јавном сектору и смањење субвенција. Фискални савет међутим оцењује да мере нису довољно добро припремљене (субвенције), нису кредибилне (замрзавање плата и пензија) и нису изводљиве (рационализација). Уз то, у пројекцијама расхода не предвиђају се, већ готово извесни, додатни трошкови буџета (враћање гарантованог дуга РТБ Бора нпр). Због тога сматрамо да се дефицит државе с планом предоченим у Фискалној стратегији може смањити до 2018. тек за око 0,5% БДП-а уместо планираних 2,3% БДП-а. То би значило да ће фискални дефицит остати на нивоу од око 3,5% БДП-а који је превисок – јер не зауставља раст учешћа јавног дуга у односу на БДП и Србију приближава избијању кризе јавног дуга.

Спровођење структурних реформи најрањивији је део фискалне консолидације и то прети да угрози читав процес оздрављења јавних финансија. Започета фискална консолидација грубо се може поделити на две фазе. У првој, током 2015, она је почивала на административним мерама које у кратком року имају велики утицај на фискални дефицит, попут умањења пензија и плата у јавном сектору и, у мањој мери, увођења акцизе на струју. Повољна околност из 2015. била је и то што су се фокусираним акцијама на сузбијању сиве економије (дуван, нафта) обезбедила додатна средства да се прва година консолидације заврши и нешто успешније него што је првобитно било планирано. Међутим, краткорочне мере исцрпљене су током 2015. године, па би даље смањивање дефицита морало да почива на уштедама од структурних реформи и то уједно представља другу (и пресудну) фазу фискалне консолидације. Једна од најважнијих планираних реформи, рационализација броја запослених у општој држави, од почетка је била осуђена на неуспех и о томе је Фискални савет дао своје мишљење још у 2014. години. Током 2015. године потврдило се да је планирано умањење броја запослених у општој држави нереално, јер се број запослених тек незнатно умањио и то не по основу отпуштања прекобројних, већ

природног одлива – одласка запослених у пензију уз мању стопу замене. Додатну потврду да овај процес неће тећи по плану даје и то што се није спровело ни отпуштање око 9.000 прекобројних планирано за децембар 2015. године и јануар 2016. године. Процењујемо да је највећи домет планиране рационализације – смањење броја запослених за тек око половину од првобитно планираног броја (35.000–40.000 уместо планираних 75.000), а вероватно је и то оптимистична процена. Од рационализације броја запослених још битнија и критичнија реформа за оздрављење јавних финансија је реформа државних и јавних предузећа – а она такође касни. Тој реформи, односно скупу мера, које се односе на државна и јавна предузећа, посвећен је и највећи део овог извештаја Фискалног савета.

Растући трошкови предузећа у приватизацији постали су неиздржив терет за јавне финансије и решавање њихове судбине у што краћем року је неопходно. Цена бакра јесте нагло пала у претходних годину дана, али то никако не може бити оправдање за катастрофалне пословне резултате *РТБ Бора*. *Прво*, цена бакра од око 4,500 долара за тону, колико сад износи, уопште није историјски толико ниска, заправо историјски преседан је била цена од 9.000 долара за тону од пре неколико година, а садашња цена је релативно уобичајена кад гледамо дужи временски интервал. *Друго*, РТБ Бор је и са историјски највишом ценом бакра пословао неуспешно – дуг овог предузећа нарастао је на преко милијарду евра до краја 2014. године (тај дуг РТБ Бор не може да врати, па ће део терета сигурно пасти на државу); а његово лоше пословање је и са високом ценом бакра, као и сада, било огроман трошак за државу и јавна предузећа, јер нису враћена огромна средства добијена од Фонда за развој (око 200 млн евра), предузеће годинама није уредно плаћало порезе, струју, услуге железничког превоза, енергенте. Као илустрација неуспешног пословања *Ресавице* можда најбоље може послужити следећи пример: у јавности се (оправдано) поставља питање о исплативости великих субвенција које држава одобрава страним инвеститорима, а које износе и до 10.000 евра по радном месту. Међутим, прилично незапажено пролази податак да држава већ дужи временски период даје субвенције из буџета од око 10.000 евра по запосленом у *Ресавици* – сваке године (о чему је Фискални савет већ раније писао). Дуг *Петрохемије* према НИС-у који је порастао на око 85 млн евра држава ће вероватно платити из буџета током 2016. године, а дуговања овог предузећа према Србијагасу вероватно никада неће бити наплаћена. *Железара Смедерево* је некако преживела годину, између осталог и захваљујући кредиту Фонда за развој од преко 100 млн евра који је добила у децембру 2014. године. Држава већ неко време враћа банкарске кредите *Галенике* које ово предузеће није у стању да враћа. *Симпо* је вишедеценијски губиташ који сво то време опстаје захваљујући, мање или више видљивој, државној подршци. Сви ти трошкови неуспешних државних предузећа су огромни, не би могла да их поднесе ни много богатија држава од Србије, а не би ни требало да их подноси.

Током 2015. решена је око трећина проблема, а највећи изазови тек следе. Фискални савет снажно подржава напоре Владе да трајно реши судбину предузећа у приватизацији – а то значи да се предузећа приватизују (у целини, или они делови предузећа који имају тржишну перспективу), или да оду у стечај. Током 2015. овај процес је нешто одлучније почео, али остварени успех није ни изблиза онолики коликим се представља у јавности. Број предузећа чији је статус решен јесте велики, али најпроблематичнија међу њима, са највећим бројем запослених и највећим негативним фискалним импликацијама, још увек су у државном власништву. Статус ниједног предузећа поменутог у претходном пасусу још увек није решен, а таквих примера има још много. Најбољу меру тога колико се одмакло у процесу решавања судбине предузећа у приватизацију, сматрамо, даје број запослених. На почетку 2015.

године у предузећима у приватизацији радило је око 80.000 запослених, а на крају године преостало је још око 55.000. То значи да је током 2015. године решена приближно трећина проблема, а две трећине, најтеже за решавање, пребачене су за 2016. годину.

Добар циљ за 2016. годину би био да се реши статус предузећа у приватизацији која запошљавају око 35.000 запослених. Већ сада је постало извесно да држава нема намеру да током 2016. трајно реши судбину два најпроблематичнија предузећа у приватизацији – РТБ Бора и Ресавице. Такође, постоје примери и неких других, специфичних, предузећа чије се решавање не може очекивати у кратком року (предузећа на Косову и Метохији нпр). Међутим, постојање неколицине изузетака не може бити изговор да се током 2016. одустане од решавања статуса преосталих предузећа. Због тога сматрамо да би добар циљ за 2016. годину могао да буде да се реши статус предузећа у приватизацији која запошљавају око 35.000 запослених и у складу са тим ћемо оцењивати успех овог процеса током 2016. На крају овог прегледа процеса приватизације, посебно истичемо опасну праксу да се проблеми само привидно решавају – на пример повезивањем неуспешних предузећа са наменском индустријом (Јумко, Трајал, ФАП, Фабрика резног алата и др.), или са јавним предузећима (Азотара са Србијагасом и др).

Реформе великих јавних предузећа нису далеко одмакле током 2015. године. Пословање три велика (и неуспешна) јавна предузећа има нарочито снажне импликација не јавне финансије и због тога смо их посебно анализирали. То су: ЕПС, Србијагас и Железнице Србије. Неуспешно пословање ЕПС-а још увек није непосредно оптерећивало јавне финансије. Међутим, ЕПС је убедљиво највеће предузеће у земљи и уколико би терет његовог неуспешног пословања пао на државу, то би вероватно потпуно урушило јавне финансије Србије. *Србијагас* је годинама највећи губиташ у земљи и његове нагомилане дугове (преко милијарду евра) сервисира држава из буџета. *Железнице Србије* су предузеће потпуно зависно од државне помоћи и највећи појединачни прималац директних субвенција из буџета (око 100 млн евра годишње). Први корак у решавању проблема ових предузећа Влада је направила тако што је признала да ови проблеми постоје и затражила стручну помоћ у њиховом решавању од међународних институција. Тако је реформа ових јавних предузећа ушла у аранжман са ММФ-ом, а у прављењу планова њихових реформи активно су учествовали (и финансијски их подржали) Светска банка и ЕБРД. Међутим, са имплементацијом направљених планова није се далеко одмакло. Највећи искорак направиле су Железнице – али ни ту реструктурирање не иде потпуно глатко. У начину пословању ЕПС-а и Србијагаса нема значајнијих позитивних промена (мада ће пословни резултати Србијагаса у 2015. бити нешто повољнији због снажног пада цене гаса).

ЕПС је јавно предузеће чије лоше пословање тренутно представља вероватно највећи ризик по јавне финансије Србије, а његово реформисање не иде очекиваним темпом. Фискални савет је у више наврата истицао највеће проблеме ЕПС-а – у питању су: 1) превелики трошкови *зарада* (због вишка запослених и превисоких просечних плата), 2) висока *ненаплативост* испорука електричне енергије, 3) *цена* струје испод нивоа који гарантује одрживост пословања, 4) *губици на мрежи и крађе*, 5) *организационе* слабости. Током 2015. године постојали су покушаји да се унапреди пословање предузећа, али су били недовољни. Цена струје порасла је од августа 2015. године (ефективно је ЕПС добио свега око 3%), промењена је организациона структура предузећа у правцу веће централизације, а у јуну 2015. усвојен је и план финансијског реструктурирања ЕПС-а (са три месеца закашњења), који није јаван. Оцењујемо да су у 2015. години предузете врло скромне мере, нарочито када имамо у виду размере проблема ЕПС-а, као и чињеницу да су сви

проблеми били одавно познати. Предузете мере не могу ни изблиза донети довољне уштеде које ће суштински преокренути лоше пословање предузећа. Уз то, постоје индиције да је током 2015. године дошло и до неоправданог повећања зарада – а зараде су појединачно убедљиво највећи трошак предузећа који се мора у склопу реформи значајно смањити. Лако је могуће да је ово повећање, уколико се заиста десило, „појело“ раст прихода ЕПС-а услед корекције цене струје и тако поништило једну од ретких реформских мера из 2015. године, односно вратило све на почетак. Оваква неажурност и лутање у спровођењу реформи су крајње опасни јер воде даљем гомилању губитака и других проблема у пословању ЕПС-а које би у крајњој инстанци могла да плаћа држава (као што се већ догодило са Србијагасом). Уколико се то деси, због своје величине, проблеми ЕПС-а би највероватније разорили јавне финансије Србије.

Србијагас је у тешким проблемима због чега је годинама највећи губиташ целе српске привреде и то скупо кошта државни буџет. Најозбиљнији проблем Србијагаса јесте неодрживо висока *ненаплативост* услуга. Годинама уназад Србијагас не успева да наплати око 40% своје испоруке гаса, што је пресудно утицало на урушавање пословања овог предузећа и довело до огромних губитака. Надаље, за покривање губитака Србијагас је интензивно узимао кредите за ликвидност, што је дуг овог предузећа попело на преко 1 млрд евра. Овим је отворен нов проблем – *превелика задуженост* предузећа. Како су ови кредити углавном били одобравани уз државу као гаранта (која данас гарантује за приближно 90% кредита Србијагаса), а Србијагас није успевао самостално да их враћа, отплата се врши из републичког буџета. Тако само ово предузеће држави намеће у просеку 200 млн евра трошка годишње. Такође, проблем лоше наплате довео је до *припајања неплатиша* Србијагасу, јер је Србијагас конвертовао своја потраживања у капитал (Азотара, МСК, раније Агрожив). Међутим, припојена предузећа и сама су лоша, те су додатно оптеретили билансе Србијагаса, док је наплата остала слаба. Поред свега наведеног, Србијагас мора и да се *организационо трансформише* у складу са прописима Европске енергетске заједнице. У 2015. својеврстан „предах“ у неодрживом пословању Србијагаса донео је изузетно велики пад цене гаса. Због тога је Србијагас био у прилици да повећа наплативост испорученог гаса, нарочито из петрохемијског комплекса (Азотара, Петрохемија, МСК), јер продајне цене њихових финалних производа немају јаку директну везу са тржиштем енергената и нису тако драстично опале. Уз то, ниске цене енергената одговарале су и градским топланама којима је додатно на руку ишла и неуобичајено топла зима, због чега су топлане биле у могућности не само да измирују редовно своје обавезе према Србијагасу већ и да враћају дуг који је преостао из претходних година. Овај „предах“, међутим, само је привремен, а Србијагас га није искористио да суштински унапреди своје пословање. Током 2015. није решена судбина неуспешних предузећа која су због дугова припојена Србијагасу (Азотара, МСК); иако је најављен, није се примењивао принцип да се обуставља испорука гаса купцима који редовно не сервисирају своје обавезе (Стаклара Параћин); а Србијагас није до краја извео чак ни релативно безболну статусну промену предузећа. Можда најбољи пример неодговорног односа је то што је нешто успешније пословање током 2015. године искоришћено за поделу великодушних бонуса запосленима. Чињеница да се то десило у години у којој су плате у јавном сектору умањене, директно говори о одсуству контроле и свести о томе да практично сви грађани Србије плаћају огромна средства због лошег пословања Србијагаса и да је реформа његовог пословања неопходна.

Током 2015. године у Железницама су се десили значајни реформски кораци – али се застало чим су покренуте нешто болније мере (отпуштање вишка запослених). Лоше пословање Железница видљиво је и на расходној и на приходној

страни њихових биланса. На расходној страни највећи проблем је вишак запослених који се процењује на око трећину од укупног броја запослених, а трошкови зарада су чак већи од укупних оперативних прихода предузећа (без државних субвенција). Такође, Железнице одржавају веома нерационалну мрежу пруга од којих најмање 20% нема оправдање у броју путника и превезеном терету. На страни прихода предузећа, највеће проблеме представљају неодговарајуће ниска цена у путничком саобраћају и низак степен наплате (и у путничком и у робном транспорту). Од августа 2015. године, предузете су прве конкретне мере за унапређење пословања Железница кроз статусну промену предузећа – *Железнице Србије подељене су на четири одвојена предузећа* (за превоз путника, превоз робе, управљање инфраструктуром и холдинг предузеће). То представља оправдан корак са аспекта повећања ефикасности пословања и у складу је са добром међународном праксом. У октобру 2015. године *усвојен је и добар План за реформу Железнице 2016-2020*, у коме су препознати практично сви горући проблеми овог предузећа и понуђена су нека конкретна решења за њих и мере која би у том циљу требало да се спроведу. Те мере су: 1) снажно смањење броја запослених (за више од 6.000, односно трећину, кроз пет година); 2) рационализација мреже пруга (укидање траса класе 5 и 6 до краја 2017. године, односно смањења мреже пруга за преко 800 км); 3) повећања цене путничког саобраћаја; 4) подизање степена наплате и 5) повећање инвестиционе активности. О професионалној озбиљности овог плана најбоље говори податак да се у плану рационализације броја запослених предвиђа (оправдано) отпуштање око 15% запослених у првој години спровођења реформи, за разлику од ЕПС-а који у склопу својих реформи планира да смањи број запослених у 2016. за свега 1.000 – колико приближно износи редовни годишњи број одлазака у пензију из овог предузећа (а ни толико умањење запослености у ЕПС-у се вероватно неће десити). На крају, дошло је и до *измене у начину субвенционисања Железница*, која се десила паралелно са променом организационе структуре. Насупрот досадашњег паушалног одређивања укупног износа буџетских субвенција за Железницу, од 1. јануара 2016. године, субвенције су директно везане за остваривање унапред дефинисаних резултата (попут пређених путничких километара, квалитета пруга, капацитета мреже, безбедности у саобраћају, итд.). Након успешног почетка у 2015, у 2016. појављују се први проблеми у спровођењу реформи Железница и они се односе на отпуштање прекобројних. То јесте лош знак, али, надамо се, ипак није најави да се одустаје од одлучног спровођења доброг плана реформисања овог предузећа.

Борба против сиве економије може значајно повећати јавне приходе и тако надокнадити изостанак дела планираних уштеда. Честа (и неоправдана) примедба из Владе, некад и на рад Фискалног савета, је да се на њен рачун чују само критике, а не предлажу се решења за проблеме са којима се суочава. Једно од тих могућих решења које би донело знатне фискалне ефекте је борба против сиве економије. Србија је земља са великим учешћем сиве економије и процене су да би ефикаснијим сузбијањем сиве економије у средњем року јавни приходи могли да се повећају за око 1% БДП-а. Тај износ приближно одговара планираним средњорочним уштедама од рационализације броја запослених у општој држави (која се неће десити по плану) и могао би их потпуно надоместити. Међутим, могућности за брза решења су исцрпљене у 2015. години и даље сузбијање сиве економије ће захтевати дубинске реформе и системска унапређења пореске администрације. Притом, Фискални савет оцењује да *Национални програм за сузбијање сиве економије* који је Влада усвојила у децембру 2015. године није одговарајући, и да неће довести до осетнијег побољшања у наплати јавних прихода. Уместо тога, Влада би напоре требало да усмери ка реформисању Пореске управе. За ту реформу већ готово две године постоји план (*Програм трансформације Пореске управе за период 2015-2020. године*), који се, међутим, у

практици не спроводи задовољавајућим темпом. Зато је неопходно да релевантне државне установе препознају Пореску управу као кључну установу за успех у борби против сиве економије (и успех фискалне консолидације у целини) и омогуће јој и подстакну је да настави да унапређује свој рад.

Доследно спровођење планираног замрзавања пензија и плата у јавном сектору у наредне две године нема одговарајућу алтернативу. Осим поменуте реформе Пореске управе, Влада на располагању има ограничен сет мера за смањивање дефицита (сем економски инфериорног повећања пореза). Одређени простор за буџетске уштеде (око 0,2% БДП-а) преостао је у реформи система финансирања локалних самоуправа, јер тренутно постоји фискална неравнотежа између централног и локалног нивоа власти. Министарство финансија је предложило добар нацрт новог Закона о финансирању локалне самоуправе, који Фискални савет подржава, али са његовим усвајањем већ се касни и постоји бојазан да ће се од њега одустати или да ће претрпети суштинске промене. Посебно је битно да се нови Закон усвоји што пре, будући да се локалне самоуправе не придржавају законом прописаних ограничења расхода за зараде (током 2015. по основу умањења зарада за 10% и забране запошљавања, расходи локалних самоуправа за зараде морали су да се смање за око 10% у односу на 2014, а они су умањени за мање од 7%). Зато постоји ризик да ће се постојећи вишак средстава на локалу пре усвајања Закона већ утрошити на нерационално и неоправдано повећање трошкова зарада – које је онда тешко вратити назад. Уз реформу финансирања локалних самоуправа можда одређени простор за уштеде постоји у реформи система социјалних давања, будући да је само мањи део ових давања добро таргетиран (Новчана социјална помоћ, бивше Материјално обезбеђење породица), а највећи део социјалних мера одлази неселективно и онима који нису социјално угрожени. Ипак, простор за уштеду по основу ове реформе вероватно је још мањи од реформе финансирања локалне самоуправе. Анализе Фискалног савета, дакле, показују да тренутно не постоје довољно снажне мере које би биле алтернатива планираном замрзавању пензија и плата, односно да је то и даље једна од пресудних мера за оздрављење јавних финансија од које никако не би требало одустати.

Повећање јавних инвестиција је вероватно једина расходна мера која може да има значајан позитиван утицај на привредну активност, али такво повећање заправо није у плановима Владе. Повећање јавних инвестиција би не само у кратком року повећало раст БДП-а, већ би побољшање квалитета инфраструктуре подстакло инвестиције приватног сектора у средњем року – због чега су јавне инвестиције двоструко битне за привредни раст. Држава је, међутим, не само неефикасна у њиховом спровођењу, већ и не планира њихово повећање до 2018. године – што се може видети у плану Владе представљеном у Фискалној стратегији. Државна издвајања за инвестиције су Фискалном стратегијом у средњем року планирана на непромењеном и недовољном нивоу из 2015. године од свега око 3% БДП-а (иако би за земљу развијености Србије требало да буду 4-5% БДП-а). Детаљнија анализа постојећих инвестиционих пројеката (и неких најављених) показала је да не само да средњорочни план јавних инвестиција није усклађен с реалним потребама Србије, већ и да не одговара најављеним роковима за завршетак радова на највећим инфраструктурним пројектима.

Заустављање раста јавног дуга у односу на БДП биће велики изазов за Владу. У Графикону 1 приказали смо три путање јавног дуга у зависности од фискалне политике коју ће водити Влада у наредне три године и које сумирају спроведене анализе Фискалног савета. *Прва* путања одговарала би доследном спровођењу политике замрзнутих плата и пензија, реформи Пореске управе којом би се

надокнадило већ извесно подбацивање уштеда од рационализације броја запослених у општој држави и успешној реформи, односно изостајању непланираних фискалних трошкова за Србијагас, ЕПС, Железнице и предузећа у приватизацији. Друга путања подразумева делимично спровођење реформи. Односно, јавна предузећа би се успешно ставила под контролу и процес приватизације завршио без нових фискалних трошкова, али се не би спровела одговарајућа реформа Пореске управе, а плате и пензије би се индексирале слично као крајем 2015. године. Трећа и последња путања јавног дуга одговарала би непромењеном пословању јавних и државних предузећа и спором спровођењу планираних реформи у фискалном сектору (као у 2015. години). У Графикону се види да би само прва путања дуга довела до смањења учешћа јавног дуга у односу на БДП и тако удаљила Србију од кризе јавног дуга. Влада дакле нема много избора у 2016. и неколико наредних година и биће јој потребна одлучност и оштра промена у начину управљања буџетом и предузећима под њеном контролом како би јавне финансије Србије увела у мирније воде.

Графикон 1: Пројекције путање јавног дуга Републике Србије, 2016-2018

