



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2017. ГОДИНИ И
ПРЕПОРУКЕ ЗА 2018. ГОДИНУ**

29. септембар 2017. године

САДРЖАЈ:

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2017. ГОДИНИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА 2018. ГОДИНУ	3
РЕЗИМЕ	3
1. МАКРОЕКОНОМСКИ ТРЕНДОВИ У 2017. ГОДИНИ	10
2. ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2017. ГОДИНИ	17
2.1. ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ	17
2.2. ЈАВНИ ПРИХОДИ У 2017. ГОДИНИ.....	20
2.3. ЈАВНИ РАСХОДИ У 2017. ГОДИНИ	27
2.4. ЈАВНИ ДУГ У 2017. ГОДИНИ	31
3. ФИСКАЛНЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ И ПОЛИТИКЕ ЗА 2018. ГОДИНУ	35
3.1. ОСНОВНИ (BASELINE) СЦЕНАРИО ЗА 2018. ГОДИНУ	36
3.2. СЦЕНАРИО ЗА 2018. СА УПОТРЕБОМ ФИСКАЛНОГ ПРОСТОРА	39
<i>3.2.1. Повећање пензијских расхода и укидање привременог смањења</i>	<i>40</i>
<i>3.2.2. Повећање расхода за зараде у 2018. години</i>	<i>43</i>
<i>3.2.3. Могућности за повећање јавних инвестиција у 2018. години</i>	<i>50</i>
<i>3.2.4. Могућности и опције за смањење пореза у 2018. години</i>	<i>57</i>
4. ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА	64
4.1. РЕЗУЛТАТИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ У 2017. ГОДИНИ И ФИСКАЛНИ ТРОШКОВИ И РИЗИЦИ	64
4.2. РЕЗУЛТАТИ И НАПРЕДАК У РЕФОРМАМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА.....	74

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2017. ГОДИНИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА 2018. ГОДИНУ

Резиме

У наредној години могуће је поставити темеље за трајно одрживе и здраве јавне финансије и за убрзање привредног раста. Током 2017. достигнути су најважнији квантитативни циљеви фискалне консолидације. Први пут још од 2005. оствариће се фискални суфицит, а јавни дуг ће, након десет година, поново имати осетан пад. Ово уравнотежење фискалних токова отклонило је непосредну опасност избијања кризе јавног дуга и допринело макроекономској стабилизацији – ниској инфлацији и умереном спољном дефициту. Међутим, реформски циљеви фискалне консолидације нису ни изблиза остварени. Ти циљеви односе се, пре свега, на пословање јавних и државних предузећа, као и на уређење система зарада и запослености у јавном сектору, реформу здравства и просвете, унапређење привредног амбијента (владавина права, ефикасност администрације и друго). Нереформисани јавни сектор још увек је огроман фискални ризик, а најсвежије упозорење на то је велики буџетски трошак изгубљених судских спорова услед неодговорног пословања државних предузећа у реструктурирању. Такође, структура буџета и даље је веома лоша – Србија је негативни рекордер у Централној и Источној Европи (ЦИЕ) по ниским издвајањима за јавне инвестиције, па је квалитет домаће инфраструктуре изузетно лош. Нереформисани јавни сектор и ниске јавне инвестиције су међу главним разлозима због којих Србија систематски заостаје по привредном расту у односу на друге земље ЦИЕ. Само у претходне три и по године раст БДП-а Србије заостао је за другим земљама региона за око 10 п.п. (кумулативно). Повољна текућа фискална кретања у 2017, међутим, стварају услове да се то промени отпочињањем трајног уређења јавних финансија Србије, што је ретка прилика коју не би требало пропустити.

Раст пензија и плата у јавном сектору у 2018. економски је оправдан, али не би смео да буде већи од 5% у просеку. Повољни фискални резултати у 2017, омогућавају економски одрживо повећање пензија и плата у јавном сектору у наредној години. Другим речима, умањење плата и пензија из 2015. постигло је своју сврху – избегнута је криза која је била на прагу и сада је могуће направити први корак ка њиховом трајном уређењу. Да би се тај корак направио, прво је потребно дефинисати колико је економски оправдано повећање масе плата и пензија у 2018. години. Анализа Фискалног савета показује да фискални простор у 2018. омогућава њихово повећање у тој години од 5%. Веће повећање не би било оправдано растом БДП-а, односно не би било „зарађено“ растом производње приватног сектора и поново би отворило опасне макроекономске неравнотеже. Друго питање је: на који начин је расположива средства за повећање пензија и плата оправдано распоредити? Фискални савет снажно заступа став да би их требало искористити за постепени излазак из мера привременог умањења плата и пензија из 2015, уместо њиховог *ad hoc* повећања без објективних критеријума која се сада најављују.

- Пензије су у 2015. прогресивно умањене, што значи да су терет фискалног прилагођавања платили само они пензионери који имају изнадпросечне

пензије. Овакав модел могао би имати привремено оправдање у заштити социјално најугроженијих пензионера, али на дужи рок је економски (а можда и правно) неоправдан, јер је нарушена веза између висине уплаћених доприноса и висине пензија. На пример, као први корак у поновном трајном успостављању уређеног пензијског система, могуће је да се у 2018. свим пензионерима пензије повећају за 2,5%, а да се преостали фискални простор искористи за укидање половине привременог умањења изнадпросечних пензија из 2015. године.

- У случају зарада ситуација је нешто компликованија, јер влада за три године није успела да одреди објективне критеријуме за висину плата у различитим деловима јавног сектора. Уместо тога, сада се, на прву најаву могућег повећања плата, јавно лицитира са величином повећања у појединачним министарствима. Међутим, требало би имати у виду да повећање плата у неким министарствима од 10% значи замрзавање плата у другим, јер је фискални простор за раст плата ограничен. Фискални савет би у начелу подржао нелинеарно повећање зарада у јавном сектору уколико би иза њега стајале професионално урађене анализе, средњорочни планови и циљеви. Међутим, садашњи *ad hoc* приступ, без објективних аргумената, само додатно повећава неуређеност система. Уместо тога, предлажемо да се као економски боље решење свим запосленима у јавном сектору у 2018. укине пола привременог умањења зарада из 2015. (повећање садашњих зарада за 5%). Само у специфичним случајевима где постоје очигледни и доказиви диспаритети, могло би се евентуално дозволити минимално одступање од 5% (нпр. нешто веће повећање плата у здравству, одакле одлазе најшколованији запослени). Фискални савет очекује да током 2018. држава одреди објективне оквирне паритете зарада запослених у јавном сектору (хирурга, полицајца, наставника у основном образовању и др.) и да тек онда – транспарентно и предвидиво од 2019. почне са нелинеарним повећањима зарада.

Фискални савет процењује да ће се 2017. остварити буџетски суфицит од око 20 млрд динара. Фискална кретања током 2017. показују доста снажнији раст јавних прихода и нешто мање извршење јавних расхода у односу на план. Ови трендови указују да ће се у 2017. уместо планираног дефицита опште државе од 75 млрд динара (1,7% БДП-а) остварити фискални суфицит који тренутно процењујемо на око 20 млрд динара (0,5% БДП-а). Иза овог побољшања фискалног резултата од чак 95 млрд динара (2,2% БДП-а) првенствено стоје јавни приходи који ће бити око 80 млрд динара већи од планираних, док извршење јавних расхода у 2017. тренутно процењујемо за око 15 млрд динара мање у односу на план.

Иза побољшања фискалног резултата у 2017. стоје делом трајни и дугорочно одрживи трендови, али делом и неки привремени чиниоци. Као што је већ постало уобичајено у претходне три године, на побољшање укупног фискалног резултата и у 2017. делом су утицали непланирани *привремени* чиниоци, на које се не може трајно рачунати. Тако оцењујемо уплату у буџет 9,6 млрд динара од добити НБС, као и део уплаћеног пореза на добит који је у 2017. био ванредно висок (око 15 млрд динара), а наставило се и са неефикасним извршењем јавних инвестиција, што такође једнократно умањује дефицит. Уз то, на умањење дефицита (прелазак у суфицит) утицало је и привремено умањење зарада запослених у јавним предузећима, од чега је држава прикупила око 15

млрд динара непореских прихода. С друге стране, *трајно* умањење дефицита у 2017. последица је фискално повољнијих макроекономских кретања – већег раста запослености од очекивања (2,5% уместо 1%), веће инфлације (3% уместо планираних 2,4%) и релативно снажне апресијације динара (реална апресијација у односу на евро од 5% уместо реално непромењеног курса). Због тога су повећани јавни приходи од доприноса, пореза на зараде и ПДВ-а (укупно за 25 млрд динара), док су због јачег динара смањени расходи државе за камате (који се плаћају углавном у девизама) за око 10 млрд динара. Поред тога, пензијска реформа смањила је прилив нових пензионера више него што се очекивало (повећање старосне границе за жене), па су последично трајно умањени и расходи за пензије.

Када би се искључили привремени чиниоци, држава би у 2017. имала трајни дефицит од 0,5 до 1% БДП-а – што је добар, дугорочно одржив фискални резултат. Процењени фискални суфицит од 20 млрд динара не само што није добра мера фискалних кретања због поменутих једнократних чинилаца, већ и даље може значајно да се промени до краја године. На пример, суфицит би могао бити мањи, јер се за јесен најављују буџетом непланиране једнократне исплате бонуса пензионерима, а могуће је и да ће држава поново да плати неки заостали дуг јавних и државних предузећа (као што је плаћала у претходним годинама дугове ЈАТ-а, Србијагаса, Петрохемије и др.). С друге стране, суфицит би лако могао бити и већи од 20 млрд динара уколико до краја године настави да подбацује извршење јавних инвестиција или уколико неко јавно предузеће непланирано уплати додатна средства у буџет. Фискални савет је већ у неколико наврата указивао на проблеме буџетског процеса у Србији, који се током године знатно прилагођава ванредним приходим и расходима, што замагљује стварна фискална кретања. Због тога смо као најбољу и најстабилнију меру фискалних кретања у 2017. и дефицита са којим се улази у 2018. годину из фискалног резултата искључили све привремене чиниоце. Када искључимо те привремене ефекте у 2017. Србија више не би имала суфицит, али још увек би се остварио веома добар фискални резултат – минималан фискални дефицит који процењујемо на 0,5-1% БДП-а.

Закључно са 2017. остварено је довољно трајно умањење фискалног дефицита – у 2018. нису потребне додатне мере штедње нити мере за повећање јавних прихода. Фискални савет је у својим претходним извештајима и анализама као дугорочно одржив циљ фискалне политике предлагао дефицит консолидоване државе од око 0,5% БДП-а. Овакав трајни дефицит омогућава стабилно смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у и потпуно је у складу са ЕУ правилима за земље сличне Србије (земље са прекомерним јавним дугом). Будући да је овај циљ остварен већ у 2017. (приближно толики је трајни дефицит без једнократних чинилаца), оцењујемо да од 2018. више нису потребне додатне мере у циљу смањења фискалног дефицита – већ да сада приоритет постају реформе и мере за трајно уређење и побољшање структуре јавних финансија Србије које би биле подршка, а не препрека високом привредном расту.

Нереформисана јавна и неприватизована државна предузећа остају највећи фискални ризик. Један од највећих фискалних проблема са којима ће Србија да се суочава и наредних година је неуспешно пословање јавних и државних предузећа. У 2017. направљен је недовољан помак ка решавању ових проблема.

- Од великих јавних предузећа праве реформе настављају се само у Железницама. Србијагас послује нешто повољније првенствено због ниских светских цена гаса (плаћају му сада уредно некадашњи велики дужници – топлане, Петрохемија), али предузеће и даље испоручује гас неплатишама којима ни повољна цена гаса није помогла да послују успешно (Азотара, Нови Сад-Гас, Српска фабрика стакла и др.). ЕПС и даље избегава да проводи неопходне реформе, па тако ни током 2017. још увек није направљена систематизација потребних радних места у предузећу. Лоше управљање ЕПС-ом довело је до снажног пада производње овог предузећа у првој половини године чиме је значајно оборен укупан привредни раст читаве земље.
- У очекивању да ће многа неприватизована предузећа успети да се приватизују и нађу стратешког партнера, не решава се њихова судбина и даље се подносе фискални трошкови њиховог пословања. Азотара, Нови Сад-Гас и Галеника своје неуспешно пословање покривају неплаћањем рачуна за гас, Јумко и ПКБ не плаћају електричну енергију, а Симпо опстаје само захваљујући помоћи државе коју добија преко Фонда за развој. Петрохемија и РТБ Бор током 2017. привремено немају проблема у пословању због повољних светских цена њихових производа, али ова два предузећа немају могућност да трајно опстану у позитивној зони без реструктурирања и великих инвестиција. То значи да се њихова приватизација и поред повољнијих резултата у 2017. не сме даље одлагати, јер ће ова два предузећа веома брзо поново постати фискални проблем.

Трошак неприватизованих предузећа потребно је приказати у буџету како би се смањило фискални ризик њиховог неуспешног пословања. Дакле, велики број државних предузећа и даље опстаје само захваљујући јавним средствима иако се та средства не виде директно у буџету (финансирање преко Фонда за развој, неплаћање обавеза за гас и струју). Неуспешно и неодговорно пословање ових предузећа тако представља велики фискални ризик јер поткопава пословање републичких јавних предузећа, а, у последње време, учестале су и тужбе пред домаћим и међународним судовима услед неплаћања обавеза државних предузећа радницима и комерцијалним повериоцима. Фискални савет сматра да је мање зло транспарентно предвидети и непосредно плаћати износ потребних средстава за одржавање у животу државних предузећа из републичког буџета него урушавати пословање јавних предузећа и повећавати будуће фискалне ризике. Такође оцењујемо да би непосредно показивање стварног и великог трошка пословања ових предузећа у републичком буџету убрзало решавање њихове судбине.

Јавни дуг је у 2017. снажно смањен, са 74% БДП-а на испод 68% БДП-а, највише због јачања курса динара у односу на долар. Током 2017. долази до веома оштрог смањења учешћа јавног дуга у односу на БДП. Један део овог умањења свакако је последица бољих фискалних трендова и већег умањења дефицита у односу на план (заправо прелазак у суфицит). Међутим, убедљиво највећи део (око две трећине) умањења јавног дуга у 2017. дугује се јачању динара у односу на евро и нарочито у односу на долар. Динар је од почетка године реално ојачао у односу на евро за око 5%, а у односу на долар за чак 15%. Будући да је највећи део јавног дуга Србије у доларима и еврима, јачање динара у односу на ове валуте утицало је на осетно смањење учешћа јавног дуга у БДП-у Србије који се остварује у динарима. Премда је 2017. пример године у којој је

промена курса знатно утицала на смањење јавног дуга, на такве промене не може се стално рачунати (а било би и штетно по привредни раст). Једини трајни економски фундамент који у средњем и дугом року може да обезбеди смањење превисоког учешћа јавног дуга у БДП-у је низак фискални дефицит. Због тога се у наредним годинама Србија мора држати готово избалансираног буџета (фискалног дефицита мањег од 0,5% БДП-а).

Иако су фискални токови у 2017. у начелу били доста добри, привредни раст је знатно подбацио. Раст БДП-а Србије у 2017. процењујемо на 1,5 до 2%. Овако низак привредни раст не може се у потпуности објаснити ефектима суше и проблемима у производњи електричне енергије почетком године. За разлику од Србије све друге земље Централне и Источне Европе (изузев Македоније која има политичку нестабилност) у 2017. снажно убрзавају привредни раст. Просечан раст земаља Централне и Источне Европе у 2017. години процењује се сада на преко 4% иако је крајем претходне године за њих била прогнозирана стопа раста од око 3%. Заостајање привредног раста Србије за упоредивим земљама је систематско и траје практично још од 2010. године. Главни разлог за то су недовољне инвестиције, јер је Србија по ниском учешћу инвестиција у БДП-у од око 18% негативни рекордер у односу на све друге земље ЦИЕ. За потребно повећање учешћа инвестиција у БДП-у на око 25% потребно је да влада проведе неопходне реформе јавних предузећа (пре свега ЕПС-а), реши судбину великог броја државних предузећа која прави огромне губитке (нпр. Азотара), снажно повећа јавне инвестиције и отпочне реформе здравства и просвете. Уз све то, за раст приватних инвестиција потребно је знатно унапређење привредног амбијента (владавина права, смањење корупције, повећање ефикасности јавне управе и друго). Повећање текуће потрошње (плате и пензије) не може да има велики и трајан утицај на повећање привредног раста Србије. Наиме, Србија већ сад има веће учешће потрошње у БДП-у у односу на друге упоредиве земље и то није резултирало већим привредним растом у Србији – напротив, привредни раст у Србији био је систематски нижи. Стимулисање приватне потрошње у сврху подстицања привредног раста може бити ефикасно само у великим економијама које имају неискоришћене и конкурентне производне капацитете – што не важи за Србију. У Србији би се снажније повећање пензија и плата у јавном сектору (изнад раста БДП-а) пре свега одразило на раст спољнотрговинских и унутрашњих неравнотежа (спољни дефицит и инфлација), а не на убрзање привредне активности.

Премда у 2018. нема потребе за даљим фискалним уштедама, морају се интензивирати реформе и рад на унапређењу привредног амбијента. У претходним пасусима укратко су објашњени основни фискални и макроекономски трендови у 2017. из чега следе препоруке за вођење фискалне политике у 2018. години. Укратко, ужа фискална кретања веома су добра. Већ у 2017. остварен је дугорочно одржив фискални дефицит (без једнократних прихода) и нема више потребе за даљим мерама штедње или за повећање јавних прихода. Међутим, држава је потпуно подбацила у провођењу структурних реформи, па неререформисани јавни сектор, а пре свега јавна и државна предузећа, представљају и даље велики фискални ризик. На крају, мора се водити рачуна и о томе да је привредни раст Србије знатно нижи у односу на друге упоредиве земље, а да добар део одговорности за то лежи на држави која не одваја довољна средства на јавне инвестиције и није омогућила добар привредни амбијент за раст приватног сектора. Умањење фискалног дефицита из 2017. (и претходне две године) омогућава да се приоритет економске политике сада помери ка

реформама, унапређењу привредног амбијента и побољшању структуре буџета – уз очување остварених резултата (ниског дефицита). У наставку су приказане неке конкретније препоруке Фискалног савета за вођење јавних финансија у 2018. години.

Фискални дефицит у 2018. требало би да износи 0,5% БДП-а, што би ослободило фискални простор од око 2% БДП-а (за повећање плата и пензија, јавних инвестиција и смањење пореза). Као добру меру фискалног дефицита у 2018, али и као дугорочно одржив фискални резултат предлажемо дефицит државе од 0,5% БДП-а. За то постоји неколико добрих разлога. *Прво*, овај резултат је довољан за осетно обарање учешћа јавног дуга у односу на БДП у наредним годинама. Дуг Србије је још увек врло висок (процењујемо 68% БДП-а на крају 2017. године) и упркос снажном смањењу у овој години, неопходно је да настави даље да пада. Фискални дефицит од 0,5% БДП-а смањио би јавни дуг у 2018. на око 66% БДП-а (без промене реалног курса динара). *Друго*, мали и стабилан дефицит од 0,5% БДП-а осигурава макроекономску стабилност и тиме обезбеђује неопходан предуслов за одржив привредни раст. *Треће*, овакав резултат води смањењу издатака за камате (због даљег смањења јавног дуга), чиме се ослобађају средства за нужно повећање јавних инвестиција. *Четврто*, дефицит до 0,5% БДП-а је у складу са правилима Европске уније за земље сличне Србији (са високим јавним дугом преко 60% БДП-а). *Пето*, овакав дефицит не захтева додатне уштеде у 2018, јер је тај циљ већ достигнут у 2017. години. Штавише, већ извесно смањење расхода за камате и отплату гарантованог дуга у 2018. омогућиће држави да уз фискални дефицит од 0,5% БДП-а располаже са око 2% БДП-а за повећање пензија и плата у јавном сектору, повећање јавних инвестиција и смањење пореза.

Маса плата и пензија могла би да се повећа у 2018. највише за 5%, што би „потрошило“ приближно половину фискалног простора. Учешћа плата и пензија у БДП-у приближила су се у 2017. својим дугорочно одрживим нивоима од 11% за пензије и 8% за бруто 1 плате, али их још увек нису достигли. Као што смо већ поменули свако повећање пензија и плата у јавном сектору преко очекиваног раста номиналног БДП-а није на „реалним основама“ и водило би макроекономским проблемима и неравнотежама. Можда најбоља илустрација тога је податак да плате у приватном сектору у 2017. расту између 4,5 и 5%. Већи раст од тога у јавном сектору (уз, по дефиницији, већу сигурност посла у јавном него у приватном сектору), неоправдано би повећавао привилегије запослених у јавном сектору. Додатно, Фискални савет снажно заступа став да би фискални простор за повећање плата и пензија у 2018. години морао да се искористи као корак ка трајном уређењу система пензија и зарада, уместо да се *ad hoc* распоређује без неопходних анализа и средњорочног плана. Повећање масе зарада и пензија од 5% „потрошило“ би око 1% БДП-а од 2% БДП-а фискалног простора у 2018. години.

У 2018. потребно је (и могуће) повећати јавне инвестиције за преко 300 млн евра (0,8% БДП-а). Годишња издвајања државе за инвестиције систематски су недовољна, што је једна од највећих структурних слабости јавних финансија Србије. Србија за јавне инвестиције издваја око 1,5 п.п. БДП-а мање у односу на друге земље ЦИЕ, због чега је (по подацима Светског економског форума) квалитет инфраструктуре 30% лошији него у упоредивим земљама. Главни путни правци Коридори 10 и 11 још увек нису завршени, а рокови за окончање радова стално се померају. Делови главних пруга (железнички Коридор 10) нису

електрификовани, а брзина возова знатно одступа од иницијално пројектоване (10-60 км/ч уместо 100-120 км/ч). Посебно забрињава лоше стање локалне инфраструктуре (канализација, водовод, пречишћавање отпадних вода). Због свега тога држава би (и на централном нивоу и на локалу) морала снажно да повећа издвајања за јавне инвестиције у наредним годинама. То је оправдано и из угла подстицања привредног раста, јер јавне инвестиције представљају најквалитетнији вид државне потрошње који има убедљиво највећи позитиван утицај на раст БДП-а у односу на све друге фискалне мере. Због свега тога оцењујемо да је оправдано и могуће у 2018. велики део фискалног простора од око 40 млрд динара усмерити на повећање јавних инвестиција.

Део буџетског простора од 0,3% БДП, односно 15 млрд динара, могуће је искористити за смањење пореских намета у 2018. години. Поред мера на расходној страни буџета – повећања јавних инвестиција и зарада у јавном сектору и пензија – део буџетског простора било би добро искористити за прилагођавање на приходној страни буџета, тј. за смањење пореских стопа. Смањење пореза би, уз раст јавних инвестиција, била још једна мера (проистекла из фискалног простора) за непосредније подстицање привредног раста. Са економског становишта, приоритет би било смањење пореза и доприноса на зараде. У овом случају, буџетски простор од 15 млрд динара би омогућио да се порези и доприноси у просеку смање са 64% на 62% просечне зараде. Поменуто растеређење зарада је могуће имплементирати *прогресивно* – кроз повећање износа неопорезивог цензуса, тако да највеће растеређење осети радници са минималним и исподпросечним зарадама, *пропорционално* – кроз смањење доприноса за незапосленост и здравствено осигурање, или неком комбинацијом ова два приступа. Такође, уколико Влада Србије жели да стимулише предузетничку културу као један од фактора будућег привредног раста, могуће је део буџетског простора од 15 млрд динара одредити за имплементацију циљаних пореских олакшица за новоосноване (*старт-ап*) привредне субјекте.

За одржање постигнутих, добрих, фискалних резултата и њихово даље унапређење неопходна је модернизација Пореске управе. Смањење фискалног дефицита у 2015. и 2016. години заснивало се добрим делом на сузбијању сиве економије мерама Пореске управе на терену (инспекцијске контроле привредних субјеката, ригорознија контрола повраћаја ПДВ-а и рефакција акциза и слично). Ове мере, међутим, нису биле испраћене реформом и трајним јачањем ресурса Пореске управе која је тренутно оптерећена бројним активностима ван основне делатности (игре на срећу, повраћај ПДВ-а за куповину опреме за бебе), има просечну старост запослених од преко 50 година, недовољан број теренских инспектора, слабе аналитичке капацитете, превазиђену организациону структуру, лош информациони систем и друго. Прелиминарни процене Фискалног савета показују да је у 2017. задржан приближно непромењен степен наплате пореза у односу на претходну годину, односно да су исцрпљени ефекти повећања наплате пореза услед појачаних теренских контрола. То значи да у 2017. престају да се повећавају порески приходи услед сузбијања сиве економије (која је у Србији и даље већа него у упоредивим земљама), а могуће је да су због неререформисане Пореске управе угрожени и добри резултати остварени у претходним годинама. Због тога сматрамо да би модернизација Пореске управе морала да буде један од приоритета економске политике у 2018. години. Дobar план трансформације Пореске управе већ постоји и његово провођење би се, уз евентуалне мање оперативне модификације, требало узети.

1. МАКРОЕКОНОМСКИ ТРЕНДОВИ У 2017. ГОДИНИ

Макроекономски трендови у 2017. углавном су стабилни и очекивани, али је привредни раст подбацио. Фискална консолидација је уравнотежила буџетски дефицит и зауставила раст јавног дуга и тако допринела макроекономској стабилизацији Србије. Инфлација је у 2017. релативно ниска и стабилна – сведена је на око 3% на годишњем нивоу и има тренд додатног успоравања у другој половини године. Текући дефицит платног биланса, који у 2017. процењујемо на око 5% БДП-а, умерене је величине и у потпуности је покривен приливом страних директних инвестиција (СДИ). Главни макроекономски проблем Србије, међутим, остаје то што привреда нема капацитет за висок раст производње. Раст БДП-а у 2017. процењујемо на 1,5 до 2%, што представља убедљиво најнижи привредни раст у читавој Централној и Источној Европи (изузев Македоније која је имала политичку нестабилност). Овако низак привредни раст и вишегодишње систематско заостајање за другим упоредивим земљама не могу се објаснити само сушом или падом производње електричне енергије почетком 2017, већ су последица структурних проблема домаће економије – пре свега мањком инвестиција. Од осталих макроекономских трендова из 2017. који имају утицај на фискална кретања издвајамо солидан раст запослености од око 2,5% и релативно снажну реалну ап्रेसијацију динара – у односу на евро динар је реално (кориговано за инфлацију) ојачао за око 5%, а у односу на долар за чак 15%.

И поред ниског раста БДП-а, макроекономска кретања у 2017. позитивно су утицала на фискалне трендове – смањила су фискални дефицит у односу на план за око 35 млрд динара, а јавни дуг за 4 п.п. БДП-а. Премда макроекономска кретања у 2017. нису била у потпуности повољна, она су ипак ишла на руку смањењу фискалног дефицита и умањењу учешћа јавног дуга у односу на БДП. На пример, релативно снажна реална ап्रेसијација динара која се десила у 2017. штетна је за привредни раст, јер подстиче увоз и кочи извоз. Међутим, из фискалног угла, апресијација динара је краткорочно повољна, будући да смањује расходе државе за плаћање камата и учешће јавног дуга у БДП-у, пошто је највећи део јавног дуга Србије у страним валутама. Због релативно снажне реалне апресијације динара, расходи за камате у 2017. биће за око 10 млрд динара мањи од планираних, а учешће јавног дуга у БДП-у ће се смањити за преко 4 п.п. Позитиван фискални утицај има и нешто бржа инфлација од планиране (нешто преко 3% уместо прогнозираних 2,4%), будући да већа инфлација повећава јавне приходе, нарочито оне од ПДВ-а. Овај утицај у 2017. процењујемо на око 10 млрд динара. На крају, повољнији трендови на тржишту рада (раст запослености од око 2,5% уместо очекиваних 1%), повећали су јавне приходе од доприноса и пореза на зараде укупно за око 15 млрд динара.

Раст БДП-а у 2017. процењујемо на 1,5-2%, што је готово упола мање од планираног. Низак привредни раст остаје вероватно највећи макроекономски проблем Србије. По последњим подацима РЗС-а, раст БДП-а у првој половини године износио је свега 1,2%, због чега је сада већ извесно да се неће остварити прогнозирана стопа раста БДП-а од 3%. Будући да до краја године очекујемо одређено убрзање привредне активности у односу на првих шест месеци, пре свега, у грађевинарству и производњи електричне енергије, процењујемо да би раст БДП-а у 2017. могао да буде нешто већи од оног из прве половине године и да износи између 1,5 и 2%.

На лоше резултате привредне активности делом су утицали суша и лоше управљање ЕПС-ом. Део лошег резултата привреде у 2017. може се приписати непредвиђеним једнократним чиниоцима, за које се не очекује да ће се поновити у 2018. години. Тако је суша смањила пољопривредну производњу у 2017. за око 10%, што утиче на умањење укупног БДП-а за око 0,8 п.п. Уз сушу, на лоше резултате привредне активности у 2017. утицали су и проблеми у производњи електричне енергије због чега је овај сектор имао пад производње у првом кварталу од око 15% и у другом кварталу од око 5%. Премда су из ЕПС-а овакве резултате објашњавали објективним околностима (хладна зима), детаљнији месечни подаци о производњи угља и електричне енергије (термоелектране и хидроелектране) показују да је изузетно велики пад производње електричне енергије почетком године био последица првенствено унутрашњих проблема компаније. Фискални савет је у више наврата у претходним годинама упозоравао на то да је свеобухватна реформа ЕПС-а неопходна. Последњи проблеми још једно су упозорење на могуће последице њиховог даљег одлагања. Пад производње електроенергетског сектора у првој половини године умањиће раст БДП-а у 2017. за око 0,3 п.п.

Да није било једнократних чинилаца у 2017. раст БДП-а био би између 2,5 и 3%. Будући да већ неколико година на резултате привредне активности знатно утичу привремени чиниоци (у 2017. суша и проблеми у ЕПС-у, а у претходним годинама и поплаве), у табели 1 приказали смо поред укупног оствареног и тренд раста БДП-а Србије. Тренд раста БДП-а очишћен је од утицаја привремених чинилаца који повећавају или смањују раст БДП-а током само једне године, па зато боље одражава трајније кретање привредне активности. Овако очишћен раст БДП-а указује на неколико закључака. *Први*, да основни привредни трендови у 2017, заправо благо убрзавају у односу на претходну годину, иако је у 2016. остварен раст БДП-а од 2,8%, а у 2017. ће бити 1,5-2%. Наиме, добра пољопривредна сезона у 2016. једнократно је повећала раст БДП-а баш као што га је лоша пољопривредна сезона у 2017. привремено умањила и то је замаглило трајније привредне трендове. *Други*, да би планирана стопа раста БДП-а у 2017. од 3% највероватније била недостижна и да нема суше и проблема у производњи електричне енергије. Ово истичемо, јер је Фискални савет још крајем претходне године указивао да планирана стопа раста БДП-а у 2017. од 3% није конзервативна (и због тога био и критикован). *Трећи*, да ће раст БДП-а у 2018. највероватније бити између 3,5 и 4% (Табела 2), јер ће се резултати пољопривреде у 2018. поредити са сушном 2017, па ће и просечна пољопривредна сезона једнократно утицати на убрзање привредне активности у наредној години. Трајнији тренд раста БДП-а, међутим, вероватно се неће бити променити ни у 2018. години.

Табела 1: Србија: раст БДП-а и раст „трендног“ БДП-а, 2014-2018.
година

	2014	2015	2016	2017 ¹⁾	2018 ¹⁾
Укупан раст БДП-а	-1,8	0,7	2,8	1,7	3,5-4
Тренд раста БДП-а ²⁾	-0,8	1,2	2,3	2,8	3,0

Извор: РЗС и процене Фискалног савета

1) Прогноза Фискални савет

2) Искључени ефекти пољопривредних сезона, поплава и проблема у пословању ЕПС-а

Србија већ годинама заостаје по привредном расту у односу на друге упоредиве земље Централне и Источне Европе. У табели 2 приказани су упоредо подаци о привредном расту Србије (укупни и тренд) и раст БДП-а других земаља ЦИЕ, закључно са првим полугодиштем 2017. године. У табели се види да је Србија по оствареном привредном расту у 2017. на зачељу међу земљама ЦИЕ чак и кад се искључе привремени чиниоци који су ванредно оборили привредни раст. Табела 2 указује да Србија заправо систематски заостаје за другим упоредивим земљама, јер је у претходне три и по године просечан раст земаља ЦИЕ био кумулативно скоро 10 п.п. бржи него у Србији. Овај закључак додатно потврђује и нешто детаљнија анализа, будући да слични трендови знатно нижег раста БДП-а Србије у односу на упоредиве земље трају још од 2010. године. Толико дуго и систематско заостајање привредног раста Србије у односу на регион указује да постоје структурни проблеми који коче раст домаће производње.

Табела 2: Раст БДП-а у Србији и другим земљама ЦИЕ, 2014-2017. година

	2014	2015	2016	III 2017
Албанија	1,8	2,2	3,4	3,9
Босна и Херцеговина	1,2	3,0	3,1	2,7
Бугарска	1,4	3,6	3,4	4,0
Црна Гора	1,8	3,4	2,5	3,2
Чешка	2,7	5,3	2,6	3,6
Естонија	2,9	1,7	2,1	5,2
Хрватска	-0,5	2,3	3,0	2,7
Летонија	2,2	2,7	1,9	3,9
Литванија	3,5	1,8	2,2	4,1
Мађарска	4,1	3,1	2,0	3,7
Македонија	3,6	3,8	2,4	-0,9
Пољска	3,2	3,8	2,7	4,4
Румунија	3,0	4,0	4,8	5,8
Словачка	2,5	3,9	3,3	3,2
Словенија	2,9	2,3	3,1	4,8
Земље ЦИЕ ¹⁾ (пондерисани просек)	2,9	3,7	3,0	4,2
Земље окружења Србије ²⁾ (пондерисани просек)	2,7	3,4	3,5	4,3
Србија (укупни раст БДП-а)	-1,8	0,7	2,8	1,2
Србија (тренд раста БДП-а) ³⁾	-0,8	1,2	2,3	2,4

Извор: *Eurostat* и статистички заводи појединачних земаља

1) Све наведене земље изузев Србије

2) Земље непосредног окружења Србије: Бугарска, Румунија, Мађарска, Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна гора, Албанија, Македонија

3) Искључени ефекти пољопривредних сезона, поплава и проблема у пословању ЕПС-а

За висок и одржив привредни раст потребно је повећање инвестиција. О томе да је мањак инвестиција главни разлог за систематски низак раст БДП-а Србије детаљније смо писали у више претходних извештаја Фискалног савета, па

ћемо сада пренети само главне закључке из наших претходних анализа.¹ У табели 3 приказали смо учешће инвестиција и приватне потрошње у БДП-у у Србији и у другим земљама ЦИЕ, где се види да је Србија по ниском нивоу инвестиција негативни рекордер у односу на све друге посматране земље.² Србија би могла да рачуна на дугорочно високе и одрживе стопе привредног раста од преко 4% само са повећањем учешћа инвестиција у БДП-у на приближно 25% БДП-а (као што има Румунија) са садашњих 18% БДП-а. Међутим, за такво повећање инвестиција потребно је да Влада проведе неопходне реформе јавних предузећа (пре свега ЕПС-а), реши судбину великог броја државних предузећа која прави огромне губитке (нпр. Азотара), снажно повећа јавне инвестиције и отпочне реформе здравства и просвете. Уз све то, за раст приватних инвестиција потребно је знатно унапређење привредног амбијента (владавина права, смањење корупције, повећање ефикасности јавне управе и друго). За разлику од фискалних мера које су у начелу успешно проведене, држава је у претходним годинама потпуно подбацила у провођењу споменутих реформи које су пресудне за повећање инвестиција и висок привредни раст.

Табела 3: Учешће инвестиција и приватне потрошње у БДП-у у Србији и другим земљама ЦИЕ

	Инвестиције ¹⁾	Приватна потрошња ¹⁾
Албанија	25,6	79,5
Босна и Херцеговина	18,1	79,5
Бугарска	21,1	62,7
Црна Гора	19,5	80,3
Чешка	25,4	48,4
Естонија	25,4	51,6
Хрватска	19,3	59,8
Летонија	22,6	61,4
Литванија	18,8	62,9
Мађарска	21,1	50,8
Македонија	21,5	70,1
Пољска	19,5	59,8
Румунија	24,3	61,7
Словачка	21,4	56,1
Словенија	19,6	53,2
Земље ЦИЕ (пондерисани просек)	21,5	58,3
Земље окружења (пондерисани просек)	22,2	60,4
Србија	17,2	75,2

Извор: Европска комисија *Spring Forecast 2017* и процене Фискалног савета

1) просек 2013-2015. године

¹ „Оцене Предлога закона о буџету за 2017. и Фискалне стратегије за период 2017-2019. године“ из децембра 2016. или „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у провођењу структурних реформи“ из марта 2016. године.

² У табели су приказани подаци о просечном учешћу инвестиција у периоду 2013-2015. године (2015. је последњи доступан податак). Будући да су инвестиције у Србији имале нешто већи раст од БДП-а у 2016, очекујемо да ће њихово учешће порасти на око 18% БДП-а, што је и даље најниже у односу на друге упоредиве земље.

Повећање текуће потрошње (плате и пензије) не може да има велики и трајан утицај на повећање привредног раста Србије. Уместо провођења политички и професионално изазовних реформи усмерених ка трајном повећању инвестиција, у последње време поново оживљавају идеје да би убрзање привредног раста у Србији могло да се обезбеди повећањем потрошње, односно снажнијим повећањем пензија и плата у јавном сектору. Ова мера је, међутим, више пута покушана и сваки пут се показала као неефикасна у погледу подстицања привредног раста у Србији. Можда најбољи пример за то је 2015. година (Табела 1), када је и поред умањења пензија и плата у јавном сектору, привредна активност убрзала, а не успорила, у односу на претходну годину. Додатну јаку индикацију да је повећање приватне потрошње неефикасна мера за подстицање привредног раста можемо наћи у табели 3 где се види да Србија већ сад има веће учешће потрошње у БДП-у у односу на друге упоредиве земље,³ а да то није резултирало већим привредним растом у Србији – напротив, привредни раст у Србији био је систематски нижи у односу на упоредиве земље. Стимулисање приватне потрошње у сврху подстицања привредног раста може бити ефикасно само у великим економијама које имају неискоришћене и конкурентне производне капацитете – што не важи за Србију. У Србији би се снажније повећање пензија и плата у јавном сектору (изнад раста БДП-а) пре свега одразило на раст спољнотрговинских и унутрашњих неравнотежа (текући дефицит и инфлација), а не на убрзање привредне активности.

Нижи раст БДП-а у 2017. у односу на план није имао значајан негативан утицај на фискалне трендове. Према су јавни приходи у начелу повезани са стопом привредног раста, подбацивање привредног раста у 2017. није имало већег утицаја на погоршање фискалних токова. Главни разлог за то је што су лоши привредни резултати били у великој мери концентрисани на два специфична сектора – пољопривреду и производњу електричне енергије – док остале делатности остварују раст производње близак плану (Табела 1). Снажан пад производње електричне енергије почетком године, није утицао на смањење потрошње струје (мањак електричне енергије се увозио). Будући да највећи део јавних прихода из електроенергетског сектора долази од наплаћеног ПДВ-а и акциза на финалну потрошњу, то значи да су јавни приходи по овом основу били прикупљени по плану и поред пада производње. Други фискално значајан део јавних прихода који се прикупља из електроенергетског сектора долази од пореза на зараде и доприносе запослених, а умањење производње почетком године није довело до отпуштања запослених у ЕПС-у, јер је било највероватније привремено. Слични закључци важе и за пољопривреду где је подбацивање производње последица мањих приноса по хектару услед суше, то није значајно утицало на запосленост, док ни потрошња није умањена (произведено је довољно пољопривредних производа за домаће потребе, а смањиће се извоз који није порески издашан).

Просечну инфлацију у 2017. процењујемо на нешто изнад 3%. Након што је у 2015. и 2016. просечна годишња инфлација била испод 1,5%, почетком 2017. дошло је до њеног привременог убрзања ношеног растом цена енергената и, нешто већим од уобичајеног, сезонским растом цена воћа и поврћа. Због тога је просечна међугодишња инфлација у првој половини године износила 3,5%. Међутим, од маја долази до промене трендова, јер су цене енергената и

³ Веће учешће потрошње у БДП-у од Србије имају само Албанија, Босна и Херцеговина и Црна Гора, које нису упоредиве са Србијом.

прехрамбених производа поново смањене, а и динар је почео да јача у односу на евро. Због тога је у периоду од маја до августа остварена дефлација (пад потрошачких цена) од 0,5%, а међугодишња инфлација је у августу смањена на 2,5%. Ови трендови, нешто већег раста цена у првој и смањења инфлације у другој половини године, указују да би просечна инфлација у 2017. години могла да износи незнатно преко 3%. Важно је истаћи и то да се у 2018. највероватније улази са трендом веома ниске инфлације о чему би се требало водити рачуна приликом израде буџета за наредну годину.

Будући да је буџет за 2017. прављен са претпоставком о нешто нижој просечној инфлацији (2,4%), јавни приходи ће бити већи од плана за око 10 млрд динара. Убрзање инфлације почетком године, без обзира што је било привремено и није било велико, имало је утицај на повећање јавних прихода у 2017, пре свега оних од ПДВ-а.⁴ Процењујемо да је нешто већа инфлација од планиране утицала на повећање јавних прихода за око 10 млрд динара у односу на буџетски план.

Текући дефицит платног биланса погоршан је у 2017. и процењујемо га на око 5% БДП-а. Спољнотрговинска кретања у 2017. у начелу нису била повољна, јер је увоз робе и услуга у првих седам месеци имао већи раст од извоза (13,7% у односу на 11,9%). Због тога је у првих седам месеци 2017. дошло до раста спољнотрговинског дефицита Србије за око 350 млн евра. Овакви трендови увоза и извоза указују да ће у 2017. доћи до повећања текућег дефицита платног биланса са 4% БДП-а из 2016, на око 5% БДП-а (уместо планираног благог смањења). И поред овог погоршања и одступања у односу на прогнозе, то још увек нема велике последице на главне макроекономске и фискалне токове. Наиме, до пре само неколико година текући дефицит је био двоцифрен, тако да је његова вредност од око 5% БДП-а и даље релативно умерена, а уз то, требало би имати у виду и то да је текући дефицит у 2017. у потпуности покривен приливом СДИ које ће у 2017. износити највероватније око 2 млрд евра (око 6% БДП-а). Погоршање трговинске размене није имало већег утицаја на фискалне трендове у 2017. години – нешто већи раст увоза у односу на план довео је до одређеног повећања прихода од царина у односу на план који процењујемо на око 1 млрд динара.⁵ И поред тога што текући дефицит тренутно не угрожава макроекономску стабилност Србије, економска политика би морала његов раст да посматра са опрезом, односно да не дозволи прекомеран раст пензија и плата у јавном сектору и претерано јачање динара – који би могли озбиљније да га погоршају у наредним годинама.

Трендови на тржишту рада нешто су бољи од очекиваних – запосленост у 2017. има солидан раст од око 2,5%, а реалне зараде од око 1%. По подацима на основу Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), раст регистроване запослености у првој половини године у односу на исти период претходне године износио је 2,5%, док је номинални раст зарада износио око 4,5% (реално око 1%). Номинални раст масе зарада од око 7% приближно одговара расту наплате доприноса и пореза на зараде који је у првих седам месеци

⁴ На повећање прихода од ПДВ-а преко плана утицао је и незнатно већи раст приватне потрошње од очекиваног. Наиме, план је био да приватна потрошња у 2017. реално порасте за 1,4%, а раст приватне потрошње у првој половини године износио је 1,8%.

⁵ Знатно већи раст увоза од домаће потрошње довео је и до промене структуре наплаћеног ПДВ-а. Наиме ПДВ из увоза расте у првих седам месеци око 10% у реалном износу, док је домаћи ПДВ у реалном паду од око 25%.

износи око 8%. Ови трендови на тржишту рада нешто су бољи од очекиваних, јер је буџетски план предвиђао раст масе зарада у 2017. од 5% и то ће се одразити на око 15 млрд веће јавне приходе од доприноса и пореза на зараде у односу на планиране.

Курс динара је реално ојачао у односу на евро за око 5%, а у односу на долар за чак 15%. Србија је у режиму пливајућег курса, па је вредност динара непредвидива. Због тога се за пројекције кретања јавног дуга (који је највећим делом у девизама) и планирање отплате главнице и камата, најчешће користи претпоставка о реално непромењеном курсу (курс коригован за инфлацију) – што је био случај приликом израде буџета за 2017. годину. Међутим, током 2017. дошло је до реалног јачања динара у односу на евро од око 5%, а у односу на долар за чак 15% (будући да је долар током године релативно снажно ослабио у односу на евро). Ове промене довеле су до великог смањења учешћу јавног дуга у односу на БДП од око 4% БДП-а (око две трећине смањења јавног дуга последица је јачања динара, пре свега, у односу на долар), као и у расходима државе за плаћање камата и отплати гарантованог дуга јавних предузећа који ће бити мањи од плана за око 10 млрд динара.

2. ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2017. ГОДИНИ

2.1. Основне оцене

На нивоу опште државе у 2017. години очекујемо суфицит од око 20 млрд динара (0,5% БДП-а). Фискална кретања у 2017. знатно су повољнија од планираних. Премда је буџет предвиђао да се у 2017. оствари дефицит, у првих седам месеци, из месеца у месец, држава је остваривала суфиците, тако да је закључно са јулом укупни суфицит достигао великих 73 млрд динара (600 млн евра). Међутим, у преосталом делу године, нарочито у децембру, очекујемо да се ови трендови промене и да држава почне да остварује месечне дефиците. Наиме, сваке године у децембру долази до великог повећања расхода за набавку робе и услуга који су у том месецу обично двоструко већи у односу на просек. Уз то, у другој половини године очекујемо знатно брже извршавање расхода за субвенције и јавне инвестиције. У првих седам месеци расходи за инвестиције били су мањи за 10 млрд динара (16% мањи) у односу на претходну годину, али очекује се убрзање њиховог извршења и достизање прошлогодишњег нивоа. На страни прихода очекујемо одређено успоравање непореских прихода – зато што су велика јавна предузећа углавном већ уплатила свој део добити. Због свега наведеног очекујемо да ће садашњи фискални суфицит до краја године знатно да се смањи, али ће, по свему судећи, држава у 2017. да оствари суфицит који процењујемо на око 20 млрд динара.

Буџетом за 2017. био је планиран дефицит од 1,7% БДП-а (75 млрд динара) – резултат ће бити бољи од плана за око 95 млрд динара. Бољи резултат од планираног дугује се пре свега приходима, који ће, према нашим проценама, бити већи од плана за око 80 млрд динара. Расходи ће такође допринети побољшању резултата, али у знатно мањој мери – биће мањи од плана за око 15 млрд динара. Очекивано извршење јавних прихода и расхода у 2017, као и одступање од њихових планираних износа приказали смо у Табели 4.

- *Од укупно 80 млрд динара пребачаја прихода преко плана, око две трећине потиче од непореских прихода и прихода од пореза на добит предузећа.* Непорески приходи планирани су конзервативно, али ће, као и претходне две године, знатно премашити план (за 25–30 млрд динара). Разлог за пребацивање преко плана су ванредне уплате у буџет, првенствено од НБС, предузећа и агенција. Поред њих, приходи од пореза на добит скочили су за око 25 млрд динара, углавном као последица раста профитабилности привреде – између осталог због јефтинијих енергената и смањења каматних стопа. Уз ове две категорије, осетан раст прихода забележен је код ПДВ-а и доприноса (по 10 млрд динара), као и пореза на доходак и пореза на имовину (по 5 млрд динара).
- *На страни расхода, у односу на план, биће остварено смањење издатака за камате, пензије и гаранције, али су се појавили и непредвиђени трошкови за наменску индустрију и дуг РТБ-а Бор, а и локални ниво власти је повећао своје расходе у складу са оствареним повећањем прихода.* Због тога ће нето ефекат на расходима бити њихово смањење у односу на план за 10–15 млрд динара. Камате ће бити мање за око 13 млрд динара, пензије за 12 млрд динара, а активирани гаранције за скоро 6 млрд динара због превремене отплате неких гарантованих кредита крајем 2016. године. С друге стране, остали текући расходи ће бити већи од планираних за скоро 10 млрд динара, највише због локалног нивоа власти, наменска

индустрија је непланирано добила помоћ од 6 млрд динара. Такође, међународни арбитражни суд пресудио је да Србија треба да плати неизмирени дуг РТБ-а Бор према грчкој компанији Митилинеос у износу од око 4 млрд динара и процењујемо да ће то бити исплаћено током 2017. године.

Табела 4: Приходи и расходи опште државе у 2017. години – планирани износ, очекивано извршење и одступање у односу на план

у млрд РСД	Буџетирани износ за 2017.	Очекивана реализација за 2017. годину	Очекивано одступање у односу на план
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.865,9	1.948,4	виши за око 80
1. Порески приходи	1.638,5	1.700,4	виши за око 60
Порез на доходак	162,7	167,0	виши за око 5
Порез на добит	81,0	109,0	виши за око 25
ПДВ	466,0	477,0	виши за око 10
Акцизе	271,4	271,4	према плану
Царине	38,6	39,0	према плану
Доприноси	553,7	565,0	виши за око 10
Остали порески приходи	65,1	72,0	виши за око 5
2. Непорески приходи	212,4	240,0	виши за око 25-30
3. Донације	15,0	8,0	највероватније нешто ниже
II ЈАВНИ РАСХОДИ	1.941,0	1.928,0	мањи за око 15
1. Текући расходи	1.756,6	1.740,0	мањи за око 15
Расходи за запослене (брuto-2)	434,5	431,7	нешто мањи
Куповина робе и услуга	300,7	305,0	виши за око 5
Отплата камата	138,4	125,0	мањи за преко 10
Субвенције	107,0	107,0	према плану
Социјална помоћ и трансфери	724,9	711,3	мањи за преко 10
од чега: пензије	510,0	497,9	мањи за преко 10
Остали текући расходи	51,1	60,0	виши за око 10
2. Капитални расходи	144,9	140,0	мањи за око 5
3. Активирани гаранције	34,8	29,0	мањи за око 5
4. Нето буџетске позајмице	4,7	15,0	веће за око 10
5. <i>Непланирани издаци (РТБ Бор-Митилинеос)</i>		4,0	виши за 4
III ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	-75,1	20,4	бољи од планираног за око 95

Извор: Министарство финансија за буџетирани износ и пројекције Фискалног савета за очекивану реализацију 2017. године

Највећи део побољшања у односу на план (око 60 од укупно 95 млрд динара) трајног је карактера – првенствено због фискално повољнијих макроекономских трендова и пензијске реформе. Иако ће укупан привредни раст бити мањи од планираног – што је лоше (о томе је било речи у делу о оцени макроекономских кретања), већина макроекономских трендова деловала је у смеру побољшања фискалних резултата у односу на њихов планирани износ. У питању су 1) већа инфлација од очекиване (преко 3% уместо 2,4%) и нешто већи раст приватне потрошње од плана (1,8% уместо 1,4%) који су повећали прикупљени ПДВ, 2) бољи трендови на тржишту рада (већи раст запослености и просечне зараде у приватном сектору) који су повећали уплату доприноса и пореза на зараде, 3) апрецијација динара која је смањила расходе за камате и отплату гарантованог дуга. Поред тога, пензијска реформа проведена 2014. године изменом Закона о ПИО смањила је прилив нових пензионера више него

што се очекивало (повећање старосне границе за жене), па су последично умањени и расходи за пензије у односу на план за 10 млрд динара.⁶

Међутим, важан део побољшања фискалног резултата у односу план је привременог карактера – процењујемо око 40 млрд динара. Процењујемо да су у 2017. години непорески приходи и приходи од пореза на добит премашили своје структурне (трајне) нивое и да је укупно око 40 млрд динара на овим категоријама заправо привременог карактера. Ово не може бити трајни износ, иако је ово трећа година у којој непорески приходи бележе прекомерни раст. На пример, највеће уплате непореских прихода дошле су од НБС (9,6 млрд), Телекома (8 млрд) и ЕПС-а (3 млрд), а то је знатно изнад трајно одрживог нивоа. Телеком и ЕПС би, наиме, требало да користе ова средства за неопходне инвестиције. Надаље, још неке по карактеру привремене уплате стигле су од продаје робних резерви, премије за реотварање емисије хартија од вредности, Агенције за осигурање депозита итд. Стога, процењујемо да је око 25 млрд наплаћених непореских прихода дугорочно неодрживо. Поред непореских прихода, и део уплаћеног пореза на добит, има привремени карактер – процењујемо око 15 млрд динара. Наиме, порез на добит достићи ће скоро 2,5% БДП-а у 2017, док је његов одржив ниво око 2% БДП-а, а у претходних пет година у просеку је чак износио 1,7% БДП-а. На већу профитабилност, а тиме и наплаћени порез на добит, једним делом утицале су повољне међународне околности (ниске цене енергената и ниске каматне стопе) и то не можемо да третирамо као структурно јачање привреде и последично трајно повећање пореза на добит.

Да није било ових ванредних прилива, у 2017. остварио би се дефицит (а не суфицит) од око 20 млрд динара (око 0,5% БДП-а). Да бисмо добили реалнију слику фискалних кретања у 2017. години, од суфицита опште државе, који ће према нашој процени бити остварен у износу од око 20 млрд динара, треба одузети чиниоце који су једнократно побољшали овај резултат. Одузимањем привремених побољшања у укупном износу од око 40 млрд динара (непорески приходи и порез на добит), долазимо до дефицита од око 20 млрд динара, тј. 0,5% БДП-а. Иако је ово нешто слабији резултат, још увек је добар. Напомињемо, међутим, да чак и у оквиру овог „чистијег” резултата за 2017. има неких ставки које су по дефиницији привремене, а које сада нисмо узели у обзир. На пример, буџет приходује око 15 млрд динара годишње по основу привременог умањења зарада у јавним предузећима – и на то се не може рачунати у дужем року.

Када се све дугорочно неодрживе ставке узму у обзир, „трајни“ дефицит државе је између 0,5 и 1% БДП-а – што је блиско дугорочном циљаном дефициту који препоручује Фискални савет од 0,5% БДП-а. Када узмемо у обзир све привремене факторе – уплате непореских прихода, скок пореза на добит и уплате у буџет по основу смањења зарада у јавним предузећима – долазимо до „трајног“ дефицита опште државе између 0,5 и 1% БДП-а, што је добар резултат. Он значи да нису више неопходне додатне уштеде или мере за повећање јавних прихода. Такође, овај резултат приближно одговара дефициту од 0,5% БДП-а који

⁶ Од укупно 50 млрд динара трајног побољшања резултата у 2017. који потичу од јавних прихода, ефекат макроекономских чинилаца на раст прихода износи 35 млрд динара. Преосталих 15 млрд динара побољшања потиче од пореза на добит. Међутим, овај раст пореза на добит, иако јесте трајан, није дошао услед макроекономских побољшања у 2017. јер је у питању добит остварена 2016. године.

Фискални савет препоручује као добар дугорочни циљ за Србију, са којим је могуће да јавни дуг настави да се снажно смањује (према БДП-у) и да тиме буде осигуран стабилни макроекономски амбијент добар за привредни раст. Међутим, фискална политика Владе мора и даље бити опрезна да би се овај резултат одржао – јер још увек постоје бројни фискални ризици. То је пре свега неререформисани јавни сектор (јавна и неприватизована предузећа), а потом и бројне тужбе и прихваћене обавезе државе (према радницима предузећа у реструктурирању и њиховим комерцијалним повериоцима).

Крајњи фискални резултат у 2017. може да одступи од процењеног суфицита од 0,5% БДП-а ако буде нових непредвиђених трошкова или већег подбацивања инвестиција. Из Владе долазе најаве о могућим једнократним исплатама за пензионере крајем године, које ми нисмо узели у обзир, а које би знатно повећале расходе за пензије (скоро 10 млрд динара) и тиме умањиле крајњи суфицит. Поред тога, у децембру су се у последњих неколико година исплаћивали различити непредвиђени трошкови – нпр. у 2016. дуг Петрохемије према НИС-у од 13 млрд динара, 2015. дуг Србијагаса и исплате војним пензионерима од преко 30 млрд динара укупно – а слични небуџетирани трошкови могу лако да се појаве и ове године. На пример, стари дуг РТБ-а Бор је један од таквих трошкова који се већ појавио 2017. и зато јесте узет у обзир приликом пројекција. Међутим, неки други трошкови који би се тек појавили, а за које се у овом тренутку јавно не зна, нису предвиђени нашим пројекцијама расхода. С друге стране, капитални расходи могу још више да подбаце у односу на план него што смо ми проценили, што би повећало крајњи суфицит. У нашим пројекцијама предвидели смо да ће се капитални расходи извршити 5 млрд динара испод плана, али постоји реална могућност да подбацивање буде и до 10 млрд динара.

2.2. Јавни приходи у 2017. години

Приходи опште државе у 2017. биће, оцењујемо, за око 80 млрд динара изнад плана (1,8% БДП-а), претежно услед бољих макроекономских кретања. Јавни приходи су већ трећу годину за редом најзаслужнији за снажно обарање дефицита. Међутим, за разлику од претходне две године, када су приходи снажно расли доминантно под утицајем ефикасније наплате, допринос од сузбијања сиве економије у 2017. знатно је смањен. Основни извор овогодишњег пораста јавних прихода јесу значајна побољшања у макроекономском окружењу (то је доприносило расту прихода и у 2015. и 2016. години, али у мањој мери). Процењујемо да ће се повољнији макроекономски трендови резултирати већом наплатом пореских прихода за око 60 млрд динара у односу на иницијални план. Поред тога, мањи део очекиваног раста (око 25-30 млрд динара) последица је већих уплата непореских прихода од буџетираних, првенствено услед уплата добити НБС-а, уплата од јавних предузећа, АОД-а и друго. Једино би износ донација могао бити мањи од планираног, највероватније услед нешто лошијег повлачења средстава из ЕУ фондова.

Табела 5: Приходи опште државе у 2017. години

у млрд РСД	Буџетирани износ за 2017.	Очекивана реализација за 2017. годину	Очекивано одступање у односу на план
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.865,9	1.948,4	виши за око 80
1. Порески приходи	1.638,5	1.700,4	виши за око 60
Порез на доходак	162,7	167,0	виши за око 5
Порез на добит	81,0	109,0	виши за око 25
ПДВ	466,0	477,0	виши за око 10
Акцизе	271,4	271,4	према плану
Царине	38,6	39,0	према плану
Доприноси	553,7	565,0	виши за око 10
Остали порески приходи	65,1	72,0	виши за око 5
2. Непорески приходи	212,4	240,0	виши за око 25-30
3. Донације	15,0	8,0	највероватније нешто ниже

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Укупни порески приходи у 2017. години највероватније ће достићи износ од 1.700 млрд динара, и тиме ће премашити буџетски план за око 60 млрд динара (скоро 1,5% БДП-а). Повољнији макроекономски трендови доприносе знатно вишој наплати пореза на добит, доприноса и ПДВ-а у поређењу са планираним износима. Пре свега, већа профитабилност привреде у 2016. години од очекиване обезбедиће и већи порез на добит за 25-30 млрд динара. Затим, повољнија кретања на тржишту рада тј. раст запослености и зарада резултираће вишим приходима од доприноса за социјално осигурање и порезима на доходак за око 10 и око 5 млрд динара, респективно. Већи раст инфлације и потрошње од пројектованог допринеће бољој номиналној реализацији прихода од ПДВ-а за преко 10 млрд динара. Поред тога, оцењујемо да ће и категорија осталих пореских прихода бити изнад планираног износа (за око 5 млрд динара), док ће приходи од царина и акциза највероватније бити наплаћени у складу са буџетским планом. Највећи део раста пореских прихода (око 45-50 млрд динара) сматрамо да је трајног карактера, што би значило да се њихови износи могу очекивати и у наредном периоду, док је део пораста пореза на добит вероватно привременог карактера.

Најизраженији раст пореских прихода очекује се од пореза на добит предузећа услед знатно веће профитабилности привреде у 2016. години од процењене. Приходи од пореза на добит предузећа очекују се у износу од скоро 110 млрд динара, чиме ће премашити буџетски план за готово 30 млрд динара. Израда буџетског плана за 2017. годину заснивала се на опрезним проценама ових прихода, што значи да се пошло од претпоставке да неће бити промене профитабилности привреде у 2016. у односу на 2015 годину. Имајући у виду велику волатилност ове пореске категорије, ограниченост информација о резултатима предузећа (у тренутку израде буџета), као и искуства из ранијих година када су плановима ови приходи често били прецењивани, овакву израду буџетског плана Фискални савет оценио је као одговарајућу, тј. засновану на доброј пракси буџетског планирања. Подношењем завршних рачуна привредних субјеката за 2016. годину, чији је рок крај јуна 2017. године, утврђена је знатно већа профитабилност привреде од првобитно претпостављене, а тиме и обавезе за

уплату пореза на добит.⁷ Највећи раст профитабилности у 2016. забележен је у секторима снабдевања електричном енергијом и прерађивачкој индустрији. Заправо, само је ЕПС имао обавезу да уплати већи порез на добит у износу од преко 7 млрд динара, што је вишеструко више од прошлогодишње обавезе (1,6 млрд динара).⁸ Поред тога, раст остварене добити забележен је и у сектору прерађивачке индустрије, доминантно услед повољнијих тржишних услова, који се огледају у нижим каматним стопама, повољним билансним ефектима промене курса динара и нижим ценама нафте. Ово је даље резултирало растом пореза на добит за скоро 7 млрд динара у односу на прошлогодишње износе. На крају, повољнија тржишна кретања омогућила су да се оствари одређени раст добити и у осталим секторима (грађевинарство, трговина, услужне делатности), али су они мање порески издашни. Имајући у виду да је профитабилност привреде остварена, пре свега, захваљујући тренутно повољнијим тржишним условима, процењујемо да је део очекиваног раста пореза на добит, у износу од око 10-15 млрд динара, привременог карактера, тј. да није дугорочно одржив.

Доприноси за социјално осигурање и порези и доходак оствариће се у већем износу као последица повољнијих кретања на тржишту рада. Досадашњи трендови на тржишту рада показују да би приходи од доприноса могли износити око 565 млрд динара, што је за око 10 млрд динара изнад буџетског плана. Слично, и приходи од пореза на доходак очекују се у износу од преко 165 млрд, чиме ће премашити планирани ниво за око 5 млрд динара. Основни разлози веће наплате ових прихода су повољнија кретања на тржишту рада од претпоставки од којих се пошло при изради буџета. Наиме, иницијалне процене су биле да ће остварити номиналан раст масе зарада (производ броја запослених и просечне зараде)⁹ од око 5%, док последњи трендови показују да би он могао износити преко 7%. Побољшање трендова дугује се пре свега већем расту запослености, али и зарада у приватном сектору. Наиме, највеће повећање запослености у 2017. години бележи се у домену прерађивачке индустрије, трговине и услужних делатности. Поред интензивирања привредне активности у наведеним секторима, не искључујемо могућност да је раст запослености (мањим делом последица и сузбијања сиве економије на тржишту рада.

Приходи од пореза на додату вредност реализоваће се у већем износу од плана, услед израженијег раста инфлације и потрошње од прогнозираног. Под претпоставком да ће се до краја године одржати сличан ниво ефикасности наплате и динамика исплате повраћаја, процењујемо да ће приходи од ПДВ-а износити преко 475 млрд динара и бити за око 10 млрд динара већи од

⁷ Наиме, подсећамо да се порез на добит, до коначног обрачуна уплаћује у виду месечних аконтација. Израдом завршних рачуна утврђује се и укупан износ обавезе за претходну годину, и у случају да је износ уплаћених аконтација нижи предузећа су дужна да до краја јуна уплате разлику (најчешћи случај), па је тако уплата у јуну износила око 35 млрд динара. Утврђена профитабилност је основица за рачунање месечних аконтација у наредном периоду, стога ће месечне уплате до краја године бити нешто више од износа у првој половини године.

⁸ Постоје индиције да је остварена добит ЕПС-а већим делом рачуноводственог карактера, а мањим делом стварног раста профитабилности. Уколико се покаже да је остварена профитабилност само привремена (у 2016.), то би водило знатно нижим обавезама на основу пореза на добит у наредној години. Ово би даље готово извесно имало негативан утицај на наплату пореза на добит у 2018. години (уплате аконтација би биле више од коначног обрачуна и ЕПС би имао право на повраћај дела пореза – принцип који је описан у претходној фусноти).

⁹ Маса зарада представља пореску основицу за наплату доприноса и пореза на доходак, те процене о њеном кретању на прави начин осликавају и очекиване износе ових јавних прихода.

буџетираног нивоа. Основни разлози веће реализације од планиране су виша инфлација и већи раст приватне потрошње у односу на претпоставке од којих се полазило при изради буџета. Наиме, процењујемо да ће инфлација у 2017. години износити преко 3% уместо предвиђених 2,4%. Уз то, приватна потрошња би могла порастати за око 2% иако су првобитни планови засновани на очекиваном расту од 1,4%. Дакле, како процењени раст ПДВ-а готово у потпуности прати кретање номиналне потрошње сматрамо да су макроекономски трендови основни разлог више наплате од планиране.

Оцењујемо да ће приходи од акциза врло вероватно испунити буџетски план од 270 млрд динара. Иако је тренутна наплата прихода од акциза на нафтне деривате и дуванске прерађевине нешто нижа од очекиване (на бази буџетског плана и уобичајене реализације у овом периоду године), сматрамо да је то привременог карактера и да ће се буџетски план највероватније испунити. Наплата акциза на нафтне деривате нешто је нижа услед мање производње и прераде нафтних деривата (око 7-8% међугодишњи пад).¹⁰ Наиме, премда је у првој половини године забележен раст потрошње нафтних деривата (раст прерађивачке индустрије, грађевинарства и транспорта), услед постојања залиха обим производње и прераде није пратио ово кретање.¹¹ Међутим, очекујемо да ће до краја године ефекат постојећих залиха у највећој мери бити исцрпљен, и да ће услед потреба тржишта и ниво производње/прераде нафтних деривата бити већи. Ово би у наредним месецима, врло вероватно, резултирало и већом наплатом акциза, чиме би се испунио буџетски план од око 150 млрд динара. Слично, и наплата акциза на дуванске прерађевине чини се нешто лошијом од очекиване, али је то последица методолошких измена код књижења дела ових прихода.¹² Уколико се, пак, узму у обзир наведене измене сматрамо да би до краја године наплата и ових акцизних прихода приближно требало да одговара планираној. Приходи од акцизе на струју се од почетка године наплаћују у нешто вишим износима од очекиваних, те би укупна реализација могла бити нешто виша од плана који износи 15 млрд динара. Преостале категорије акциза (на алкохол и кафу) готово извесно ће одговарати планираним износима.

Остали порески приходи ће бити виши од планираних, услед боље наплате пореза на имовину. Буџетски план предвиђао је да остали порески приходи износе 65 млрд динара, међутим, досадашњи трендови указују на то да би он могао бити премашен за око 5 млрд динара. Наплата пореза од имовине, који има доминантно учешће у овој категорији прихода, бележи постепени пораст од почетка године. Наиме, порези на имовину наплаћују се на локалном нивоу власти, а њихов износ зависи од кретања вредности непокретности, али и од обухвата и степена наплате. Очекивани раст прихода од имовине нешто је израженији од просечног раста цена непокретности, због чега закључујемо да су локалне самоуправе изгледа успеле и да благо унапреде наплату и/или обухват овог прихода.

¹⁰ Индекс индустријске производње, јул 2017, Републички завод за статистику.

¹¹ Према Презентацији о полугодишњим резултатима НИС групе, из јула 2017. године

¹² Услед промена у пословању једног од највећих произвођача у дуванској индустрији, део акцизних прихода се прво уплаћује на рачун у оквиру непореских прихода, да би се са одређеним временским помаком ови приходи пребацили на рачун акциза. Тако је према последњим подацима око 6 млрд динара остало непрокњижено у оквиру акциза (иако суштински то јесу), чиме се привидно добија лошија слика о кретању ових прихода.

Постаје изгледно да ће се уплате по основу донација у 2017. години остварити у знатно мањем износу од иницијално предвиђеног. Планови за 2017. годину предвиђали су да ће укупне донације износити 15 млрд динара, али досадашња динамика указује да би њихова реализација могла бити и више него упола мања. Наиме, за текућу годину било је планирано да се повуку значајна средства из ИПА фондова. Међутим, како и даље нису задовољени сви услови за њихово повлачење, мало је вероватно да ће се и до краја године они испунити и да се одмах могу повући сви планирани износи. Дакле, сматрамо да се у најбољем случају може очекивати прилив тек око половине планираног износа донација.

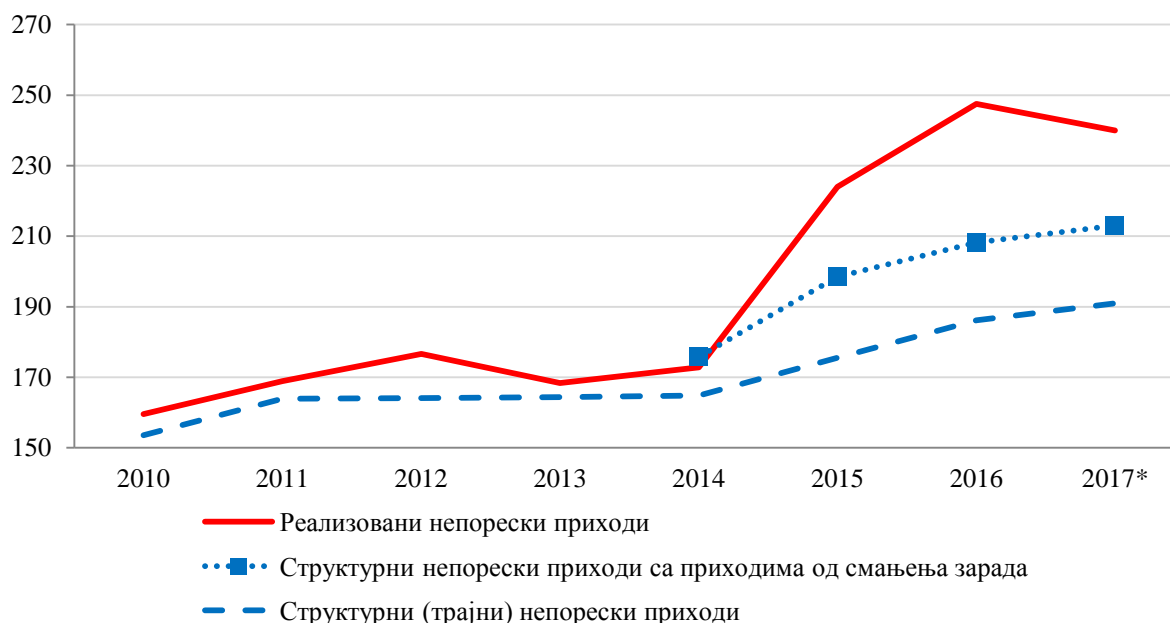
Очекујемо да ће непорески приходи опште државе износити око 240 млрд динара, и тако премашити план за скоро 30 млрд динара. Иако се фискалним плановима предвиђало знатно међугодишње смањење непореских прихода, очекујемо да ће они бити тек нешто нижи од остварених у 2016. години. Слично као и претходне две године, јавили су се нови извори непланираних прихода, који су највећим делом једнократног карактера. Пре свега, велики део неочекиваног повећања остварен је захваљујући уплати остварене добити Народне банке Србије у износу од 9,6 млрд динара. Поред тога, процењујемо да ће се на основу добити и дивиденди предузећа у државном власништву (укључујући и локална предузећа) уплатити скоро 25 млрд динара, што је више од планираног нивоа за око 5 млрд динара.¹³ Затим, у току године остварене су уплате од Агенције за осигурање депозита (АОД), продаја робних резерви, премије за реотварања емисије државних обвезница и друге мање ставке које иницијалним буџетом или нису планиране или не у толиком износу, и процењујемо да би оне могли премашити фискални план (збирно) за око 15 млрд динара.

Највећи део раста непореских прихода у 2017. години није дугорочно одржив. На Графикону 1 приказали смо кретање структурних непореских прихода, који обухватају уобичајене годишње износе највећих група ових прихода (таксе, накнаде, казне, уобичајене износе добити и дивиденди предузећа). Раст ових прихода је условљен општим економским кретањима (инфлација, остварена добит и слично), али и трајним законским изменама (нпр. крајем 2014. године уведена је накнада за формирање обавезних резерви нафте). Поред тога, приказан је очекивани износ структурних непореских прихода увећан за приходе од привременог смањења зарада (у јавним предузећима и локалним самоуправама), који важи од 2014, јер је тај ниво тренутно значајнији за праћење реализованих непореских прихода. Од 2010. до 2014. године може се видети да су наплаћени приходи углавном нешто виши од структурних, пре свега због једнократних прихода од продаје имовине, већих прихода од продаје робних резерви, заосталих уплата добити и дивиденди и слично. Међутим, у периоду 2015-2017. бележи се знатно веће одступање наплаћених прихода од структурног нивоа. Наиме, оно што је карактеристично за претходне две, али и ову годину је да су у буџет пристизале најразличитије ванредне и једнократне уплате (нпр. од продаје лиценце за 4Г мобилну мрежу, АОД-а за нека старија државна потраживања, премије за реотварање емисије државних обвезница, продаја имовине, знатно више добити и дивиденде државних предузећа). Сматрамо да је мало вероватно да се висок ниво може дугорочно одржати. У прилог наведеном је и процена да ће реализација непореских прихода у 2017. години, премда и даље

¹³ Буџетским планом предвиђено је да приходи од добити и дивиденди у корист Републике износе 15,5 млрд динара, док је процена да се од локалних предузећа рачунало на неких 4-5 млрд динара.

знатно изнад структурне, бити нешто нижа од прошлогодишње, а сличан тренд њиховог постепеног смањивања и приближавања трајном нивоу врло вероватно ће се остваривати и у наредним годинама. На крају, напомињемо да би укидање привременог смањења зарада довело до враћања непореских прихода на свој дугорочно одрживи ниво (од око 4,5% БДП-а).

Графикон 1: Структурни и остварени непорески приходи у периоду 2010-2017 (у млрд динара)



* Процене за 2017. годину

Процењујемо да је око 25 млрд динара наплаћених непореских прихода у 2017. привременог карактера. Наплаћени непорески приходи у 2017. године премашиће свој структурни (трајни) ниво за око 25 млрд динара и тај пораст оцењујемо као привремен. Наиме, од Народне банке Србије и јавних предузећа биће уплаћен део добити у укупном износу од око 30 млрд динара – од НБС 9,6 млрд динара, Телекома 8 млрд, ЕПС-а 3 млрд, мање уплате НИС-а, Аеродрома и Дунав осигурања у укупном износу од скоро 3 млрд и уплате још неких великих предузећа које се очекују до краја године. Међутим, ове уплате сувише су велике да би се задржале и у наредним годинама, па оцењујемо да је половина уплаћеног износа привремена (око 15 млрд динара). На пример, НБС није уплаћивала ништа претходне три године, а нека предузећа која уплаћују новац у буџет требало би да повећају издвајања за инвестиције и смање уплату дивиденди (ЕПС, Телеком). Осим поменутих уплата дела добити, Република је ванредно приходовала још око 10 млрд динара које се неће поновити у будућности и које у потпуности третирамо као привремене. У питању је продаја имовине и робних резерви од 3,4 млрд динара, уплату од АОД по основу враћања старог дуга ЕПС-а од 1,4 млрд динара, премија за реотварање емисије хартија од вредности од 1,2 млрд и остали мањи ванредни приходи Републике од око 3 млрд динара укупно.

Табела 6: Реализација непореских прихода до јула и очекивања до краја 2017. године

	План према Закону о буџету за 2017. годину	Реализација јануар-јул	Очекивано у 2017. години
НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ	212,4	143,5	240,6
1. Буџет Републике	119,5	90,8	144,1
-редовни непорески	77,3	55,8	88,6
Приходи од имовине	12,9	6,7	12,0
Таксе	14,5	8,0	15,0
Новчане казне	7,0	4,1	8,0
Приходи од продаје добара и услуга	24,6	14,1	24,0
Примања од продаје нефин. имовине	4,5	3,6	6,0
Остали редовни непорески приходи	13,8	9,7	14,0
Добит НБС	0,0	9,6	9,6
- ванредни непорески	42,2	35,0	55,5
Добит јавних агенција	1,6	0,4	1,5
Део добити јавних предузећа и дивиденде	15,5	12,5	18,0
Остали ванредни приходи	3,1	10,0	15,0
Приход од смањења зарада у јавном сектору	22,0	12,1	21,0
2. ПНО фонд	1,0	0,5	1,0
3. РФЗО	7,7	3,9	6,5
4. Фонд СОВО	0,3	0,2	0,3
5. НСЗ	0,7	0,7	1,0
6. ЈП "Путеви Србије" и "Коридори Србије"	21,1	13,0	22,0
7. Локални ниво државе	62,1	34,5	66,0
Општине и градови	56,3	32,3	60,0
АП Војводина	5,8	2,2	6,0

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Посматрано по нивоима власти, раст непореских прихода доминантно ће се остварити на нивоу Републике, а мањим делом и на локалном нивоу власти. Непорески приходи су веома хетерогена група јавних прихода и прикупљају се готово на свим нивоима власти, што знатно усложњава како њихово планирање, тако и даље праћење и анализу. У Табели 6 приказали смо буџетски план за 2017. годину и очекивану реализацију до краја године билансно најзначајнијих ставки непореских прихода. Како се највећи део ових прихода прикупља на нивоу Републике, ту се и очекује највећи раст у поређењу са планом (приближно за 25 млрд динара). Непорески приходи које скупљају локалне самоуправе највероватније ће премашити фискални план за око 5 млрд динара, док ће остали нивои власти (фондови обавезног социјалног осигурања и ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“), и поред мањих појединачних одступања, у укупном износу бити у складу са првобитним пројекцијама

Непорески приходи на нивоу Републике забележиће највећи раст у односу на план, већим делом услед једнократних и непланираних прихода. Досадашњи трендови указују да би непорески приходи Републике у 2017. години могли износити преко 140 млрд динара, што је за 20–25 млрд више од иницијалног плана. Већа наплата непореских прихода, пре свега, потиче од високе и непланиране уплате од стране Народне банке Србије. Заправо, НБС је у марту у буџет уплатила износ од 9,6 млрд динара на основу остварене добити у 2016. години.¹⁴ Основни разлог високе добити НБС-а (које се уплаћује у буџет) је велики скок ставке *остали пословни приходи*, али о изворима њиховог повећања не постоје детаљнији јавно доступни подаци. Поред тога, знатно вишу

¹⁴ Добит НБС-а је доста волатилна категорија и условљена је већим бројем тржишних чинилаца. Тако је у претходних пар година (2014-2016) ова уплата изостала, док је у периоду 2010-2013. године у државни буџет у просеку уплаћивано око 3 млрд динара. Напомињемо да се у буџет уплаћује из добити која није остварена по основу курсних разлика и ревалоризационе добити, и она је у 2016. години износила скоро 14 млрд динара.

реализацију бележи и категорија *Остали ванредни непорески приходи* која обухвата већи број различитих и нестабилних категорија (пре свега приходе које уплаћује АОД по основу наплате неких старих потраживања, премија за реотварање емисије државних обвезница, неразврстани приходи и друго). Према тренутним проценама ова категорија би могла бити и за преко 10 млрд динара виша од иницијално предвиђене. На крају, нешто виши приходи Републике од планираних (укупно за око 5 млрд динара) очекују се и од добити и дивиденди предузећа у држаном власништву, затим од продаје робних резерви и друго.

Процењујемо да ће непорески приходи који се прикупљају на локалу премашити фискални план за око 5 млрд динара, првенствено услед нешто виших прихода од добити локалних јавних предузећа (топлане). Буџетски план за 2017. годину подразумевао је да непорески приходи на локалу буду на својим уобичајеним нивоима. Међутим, досадашња реализација и најаве о предстојећим уплатама на основу добити јавних предузећа указују да би се ови приходи могли прикупити у износу од преко 65 млрд динара, што је за око 5 млрд динара изнад иницијалних планова. Наиме, услед повољнијих цена енергената највеће топлане у земљи оствариле су већу добит и у 2016. години, која ће се, према најавама, уплатити у буџете њихових оснивача (општине и градови).

2.3. Јавни расходи у 2017. години

Досадашње извршење јавних расхода указује на то да ће укупни издаци опште државе у 2017. бити за 10-15 млрд динара (око 0,3% БДП-а) мањи од планираних. Расходи опште државе у првих седам месеци 2017. износили су око 1.060 млрд динара, што представља номинални раст у односу на исти период прошле године од 1,3%. Досадашњи међугодишњи пораст укупних јавних расхода нешто је мањи од планираног, с обзиром на то да је на годишњем нивоу предвиђен њихов номинални раст од 2,1% у односу на извршење у 2016. Узимајући у обзир реализацију у првих седам месеци 2017. и уобичајено сезонско повећање појединих врста јавних расхода до краја године, процењујемо да ће расходи опште државе у овој години бити мањи од планираних за 10-15 млрд динара (око 0,3% БДП-а). Премда ово умањење јавних расхода не изгледа тако велико, нити ће допринети смањењу фискалног дефицита као снажан раст јавних прихода, важно је напоменути да је у 2017. дошло до значајних промена у структури државне потрошње. На неколико расходних ставки (пензије, камате, отплата активираних гаранција, јавне инвестиције, отпремнине) биће остварене значајне уштеде, које процењујемо на 35-40 млрд динара (видети Табелу 7). С друге стране, код појединих врста јавних расхода (остали текући расходи, нето буџетске позајмице, роба и услуге) доћи ће до приметног пробијања буџетског плана, што ће уз неке једнократне издатке (отплата дуга РТБ-а Бор према Митилинеосу) повећати расходе опште државе за преко 25 млрд динара.

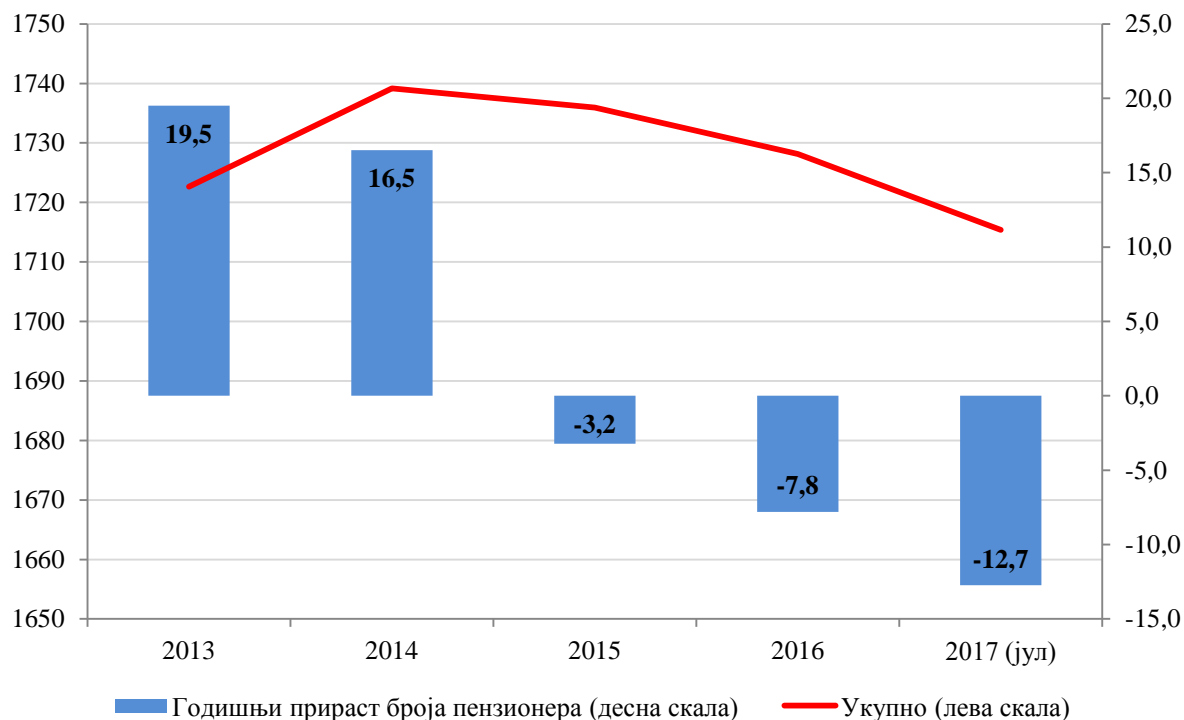
Табела 7: Расходи опште државе у 2017. години

у млрд РСД	Буџетирани износ за 2017.	Очекивана реализација за 2017. годину	Очекивано одступање у односу на план
II ЈАВНИ РАСХОДИ	1.941,0	1.928,0	мањи за око 15
1. Текући расходи	1.756,6	1.740,0	мањи за око 15
Расходи за запослене (бруто-2)	434,5	431,7	нешто мањи
Куповина робе и услуга	300,7	305,0	виши за око 5
Отплата камата	138,4	125,0	мањи за преко 10
Субвенције	107,0	107,0	према плану
Социјална помоћ и трансфери	724,9	711,3	мањи за преко 10
од чега: пензије	510,0	497,9	мањи за преко 10
Остали текући расходи	51,1	60,0	виши за око 10
2. Капитални расходи	144,9	140,0	мањи за око 5
3. Активирани гаранције	34,8	29,0	мањи за око 5
4. Нето буџетске позајмице	4,7	15,0	веће за око 10
5. Непланирани издаци (РТБ Бор-Митлинеос)		4,0	виши за 4

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Расходи за пензије биће мањи у односу на план за преко 10 млрд динара, првенствено због снажнијег ефекта пензијске реформе из 2014. од очекиваног. Буџетским планом за 2017. годину био је предвиђен пораст издатака за пензије у односу на њихово извршење у прошлој години за око 14 млрд динара под утицајем два чиниоца. *Прво*, пензије су од почетка године увећане за 1,5% што објашњава приближно половину планираног повећања ових буџетских расхода (нешто преко 7 млрд динара). *Друго*, Влада је у 2017. години предвидела неуобичајено велики прираст броја пензионера, делимично и услед провођења планираних економских политика (рационализација запослености у сектору опште државе и завршетак приватизације). Међутим, не само да је предвиђено повећање броја пензионера у досадашњем делу 2017. изостало, број корисника пензија у првих седам месеци заправо се осетно смањио – за готово 13.000. Као што се може видети у Графикону 2, тренд смањивања укупног броја пензионера у Србији присутан је још од 2015. године, као директна последица пензијске реформе која је проведена средином 2014. Захваљујући постепеном подизању старосне доби за пензионисање жена (и увођењу актуарских пенала за превремено пензионисање) прилив нових пензионера у последњих неколико година осетно је смањен, а тај ефекат у овој години био је и већи него што се очекивало. Поред тога, напомињемо да је мањем броју пензионера него што је било планирано при изради буџета за 2017. допринело и неефикасно провођење планираних економских политика, због чега је одлив запослених у пензију из сектора опште државе и предузећа у приватизацији био знатно спорији од предвиђеног. Будући да до краја године не очекујемо битније промене у кретању укупног броја пензионера, процењујемо да ће расходи за пензије у 2017. бити мањи од буџетом планираног износа за преко 10 млрд динара.

Графикон 2: Укупан број и годишњи прираст пензионера (у хиљадама), 2013-2017



Извор: ПИО фонд

Трошкови отплате камата биће мањи од планираних за више од 10 млрд динара услед опрезног буџетирања и снажног јачања динара. Фискални савет је још приликом оцене буџета за 2017. проценио да је буџетски план за расходе за камате у овој години нешто шире постављен и да ће се на овој ставци вероватно остварити уштеде од 5-10 млрд динара. Наиме, било је планирано повећање ових издатака у односу на извршење у 2016. години, упркос очекиваном паду јавног дуга и приметном смањењу просечне каматне стопе по којој се држава задужује (што је омогућило постепену замену скупљих обавеза јефтинијим). Међутим, уштеде на овој расходној ставци биће и веће у односу на наше првобитне процене (више од 10 млрд динара), првенствено захваљујући веома снажном јачању динара у односу на долар и евро (до краја августа номинално за 14,3% и 3,5%, респективно). С обзиром на то да готово 80% јавног дуга Србије чине обавезе у овим страним валутама, овако изражена апрецијација динара веома позитивно утиче како на ниво јавног дуга у процентима БДП-а (видети одељак 2.4: Јавни дуг у 2017. години), тако и на динарски износ буџетских издатака за камате. Изразито повољна фискална кретања у 2017. (очекујемо суфицит у буџету од око 0,5% БДП-а, уместо планираног дефицита од 1,7% БДП-а) немају директан утицај на трошкове камата у овој години, али ће свакако допринети даљем смањивању ових непродуктивних расхода буџета у 2018. години.

Издаци за отплату активираних гаранција биће мањи за преко 5 млрд динара у односу на план, под утицајем различитих чинилаца. Фискалним планом за 2017. било је предвиђено око 35 млрд динара за отплату активираних гаранција, али ће према нашим најновијим проценама ови расходи бити знатно мањи и износиће 29-30 млрд динара. Уштеде на расходима за активираних

гаранције највећим делом остварене су захваљујући томе што је Србијагас у овој години самостално измирио део обавеза и више него што је то било очекивано по основу прикупљених прихода од таксе за транзит гаса. Последично, из републичког буџета ће у овој години бити исплаћен мањи износ него што је планирано. Такође, ови буџетски издаци умањени су у односу на план и захваљујући томе што је превремена отплата дела гарантованих кредита Галенике извршена већ крајем 2016. године, иако су средства за ову намену била одвојена у буџету за 2017. На крају, будући да су гарантовани кредити јавним предузећима која нису способна да их самостално враћају по правилу у еврима и доларима, снажна апрецијација домаће валуте у досадашњем делу године допринела је да динарски износи рата плаћених из буџета Републике буду мањи него што се првобитно предвиђало.¹⁵

Међутим, мањи расходи опште државе од планираних делом су последица и неефикасне реализације јавних инвестиција. Капитални расходи опште државе извршавају се веома успорено од почетка године – у првих седам месеци забележен је међугодишњи пад од 16%, док је буџетом за 2017. био предвиђен раст од око 4% у односу на извршење у претходној години. Према је у последњих неколико месеци приметан постепени опоравак у извршавању јавних инвестиција, сматрамо да није реалистично очекивати да ће се надокнадити кашњење из прве половине године, тј. да ће овогодишњи план бити у целости испуњен. И уз претпоставку о осетном (и пожељном) убрзању извршавања капиталних расхода у наредним месецима, процењујемо да ће јавне инвестиције у 2017. подбацити у односу на буџетски план за око 5 млрд динара. Поред одређених проблема у реализацији радова на К10 и К11 и последично мањих капиталних расхода Републике, основни разлог слабије реализације јавних инвестиција у 2017. су веома ниски капитални расходи локалног нивоа власти – до краја јула извршено је тек око 30% годишњег плана инвестиција локалних самоуправа. С јавним инвестицијама опште државе на нивоу од око 3,1% БДП-а у 2017. години Србија остаје на зачељу региона Централне и Источне Европе, иако према истраживању Светског економског форума има за око 40% лошији квалитет јавне инфраструктуре у односу на регионални просек (за више детаља о потребама и могућностима за повећање јавних инвестиција Србије у 2018. и у средњем року видети поглавље 3.4: Могућности за повећање јавних инвестиција у 2018. години).

Непланиране уштеде оствариће се и услед слабог провођења других економских политика – изостало је циљано смањење броја запослених у општој држави, а нема ни помака у решавању статуса предузећа у приватизацији. Фискалном стратегијом за 2017. годину планирано је релативно скромно смањење броја запослених у општој држави за око 5.000, превасходно прекобројних радника у секторима здравства и образовања. За планирано циљано смањење броја запослених у општој држави током 2017. године предвиђена су и средства у републичком буџету у износу од 2,2 млрд динара. Међутим, циљана отпуштања за сада су поново изостала па се рационализација броја запослених у општој држави и даље одвија неплански и стихијски, искључиво на основу природног одлива запослених у пензију (уз ограничену стопу замене). У

¹⁵ Буџет за 2017. годину израђен је уз претпоставку о просечном курсу од 124,5 динара за евро, док је већ сад готово извесно да ће просечан курс у овој години бити знатно мањи, процењујемо 121-122 динара за евро. Експлицитне буџетске претпоставке о кретању курса долара у 2017. години нису познате, али се извесно није предвиђала овако снажна апрецијација динара у односу на америчку валуту (за око 15% до краја августа).

буџетском смислу, овакав (суштински лош) приступ рационализацији броја запослених у општој држави види се као уштеда на расходима за запослене услед неисплаћених отпремнина. Такође, у 2017. години није било ни већих помака у решавању статуса предузећа у приватизацији. За социјалне програме радницима у предузећима у приватизацији је из Транзиционог фонда до краја јула исплаћено око 400 млн динара, што је тек 10-15% износа који је планиран за ову годину (3 млрд динара). До краја године не очекујемо значајан напредак у провођењу ових планираних економских политика, због чега би укупни јавни расходи могли бити мањи у односу на буџетски план за 3-4 млрд динара.

Очекиване уштеде биће делимично поништене услед осетног пробијања буџетског плана на неколико расходних ставки – укупно за преко 25 млрд динара. Досадашње извршење осталих текућих расхода опште државе указује на то да ће на овој расходној ставци годишњи план бити премашен за око 10 млрд динара. Пробијање плана се практично у целости односи на буџете локалног нивоа власти, будући да се ова група расхода у републичком буџету извршава по плану. Имајући у виду да у 2017. години локал остварује ванредно високе непореске приходе и бележи раст прихода од пореза на имовину, тај вишак прихода вероватно се користи за измиривање старих обавеза по основу судских пресуда, одштета за експропријацију и других доцњи – што се књижи на ставци остали текући расходи. У сличној мери (за око 10 млрд динара) буџетски план биће пробијен и на позицији нето буџетских позајмица, највећим делом услед ванредног кредитирања наменске индустрије (6 млрд динара). На крају, држава ће готово извесно до краја 2017. године преузети дуг РТБ-а Бор по основу изгубљене арбитраже с грчким Митилинеосом, и стога смо у пројекције укупних јавних расхода укључили и овај првобитно непланирани трошак од око 4 млрд динара.

До краја године могући су и неки додатни расходи које нисмо узели у обзир при изради фискалних пројекција, али они не би утицали на нашу оцену „трајног“ дефицита. Имајући у виду да ће фискални резултат у 2017. извесно бити знатно бољи од планираног (као и уобичајену праксу у претходним годинама), не искључујемо могућност да ће се тренутно добро стање у буџету искористити за финансирање и неких других једнократних расхода. Најочигледнији пример јесте у јавности већ најављивана исплата једнократне помоћи пензионерима, што се по сличном принципу догодило и крајем прошле године (5.000 динара по пензионеру). Фискални савет тренутно не располаже информацијама о другим потенцијалним издацима који би у одређеној мери повећали укупне јавне расходе, а самим тим и умањили суфицит буџета који тренутно очекујемо. Међутим, напомињемо да такви евентуални једнократни издаци не би утицали на суштинске фискалне трендове и нашу оцену „трајног“ дефицита опште државе с којим се улази у 2018. годину, који смо проценили на нешто преко 0,5% БДП-а.

2.4. Јавни дуг у 2017. години

Добар фискални резултат и снажно јачање динара омогућиће оштро смањење јавног дуга за преко 6 п.п. БДП-а у 2017. – са 74% БДП-а на испод 68% БДП-а. Веома повољна фискална кретања од почетка године указују на то да ће фискални резултат опште државе у 2017. бити знатно бољи у односу на план и очекивања – уместо планираног дефицита од 1,7% БДП-а, према нашим последњим проценама могао би бити остварен суфицит од око 0,5% БДП-а. Вишак у буџету повећаће расположиве депозите државе који могу бити

искоришћени за умањење јавног дуга у овој години. Поред тога, отплата постојећих гарантованих кредита (било директно из републичког буџета, било из сопствених средстава предузећа којима је Република издала гаранцију) значајно ће премашити износ нових гаранција, што ће имати за резултат смањење индиректних обавеза државе. Збирно посматрано, процењујемо да ће побољшање фискалних кретања у 2017. омогућити приближно једну трећину укупног очекиваног смањења јавног дуга у овој години, које би требало да износи нешто преко 6 п.п. БДП-а. Самим тим, основни разлог за изненађујуће оштар пад задужености државе у 2017. заправо је изразито повољно кретање девизних курсева. Снажна реална апрецијација домаће валуте у односу на евро и нарочито долар допринеће смањењу дуга опште државе за око 4 п.п. БДП-а, што објашњава приближно две трећине укупног очекиваног пада задужености у 2017 години.

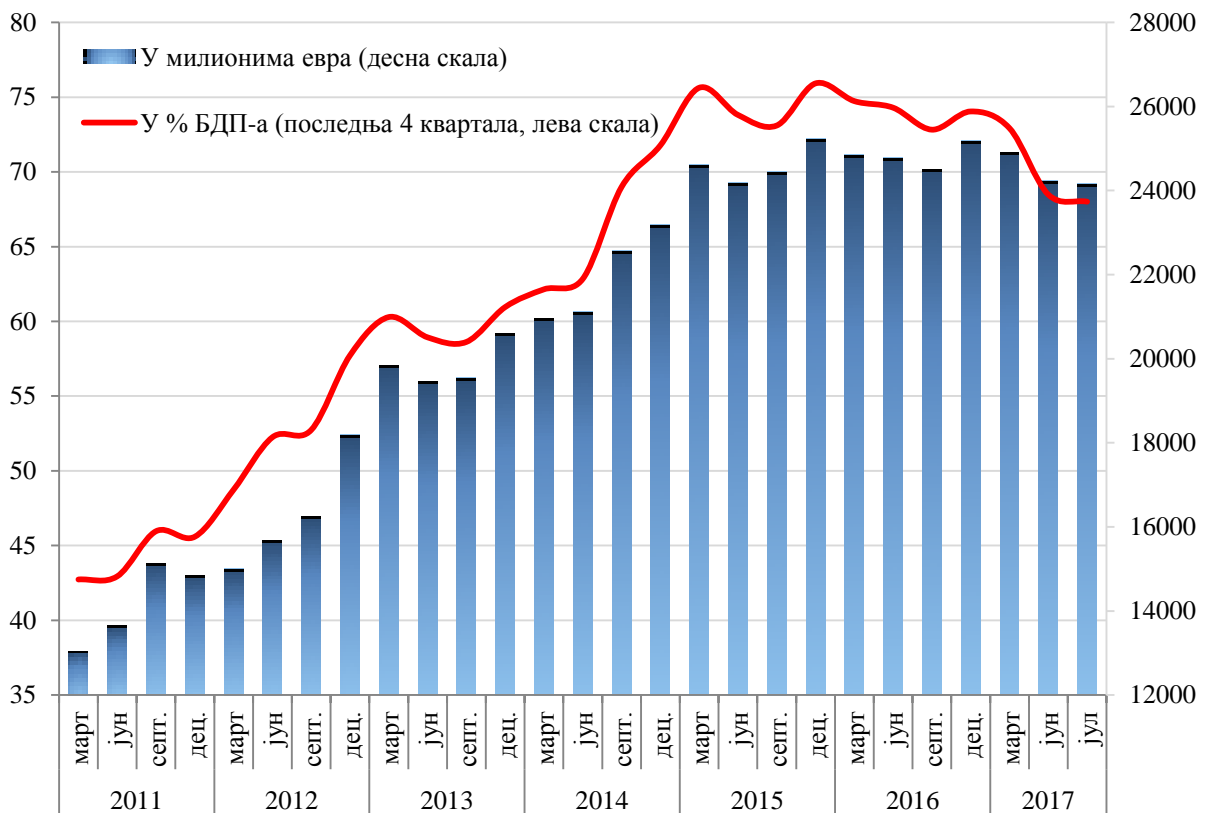
С обзиром на то да је главни извор умањења јавног дуга у овој години апрецијација динара, могло би се веома лако показати да је то био само привремен успех. Промене девизних курсева су и у претходним годинама често имале снажан (наизменично позитиван и негативан) утицај на ниво задужености земље, као директна последица веома неповољне валутне структуре јавног дуга (готово 80% обавеза државе је у страним валутама). Примера ради, након снажне реалне апрецијације и позитивног утицаја на кретање јавног дуга у 2013. години, у периоду 2014-2016. уследило је реално слабљење динара и последично већи прираст јавног дуга него што је износио кумулативни фискални дефицит у посматраном периоду. Не само да дугорочно не можемо очекивати да ће реална апрецијација динара бити значајан извор смањења јавног дуга, такво кретање реалног курса динара било би и економски штетно јер би довело до погоршања међународне конкурентности домаће привреде. У средњем и дугом року ниво јавног дуга суштински одређује висина фискалног дефицита, и у том смислу је у 2017. остварен добар резултат (без обзира што импресивно смањење јавног дуга у овој години можда није потпуно одрживо). Премда ће формално вероватно бити остварен вишак у буџету од око 0,5% БДП-а, кад се овај резултат очисти од утицаја једнократних чинилаца оценили смо да је „трајни“ фискални резултат с којим се улази у 2018. заправо дефицит од око 0,5% БДП-а. Анализе Фискалног савета показују да је за земљу попут Србије то одговарајући ниво фискалног дефицита у средњем и дугом року, између осталог зато што обезбеђује наставак снажног смањења јавног дуга у наредним годинама и довољно брзо приближавање безбеднијем нивоу задужености земље (испод 50% БДП-а).

Првих седам месеци 2017. године обележио је тренд снажног смањивања дуга опште државе, укупно за нешто преко 1 млрд евра. Јавни дуг Републике Србије (укључујући и негарантовани дуг локалних самоуправа) смањен је од почетка године за око 1 млрд евра – са око 25,2 млрд евра на крају 2016. на око 24,2 млрд евра на крају јула, односно са 74% БДП-а на 68% БДП-а¹⁶ (видети Графикон 3). Највећи део снажног умањења дуга опште државе у претходном делу године (око 750 млн евра) потиче од повољног кретања девизних курсева, тј. јачања динара према евра и долару (до краја јула за 2,5% и 12,4%, респективно). Апрецијација динара основни је разлог и за остварени пад релативне задужености земље од 6 п.п. БДП-а, будући да објашњава смањење јавног дуга у посматраном

¹⁶ Фискални савет у својим анализама јавни дуг ставља у однос са БДП-ом који је остварен у последња четири квартала. Уколико бисмо за израчунавање показатеља релативне задужености земље користили процењени БДП у 2017. години (што је методологија коју користи Министарство финансија), јавни дуг на крају јула био би нешто нижи и износио би око 66% БДП-а.

периоду за чак 4-5% БДП-а. Преостало умањење јавног дуга (од око 250 млн евра) потиче од смањења индиректних обавеза државе, тј. кредита јавних и државних предузећа за које је Република издала гаранцију. Од тога, половина износа односи се на активирани гаранције које су исплаћене средствима из републичког буџета, док су остатак самостално измирила јавна и државна предузећа сопственим средствима (пре свега ЕПС, ЕМС и Србијасгас). Одличан фискални резултат у првих седам месеци 2017. године отклонио је потребу да се текуће обавезе државе финансирају новим задуживањем. Извршено је само рефинансирање постојећих обавеза без прираста јавног дуга (укупна примања од задуживања била су готово једнака отплатама), док је висок суфицит од око 73 млрд динара искоришћен за повећање новчаних депозита државе.

Графикон 3: Јавни дуг Републике Србије, 2011- јул 2017. године



Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг

До краја године очекујемо стабилизацију јавног дуга на нивоу од нешто испод 68% БДП-а, услед слабљења апрецијацијских притисака на динар и смањења суфицита. У наредним месецима очекујемо постепено заустављање тренда снажног смањивања дуга опште државе из прве половине године, првенствено захваљујући стабилизацији кретања курса динара према евра (уз претпоставку да се ни курс евра према долару неће битније мењати). У последњем тромесечју уобичајено сезонски расту депрецијацијски притисци на динар, чему би могла до допринесе и блага релаксација монетарне политике (почетком септембра НБС је смањила референтну каматну стопу за 25 б.п). Штавише, процењујемо да би до краја године могло да дође до умереног номиналног слабљења динара, чиме ће се донекле умањити досадашњи позитивни ефекти апрецијације динара на ниво јавног дуга. Поред тога, крајем године обично сезонски расту јавни расходи (издаци за робу и услуге, јавне

инвестиције, субвенције и друго), што ће имати за последицу постепено смањивање тренутно веома високог суфицита у буџету опште државе (на 20-30 млрд динара или око 0,5% БДП-а) и последично депозита државе. С обзиром на то да крајем новембра доспева на отплату евробвезница вредности 750 млн долара, у наредном периоду могућ је и једнократни скок јавног дуга у циљу обезбеђивања средстава потребних за рефинансирање ове обавезе. Уз претпоставку о благом убрзању раста реалног БДП-а у другој половини године, процењујемо да ће дуг опште државе на крају 2017. износити нешто мање од 68% БДП-а, што је смањење у односу на прошлу годину за више од 6 п.п. БДП-а.

3. ФИСКАЛНЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ И ПОЛИТИКЕ ЗА 2018. ГОДИНУ

Основни циљеви умањења дефицита постигнути су у 2017. и сада је пресудно да се учврсти и одржи добар фискални резултат и предупреду фискални ризици. Примарни циљ фискалне консолидације био је заустављање даљег раста јавног дуга и успостављање тренда његовог трајног смањења у односу на БДП, што је сада постигнуто. Јавни дуг износиће око 68% БДП-а на крају 2017. године, а у 2015, првој години фискалне консолидације, био је на нивоу од 76% БДП-а. Остају, међутим, ризици који овај позитиван тренд могу да зауставе или преокрену. Основни проблем је што су још увек на снази привремене мере уведене ради „гашења пожара” у буџету – првенствено смањење плата и пензија, али и забрана запошљавања у јавном сектору. За трајно одржив систем јавних финансија критичан је излазак из привремених мера, али тако да се не погоршају остварени резултати, на пример значајним повећањем пензија и плата. Такође, у оквиру успостављања трајног система, важно је променити структуру јавних расхода, пре свега у смеру снажног повећања издвајања за јавне инвестиције. Трајно одржање добрих фискалних резултата ће такође пресудно зависити и од реформе јавних и државних предузећа која касни, те са те стране још увек прети ризик од неконтролисаног повећања расхода. Најзад, ту су и непредвиђени нови издаци (пресуде суда у Стразбуру по тужбама радника предузећа у реструктурирању и њихових комерцијалних поверилаца, и друго) који се већ по правилу сваке године појављују.

У 2018. и наредним годинама предлажемо да основни фискални циљ буде дефицит до 0,5% БДП-а. У претходне три године фискални дефицит је снажно смањен – са 6,7% БДП-а на крају 2014. године на структурни (трајни) дефицит од око 0,5% БДП-а у 2017. години (резултат из ког су искључена привремена побољшања). Сматрамо да економски није неопходно даље умањење дефицита јер би то значило прелазак у трајни суфицит – што је сувише рестриктивно за земљу попут Србије. Као добру меру дугорочно одрживог фискалног резултата предлажемо дефицит од 0,5% БДП-а. За то постоји неколико добрих разлога. *Прво*, овај резултат је довољан за снажно обарање учешћа јавног дуга у односу на БДП у наредним годинама. Дуг Србије је још увек врло висок (68% БДП-а на крају 2017) и упркос снажном смањењу у овој години, неопходно је да настави даље да пада. *Друго*, мали и стабилан дефицит од 0,5% БДП-а осигурава макроекономску стабилност и тиме обезбеђује неопходан предуслов за одржив привредни раст. *Треће*, овакав резултат води смањењу издатака за камате (због даљег смањења дуга), чиме се ослобађају средства за нужно повећање јавних инвестиција. *Четврто*, дефицит до 0,5% БДП-а је у складу са правилима Европске уније за земље сличне Србији, са превисоким јавним дугом.

Циљани дефицит од 0,5% БДП-а у 2018. отвара тзв. *фискални простор*, тј. дозвољава повећање расхода и смањење прихода у односу на 2017. годину. Уз непромењене политике (замрзнуте пензије и плате у јавном сектору), у 2018. години би се остварио суфицит од 1,5% БДП-а, тј. 70 млрд динара. Разлог за овако велики суфицит, поред замрзнутих плата и пензија, јесте тај што ће се у 2018. аутоматски смањити расходи за камате (због смањења дуга) и активирани гаранције (јер је држава већ отплатила неке велике кредите јавних и државних предузећа), а притом се очекује и убрзање привредне активности и по том основу номинални раст јавних прихода у односу на 2017. Будући да као циљани дефицит у 2018. години предлажемо дефицит од 0,5% БДП-а (а не суфицит од 1,5% БДП-а који би се остварио), то значи да ће бити могуће повећање неких расхода или

смањење пореза у 2018. години. Другим речима, направиће се одређени *фискални простор* који може да се потроши. Према нашим пројекцијама, тај фискални простор у 2018. могао би да износи око 95 млрд динара (2% БДП-а).

У наставку текста анализирамо два могућа сценарија извршења прихода и расхода опште државе у 2018. години: 1) *основни сценарио*, са непромењеним економским политикама на основу којих би се створио одређени фискални простор и 2) *сценарио са употребом фискалног простора*, који Фискални савет препоручује.

3.1. Основни (*baseline*) сценарио за 2018. годину

У Табели 8 приказали смо основне (*baseline*) пројекције Фискалног савета за 2018. годину (са замрзнутим платама и пензијама) на основу којих смо добили фискални простор од 95 млрд динара (2% БДП-а).

Табела 8: Очекивано извршење буџета опште државе у 2017. и основна (*baseline*) процена извршења прихода и расхода опште државе у 2018. години.

	Очекивана реализација за 2017. годину		Основна процена за 2018. годину	
	у млрд динара	%БДП-а	у млрд динара	%БДП-а
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.948,4	44,3	2.007,2	42,8
1. Порески приходи	1.700,4	38,7	1.769,7	37,8
Порез на доходак	167,0	3,8	175,0	3,7
Порез на добит	109,0	2,5	99,0	2,1
ПДВ	477,0	10,8	503,2	10,7
Акцизе	271,4	6,2	284,0	6,1
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	145,0	3,3	150,0	3,2
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	97,0	2,2	92,0	2,0
Царине	39,0	0,9	42,0	0,9
Доприноси	565,0	12,9	593,0	12,7
Остали порески приходи	72,0	1,6	73,5	1,6
2. Непорески приходи	240,0	5,5	226,5	4,8
3. Донације	8,0	0,2	11,0	0,2
II ЈАВНИ РАСХОДИ	1.928,9	43,9	1.936,0	41,3
1. Текући расходи	1.744,4	39,7	1.763,0	37,6
Расходи за запослене (бруто-2)	431,7	9,8	430,0	9,2
Куповина робе и услуга	305,0	6,9	323,3	6,9
Отплата камата	125,0	2,8	120,0	2,6
Субвенције	107,0	2,4	107,0	2,3
Социјална помоћ и трансфери	711,3	16,2	722,7	15,4
од чега: пензије	497,9	11,3	497,9	10,6
Накнаде незапосленим лицима	9,4	0,2	9,6	0,2
Накнаде за боловања	11,8	0,3	12,2	0,3
Социјална помоћ	159,5	3,6	169,3	3,6
Остали трансф. домаћинст.	32,7	0,7	33,7	0,7
Остали текући расходи	64,4	1,5	60,0	1,3
2. Капитални расходи	140,0	3,2	150,0	3,2
3. Активирани гаранције	29,5	0,7	18,0	0,4
4. Нето буџетске позајмице	15,0	0,3	5,0	0,1
III ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	19,5	0,5	71,2	1,5
ФИСКАЛНИ ПРОСТОР			95,0	2,0

Извор: Процена Фискалног савета

Јавни приходи би у 2018. могли бити за 1,5 п.п. БДП-а нижи у односу на 2017. годину. Процењујемо да ће јавни приходи у 2018. години износити 42,8% БДП-а, што је за око 1,5 п.п. ниже од очекиваног нивоа за 2017. годину. Наша пројекција јавних прихода у 2018. подразумева њихово враћање на уобичајени (структурни) ниво, након ванредног повећања у овој години. Наиме, укупни приходи опште државе ће у 2017. години, врло вероватно, достићи ниво од 44,3% БДП-а, доминантно као последица привременог повећања непореских прихода и делом привременог повећања пореза на добит предузећа. Имајући то у виду,

приликом израде основних (*baseline*) пројекција за 2018. пошли смо од одрживих (структурних) нивоа јавних прихода из 2017. године. Поред тога, претпоставили смо да ће наплата прихода у наредној години пратити релевантна макроекономска кретања која утичу на висину пореских основица (инфлација, реални раст потрошње, раст зарада и запослености и слично).

- *Готово половина очекиваног смањења јавних прихода (0,7 п.п БДП-а) реализовала би се услед враћања непореских прихода на своје уобичајене (структурне) годишње нивое (процењујемо 4,8% БДП-а).* Заправо, под овим подразумевамо да неће бити знатних једнократних прихода, попут високих и непланираних добити и дивиденди од држаних предузећа, прихода од продаја лиценци и имовине, уплата од АОД-а и слично, што се дешавало у претходних пар година. Међутим, овај сценарио подразумева да ће и даље важити смањење зарада у јавном сектору од 10%, што значи да би се и даље прикупљали готово исти износи непореских прихода на основу смањења зарада у јавним предузећима и локалној самоуправи (око 0,4% БДП-а).¹⁷
- *Знатно међугодишње смањење (0,4 п.п БДП-а) процењујемо и код пореза на добит предузећа.* Порез на добит предузећа ће у 2017. знатно надмашити иницијалне планове, као последица веће профитабилности привреде у 2016. години. Раст профитабилности у 2016. добрим делом је последица повољнијих тржишних кретања (ниже камате, повољно кретање курса динара и ниске цене нафте). Поред тога и ЕПС је уплатио ванредно висок порез на добит, који је по свему судећи последица рачуноводствених политика и зато не постоји основа да се сматра дугорочно одрживим. Имајући све ово у виду, оцењујемо да је део ових услова привременог карактера и да ће се врло вероватно у наредној години исцрпети. Уколико пак, посматрамо из другог угла и узмемо у обзир уобичајену профитабилност привреде и важеће законске прописе за плаћање пореза на добит, долазимо до сличног закључка да би дугорочно одржив ниво ових прихода за земљу попут Србије био око 2% БДП-а.
- *Све остале категорије пореских прихода у 2018. години требало би да прате опште макроекономске трендове у земљи.* Прве процене указују на то да би се у 2018. години могао очекивати привредни раст од 3,5%, реални раст потрошње од 2,5%, раст масе зарада (производ зарада и запослености) у приватном сектору номинално за 6%, и инфлација од 3%. Полазећи од наведених прогноза пројектовали смо могућу наплату прихода од ПДВ-а, акциза, доприноса за социјално осигурање и других пореских прихода. Код појединих прихода се очекује постепено смањење учешћа у БДП-у као последица структуре раста БДП-а. Очекује се да раст БДП-а буде заснован на здравим основама, тј. на инвестицијама и извозу а не потрошњи, што ће дати нешто мању наплату прихода јер су инвестиције и извоз мање порески издашни.¹⁸ На крају напомињемо да су пројекције најзначајнијих пореских категорија (ПДВ, акцизе, доприноси) засноване на претпоставци о задржавању постојеће ефикасности наплате. То подразумева отпочињање

¹⁷ Наиме, законским изменама је предвиђено да се износ смањења зарада јавних предузећа и локалних самоуправа уплаћује у буџет Републике и да се он приказује у оквиру непореских прихода. За више детаља погледати поглавље 2.2: Јавни приходи у 2017. години и Графикон 1.

¹⁸ Раст потрошње, која је основица за добар део пореских прихода, прогнозирамо нешто спорије од раста БДП-а.

реформе и модернизације Пореске управе како би се добра наплата пореза у последње три године одржала и у будућности.

Под претпоставком непромењених политика (замрзнуте плате и пензије), у 2018. години дошло би до снажног смањења јавне потрошње – за 2,7 п.п. БДП-а. Процењујемо да би у овом случају укупни јавни расходи у 2018. износили 41,3% БДП-а, што је за 2,7 п.п ниже од процењене реализације за 2017. годину. Основни разлог за овај изразити пад јавне потрошње био би наставак доследног провођења постојећих јавних политика. Под непромењеним политикама подразумевамо: 1) да се плата и пензија задрже непромењеним, 2) да и у наредној години неће бити издавања нових гаранција за ликвидност државним и јавним предузећа и 3) да ће се задржати номинални ниво субвенција из 2017. године. Поред тога, у 2018. години биће нижа издвајања за камате због смањеног јавног дуга (према БДП-у). На крају, претпостављамо да ће се буџетске позајмице, након привременог скока у 2017. вратити на свој уобичајени (структурни), нижи ниво.

- *Скоро половина смањења расхода у основном сценарију (1,3 п.п. БДП-а) остварила би се на платама и пензијама.* Уколико би се у наредној години задржали постојећи нивои зарада запослених у јавном сектору и пензија, готово извесно би дошло до њиховог пада испод циљаних удела у БДП-а. Наиме, замрзавањем плате би пале на 7,9% БДП-а, док је циљни ниво 8% БДП-а.¹⁹ Слично, ако не би било повећања пензија, издвајања државе за ове намене би у наредној години износила 10,6% БДП-а, што је испод циљаног нивоа од 11% БДП-а.
- *Смањење расхода у 2018. години од око 0,6 п.п. БДП-а последица је трајно нижих издатака за камате и активираних гаранције.* У наредним годинама очекује се пад расхода за камате по два основа. Пре свега, постепени пад јавног дуга аутоматски води нижим издвајањима државе за камате. Уз то, бољи фискални резултати омогућавају држави да се задужује по повољнијим условима (ниже премије за ризик), што, такође, смањује износе који се плаћају за камате. Процењујемо да ће и издвајања на основу активираних гаранције у 2018. години забележити осетно смањење. Наиме, у 2017. години добар део гарантованих кредита ће бити отплаћен, а уз то претпостављамо и да ће се задржати постојећа политика неиздавања нових гаранција за ликвидност јавним и државним предузећима.
- *Знатно смањење расхода (од 0,8 п.п. БДП-а) очекује се због нижих издатака за буџетске позајмице и контроле субвенција.* Приликом израде пројекција за наредну годину узимамо да ће се издаци за буџетске позајмице вратити на своје уобичајене износе. Наиме, у 2017. године они ће бити остварени у ванредно високом износу због исплата наменској индустрији, и сличне исплате не би било оправдано очекивати/вршити и у наредним година. Поред тога, сматрамо да би требало чврсто контролисати ниво субвенција (Железница, Ресавица) и осталих текућих расхода, у смислу да не дође до њиховог номиналног раста у наредним годинама (што води њиховом смањењу у виду удела у БДП-у).

¹⁹ По бруто 1 методологији, тј. без доприноса на терет послодавца, док су у Табели 8 приказани расходи по међународној, бруто 2 методологији, тј. укључујући доприносе на терет послодавца

3.2. Сценарио за 2018. са употребом фискалног простора

Економски је оправдано да повећање укупне масе плата и пензија у 2018. буде до 5%, а да се већи део фискалног простора искористи за повећање јавних инвестиција и смањење пореског оптерећења зарада. Сценарио са употребом фискалног простора приказали смо у Табели 9 и то уједно представља и предлог Фискалног савета за изглед буџета у 2018. години. Према нашој процени, расположив фискални простор у 2018. износи око 95 млрд динара, тј. 2% БДП-а. Сматрамо да он треба да се искористи за: 1) повећање масе плата и пензија за по 5%, тј. око 45 млрд динара, 2) повећање јавних инвестиција са 3,1% БДП-а у 2017. на 3,8% БДП-а, тј. 35-40 млрд динара и 3) таргетирано смањење пореског оптерећења привреде за око 15 млрд динара, тј. 0,3% БДП-а. Економски је најпожељније да фискални простор буде искоришћен тако да допринесе одрживом економском расту и трајном уређењу система јавних финансија – и то је принцип којим смо се руководили у дефинисању предлога фискалне политике. Зато сматрамо да маса плата и пензија треба да расте највише до раста номиналног БДП-а (5%), а никако преко тога. У случају да раст буде већи, дошло би до раста учешћа плата и пензија у БДП-у, а један од главних циљева фискалне консолидације био је да се ова учешћа смање. Преостали део фискалног простора треба да иде у највећој мери за изградњу путне, железничке и комуналне инфраструктуре јер је структурни мањак инвестиција Србије кочница за озбиљнији економски раст. На крају, део фискалног простора могуће је искористити за благо умањење пореског оптерећења, али овој опцији треба приступити опрезно и таргетирано јер порески систем Србије не одступа знатно од просека упоредивих европских земаља.

Табела 9: Основни сценарио и сценарио са употребом фискалног простора у 2018. години

	Основна процена за 2018. годину		Процена за 2018. са употребом фискалног простора	
	у млрд динара	%БДП-а	у млрд динара	%БДП-а
ЈАВНИ ПРИХОДИ	2.007,2	42,8	1.989,2	42,3
1. Порески приходи	1.769,7	37,8	1.777,7	37,9
Порез на доходак	175,0	3,7	177,0	3,8
Порез на добит	99,0	2,1	99,0	2,1
ПДВ	503,2	10,7	503,2	10,7
Активизе	284,0	6,1	284,0	6,1
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	150,0	3,2	150,0	3,2
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	92,0	2,0	92,0	2,0
Царине	42,0	0,9	42,0	0,9
Доприноси	593,0	12,7	599,0	12,8
Остали порески приходи	73,5	1,6	73,5	1,6
2. Непорески приходи	226,5	4,8	215,5	4,6
3. Донације	11,0	0,2	11,0	0,2
4. Смањење пореског оптерећења			-15,0	-0,3
II ЈАВНИ РАСХОДИ	1.936,0	41,3	2.009,2	42,9
1. Текући расходи	1.763,0	37,6	1.806,4	38,5
Расходи за запослене (брutto-2)	430,0	9,2	451,5	9,6
Куповина робе и услуга	323,3	6,9	323,3	6,9
Отплата камата	120,0	2,6	120,0	2,6
Субвенције	107,0	2,3	107,0	2,3
Социјална помоћ и трансфери	722,7	15,4	744,6	15,9
од чега: пензије	497,9	10,6	522,8	11,2
Накнаде незапосленим лицима	9,6	0,2	9,6	0,2
Накнаде за боловања	12,2	0,3	12,2	0,3
Социјална помоћ	169,3	3,6	166,3	3,5
Остали трансф. домаћинст.	33,7	0,7	33,7	0,7
Остали текући расходи	60,0	1,3	60,0	1,3
2. Капитални расходи	150,0	3,2	179,8	3,8
3. Активирани гаранције	18,0	0,4	18,0	0,4
4. Нето буџетске позајмице	5,0	0,1	5,0	0,1
III ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	71,2	1,5	-20,0	-0,5
ФИСКАЛНИ ПРОСТОР	95,0	2,0	0,0	0,0

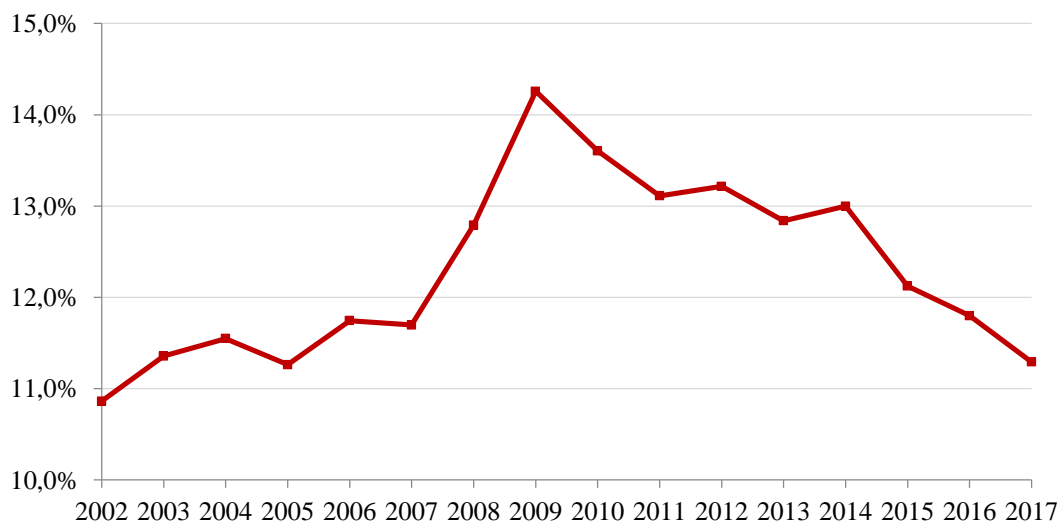
У наставку текста детаљније анализирамо све поменуте опције за употребу фискалног простора.

3.2.1. Повећање пензијских расхода и укидање привременог смањења

Кључни узрок фискалних проблема у пензијском систему током периода 2009-2014 године била су велика ванредна повећања пензија 2008. године. У фебруару 2008. године пензије су ванредно увећане 11% на основу преувеличане статистике просечних зарада, иако би повећање износило свега око 1% да је коришћена тачна/меродавна статистика просечних зарада.²⁰ Републички завод за статистику је 2009. године ревидирао званични обрачун и просечне зараде смањено за поменутих 10 процентних поена, али до ретроактивног ревидирања пензија није дошло. Такође, у октобру 2008. године долази до додатног ванредног повећања пензија од 10% као последица предизборних обећања. Ванредна повећања, као и настанак економске кризе, повећали су расходе за пензије на преко 14% БДП - далеко више од 10-11% БДП колико у просеку износе пензијски расходи у већини земаља Централне и Источне Европе.

Смањење пензија у јесен 2014. године било је неопходно за успешно провођење фискалне консолидације. Изузетно високи фискални дефицити у периоду 2012-2014. године и убрзани раст јавног дуга захтевали су одлучне мере фискалне консолидације које су изостале током 2012. и 2013. године. Будући да су пензије убедљиво највећа ставка јавних расхода и да су додатно биле увећане за око 2% БДП услед ванредних повећања 2008. године – није било могуће осмислити адекватан план фискалне консолидације који би искључио делимично смањење пензијских прихода, на шта је Фискални савет указао у свом извештају „Неопходна величина и начини смањења пензија и плата у јавном сектору“ из септембра 2014. године.

Графикон 4: Расходи за пензије (% БДП-а), 2002-2017 година



Извор: Обрачуни Фискалног савета на основу званичних статистика.

²⁰ Прелазна законска одредба прописивала је да пензије током 2007. године не смеју да падну испод 60% просечних зарада. Међутим, све до 2009. године Републички завод за статистику је при обрачуну просечне зараде игнорисао око четврт милиона запослених код предузетника који су доминантно примали минималне регистроване зараде. На овај начин је регистрована зарада у Републици била прецењена за око 10% у 2008.

Фискални савет је предлагао линеарно умањење пензија уз очување минималне пензије, али се Влада определила за прогресивно смањење натпросечних пензија. У поменутој анализи из септембра 2014. године нагласили смо да је неопходан обим фискалних уштеда могуће остварити линеарним смањењем пензија, односно (делимичним) поништавањем ванредних повећања пензија из 2008. године, при чему се вредност минималне пензије не би смањивала као мера социјалне солидарности. Са оперативног становишта, овај приступ смањењу пензија не би захтевао посебне законске активности за његово укидање јер би након опоравка фискалних прилика могло да се несметано приступи редовној годишњој индексацији пензија.²¹ Влада Србије се определила за меру привременог прогресивног смањења пензија како би омогућила додатну заштиту стандарда пензионера са испод-просечним примањима. Међутим, овај приступ сада захтева експлицитну законску излазну стратегију.

Од кључне је важности да Влада Србије приликом усвајања буџета за 2018. годину усвоји план за превазилажење привременог режима смањене исплате натпросечних пензија. Приликом образлагања *Закона о привременом уређивању начина исплате пензија*, Влада Србије је навела да се ради о интервентној, временски ограниченој, мери за „отклањање негативних ефеката финансијске кризе“ и у јавном интересу „очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији“. Уставни суд је у октобру 2015. године потврдио привремени карактер смањене исплате натпросечних пензија док се, у складу са Законом о буџетском систему, учешће расхода за пензије не смањи испод 11% БДП.²² Имајући у виду да релевантне економске пројекције указују да ће расходи за пензије (без додатних повећања) у 2018. години износити мање од поменутих 11% БДП, тиме се испуњавају услови за превазилажење привременог режима смањене исплате пензија.

Став Фискалног савета је да би маса пензија у 2018. години требало да буде увећана за највише 5% у односу на процењено извршење у 2017. години – што би значило повећање пензијских расхода за око 25 млрд динара. На овај начин би се обезбедило да се учешће расхода у БДП-у не повећава, већ да се додатно смањује са процењеног нивоа од 11,3% БДП у 2017. години и спушта на дугорочно одржив ниво од 11% БДП колико прописује Закон о буџетском систему. Начелно посматрано, Влада Србије може да разматра три модалитета повећања расхода за пензије који омогућавају уклапање у препоручено повећање масе пензија од 5%:

1. *Потпуно укидање привременог умањења исплате пензија из 2014. године*, чиме би се већ у 2018. години вратили на исплату пуних износа пензија прописаних Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Са правног становишта предност овог приступа је што омогућава најдиректнији механизам за превазилажење Закона о привременом смањењу пензија. Економска цена овог приступа је што би се исцрпео читав буџетски простор од 25 млрд динара у 2018. години и не би било могућности за било какво повећање испод просечних пензија мањих од 25.000 динара.

²¹ Додатно, са правног становишта нисмо видели ризик за оспоравање (делимичног) укидања ванредних повећања пензија из 2008. године, јер ако су иницијална ванредна повећања била правно валидна, онда то мора бити случај и са њиховим укидањем, и обратно.

²² За више детаља видети Решење уставног суда број „Иуз-531/2014“ од 16.10.2015. године.

2. *Линеарно повећање свих пензија за 5%* у складу са затеченим стањем у овој години. Овај приступ, иако можда делује најједноставнији на први поглед, заправо крије економске недостатке и правне ризике. Са економског становишта, линеарно повећање свих пензија за 5% би значило задржавање оштре прогресивности у умањењу натпросечних пензија за најмање још једну годину, чиме се повећава непредвидивост пензијског система базираног на вези уплаћених доприноса и висине пензијских накнада. Са правног становишта постоји ризик одржавања на снази Закона о привременом смањењу пензија, упркос значајном унапређењу фискалних перформанси – јер високи фискални дефицит и потенцијално избијање финансијске кризе, који су довели до усвајања привременог Закона 2014. године, више неће бити опредељујући фактори економске политике у 2018. години.
3. *Комбинован приступ* делимичне опште индексације пензија у 2018. години и фазно укидање Закона о привременом умањењу пензија током 2018. и 2019. године.²³ Будући да је Уставни суд у своме Решењу навео испуњавање економских услова за престанак исплате пензија у умањеном износу у *целини или делимично* – може се размишљати о фазном укидању привременог смањења, које би било потпуно укинато 2019. године док би се привремено смањење преполовило током 2018. године – тако да се да пензијски приходи између 25.000 и 40.000 динара уместо за 22% умањују за 11%, а преко 40.000 динара умањују за 12,5% уместо 25%. На овај начин би се сачувао буџетски простор за општу индексацију пензија од 2,5% у 2018. години чиме би се омогућило пропорционално повећање стандарда пензионера са испод-просечним примањима мањим од 25.000 динара. У Табели 9 дати су илустративни ефекти примене ова три приступа за пензије од 20.000, 40.000 и 60.000 динара. Без обзира на коначно опредељење Влада Србије, имајући у виду да до сада нисмо имали примере привременог смањења пензија у правном систему Србије, потребно је осигурати недвосмислену правну валидност одабраног приступа.

Табела 10: Илустрација три начелна сценарија за пензије од 20.000, 40.000 и 60.000 динара пре смањења

2014	2017	2018 - Три начелна сценарија		
Пре привременог смањења пензија	Тренутни износ пензије	1 - Укидање привременог смањења	2 - Линеарно повећање за 5%	3 - Комбинован приступ
60,000	53,046	61,661	55,698	58,787
40,000	37,631	41,108	39,512	40,353
20,000	20,554	20,554	21,581	21,068

Извор: Обрачун Фискалног савета

²³ У овом случају, било би потребно проверити да је фазно укидање током две године правно и уставно валидан приступ за превазилажење Закона о привременом уређивању начина исплате пензија.

3.2.2. Повећање расхода за зараде у 2018. години

Постоји простор за раст расхода за запослене у 2018. укупно за највише 5%, али Фискални савет не препоручује изражено различита и произвољна повећања по секторима. У претходних пет година, расходи за зараде су са високог нивоа од 12,3% БДП-а захваљујући мерама фискалне консолидације сведени на ниво који је близу одрживог од 9,4% БДП-а (што одговара нивоу од 8% БДП-а по бруто-1 принципу).²⁴ Узимајући у обзир макроекономске и фискалне пројекције за 2018. годину, постоји простор за повећање масе зарада у општој држави у наредној години. Препорука Фискалног савета је да укупно повећање расхода за запослене буде максимално до 5% (20-25 млрд динара). Снажније повећање од тог није одрживо, јер би довело до удаљавања од дугорочно циљаног учешћа расхода за запослене у БДП-у од 8%, а повећала би се и разлика у нивоу зарада између јавног и приватног сектора. Притом, нелинеарно секторско повећање зарада не би требало да буде по *ad hoc* принципу, детерминисано преговарачком моћи појединих ресора, већ резултат пажљивих анализа паритета (односа зарада) по секторима и, затим, одређивања одговарајућег нивоа зарада за појединачна радна места. Без таквих анализа, сматрамо да би боље решење било линеарно повећање свих зарада за 5%, него без добрих аргумената додатно нарушавати постојеће неусклађености зарада по секторима и радним местима. Под условом да се до израде буџета за 2018. годину ураде макар оквирне анализе које би указале на кључна одступања по секторима, могуће су и одређене разлике у повећању зарада – али у релативно уском интервалу око 5%. Примера ради, имајући у виду више показатеља, снажније повећање зарада у здравству вероватно јесте оправдано, али су за аргументовано нелинеарно повећање плата у следећој години у свим секторима опште државе потребне додатне анализе. У следећој години неопходно је наставити реформу система зарада у општој држави како би од 2019. било могуће повећавати зараде према објективно процењеним критеријумима за појединачна радна места – што је предуслов за трајно уређење система зарада у општој држави.

Србија је пре пет година по трошковима за зараде запослених у општој држави у односу на БДП била међу рекордерима у Европи. У 2012. години, расходи за зараде достигли су ниво од 12,3% БДП-а. У 2013. години, дошло је до додатног номиналног раста масе зарада од 5%, али је услед бржег раста номиналног БДП-а, учешће зарада ипак смањено на 11,9% БДП-а. Србија је у те две године по расходима за зараде запослених била међу рекордерима у Европи²⁵ – остале земље ЕУ у просеку су трошиле 10,4% БДП-а на зараде, док је просек нових чланица ЕУ износио 9,8% БДП-а. Премда је у јавности преовладало мишљење да су високи буџетски расходи за запослене у Србији првенствено последица превеликог броја запослених, постоје анализе које су показале да Србија заправо има умерен број запослених у општој држави по глави

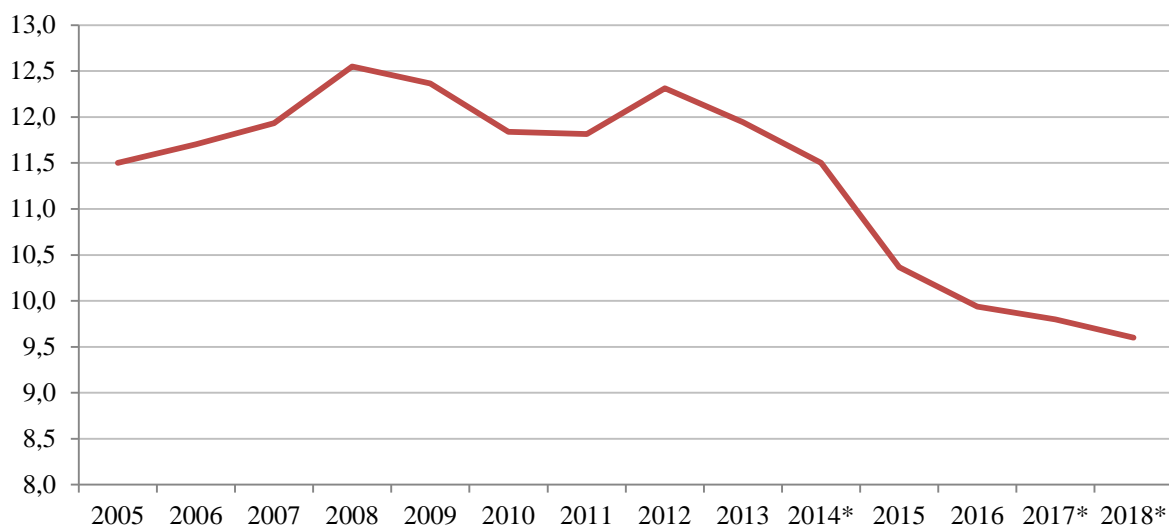
²⁴ Расходи за запослене опште државе по бруто-1 принципу не укључују доприносе на терет послодавца. Премда се од 2015. планирани и извршени расходи за запослене опште државе приказују се по бруто-2 принципу (укључују и доприносе на терет послодавца), циљани ниво расхода за запослене у Закону о буџетском систему дефинисан по бруто-1 принципу. То је разлог зашто смо и ми у овој анализи искључили доприносе на терет послодавца кад се позивамо на дугорочно одржив ниво расхода за запослене.

²⁵ Искључујући скандинавске земље, које имају потпуно другачију парадигму функционисања јавног сектора и које стога карактерише знатно виши ниво јавних прихода и јавних расхода.

становника. Испоставило се да кључна неравнотежа лежи у односу просечне годишње зараде према БДП-у по глави становника – док је у већини других нових чланица ЕУ тај однос износио око 1-1,5, у Србији је био близу 1,8. Другим речима, премда зараде у општој држави нису високе у апсолутном износу, биле су далеко изнад нивоа који је домаћа привреда могла да издржи.

Тадашњи ниво расхода за запослене није био одржив и њихово умањење био је један од предуслова за успешно провођење фискалне консолидације. У 2013. години, учешће зарада у укупним расходима опште државе достигло је 25%, а заједно с пензијама чак 55%. Имајући у виду огроман дефицит који је остварен у буџету опште државе, као и чињеницу да Србија за ове издатке трошила знатно више од упоредивих земаља ЦИЕ, било је јасно да успех фискалне консолидације није могућ без отклањања ових кључних неравнотежа. Крајем 2013. године, предузете су две *ad hoc* мере са циљем да се у кратком року смање и износ и учешће расхода за зараде у БДП-у – уведени су „солидарни порез“ (Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору) и забрана запошљавања у јавном сектору (Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава). Током 2014. године, као ефекат предузетих мера, дошло је до благог смањења расхода за зараде, на 11,5% БДП-а. С обзиром на висок дефицит који је остварен и у 2014. и на, и даље високо учешће зарада у БДП-у, крајем те године уведена је нова мера, која је заменила „солидарни порез“ – свим запосленима с нето платом изнад 25.000 динара умањена је зарада за 10% (Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата код корисника јавних средстава). Заједно са и даље активном забраном запошљавања, та мера је утицала на пад расхода за запослене у 2015. години на 10,4% БДП-а. Наставак смањивања броја запослених у општој држави услед забране новог запошљавања додатно је спустио расходе за запослене у 2016. на 9,9% БДП-а.

Графикон 5: Расходи за зараде (% БДП-а), 2005-2018. година



* Расходи за запослене у 2014. умањени за солидарни порез. Предвиђања Фискалног савета на основу текућих кретања за 2017. годину, односно препорука за 2018.

Извор: Обрачуни Фискалног савета на основу званичних статистика

Захваљујући проведеним мерама, Србија се у 2017. приближила дугорочно одрживом учешћу зарада у БДП-у од 9,4% (или 8% по бруто-1

принципу). Тај ниво расхода за зараде би обезбедио да трошење Србије буде упоредиво са новим чланицама ЕУ и да не представља оптерећење за достизање одрживог и задовољавајућег фискалног резултата. Процена је да ће учешће расхода за зараде у 2017. години износити 9,8% БДП-а (8,3% без доприноса на терет послодавца), те се може закључити да се ови расходи налазе близу стратешког циља и да настављају да се крећу силазном путањом. Иницијални договор са ММФ-ом, који је касније осликан и кроз Закон о буџетском систему и кроз Фискалну стратегију, јесте да учешће зарада у БДП-у буде сведено на 8.3% БДП-а (брutto-1 износ 7%). Ипак, упоредне анализе недвосмислено показују да тако драстично смањење расхода за запослене у општој држави није потребно (кроз оштро резање броја запослених и/или додатно умањење плата) – а могло би да буде штетно и угрози функционисање важних државних система (попут здравства или просвете) урушавајући квалитет услуга које они пружају.

Став Фискалног савета је да повећање масе зарада у 2018. години у односу на очекивано извршење у 2017. треба да износи максимално 5%, односно за 20-25 млрд динара. Повољни фискални резултати и очекивани снажнији раст номиналног БДП-а у 2018. години стварају фискални простор у оквиру којег је могуће контролисано повећање расхода за зараде у односу на 2017. Постоје два кључна разлога због којих сматрамо да то повећање треба да буде максимално до 5%:

- *Неопходно је да маса зарада расте спорије од номиналног БДП-а, како би се наставило с приближавањем дугорочно одрживом нивоу од 8% БДП-а (брutto-1).* Тренутно учешће зарада у БДП-у је око 8,3%, што је нешто изнад просека у новим чланицама ЕУ. Повећање плата до 5% у 2018. осигурало би наставак постепеног приближавања ових буџетских расхода дугорочно одрживом нивоу од 8% БДП-а, јер би тај пораст био нешто мањи од очекиваног раста номиналног БДП-а у следећој години. Према нашим проценама, расходи за запослене би у том случају у 2018. години и даље били незнатно изнад циљаног нивоа и износили би 8,1% БДП-а.
- *Снажнији раст зарада у јавном сектору додатно би продубио постојећи јаз у зарадама између јавног и приватног сектора.* Према неким проценама, плате у јавном сектору су пре њиховог привременог умањења биле за најмање 10% изнад нивоа зарада у приватном сектору – што значи да тај јаз у корист јавног сектора највероватније и даље постоји. С обзиром на то да би требало тежити отклањању овог јаза (а не његовом повећању), сматрамо да није оправдано да плате у јавном сектору расту брже него у приватном (које у 2017. у просеку расту за 4,5-5%).

Повећање зарада знатно преко 5% у појединим министарствима значило би да други запослени у 2018. добију осетно мање, или да им зараде остану замрзнуте. У Табели 11 приказали смо различите варијанте повећање зарада у појединачним министарствима, тако да укупно повећање масе зарада износи (највише могућих) 5%. Из табеле се види да сувише екстремна повећања од око 10% за поједина министарства, значе осетна умањења могуће индексације у другим. Тако би повећање зарада у војсци и полицији од 10% значило исподпросечно повећање зарада у здравству и просвети (први сценарио у табели). Повећање зарада у здравству и просвети од 10% још екстремније би се одразило на нижу индексацију зарада у преосталом делу јавног сектора, јер су здравство и

просвета његови убедљиво највећи делови. У случају таквог повећања, плате за све друге запослене (ван здравства и просвете) морале би да буду замрзнуте. Фискални савет зато, као економски најбоље решење, предлаже последњи или претпоследњи сценарио у ком би свим запосленима плате биле повећане линеарно за 5%, или да се здравству и просвети омогући нешто веће повећање зарада од 6%, а да сви други запослени добију нешто мање повећање које би износило 4%.

Табела 11: Утицај нелинеарног повећања зарада у појединим министарствима на плате преосталих запослених у јавном сектору

	Војска и полиција	Здравство	Образовање	Остали	Просек општа држава
Војска и полиција 10%	10%	4%	4%	4%	5%
Здравство и просвета 10%	0%	10%	10%	0%	5%
Здравство и просвета 8%	2%	8%	8%	2%	5%
Здравство и просвета 6%	4%	6%	6%	4%	5%
Линеарно	5%	5%	5%	5%	5%

Извор: Прорачун Фискалног савета

Секторске анализе, макар биле и оквирне, откриле би кључне неусклађености у систему и биле први корак ка системском уређењу тренутног стања. Неке од неусклађености у тренутном систему лако су видљиве, попут изражене компресије зарада (низак однос између максималне и минималне зараде), немогућност запослених да напредују или неједнаких зарада за исте послове по ресорима. У појединим секторима, као што је случај са здравством или Пореском управом, и тржишни сигнали указују на то да је тренутни ниво зарада неодговарајући. У наставку смо приказали само неке од очигледних неусклађености које могу да представљају полазну тачку за провођење детаљније анализе којом би се дубље истражили ови проблеми и створио оквир проналажење системског решења за уређење система зарада у општој држави.

- *Уочљиво је да су зараде у здравству ниске и да је то вероватно највећи приоритет при разматрању повећања у следећој години.* У последње четири године забележен је велики одлив медицинског особља (преко 4.000 запослених), што је 4% укупног броја медицинских радника у Србији. Здравствене установе напустило је преко 1.100 доктора медицине и близу 2.500 медицинских техничара. С обзиром на то да су медицински радници били изузети у процесу рационализације,²⁶ као и да је Министарство здравља више пута нагласило да су те две категорије запослених приоритет у погледу задржавања, очигледно је да су запослени самоиницијативно напустили јавни сектор услед понуђених бољих услова рада – у иностранству или приватном сектору. Стога, у сектору здравства постоје јасни тржишни сигнали да зараде нису довољно високе како би се запослени задржали на својим радним местима. Максимална нето зарада у сектору здравства, без додатака и накнада, износи 75.095 динара, и остварују је субспецијалисти и примаријуси. Нето зараде за та радна места, која представљају врхунац експертизе у сектору здравства, значајно су мање од зарада које запослени са упоредивом експертизом остварују у ресорима државне управе. Примера ради, основне плате виших саветника у државној управи могу бити и до 30% веће (око 95.000 динара), док су основне плате секретара министарстава, помоћника министара и других

²⁶ Инструкцијом Министарства здравља захтевано је да се рационализација у здравству врши искључиво кроз смањивање броја немедицинског особља.

позиција у оквиру тзв. треће групе положаја у држави веће од зарада најплаћенијих и најстручнијих здравствених радника за око 60%. Такође, у здравству је изражена и компресија зарада – најквалификованији стручњаци могу да остваре нето зараду која је тек 3,5 пута већа од најмање могуће нето зараде у сектору здравства, коју остварују физички радници на најједноставнијим пословима.²⁷

- *Не само да су зараде у просвети ниске, већ постоје и веома ограничене могућности за њено повећање током каријере.* У највећем ресору по броју запослених, просвети, у којој 70% запослених има високу стручну спрему, зарада наставника за пуно радно време у 2017. је за 6% нижа од просечне зараде на нивоу Републике. Посебан проблем је то што се у сектору образовања практично сви запослени налазе у истој тачки (имају исти основни коефицијент), па тако и најбољи наставници са дугогодишњим искуством имају исте зараде као и почетници (разлика је само минули рад).
- *Плате у државној администрацији већ годинама су замрзнуте, а проблем су и ниске плате за почетне позиције.* Државна администрација је један од делова опште државе који је био потпуно искључен из селективног повећања плата у 2016. и 2017. години. На тај начин, у овом ресору није надокнађен ни део првобитног умањења плата за 10% крајем 2014. године (за разлику од сектора здравства, просвете, безбедности, судства или социјалне заштите). Очигледан недостатак система плата у државној администрацији је и то што младе и често високо образоване особе које улазе у систем (млађи саветници) имају знатно ниже зараде (34.700 динара) у поређењу с другим ресорима за исти ниво образовања и одговорности (на пример, почетна плата наставника креће се око 45.000 динара) – што знатно отежава привлачење и задржавање квалитетних кадрова.
- *У Пореској управи је услед неконкурентних зарада у односу на приватни сектор тешко задржати најiskusније порезнике.* Пореска управа је, слично као и здравство, још један ресор у ком тржишни сигнали јасно указују на то да зараде нису довољне високе да би се најiskusнији и најквалитетнији запослени задржали. Притом, број запослених у Пореској управи се у последње три године смањило за око 15% (скоро 1.000 запослених), а заправо је у наредном периоду неопходно ојачати њене капацитете – првенствено повећањем броја пореских инспектора. С просечном нето платом за високо образоване и искусне пореске инспекторе од 62.000 динара, Пореска управа тешко да може да конкурише приватном сектору који им неретко нуди и вишеструко веће зараде.
- *Постоји велики несклад у платама за исте послове у различитим секторима опште државе.* Успостављање реалног паритета (односа) зарада између појединих сектора опште државе само је један део проблема – реформа система плата требало би на крају да обезбеди да су исти послови у различитим ресорима једнако плаћени. Примера ради, нема разлога да шеф рачуноводства у здравству добије веће повећање плате од

²⁷ Стриктно гледано, однос између највеће и најмање плате у сектору здравства је 4,9. Међутим, најмање зараде „на папиру“ дотирају се до нивоа минималне законске зараде, па је фактички тај однос мањи и износи 3,5.

шефа рачуноводства у било ком другом сектору (што се у претходне две године дешавало).

Од 2019. повећања зарада требало би да се спроводи у складу са објективно процењеним критеријумима за појединачна радна места. Као што смо већ показали систем зарада у општој држави тренутно је веома неуређен и препорука Фискалног савета је да се у таквом систему сада не иде на изражено нелинеарна повећања (табела 11) која би само још више погоршала постојеће, неуређено, стање. С друге стране, очекивали бисмо да се до краја 2018. направе свеобухватне анализе потребних и објективних паритета (односа зарада) запослених у различитим деловима опште државе. То би значило да се одреде односи просечних плата у различитим министарствима, на пример, у здравству и полицији, али и да се одреде одговарајући односи плата у оквиру исте делатности (нпр. плате лекара специјалисте, у односу на плате лекара опште праксе и плате немедицинског особља). Након тога би се даље повећање зарада, од 2019, проводило на начин да се оне релативно снажно повећају тамо где анализа покаже да је то економски оправдано, а да у „прецењеном“ делу јавног сектора мирују или да њихово повећање буде минимално.

Главни изазови за уређење система зарада у јавном сектору ће бити професионални – да се утврде објективни односи зарада између појединачних радних места, али и политички – да се таква реформа проведе. На путу ка трајном уређењу система зарада у јавном сектору за сада је направљен само један корак – направљен је нови каталог радних места којим је смањен број радних звања на 870 (са преко 2.000). Следећи и аналитички најсложенији посао, јесте да се на објективан начин одреди одговарајућа вредност зарада сваког дефинисаног радног места. У том циљу сматрамо да би добар приступ био да се анализе прво припреме и имплементирају за 20-30 најзаступљенијих звања у јавном сектору, а да се тек у другом кораку обухвате преостали запослени. Провођење тих анализа ће, какав год да је почетни обухват, бити велики професионални изазов, будући да би се у њих морао укључити велики број параметара – односи према зарадама у сличним пословима у приватном сектору, компаративне анализе упоредивих земаља, специфичне карактеристике појединачних радних места (сложеност радног места, ризик, потребно образовање и друго). На крају, када се и одреде одговарајући паритети зарада за различита радна места, несумњиво ће постојати и велики ризик имплементације. Наиме, готово је извесно да ће постојати снажни политички притисци дела запослених у јавном сектору којима се плате неко време неће знатније повећавати да се одустане од реформе. Напомињемо, међутим, да је предложени приступ, иако објективно тежак, једино оправдан, као и то да је влада већ започела овај процес, а повлачење из ових реформи имало би дугорочне негативне последице на квалитет услуга јавног сектора (здравство, просвета, одбрана, инспекцијске службе и др.).

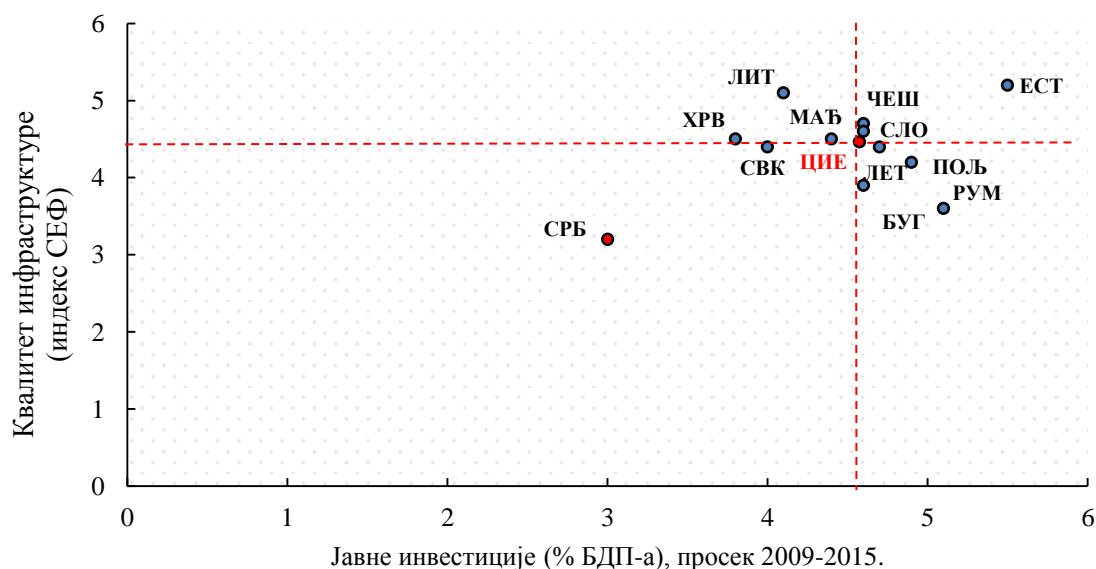
Уз неуређен систем зарада, додатни проблем је то што још увек није утврђен потребан број и структура запослених у јавном сектору. Број запослених у јавном сектору смањен је у претходне три и по године за преко 20.000. Међутим, то није била последица циљаног отпуштања прекобројних, већ је главни механизам за умањење запослености био неконтролисани природни одлив – напуштање јавног сектора запослених који су стекли услов за пензију уз забрану новог запошљавања (владина уредба о забрани запошљавања из 2014. продужена је до краја 2017. године, а постоје најаве да ће остати на снази и у 2018. години). Овакав приступ, међутим, у средњем року је штетан, јер у пензију

одлазе не само запослени који су вишак, већ и запослени који су потребни. Последица тога је да још увек није решено питање мањка запослених у виталним јавним функцијама, као што су, примера ради, инспекције и здравствени радници, али ни проблем непродуктивних вишкова, који још увек нису у потпуности препознати и представљају неоправдан трошак за државу. Да би се трајно утврдио потребан број и структура запослених у јавном сектору, односно да би се рационализација броја запослених провела на одговоран и одржив начин – потребно је да се прецизно идентификују вишкови и мањкови запослених и да се у складу са тим селективно врше отпуштања прекобројних (и, по потреби, пријем потребних запослених). Таква, детаљна анализа са конкретним планом, међутим, још увек није направљена иако се годинама најављује. Фискални савет, још једном упозорава да наставак неселективне праксе забране запошљавања у наредним годинама може угрозити квалитет услуга јавног сектора и да се лако може показати као неодржив.

3.2.3. Могућности за повећање јавних инвестиција у 2018. години

Највећи део фискалног простора – 40 млрд динара, потребно је усмерити у јавне инвестиције. Србија у последњих осам година системски издваја 1,5 п.п. БДП-а (скоро 500 млн евра) мање на капиталне инвестиције у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Због тога је квалитет инфраструктуре 30% лошији него у поменутим земљама (Графикон 6). Главни путни правци Коридори 10 и 11 још увек нису завршени, а рокови за окончање радова се стално померају. У случају Коридора 10, првобитан рок био је 2012, да би се он потом сваке наредне године одлагао (сад је рок 2018. година). Поред тога, железничка инфраструктура је лоша. Делови главних пруга попут Ниш – Димитровград (траса Коридора 10) нису електрификоване па возови на овим релацијама и даље користе застареле технологије базиране на фосилним горивима (дизел мотор). Уз то, готово на свим пругама брзина возова знатно одступа од иницијално пројектоване (10-60 км/ч уместо 100-120 км/ч). Посебно је проблематично стање на локалу где су приступ и квалитет основној комуналној инфраструктури на забрињавајуће ниском нивоу. Тако на пример у Нишу чак 60% домаћинстава није покривено канализационом мрежом. Дакле, за осетно унапређење постојећег стања неопходан је снажан раст инвестиција државе. Уједно, постоји довољно неоспорних пројеката за које су већ обезбеђени релативно повољни извори финансирања, на шта је Фискални савет у својим анализама у више наврата и указивао²⁸. Само за постојеће инфраструктурне пројекте преостало је око 2,4 млрд евра (преко 6% БДП-а) неповучених средстава из већ одобрених кредита. На крају, из угла раста привреде, јавне инвестиција су најефикаснији вид државне потрошње – имају неколико пута већи ефекат од раста текуће потрошње (пензије и плате у јавном сектору). Следи да је највећи део фискалног простора (40 млрд динара) потребно усмерити на повећање јавних инвестиција.

Графикон 6: Квалитет и улагања у инфраструктуру, Србија и земље ЦИЕ



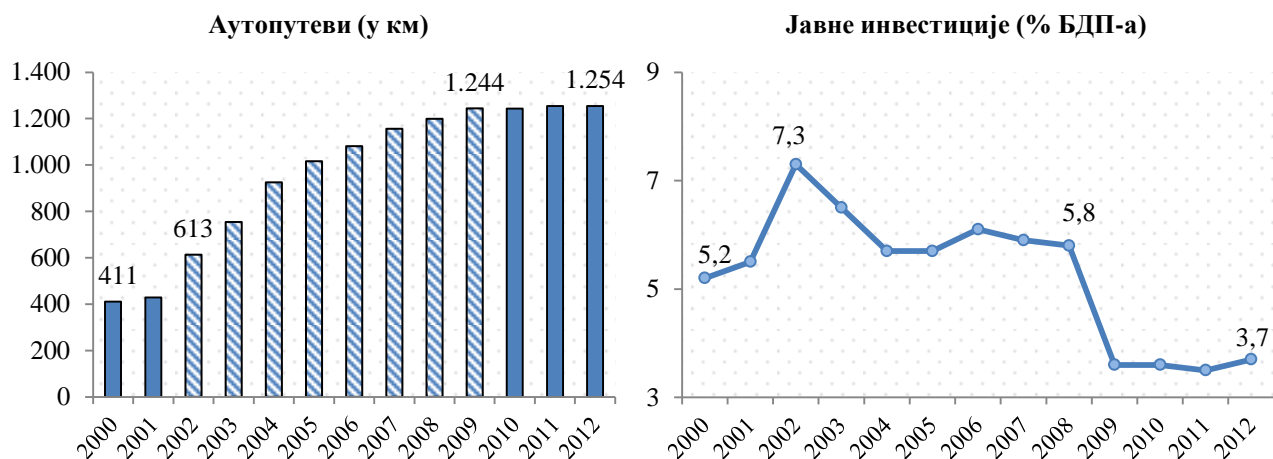
Извор: Прорачун Фискалног савета на бази података Еуростата и Светског економског форума (СЕФ)

²⁸ Погледати на пример [7. поглавље](#) „Јавне инвестиције: упоредни преглед и могућности за њихов раст у средњем року“, из извештаја: „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“ март 2016. године

Србија од 2009. године заостаје за земљама ЦИЕ у погледу издвајања за јавне инвестиције. У периоду пре избијања светске економске кризе (јесен 2008) Србија је достигла прихватљив ниво улагања у јавну инфраструктуру од 4-5% БДП-а. То је приближно било једнако просеку у земљама ЦИЕ, а уједно је одговарало економској развијености земље, реалним потребама за унапређењем инфраструктуре и стварању добре основе за одржив привредни раст у дугом року. Међутим, од 2009, с избијањем економске кризе, издвајања за јавне инвестиције забележиле су осетан пад, и у последњих осам година износила су само око 3% БДП-а просечно годишње. Истовремено, земље ЦИЕ су одржале високе нивое капиталних расхода који су током читавог периода након 2009. године биле за 1,5 п.п. БДП-а више него у Србији. То је довело до великог заостајања у погледу квалитета инфраструктуре у Србији у односу на посматране земље што потврђује и рангирање Србије на међународним листама конкурентности о чему ће више речи бити у наставку овог дела извештаја.

У средњем року Србија би требало да повећа јавне инвестиције најмање до нивоа од 5% БДП-а, чиме би надмашила просек у ЦИЕ. За осетније смањење заостатка по квалитету инфраструктуре, јавне инвестиције у Србији би у дужем року морале не само да достигну просек у региону ЦИЕ, већ и да буду и изнад њега – процењујемо барем на нивоу од 5% БДП-а годишње. На то указују и искуства других земаља током периода изградње основних елемената физичке инфраструктуре. Посматрајући периоде убрзане изградње путне, железничке и комуналне инфраструктуре по земљама види се да су они били обележени знатним издвајањима за јавне инвестиције. Дobar пример из непосредног окружења представља случај Хрватске. Наиме, током периода убрзаних радова на главним путним правцима и комуналној инфраструктури (2002-2008) просечна годишња издвајања за јавне инвестиције у тој земљи износила су чак 6% БДП-а. Као што се може видети из левог дела Графикана 7 знатно увећање путне инфраструктуре (мерено километрима аутопута) праћено је великим годишњим издвајањима за инвестиције која су током поменутог периода у просеку износила око 6% БДП-а (десни део графикана). Дакле, несумњиво је да је у овом тренутку циљ капиталних инвестиција од 5% БДП-а реалан и неопходан у случају Србије. Посматрајући изворе овог повећања, процењујемо да је у средњем року могуће увећати инвестиције локала и централног нивоа власти за по 1 п.п. БДП-а.

Графикон 7: Дужина аутопутева (у км) и јавне инвестиције у % БДП-а, Хрватска



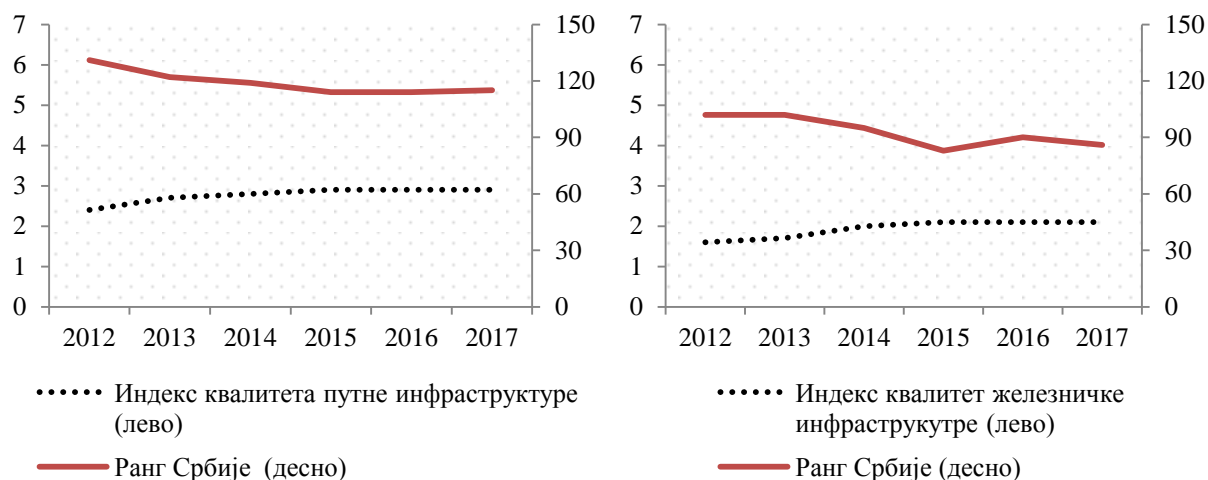
Извор: Еуростат

Потребе за унапређењем обима и квалитета путне и железничке инфраструктуре у Србији су огромне. Већ дужи низ година, Србија се јако лоше рангира према квалитету инфраструктуре на међународној листи конкурентности Светског економског форума (Графикон 8). Према последњем таквом извештају од преко 140 земаља, Србија заузима 115. позицију за квалитет путева и 86. место за квалитет железничке инфраструктуре. То је смешта готово на зачеље земаља окружења и ЦИЕ (једино је БиХ лошије рангирана). Као што смо већ напоменули, то је оличено у чињеници да главни путни правци у земљи још увек нису завршени, док стање локалне и регионалне путне мреже захтева озбиљну санацију. Поред тога, иако је у последњих пар година дошло до повећања инвестиција у железничку инфраструктуру, она је и даље лоша. Две трећине свих пруга у Србији није електрификовано, укључујући ту и одређене деонице на главним железничким коридорима (Ниш – Димитровград). Додатно, мање од 8% пруга је двоколосечно²⁹. Уз то, на више од половине мреже брзина возова је мања од 60 км/ч (брзине од преко 100 км/ч могуће на мање од 5% пруга)³⁰. Јасно је да описано стање путне и железничке инфраструктуре захтева повећање инвестиција на средњи рок, процењујемо за 1 п.п. БДП-а (око 350 мил евра).

²⁹ Чак су и главне железничке пруге доминантно једноколосечне. Илустрације ради на железничком Коридору 10 једино су деонице Београд – Шид и Велика Плана - Ниш у потпуности двоколосечне.

³⁰ Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године

Графикон 8: Индекс и ранг Србије по квалитету путне (леви панел) и железничке инфраструктуре (десни панел) према СЕФ



Извор: Глобални извештај конкурентности, СЕФ 2012-2017. Скала индекса: 1 – најбоље, 7 – најлошије, ранг 1-150

Инфраструктура на локалу је у изузетно лошем стању. Према подацима РЗС из 2015. године око 20% домаћинстава није прикључено на водоводну мрежу, а чак 40% нема приступ канализацији (просек у Европи – мање од 20%). Уз то, само око 10% отпадних вода у Србији се пречисти (у градовима ЕУ преко 90%) док Београд и Нови Сад још увек немају централна постројења за прераду отпадних вода, па се оне директно изливају у Саву и Дунав. Такође, преко 50% водоводне мреже у Београду и Новом Саду је старије од 30 година. Поред тога, прикупљање и третман комуналног отпада је лош. Само 60% отпада се прикупља а скоро све заврши без обраде на депонијама које често не испуњавају ни основне санитарске стандарде (нпр. ојачано дно које спречава одлив токсичних материја у земљиште). Такође, чести су и случајеви настанка „дивљих“ депонија. Следи да су потребе за унапређењем локалне инфраструктуре у Србији огромне, што подразумева знатно повећање локалних јавних инвестиција, процењујемо такође за 1 п.п. БДП-а (око 350 млн евра) на средњи рок.

Јавне инвестиције могуће је повећати у средњем року јер постоје пројекти и доступна средства од скоро 7% БДП-а. Према последњим проценама, доступна а неповучена средства из одобрених кредита за потребе изградње путне, железничке и локалне инфраструктуре износе око 2,4 млрд евра (Табела 12). Највећи део ових средстава намењен је путној и железничкој инфраструктури (2,2 млрд евра), док се преостали износ (око 300 млн евра) односи на пројекте на локалу и изградње клиничких центара. Прецизније, за потребе завршетка Коридора 10 и 11 доступна су средства од око 750 млн евра, а уз то и још око 400 млн за завршетак обилазнице око Београда (до Бубањ Потока) и рехабилитацију регионалних путева. Кад је реч о железничкој инфраструктури највећи део средства доступан је за изградњу и рехабилитацију брзе пруге од Београда до Мађарске границе која се заједнички финансира из руског и кинеског кредита. Додатно, почетком ове године обезбеђена су средства за финансирање реконструкције пруге Ниш – Димитровград. Уз то, за различите пројекте обнове и проширења комуналне инфраструктуре на локалу доступна а неповучена средства износе око 100 млн евра док је, за реконструкцију и изградњу нових клиничких центара током 2017. године одобрена је трећа транша кредита чиме су укупна средства за овај пројекат достигла 200 млн евра. Другим речима, само

ефикаснијом реализацијом постојећих пројеката (за која су средства већ обезбеђена) у наредне две до три године могуће је ниво јавних инвестиција у Србији приближити циљаном нивоу од 5% БДП-а.

Табела 12: Преглед инфраструктурних пројеката и доступних средстава

у млн ЕУР	Обезбеђено	Извршено	Преостало из кредита
	1	2	3=1-2
Путна инфраструктура	2394	1210	1184
<i>Коридор 10</i>	1004	640	364
<i>Коридор 11</i>	885	490	395
<i>Обилазница око Београда</i>	230	0	230
<i>Рехабилитација путева</i>	275	80	195
Железничка инфраструктура	1240	245	995
<i>Руски кредит</i>	720	245	475
<i>Београд - Будимпешта</i>	320	0	320
<i>Ниш - Димитровград</i>	200	0	200
Локална и остала инфраструктура	400	135	265
<i>Локал</i>	200	100	100
<i>Клинички центри</i>	200	35	165
УКУПНО	4034	1590	2444
<i>у % БДП-а</i>	<i>11,2%</i>	<i>4,4%</i>	<i>6,8%</i>

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Управа за јавни дуг, МФИН, МГСИ

Капиталне расходе државе могуће је повећати већ у 2018. години до нивоа од 3,8% БДП-а. Планови капиталних издатака Републике и путарских предузећа али и преостали износ неповучених средстава из кредита, указују да би јавне инвестиције опште државе у 2018. години могле да достигну износ од око 180 млрд динара (3,8% БДП-а). То би представљало не само знатно повећање у односу на 2017 (Табела 13), већ и добар први корак ка достизању поменутог нивоа инвестиција од 5% БДП-а. Посматрајући изворе повећања, *на првом месту*, реч је о већим издвајањима за железничку инфраструктуру – процењујемо за око 20 млрд динара. Највећи део овог повећања потиче од почетка градње пруге Београд – Будимпешта за шта су већ обезбеђена средства. *Поред тога*, осетно повећање инвестиција од око 8 млрд динара могло би да дође по основу убрзања радова на Коридору 10 (како би се испратила предвиђена динамика радова и испоштовали званични рокови за његов завршетак) али и по основу најављеног почетка радова на брзој саобраћајници Рума – Нови Сад и аутопуту Ниш – Мердаре. *На крају*, допринос повећању инвестиција опште државе би требало да дође и с локала – око 7 млрд динара. Пројектовани раст на локалу узима у обзир постојеће планове капиталних издатака највећих локалних самоуправа али и нове пројекте и њихову претходно утврђену динамику реализације као и чињеницу да су инвестиције локала знатно заостају за осталим упоредивим земљама. Дакле, повећање инвестиција државе у 2018. години може износити значајних 40 млрд динара, што је истовремено у складу са нашом препоруком о употреби фискалног простора.

Табела 13: Процењено извршење јавних инвестиција опште државе у 2017. и пројекције за 2018. годину (у млрд дин).

	2017	2018	Разлика
<i>БДП</i>	4396	4704	
Путна инфраструктура	45	53	8
Коридор 10	15	26	11
Коридор 11	20	12	-8
Обилазница око Београда	6	6	0
Рехабилитација путева	4	4	0
Нови пројекти*	-	5	5
Железничка инфраструктура	12	34	22
Руски кредит	10	15	5
Београд - Будимпешта (ЕХИМ)	2	19	17
Република и остали пројекти	44	46	2
Локал	38	45	7
Фондови	1	1	0
Укупно	140	179	39
<i>у % БДП-а</i>	3,2	3,8	

Извор: Обрачун ФС на основу података МГСИ, МФИН, УЗЈД

*Рума - Нови Сад, Моравски коридор, Ниш-Мердаре

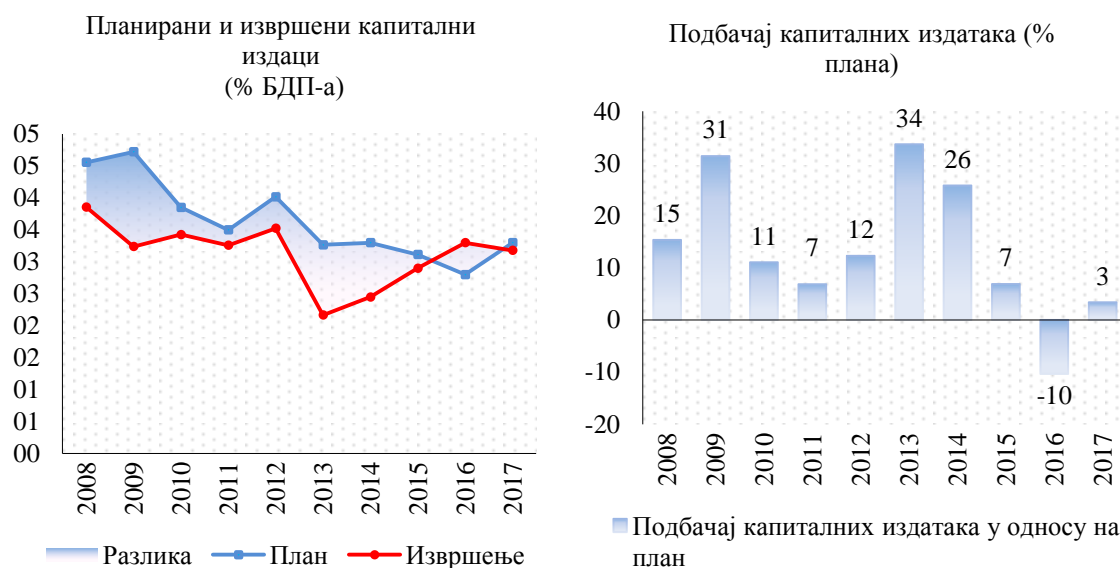
Како би се осигурао постојан раст јавних инвестиција неопходно је повећати ефикасност њихове реализације. Вишегодишње лоше извршење капиталних расхода у односу на буџетски план (у појединим годинама и преко 30%, Графикон 9) указује на озбиљне проблеме у реализацији инфраструктурних пројеката. То потврђује и недавна студија ММФ за Србију³¹. Као основни проблем, у студији се наводи неадекватно управљањем свим фазама пројектног циклуса. Посебно се истиче фаза планирања пошто проблеми коју ту настану проузрокују даље проблеме током фазе имплементације, а укупни трошкови често превазилазе првобитно планиране износе. Неславан пример је изградња Коридора 10 где су се радови на одређеним деоницама одлагали услед неодговарајуће пројектне документације, а ванредно финансирање износило чак 35 млн евра. Такође, на одређеним деоницама Коридора 10 до одлагања је долазило и услед неадекватног избора извођача радова³². Уз то, честа је била пракса да се у радове улази без претходно окончане експропријације земљишта. Додатни проблем представља и недостатак свеобухватне (институционализоване) контроле и извештавања током фазе имплементације. Премда поједина министарства (МГСИ) контролишу извођење радова то се чини само за пројекте у директној надлежности док извештавање није стандардизовано нити доступно широј јавности. Из свега овог проистиче да је неопходно успоставити адекватан институционални оквир (без преклапања надлежности, са јасном утврђеном линијом одговорност инвеститора и извођача, увођење стандардизованог

³¹ IMF, Serbia: Public Investment Management Assessment, фебруар 2016. године

³² На изградњи обилазнице око Димитровграда (траса Коридора 10) првобитни извођач радова било је предузеће Алпина, које је отишло у стечај средином 2013, а затим је услед споре динамике радова и уговор с бугарском Трејс групом (предузећем које је заменило Алпину) раскинут у октобру 2015. На овај начин изградња поменуте деонице је каснила више од годину дана.

извештавања, *ex post* анализе и др) који би на систематски начин подржао инвестиционе пројекте државе.

Графикон 9: План и извршење јавних инвестиција (2008-2017)



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података МФИН, 2017. процена Фискалног савета

Повећање јавних инвестиција не сме бити безусловно. Нису ретка међународна искуства у којима су се поједини капитални расходи државе негативно одразили на привредну активност. Уколико се јавне инвестиције предузимају *ad hoc*, без анализе исплативости и супротно економским приоритетима, њихов допринос расту може бити мали, а у неким случајевима и негативан. Из овога следи да би држава требало да инвестира само у неспорне приоритете који су одабрани на основу одговарајуће (јавности доступне) анализе користи и трошкова. Такође, избор приоритета мора бити у складу и са нивоом развијености и објективним потребама земље. Премда су стално повећање километара аутопута и изградња „брзих“ пруга пожељни, то не сме бити на уштрб развијања основне комуналне инфраструктуре (водоводи, канализација, третман отпада). Поред тога, посебно би требало размотрити ефекте инвестиција из билатералних аранжмана које готово по правилу већински изводе страни извођачи (мимо тендера) уз ангажовање своје радне снаге и материјала. У таквим случајевима ефекти на привредну активност у кратком року су доста ограничени (мањи фискални мултипликатор, већи увоз материјала). У циљу максимизирања ефеката јавних инвестиција на општу економску активност, пожељно је, где год је то могуће, веће ангажовање домаћих извођача. При томе, како би заиста били изабрани најбољи извођачи радова и постигнута најбоља цена, неопходно је да процедура њиховог избора (тендери) буду потпуно транспарентни.

3.2.4. Могућности и опције за смањење пореза у 2018. години

Део буџетског простора у 2018. години могуће је искористити за смањење пореских намета. Поред мера на расходној страни буџета – повећања јавних инвестиција и зарада у јавном сектору и пензија - део буџетског простора било би добро искористити за прилагођавање на приходној страни буџета, тј. за смањење пореских стопа. Смањење пореза би, уз раст јавних инвестиција, била још једна мера (проистекла из фискалног простора) за непосредније подстицање привредног раста. Наиме, растерећенија домаћа привреда, пре свега приватни сектор, ослобођена средства могла би да искористи за повећање производних капацитета и додатно запошљавање. Важно је, при томе, дати одговор на три питања. *Прво питање је шта умањити:* потребна је пажљива и аргументована анализа пореског система Србије и правилан одабир намета које је могуће и потребно умањити. *Друго питање је колико умањити:* смањење пореских стопа и, следствено, јавних прихода мора да се посматра у контексту расположивог фискалног простора, тј. ефеката свих мера на страни расхода и прихода које ће потрошити ослобођена средства. На пример, уколико би се Влада определила за мање повећање плата и пензија, већи простор би се отворио за смањење пореза, и обрнуто. *Треће питање се тиче очекивања:* од смањења пореског оптерећења не треба очекивати велике ефекте на смањење сиве економије и на раст привреде - на сиву економију и привредне перформансе утиче велики број фактора, попут правне сигурности, ефикасност јавне администрације и квалитет пословног окружења у ширем смислу, тако да су домети било које изоловане мере – па и смањења пореза – ограничени.

Порески систем Србије у највећој мери почива на одговарајућим принципима и усаглашен је с праксом упоредивих земаља. Супротно мишљењима која се могу чути у широј јавности – о томе да су пореске стопе у Србији непримерено високе – у Табели 13 можемо видети да су основни порези у Србији усклађени с трендовима у региону. Штавише, према висини стопа пореза и доприноса на зараде, пореза на додату вредност и пореза на добит, Србија је у групи земаља с најмањим оптерећењем. Фискални савет је у претходних неколико година, у више извештаја, указивао на чињеницу да су проблеми у јавним финансијама Србије настали услед превисоких јавних расхода, а да се основни изазов на страни јавних прихода налази у њиховом прикупљању (изражена сива економија), а не у висини пореских стопа. Претходним разматрањем дајемо део одговора на прво важно питање: сматрамо да је сваку промену пореских стопа потребно пажљиво разматрати – како због неизбежне промене обима прикупљених пореза, тако и због могућег нарушавања доброг микса пореских инструмената које Србија сада има.

Табела 14: Пореске стопе и процењени обим сиве економије у земљама региона, у %

Држава	Порези и доприноси на зараде	ПДВ	Порез на добит	Сива економија (% БДП)
Бугарска	52	20	10	32
Чешка	74	21	19	15
Хрватска	62	25	20	25
Мађарска	93 (70)	27	19	22
БЈР Македонија	47	18	10	~30
Румунија	77	20	16	30
Словачка	74	20	22	16
Словенија	74	22	17	24
ПРОСЕК	69	22	17	24
Србија	64	20	15	30

Извор: Националне статистике за пореске стопе у 2016. години, Крстић и др (2013) за сиву економију.

Напомена: У Мађарској порези и доприноси чине 93% нето зараде радника без издржаваних чланова породице, односно 70% у случају да радник има два издржавана члана породице, услед знатних пореских ослобођења.

Пореско растерећење оправдано је код намета на рад. До одговора на питање које порезе је оправдано редуковати долазимо имајући у виду два фактора. Први је утицај пореза на привредни раст, а други је пракса у другим земљама. Прво, са становишта привредног раста нема превише аргумената за смањење стопе пореза на додату вредност – инвестиције и извоз, који су кључни фактори раста у наредном периоду, већ су изузети од опорезивања ПДВ-ом. Такође, актуелна стопа пореза на добит од 15% није непримерено висока (у односу на земље региона и заправо је осетно нижа од пореза на добит у већини држава Западне Европе), а и када је била нижа (2008. године ефективно износила свега око 5,5%), није резултовала већим привлачењем страних директних инвестиција нити већом стопом привредног раста Србије у односу на суседне земље. Отуда се, са економског становишта, намеће потенцијално смањење пореза и доприноса на зараде као примарни канал могућег пореског растерећења у 2018. години.³³

Растерећење ниских зарада и увећање прогресивности опорезивања је још један разлог за промене у систему намета на рад. Други фактор који указује на то да су намети на рад најбољи кандидат за смањење јесте третман ниских зарада у Србији и окружењу. Ту можемо размотрити, прво, стопу и основицу пореза на зараде и, друго, доприносе за обавезно социјално осигурање. Када је реч о *стопи пореза на зараде*, она је већ сада (износи 10%) најнижа у региону и Европи, тако да нема простора за додатно смањење ове пореске стопе. Оно што јесте могуће у овој области јесте повећање прилично ниског *неопорезивог цензуса*, који износи 11.790 динара у 2017. години. Повећањем

³³ За више детаља видети студију „Пореска политика у Србији – Поглед унапред“, Арсић и др (2010).

неопорезивог цензуса највише би биле растерећене исподпросечне зараде, нарочито оне око минималца. На тај начин би се повећала прогресивност опорезивања зарада, која је у Србији тренутно нижа у односу на већину земаља у региону (видети Табелу 14). У табели се може видети да се у Србији оптерећење различитих зарада креће у релативном уском распону, од 60 до 66% нето зараде, док се просечно оптерећење у региону креће у ширем распону, од 59 до 76%. На страни доприноса, могуће је размотрити смањење *доприноса за незапосленост* имајући у виду слабу везу између висине доприноса и висине накнаде за случај незапослености, као и хроничне проблеме са планирањем буџета Националне службе за запошљавање која је често бележила (непланиране) суфиците на крају претходних година. Такође, могуће је и делимично смањење *доприноса за здравство*, као што је учињено 2013. године, јер услед одсуства везе између висине уплаћених доприноса за здравство и користи које осигураници остварују – евентуалне мањкове у Фонду за здравствено осигурање могуће је покривати директним трансферима из буџета Републике.

Табела 15: Порези и доприноси на различите нивое зарада у Србији и земљама региона

Држава	Порези и доприноси, % нето зараде		
	50% просечне зараде	Просечна зарада	Две просечне зараде
БЈР Македонија	43%	47%	50%
Бугарска	51%	51%	51%
Хрватска	49%	66%	85%
Црна гора	68%	68%	71%
БиХ	66%	72%	75%
Чешка	59%	75%	84%
Словенија	52%	75%	95%
Румунија	68%	76%	76%
Словачка	64%	77%	85%
Мађарска	93%	93%	93%
Мађарска, 2 издржавана члана	52%	70%	81%
ПРОСЕК	59%	69%	76%
Србија	60%	64%	66%

Извор: Обрачуни Фискалног савета на основу националних статистика.

Фискални савет је анализирао опцију да се 15 млрд динара буџетског простора у 2018. години определи за смањење пореза и доприноса на зараде. У одговору на питање *колико* смањити намете, полазимо од претпоставке да фискални простор за ову намену износи 15 млрд динара (0,3% БДП-а). Подсећамо да ова средства произлазе из наших пројекција и предлога, тј. општег оквира који смо разматрали у овом извештају (укупни фискални простор за 2018) и да су повезана са интензитетом и ефектима друге две мере – повећања зарада и пензија и раста јавних инвестиција. У делу који сада разматрамо, смањење пореза и доприноса, постоји више приступа да се имплементира растерећење зарада и

”потроши” 15 млрд динара. Ми смо у Табели 16 представили три опције: повећање неопорезивог цензуса, смањење доприноса и, као трећу, комбинацију умеренијих повећања цензуса и смањења доприноса.

- Прва опција подразумева да се растерећење привреде проведе кроз повећање неопорезивог цензуса на зараде са 11.790 динара у овој на 18.500 динара у 2018. години. Као што се може видети у Табели, ово представља најпрогресивнији приступ од кога би највеће користити имали запослени са минималним примањима који примају око половине просечне зараде у Републици (распон оптерећења на нето зараду од око 56 до 65%).
- Друга опција је пропорционално смањење доприноса на терет послодавца: укидање доприноса за незапосленост на терет послодавца (0,75%) и смањење доприноса за здравство на терет послодавца са 5,15% на 4,4%. Ова опција би једнако пропорционално растеретила све запослене у Републици,³⁴ без обзира на висину њихових примања (распон 58-64%).³⁵
- Трећа опција је комбинација прве две и подразумева повећање неопорезивог цензуса на 15.500 динара у 2018. години и укидање доприноса за незапосленост на терет послодавца (0,75%; формирао би се распон 57-64,5%).

Табела 16: Ефекти опција за смањење пореза и доприноса за 15 млрд динара у 2018. години

Србија	Порези и доприноси, % нето зараде		
	Пола просечне зараде	Просечна зарада	Две просечне зараде
Оптерећење у 2017	60.0%	63.9%	66.0%
1 - Неопорезив цензус 18.500 динара	55.7%	61.8%	65.0%
2 - Смањење доприноса на терет послодавца за 1,5 п.п.	58.0%	61.9%	64.0%
3 - Неопорезив цензус 15.500 динара и смањење доприноса за 0,75 п.п.	56.7%	61.8%	64.5%

Извор: Обрачун Фискалног савета

Другачија расподела буџетског простора може донети још веће растерећења намета на рад, али би, с друге стране, уследио мањи пораст плата и пензија или инвестиција. Уколико Влада процењује да је потребно веће смањење пореза на зараде и доприноса од претходно описаног, онда је неопходно

³⁴ Заправо, 1% запослених са највишим примањима, чије су зараде веће од 5 просечних зарада, не би осетили никакво фискално растерећење у овом сценарију јер се социјални доприноси не обрачунавају преко износа од пет просечних зарада.

³⁵ Анализирали смо смањење доприноса на терет послодавца како би се (приватним) привредним субјектима омогућило што флексибилније управљање са додатним средствима. У случају смањења доприноса на терет запосленог, који формално припадају бруто заради радника, постоји (правни) ризик да ће се ова мера нефлексибилно прелити на повећање нето зарада постојећих радника, иако би поједини приватни субјекти ослобођена средства можда радије искористили за отварање нових радних места у случају одсуства других ограничавајућих фактора са правног аспекта.

већи део укупног фискалног простора преусмерити за ову намену - што би значило да мање средстава остаје за повећање расхода. Пошто је повећање инвестиција приоритет за привредни раст и будућу економску слику Србије, сматрамо да Влада не би требало да жртвује инвестиције како би створила простор за веће смањење прихода буџета. У сваком случају, у наставку разматрамо и знатније смањење пореза и доприноса на зараде, од 25 млрд динара у 2018. години и импликације на оптерећења рада. У Табели 17 смо, аналогно претходној анализи, разматрали три опције за смањење пореза и доприноса на зараде за 25 млрд динара. Прва прогресивна опција подразумева повећање неопорезивог цензуса са 11.790 динара ове године на 22.500 динара 2018 године, друге пропорционална опција подразумева укидање доприноса за незапосленост на терет послодавца (0,75%) и смањење доприноса за здравство на терет послодавца са 5,15% на 3,4% док трећа опција представља комбинацију прве две и подразумева повећање неопорезивог цензуса на 17.500 динара месечно, укидање доприноса за незапосленост (0,75%) и смањење доприноса за здравство на терет послодавца са 5,15% на 4,65%. Из табеле се може видети да је и укупно растерећење привреде веће него у основном сценарију и да се, у зависности од конкретног избора, растеређују још више ниске зараде и благо увећава прогресивност опорезивања.

Табела 17: Ефекти опција за смањење пореза и доприноса за 25 млрд динара у 2018. години

Србија	Порези и доприноси, % нето зараде		
	Пола просечне зараде	Просечна зарада	Две просечне зараде
Оптерећење у 2017.	60.0%	63.9%	66.0%
1 - Неопорезив цензус 22.500 динара	53.0%	60.4%	64.3%
2 - Смањење доприноса на терет послодавца за 2,5 п.п.	56.6%	60.5%	62.6%
3 - Неопорезив цензус 17.500 динара и смањење доприноса за 1,25 п.п.	54.7%	60.4%	63.4%

Извор: Обрачун Фискалног савета

Приликом евентуалног повећања неопорезивог цензуса на зараде потребно је адекватно надоместити смањење прихода локалних самоуправа. Будући да порез на зараде доминантно припада буџетима локалних самоуправа, евентуално повећање неопорезивог цензуса значило би појаву мањка у локалним буџетима. При том, треба имати у виду да не би све локалне самоуправе изгубиле једнак проценат својих прихода већ би ефекти зависили од економских карактеристика самих општина – да ли имају релативно пуно или мало запослених на својој територији и да ли ти радници имају релативно високе или ниске зараде у односу на републички просек. Отуда је потребно да повећање неопорезивог цензуса буде праћено адекватним компензационим механизмом, тим пре што су хоризонталне неравнотеже између појединачних локалних

самоуправа и сада изражене услед непостојања објективног и предвидивог механизма за расподелу трансферних средстава из републичког буџета.³⁶

Поред општег смањења пореских стопа могуће је размотрити и неке од предлога циљаних пореских олакшица које предлажу пословна удружења, попут пореских ослобођења за новоосноване привредне субјекте. У зависности од приоритета економске политике, Влада Србије може буџетски простор да употреби за циљано растерећење појединих привредних сегмената, уколико предложене мере дискриминаторно не фаворизују специфичне делатности и не дозвољавају простор за злоупотребе и пореске утаје. На пример, будући да и Влада Србије и пословна удружења наглашавају развој предузетничке културе као важан фактор будућег привредног раста, могуће је размотрити пореске олакшице за новоосноване (*смарт-ап*) привредне субјекте. Сличне олакшице већ постоје у појединим европским земљама, попут Албаније, Летоније или Ирске. Важно је да ове олакшице, пре евентуалног усвајања, буду пажљиво анализиране и дизајниране у складу са карактеристикама домаћег пореског система. Иако би поменуте анализе тек требало урадити, груба процена Фискалног савета указује да би буџетски простор од 3-5 млрд динара био довољан да се осмисли широк програм ослобођења пореза и доприноса (у целини или делимично) за ново-основане привредне субјекте, током првих 12-18 месеци рада, односно док не постигну осетан пословни промет од 4-5 милиона динара годишње.³⁷ Наравно, могућа имплементација циљаних пореских олакшица би смањила буџетски простор за опште смањење пореза и доприноса на зараде који смо анализирали у Табелама 15 и 16.

Иако су пореске стопе у Србији међу најнижим у региону, сива економија је осетно виша него у другим земљама. У Табели 14, у последњој колони, може се приметити да се Србија према обиму сиве економије сврстава у ред најпогођенијих земаља. Дакле, и поред релативно ниских пореских стопа (у поређењу с околним земљама), у Србији је сива економија распрострањенија. Ова чињеница указује на низак ниво пореског морала и низак ниво институционалних капацитета за борбу против сиве економије. Иако смо раније о томе детаљније писали, важно је још једном подсетити на кашњење у провођењу реформе Пореске управе. Њу, између осталог, карактерише неефикасна и превазиђена организација са превеликим бројем филијала, одсуство модерног и свеобухватног информационог система, неадекватна структура запослених и недостатак кључних кадрова (попут теренских инспектора и радника у Центру за велике пореске обвезнике).³⁸ Отуда је реформа Пореске управе један од приоритета, укључујући и разматрање повећање зарада у овој институцији, у складу с циљаним и нелинеарним променама зарада након проведених секторских анализа (о чему има више речи у делу о зарадама у овом извештају). Без обзира на смањење пореских стопа, субјекти ће тежити пореској утаји уколико и даље буду

³⁶ За више детаља видети студију Фискалног савета „Локалне јавне финансије – Проблеми, ризици и препоруке“, јун 2017. године.

³⁷ Иако би се могло рећи да циљано додељивање пореских олакшица крши економско начело алокативне неутралности, можемо приметити да би порески подстицаји за нове предузетнике били мање дисторзивни и остављали мање могућности за манипулације од пореских ослобађања за запошљавање нових радника која су на снази у Србији током претходних година.

³⁸ За више детаља о утицају на привредни раст видети извештај Фискалног савета „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“, стр. 59, као и „Фискална консолидација у 2015. години основни реформски изазови“, стр. 36-45.

постојала очекивања да прекршаји неће бити откривени или неће бити адекватно санкционисани.

4. ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА

4.1. Резултати приватизације у 2017. години и фискални трошкови и ризици

Приватизација се и даље одвија споро, јер се очекују стратешки инвеститори и избегава стечај за већа предузећа. У 2017. је промењен статус (кроз приватизацију или стечај) само око 20 мањих субјеката, па се у процесу приватизације и даље налази велики број предузећа – око 150 бивших друштвених и државних предузећа, са око 50.000 запослених. Потребно је брже и ефикасније покретање и окончање процеса (приватизације и стечаја) – како би се смањило оптерећење јавних финансија, унапредио привредни амбијент и омогућио значајнији допринос привредном расту предузећа која су способна да опстану на тржишту. Нарочито пажњу треба посветити групи од десетак најзначајнијих, међу којима су: Азотара, МСК, Петрохемија, РТБ Бор, Галеника, ПКБ, Ресавица, Симпо, Икарбус, Јумко, Трајал, Ласта.³⁹ Ова група предузећа намеће највећи трошак и представља изражен фискални ризик, а запошљава око половине преосталих запослених у предузећима у приватизацији (па су економски и социјално најизазовнији задатак). Наши основни закључци јесу да велики број предузећа и даље опстаје захваљујући јавним средствима (финансирање из буџета и преко Фонда за развој, неплаћање обавеза за гас и струју), док се за поједина предузећа, која сада позитивно послују, лако може показати да је побољшање само привремено и омогућено повољним тржишним (екстерним) околностима. У одређеним случајевима, изостајање чак и основних и релативно безболних реформских процеса (почетак смањења броја запослених или промена менаџмента) показује да се, у очекивању стратешких инвеститора, мало предузима у правцу реструктурирања предузећа, да такав статус намеће велике трошкове јавним финансијама и да је присутан ризик да се и у будућности поново и непланирано повећају буџетски расходи за одржавање у животу неприватизованих предузећа.

Пожељно је да Влада одреди конкретну динамику приватизације и отварања стечаја када она није могућа. Велики број неприватизованих предузећа има неизвесну будућност. Приватизација се споро одвија, а велики проблем је што нису познати рокови за расписивање тендера, модели приватизације, па ни то да ли су завршене све припремне радње за овај процес. На пример, након неуспешног тендера за ПКБ почетком 2017. године, непознато је који модел приватизације ће се применити, као што није познато ни када ће се кренути у нови покушај приватизације. Према свему изузетан случај предузећа Нови Сад – Гас показује да у одређеним случајевима нису разрешени ни неки правно-имовински проблеми, који су предуслов за приватизацију (то је случај и са бањама). Уважавајући чињеницу да трансформација из друштвене у државну и приватну својину носи велике формалне и практичне потешкоће, ипак се не може избећи закључак да се ови проблеми споро решавају. Искуство из 2017. године

³⁹ Око 60 предузећа из портфолија за приватизацију налази се у специфичној ситуацији: на територији КиМ (приватизација повезана с Бриселским споразумом), водопривредна предузећа (припајање јавним предузећима), ветеринарске станице (план да их преузму локалне самоуправе), бање (решавање имовинских односа пре приватизације). Напомињемо да у овом делу извештаја дајемо преглед резултата предузећа у приватизацији и да анализом нису обухваћена различита државна и локална предузећа – о неким смо посебно писали (на пример, о ГСП-у у анализи локалних јавних финансија), а о неким ћемо ускоро, приликом анализе Фискалне стратегије и буџета за следећу годину.

показује да ни једном покренут процес УППР-а (као облик стечаја) не гарантује да се држава заиста повлачи из финансирања и управљања државним предузећима, па ни да ће се у пракси поступати према обавезујућим елементима УППР-а или да ће се применити чврсто буџетско ограничење, договорено и са ММФ-ом. Тако је у РТБ-у Бор пропуштена прилика да се предузеће већ на кратак рок учини ефикаснијим (кроз предвиђено смањење броја запослених и промену менаџмента), а многим предузећима се и даље толерише неплаћање обавеза према јавним предузећима (ПКБ, Јумко, Ресавица и друга). С обзиром на то да читав процес пресудно зависи од мањег броја већих предузећа, углавном професионално и социјално захтевних, потребно је да читава Влада (а не само појединачна министарства) преузме одговорност за одређивање њиховог коначног статуса. Влада треба да управља овим процесом и из разлога што проблематична предузећа потпадају под ресоре различитих министарстава (привреде и енергетике).

Повољни трендови у одређеним сегментима светског тржишта треба да буду подстрек за приватизацију, а не разлог за одлагање решавања статуса. Петрохемија и РТБ Бор имају користи од пораста цена њихових финалних производа на међународном тржишту. То им је омогућило да, за разлику од претходних година, текуће остваре пословни добитак (Петрохемија има боље резултате већ од 2015, РТБ Бор од ове године). Међутим, извесно је да ће се трендови цена преокренути (за годину-две) а да предузећа неће бити спремна да и у таквим условима буду успешна. За њихово одрживо пословање на дужи рок потребне су изузетно велике инвестиције и реформе унутар предузећа, а ови предуслови могу да се остваре само ако власништво и управљање преузму стратешки инвеститори. Зато је сада прави тренутак да се проведе приватизација ових предузећа. Циљ треба да буде да се приватизацијом избегне будуће банкротство, а не да се избегавањем приватизације предузећа поново изложе губицима и ризику банкротства.

Предузећа која није могуће приватизовати и за које се Влада одлучи да и даље финансира треба јасно приказати у буџету Републике. Трајно решење за сва неприватизована државна предузећа јесу приватизација или стечај. Влада, у нади да ће за већину предузећа појавити стратешки партнер, одлаже стечај (у коме предузеће такође може да послује и да се прода), иако су сви постављени рокови за приватизацију одавно истекли. Та одлука државе има своју високу цену; као што је већ речено, један од канала је да се и даље толерише неплаћање Србијагасу и ЕПС-у и тиме се урушава пословање ових јавних предузећа. Мање лоше решење од толерисања дугова јесте предвидети буџетске субвенције неприватизованим предузећима. Искуство показује да се расход кад-тад појављује у буџету (активирани гаранције за Србијагас или директно предузимање дугова Петрохемије, на пример), а најчешће је трошак још већи него да је одмах признат. Зато сматрамо да Влада треба да, буџетом за следећу годину, предвиди субвенције за покривање свих доцњи предузећа која ће остати без приватизације или стечаја. Укључивањем ових предузећа у буџет постало би видљиво и сасвим јасно колики је трошак њиховог опстанка.⁴⁰

⁴⁰ Пример је РТБ Бор и буџет за 2017. У буџет за 2017. годину први пут су била укључена средства за текућу ликвидност РТБ-у Бор у износу од 2 млрд динара, што је Фискални савет подржао. Наиме, кад РТБ Бор не може да измирује своје обавезе, како се тада процењивало, оправдано је да његов трошак држава покрива одмах када настане. Исти принцип треба да важи за сва предузећа.

Сматрамо и да је потребно транспарентније приказивати помоћ предузећима која се финансирају из буџета. Више неприватизованих предузећа опстаје захваљујући буџетским средствима, али се стиче утисак да се томе не посвећује довољно пажње. Наиме, већ неколико година буџетом се предвиде средства за финансирање предузећа у приватизацији (оперативно се буџетска средства распоређују преко Фонда за развој), али на једној збирној буџетској позицији – предузећа нису појединачно наведена у буџету, нити именом нити износом. Последица је да разматрање оправданости државне подршке углавном изостаје приликом усвајања буџета. Током године, на основу посебних одлука Владе, преко Фонда за развој предвиђена средства се и расподељују по предузећима.⁴¹ Читав процес се претежно одвија изван увида јавности, а предузећа су, у сваком случају, мање препозната од директних буџетских корисника (попут Железница или Ресавице) као зависна од државног новца, па се мање инсистира на њиховој реформи и приватизацији. Стога је потребно, упоредо с превођењем свих неприватизованих предузећа на буџет, приказати предвиђена средства (субвенције или кредите) по свим предузећима појединачно.

У наставку дајемо преглед најзначајнијих предузећа у процесу приватизације, груписаних према начину њиховог функционисања: у првој групи су она која оптерећују пословање Србијагаса, у другој су предузећа која углавном опстају захваљујући буџетским средствима и неплаћању обавеза, а посебно издвајамо тренутно успешна (РТБ Бор и Петрохемију) и једно трајно неуспешно (Ресавица) предузеће.

Неколико предузећа и даље не плаћа гас и на тај начин преваљује своје губитке на Србијагас, а укупни трошак у 2017. по овом основу могао би да изнесе и више од 5 млрд динара. Само за првих осам месеци ове године државна предузећа остала су дужна Србијагасу 2,6 млрд динара за испоручени гас. Тиме се наставља пракса да се лоше пословање државних предузећа омогућава захваљујући неплаћању обавеза, а то је у прошлости био основни разлог за лоше пословање Србијагаса и велике губитке овог предузећа, а затим и плаћање његових кредита буџетским средствима.⁴² И актуелни аранжман са ММФ-ом предвиђа обавезу авансног плаћања гаса за проблематичне дужнике, али ни то није било довољно да се успостави финансијска дисциплина. На нивоу читаве 2017. године, сагледавајући резултате предузећа која дугују за гас, процењујемо да ће обавезе за испоручени гас Србијагасу нарасти на преко 5 млрд динара. За овај износ (више од 40 млн евра) приливи Србијагаса биће мањи и то је износ којим се практично субвенционису одређена државна предузећа, уместо да се средства усмере у потребне инвестиције Србијагаса. Као највећи проблем у овој години за Србијагас испоставља се пословање Азотаре (новонастали дуг 2-3 млрд динара), а у мањој мери МСК (дуг у 2017. до 1 млрд динара).⁴³ Азотара и највише дугује Србијагасу и бележи највеће повећање неплаћених обавеза у 2017. С

⁴¹ При томе, за једно предузеће, Симпо, Фонд за развој обезбеђује кредите из сопствених средстава, тј. из наплаћених ранијих кредита а не из буџета.

⁴² Србијагасу држава већ годинама помаже у износу од око 200 млн евра годишње, будући да ово предузеће није у могућности да само враћа своје дугове. Фискални савет још од 2013. упозорава да је главни проблем у пословању Србијагаса то што не наплаћује испоручени гас, првенствено петрохемијском комплексу који је у државном власништву (Азотара, МСК, Петрохемија).

⁴³ Према последњим расположивим информацијама, нови дуг Азотаре за гас након осам месеци ове године износи 1,7 млрд динара, па би новонастали дуг у читавој 2017. могао да изнесе и 2,5 млрд динара. МСК у првих осам месеци 2017. измирује рачуне за преузети гас, али се процењује да ће до краја године каснити с плаћањима, у износу до 1 млрд динара.

обзиром на стање у овом предузећу и ситуацију на тржишту (о чему ће у наставку бити више речи), процењујемо да је стечај једино исправно опредељење за Азотару. Када је реч о МСК, након покретања (крајем 2015) и уходавања производње (током 2016. године), резултат у 2017. ће, према свему судећи, бити бољи (тј. биће забележен мањи губитак), а евентуално даљи опстанак предузећа у државном власништву треба да буде праћен јасним развојним плановима и превођењем предузећа на субвенције, уместо да се толерише неплаћање гаса. Међу преосталим већим дужницима Србијагаса, поред поменутих предузећа из петрохемијског комплекса, налазе се и два предузећа за које се још мање препознаје јавни интерес да се субвенционирају: неприватизовано предузеће Нови Сад – Гас и Стаклара из Параћина (укупно 1-2 млрд динара новог дуга у 2017).⁴⁴

- **Азотара** послује неодрживо, а предузеће се одржава у животу преbacивањем губитака на Србијагас, а у мањој мери и на ЕПС. Губитак се генерише већ у пословним операцијама (3 до 5 млрд динара пословни губитак у последње три године). Само трошкови за гас и зараде већи су од пословних прихода, па Азотара у таквим условима опстаје захваљујући неплаћању гаса и струје, а и *ad hoc* смањењу зарада када се производња заустави, ниским издацима за одржавање и за инвестиције. Процењујемо да сваке године Азотара акумулира 2-3 млрд динара новог дуга Србијагасу. У 2017. години (до почетка августа) Азотара није успевала да плати ни потрошену електричну енергију, у износу од преко 250 млн динара. Пословање предузећа се све теже одвија и чести су прекиди производње, услед кварова и ванредних ремонта. (Као последица, производња се смањила са 243 радна дана у 2013. на 102 радна дана у 2016.) Процењујемо да је овакво стање неодрживо. *Прво*, пословање Азотаре захтева велике инвестиције које може да обезбеди само стратешки инвеститор. Због лошег стања у предузећу, немогуће је да се одржи континуитет производње, што је основна претпоставка за рентабилно пословање у овој индустрији. Сада је фокус на отклањању последица честих хаварија, а потребна су нова постројења и улагања у вредности 100-200 милиона евра. Инвестиције су потребне и због заштите животне средине, услед изражених еколошких проблема које сада намеће производња у Азотари. *Друго*, евентуално одржавање обима активности на нижем нивоу (нека врста „тихог хода“) не би решило проблеме Азотаре: потребан је поменути континуитет у производњи, а мањи обим послова не би омогућио да се губитак смањи – високи су фиксни трошкови (потребно је око 20 млн евра годишње само за одржавање, заустављање па потом покретање производње кошта око милион евра, трошкови зарада су у највећој мери нефлексибилни). *Треће*, садашња цена гаса је ниска, па ће поскупљење овог основног инпута вероватно донети још веће губитке Азотаре. *Четврто*, финални производи Азотаре (ђубрива) могу да се супституишу другим домаћим или увозним производима – доказ за то је чињеница да је продаја Азотаре за само неколико година више него преполовљена а то није изазвало било какве

⁴⁴ У групи дужника су и неке градске топлане (из Јагодине и Зрењанина), а, с обзиром на добро пословање топлана у Србији (услед јефтиног гаса и ниских трошкова, с једне, и непромењених и релативно високих цена грејања, с друге стране стране), дугови поменутих топлана посебно обесхрабрују.

поремећаје на тржишту.⁴⁵ Из свега наведеног проистиче да Азотара намеће велике и неодрживе трошкове, да даље пословање претпоставља велика улагања, а да стечај предузећа (па и његово гашење) не би довело до проблема у снабдевености пољопривредника потребним ђубривима.

- **МСК**, за разлику од Азотаре, у 2017. години боље послује а, с обзиром на стање капацитета, нема толике потребе за новим улагањима у будућности. Велики дуг за гас у 2016. години (преко 5 млрд динара) настаје након четворогодишње конзервације, током периода отпочињања производње, повратка на инострана тржишта и повећаног преузимања гаса у циљу формирања понуде и залиха. Зато ће прави тест за одрживост пословања МСК бити 2017. година. С обзиром на најаве да МСК ипак неће моћи да исплати све количине преузетог гаса у 2017. години (могуће до 1 млрд динара), јасно је да постоји изражен ризик да и ово предузеће трајно послује уз гомилање дугова. Стога је, упоредо с напорима да се предузеће приватизује, потребно да се буџетом предвиде средства за субвенционисање МСК, а не да се као до сада толерише неплаћање гаса и тиме пребацују губици на Србијагас.
- **Нови Сад – Гас** је један од највећих али и недовољно препознатих проблема. Предузеће се бави дистрибуцијом гаса на територији Новог Сада. Нема (значајнијих) проблема с наплатом од крајњих корисника, али не плаћа Србијагасу за испоручени гас. Нови Сад – Гас је заправо највећи дужник Србијагаса, са стањем дуга од чак 10,7 млрд динара; дуг се увећава из године у годину, а само у 2017. повећан је за готово 0,6 млрд динара.⁴⁶ Предузеће се налази у процесу приватизације, али су формални статус предузећа и околности у којима послује потпуно нејасни. Предузеће се, наиме, још увек води као друштвено предузеће (према свему судећи, због нерешених имовинских односа над инфраструктуром), а нису јасни ни надлежност и одговорност за пословање предузећа (да ли припадају Новом Саду, АП Војводини или Републици Србији). Предузећу је поверена делатност јавног снабдевања, па је вероватни разлог за необустављање испоруке гаса бојазан да би тиме било угрожено грејање становништва. У таквим околностима, омогућено је да предузеће послује мимо сваке економске и правне логике. Потребно је хитно решити проблем неплаћања гаса предузећа Нови Сад – Гас. Не постоји ниједан оправдан разлог да се недисциплина у плаћању за преузети гас толерише, да Србијагас пасивно испоручује гас који не наплаћује и да се тиме нерационалности још једног предузећа пребацују на јавне финансије. Потенцијални проблем грејања у

⁴⁵ Не располажемо подацима о учешћу Азотаре на тржишту ђубрива у Србији, али се може проценити (на основу реализације Азотаре, увоза и производње других домаћих произвођача) да је оно у најбољем случају 20-30%, али вероватније да се креће до 20%.

⁴⁶ Формално, већи кумулативни дуг имају Петрохемија и Азотара, али Србијагас учествује у власништву ових предузећа. Нови Сад – Гас је највећи дужник међу независним предузећима која дугују Србијагасу.

Новом Саду је решио⁴⁷ и не сме бити изговор за нарушавање финансијске слике Србијагаса и, последично, финансија читаве државе.

- **Српска фабрика стакла** је, иако у приватном власништву, један од највећих дужника и Србијагаса (дуг достиже 2,7 млрд динара) и ЕПС-а (дуг од 580 млн динара). Предузеће ни током 2017. није измирило своје обавезе за гас и струју. Као у претходном случају, није потпуно јасно на који начин ово предузеће послује. До сада је два пута приватизовано⁴⁸, у последњих пет година поново послује у приватном власништву, али неуспешно – бележен је велики пословни губитак (1,4 млрд у 2015. и 1 млрд динара у 2016), уз неплаћање обавеза за гас и струју. Коначно, предстечајни поступак је отворен у априлу а стечај у септембру 2017. године. Одговор на питање зашто су јавна предузећа (Србијагас и ЕПС) снабдевали Стаклару гасом и струјом, и поред тога што нису наплаћивали потраживања, могуће лежи у великим отпорима и тврдњама из предузећа (запослених) да би престанак производње угрозио опрему, па и животну средину града. Поред тога, према доступним информацијама из Србијагаса, након отварања предстечајног поступка суд је наложио испоруку гаса иако Стаклара није плаћала текуће испоруке гаса (на шта је по Закону о стечају обавезна).⁴⁹ Српска фабрика стакла је прошла кроз различите фазе власништва и управљања, а једина константа је било неуредно измиривање обавеза и пребацивање губитака на јавна предузећа, а тиме и јавне финансије Србије. Неопходно је да се оваква пракса одмах обустави. Уколико Влада сматра да је потребно или неизбежно одржавати активности у предузећу, онда је, као у другим случајевима, потребно да за то предвиди буџетску субвенцију.

Друга група неприватизованих предузећа опстаје захваљујући буџетским средствима, кредитима Фонда за развој и неплаћању обавеза, а то државу у 2017. кошта 2-3 млрд динара. Из буџета и средстава Фонда за развој ове године биће исплаћено 2-3 млрд динара предузећима у процесу приватизације. Реч је о буџетским позајмицама (које се оперативно проводе преко Фонда за развој) и средствима Фонда за развој. При томе, поменути износ доминантно представља субвенције (а не кредите), пошто се кредити готово не враћају у буџет или Фонду за развој. Један од праваца деловања – у случају предузећа која се не приватизују или препусте стечају – јесте да се финансирање транспарентно прикаже кроз годишње буџетске субвенције; у том случају би и Народна скупштина и јавност били упознати с правим трошком финансирања државних предузећа.

⁴⁷ Иако конкретни предлози, као и сагледавање могућих правних последица и импликација, превазилазе наш делокруг рада, сматрамо да је сада прави тренутак да се преиспита статус јавног снабдевача предузећа Нови Сад – Гас. Наиме, управо је у току поступак добијања лиценце за бављење енергетском делатношћу, па је неопходно да се пажљиво и детаљно размотри да ли поменуто предузеће испуњава услове. Један од услова (према Закону о енергетици, члан 22) јесте да снабдевач испуњава финансијске услове за обављање делатности. Ми сматрамо да Нови Сад – Гас не испуњава овај услов. Влада може да одреди да други енергетски субјекат обавља делатност на подручју у коме је угрожено редовно снабдевање енергијом (члан 26 Закона), уколико нису испуњени услови за добијање лиценце.

⁴⁸ Први пут у периоду 2007-2009, када је, због неиспуњења инвестиционог уговора, приватизација раскинута. Други пут 2012. године, када је откупљено власништво од Србијагаса (у међувремену је било конвертовано у власништво потраживање за неплаћени гас).

⁴⁹ Према Закону о стечају (члан 64), предузећу у стечају не могу се искључити струја или гас за комуналне потребе, али то не би смео да буде случај за потребе процеса производње.

- **Симпо** већ неколико година добија велика средства Фонда за развој, око 900 млн динара,⁵⁰ али и даље бележи губитке – пословни губитак у претходне две године износи око милијарду динара. У јавности се говори о звучним извозним пословима (опремање познатих хотела), али предузеће негативно послује (последњи расположиви финансијски извештаји за 2016. то показују) и не уочава се могућност опстанка без дотирања јавних средстава. Годинама се најављује приватизација (стратешки партнер), а у међувремену предузеће неререформисано опстаје као холдинг (матично предузеће и још 17 зависних предузећа) у коме готови сви делови бележе губитак у пословању. Према информацијама из Министарства привреде, проводе се припремне радње за приватизацију и издвајање *non core* делатности, што је добро опредељење, али се очекује да овај процес буде ефикасан.
- **Галеника** се вероватно налази најдубље у процесу приватизације. Почетком септембра ове године расписан је други тендер за приватизацију, након што је у међувремену с банкама договорен отпис (дуг би се свео са 71 на 23 млн евра у случају приватизације) и исплата преосталог дуга из приватизационих прихода, док су државна потраживања конвертована у власништво. Позитивно је што се, након неуспешног првог тендера, модел продаје променио и што је постигнут договор с банкама – интересовање инвеститора сада би требало да буде веће. Уколико се Галеника не приватизује, стечај остаје као једина опција, а динамика приватизације омогућава да се одлука донесе већ ове године. Предузеће, наиме, послује с губитком, а није успевало да Србијагасу плати испоручени гас. Тако је само у 2016. години остало неплаћеног гаса у вредности од преко 400 млн динара, а дуг према Србијагасу достигао је 4 млрд динара.⁵¹
- **ПКБ**, након неуспешног тендера из 2016. године (није се јавио ниједан заинтересован инвеститор), ишчекује нови модел приватизације. У међувремену, предузеће не плаћа струју (60 млн динара није плаћено само до почетка августа ове године, а укупан дуг достиже 400 млн динара), добија средства Фонда за развој (по 150 млн динара у 2016. и 2017. години), а, поред свега тога, није ликвидно па продаје грађевинско земљиште како би могло (бар делимично) да плаћа доспеле обавезе. Потребно је стога што пре одредити нови модел приватизације и покренути овај процес. С обзиром на могућу динамику, у буџету за следећу годину потребно је транспарентно предвидети субвенцију за пословање ПКБ-а до тренутка приватизације (уместо да се толерише неплаћање обавеза и прикривено финансирање преко Фонда за развој).

⁵⁰ Симпо је од Фонда за развој добио око 900 млн динара у 2015. и 2016. години, а за првих шест месеци 2017. године око 800 млн динара. Претходно је, услед неизмиривања пореза и доприноса, Пореска управа 2013. блокирала предузеће, а, да би се избегао стечај, држава је конвертовала своја потраживања у капитал и на тај начин омогућила поновно покретање производње.

⁵¹ Дугови Галенике према државним повериоцима јесу конвертовани у власништво, али остаје чињеница да ово предузеће није било у стању да плаћа своје обавезе и да је дуг само књиговодствено решен и пребачен на државу.

- **Јумко, Трајал и ФАП**, према најављеним плановима из 2016, треба да буду прикључени наменској индустрији.⁵² Негативно је што се и у 2017. години толерише неплаћање струје (Јумко готово да не плаћа струју, у 2017. остао је дужан ЕПС-у више од 60 млн динара), а треба имати у виду да редовна годишња буџетска подршка (преко Фонда за развој) јасно потврђује да предузећа не могу самостално да послују. Формално решење за Јумко, Трајал и ФАП представљаће припајање ових предузећа наменској индустрији (тада више неће бити предузећа у приватизацији већ државна предузећа), али, у економском смислу, суштину представља реструктурирање предузећа (смањење броја запослених, на пример), а затим и разматрање да ли предузећа уопште треба да опстану уколико се за њихово преживљавање троши више новца него што могу да приходују. У сваком случају, и за поменута предузећа је важно да се у развојним плановима њихово место пажљиво размотри и да се буџетом транспарентно одреде средства (уколико није могуће да самостално послују а избегава се стечај).
- **Икарбус** је и 2016. завршио с пословним и укупним губитком. У једном од ранијих извештаја⁵³ оценили смо да су планови из УППР-а превише амбициозни, а чини нам се (према информацијама у јавности) да планирани број аутобуса у производњи – који представља основу за успешније пословање – не може да се оствари.⁵⁴ Уколико се остваре наговештаји да кинески инвеститор приватизује предузеће, то би било једино одрживо решење за ово предузеће. Изгледи да се **Ласта** приватизује расту након добијеног десетогодишњег уговора за приградски превоз с Градом Београдом (Ласта је један од превозника у овом послу од 230 млн евра).

Два велика предузећа (РТБ Бор и Петрохемија) бележе позитивне текуће резултате, али проналажење стратешког партнера не сме да се одлаже. Кретање цена на међународном тржишту омогућило је профитабилно пословање РТБ-а Бор и Петрохемије – ова предузећа ће у 2017. остварити замашни пословни добитак (Петрохемија и у претходне две године). Сматрамо, међутим, да ова два предузећа немају могућност да трајно опстану у позитивној зони без реструктурирања и великих инвестиција – а за то у државном окриљу нема већих изгледа па је потребно да се власништво и управљање над њима препусти стратешким инвеститорима.

- **РТБ Бор** у 2017. има боље резултате пословања захваљујући повећању цене бакра и већој производњи бакра. Цена бакра континуирано расте од октобра 2016. године (када је износила око 4.700) и средином септембра 2017. достиже 6.800 долара. Уз то, на успешније пословање утиче и то што ће количине произведеног бакра у 2017. бити веће него у претходним

⁵² Влада се током 2017. определила за подстицање наменске индустрије. Из буџета је издвојено око 6 млрд динара (додатних и буџетом за 2017. непланираних средстава) за подстицање више предузећа из ове области. Најављује се да ће у оквиру ових активности бити предвиђени послови и за поменута неприватизована предузећа (на пример, за Јумко – панцирна опрема, за ФАП – возила с независним вешањем, за Трајал – гас маске).

⁵³ Видети: „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016–2020“, стр. 52.

⁵⁴ УППР на пример предвиђа да ће ГСП куповати по 50 аутобуса годишње (2017-2022), а, према информацијама из медија, говори се о проблемима у испоруци 30 уговорених аутобуса у 2017. Истовремено, саопштено је да је Ласта уговорила куповину 100 чешких аутобуса, па се поставља питање да ли ће се реализовати и део плана Икарбуса о продаји Ласте 30 аутобуса годишње (до 2022).

годинама, пошто ће нова топионица практично први пут радити пуним капацитетом у овој години (тек 2016. отклоњене последице пожара у новој топионици који је избио у марту 2015). Процењујемо да ће пораст цене и произведених количина бакра повећати пословне приходе РТБ-а Бор за 20-30% у односу на 2016, што би омогућило остваривање замашног пословног добитка (око 7 млрд динара), плаћање обавеза предвиђених УППР-ом, након чега би РТБ-у Бор преостало неколико милијарди динара слободних новчаних средстава.⁵⁵ Слободна новчана средства би требало искористити за ургентне инвестиције (јаловишта) или за проналажење модалитета да РТБ Бор учествује у готово извесној надокнади претрпљене штете грчког Митилинеоса.⁵⁶ Важно је, при томе, имати у виду да раст цена бакра краткорочно смањује финансијске притиске на предузеће и буџет, али се тиме не умањује императив да се предузеће реформише и приватизује. *Прво*, даљи степен и динамика раста цене бакра су неизвесни. Раст цене у претходном периоду сматра се донекле пренаглашеним, а питање је да ли ће неки узроци скока цене бити присутни у будућности (динамичнији развој светске и кинеске привреде и пад вредности долара)⁵⁷. Не треба губити из вида честе, бурне и непредвидиве промене цене овог берзанског производа, па и могућност да се поново преокрене тренд цене бакра (могуће за годину-две) – то би РТБ Бор поново вратило у зону губитка и потребе да се из буџета финансира активност предузећа. *Друго*, и искуство упућује на опрез – РТБ Бор у појединим годинама није пословао позитивно чак ни при високим ценама финалних производа (у 2014. просечна цена бакра 6.860 долара, а пословни резултат око нуле, у 2013. цена бакра 7.300 долара, а занемарљив пословни добитак). Могуће је да је преломна тачка за позитиван пословни резултат РТБ-а Бор сада на нижем нивоу него раније, услед више извађене руде и нове топионице (боља екстракција бакра из руде), али је прерано да се сматра да су добри резултати РТБ-а Бор загарантовани и са овим нивоом цене бакра. *Треће*, потребне инвестиције у РТБ-у Бор мере се стотинама милиона евра, а предузеће неће моћи да генерише из пословања ни приближно овом износу, нити може да се задужује без гаранције државе (што треба искључити као опцију).⁵⁸ Уз то, неке инвестиције су хитне, услед попуњених јаловишта и еколошких ризика, о чему смо детаљније већ писали.⁵⁹ *Четврто*, упорно се одбија преко потребно реструктурирање предузећа, тако да до данас, а ни након усвајања обавезујућег УППР-а крајем претходне године, нису проведене ни најосновније предвиђене краткорочне мере, као што је смањење броја запослених за 300 (већ до краја 2016) или промена менаџмента. То показује да се повољнија ситуација (услед повољних околности на тржишту) користи као прилика да се не

⁵⁵ Не треба изгубити из вида да је пословање РТБ-а Бор знатно олакшано УППР-ом. Конкретније, садашњи позитиван новчани ток омогућен је и опростом и репрограмом дуга из УППР-а, пошто се не плаћају камате и знатно су мањи ануитети.

⁵⁶ Реч је о изгубљеној арбитражи у вези са штетом коју је грчка компанија Митилинеос претрпела – Грци су испоручили концентрат за производњу бакра, а нису добили финални производ.

⁵⁷ „Copper prices surge to near three-year highs”, *Financial Times*, 4. септембар 2017.

⁵⁸ УППР-ом је планирано нешто више од 400 млн долара укупних инвестиција у периоду од седам година, док неке пројекције указују на износи и од 600 млн долара.

⁵⁹ Видети: „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016–2020“, стр. 51.

проведе неке од важнијих мера за трајно уређења предузећа.⁶⁰ Имајући све претходно и виду, закључујемо да постоје изгледи да РТБ Бор и у наредном периоду послује позитивно али и да управо повољне околности на светском тржишту треба искористити за привлачење стратешког партнера (говори се о неколико заинтересованих инвеститора); у супротном, уколико РТБ Бор остане у државном власништву, потребне инвестиције и реформа предузећа не могу да се ефектуирају и пословање РТБ-а Бор би представљало трајни фискални ризик.

- **Петрохемија** и у 2017. години послује позитивно (након оствареног пословног добитка у претходне две године) и редовно измирује обавезе према Србијагасу (практично једино предузеће из петрохемијског комплекса које плаћа своје обавезе). Слично случају РТБ-а Бор, основни предуслов за успешније пословање биле су повољне цене Петрохемијиних готових производа на светском тржишту, али и ниске цене нафте и гаса (тј. ниски трошкови производње). Ови трендови могу да се преокрену – према релевантним проценама већ крајем следеће године – када би претио ризик да Петрохемија поново почне да послује с губитком. Процењује се да, за разлику од РТБ-а Бор, Петрохемија нема вишак радника, али да су и овом предузећу потребне нове инвестиције (у вредности од око 200 млн евра, за изградњу нове фабрике пропилена). С обзиром на наговештаје да се Гаспром (већински власник НИС-а) поново интересује за инвестиције у предузећа која производе петрохемијске производе, вероватно најбоља опција била би да НИС постане стратешки инвеститор Петрохемије.⁶¹ У сваком случају, приватизација Петрохемије је пожељна опција, како би се предупредило поновно гомилање губитака и њихово последично преузимање у јавни дуг Србије. Не треба заборавити да је дуг Петрохемије био већи од 500 млн евра и да је било потребно да држава отплати дуг НИС-у и Лукоилу и конвертује обавезе према Србијагасу у власништву како би се омогућило преживљавање и наставак рада предузећа.

На крају, **Ресавица** послује на непромењен начин. Према доступним информацијама, нема гашења радних места и исплате отпремнина, почетка затварања појединих рудника (најављено буџетом за 2017), привлачења приватних инвеститора у перспективне делове система – што су неизбежни и раније препознати кораци у процесу санирања проблема овог предузећа. Предузеће не плаћа струју ни у 2017. години (дуг само за првих седам месеци око 220 млн динара) и наставља да послује с губитком и оптерећује билансе ЕПС-а. Стога се вероватно понавља 2016. година, када се буџетска субвенција утопила у неререформисаном систему Ресавице – за одржавање непромењеног стања, конкретније за зараде и евентуалну исплату нагомиланих обавеза према рударима за сменски рад.

⁶⁰ Трошкови зарада РТБ-а Бор износе чак 6,5 млрд динара. Укупни вишак запослених је вероватно између 1.500 и 2.000 радника (од око 5.000 запослених), а и УППР-ом је то признато пошто је планирано смањење броја запослених за 1.500. Када је реч о избору новог менаџмента, иако је покренут поступак (објављен конкурс крајем 2016), поступак је обустављен: крајем децембра расписан је тендер за избор професионалног менаџмента (који је требало да истекне крајем априла), да би конкурс био продужен два пута (до краја маја, па до краја јуна), а онда је Министарство привреде објавило да се одустаје од промене менаџмента.

⁶¹ НИС и Петрохемија су технолошки блиско повезани – Петрохемија као инпут користи примарни бензин који је фракција из производње НИС-ове рафинерије.

4.2. Резултати и напредак у реформама јавних предузећа

Резултати јавних предузећа јесу бољи, углавном услед повољних екстерних околности, али се реформе не проводе потребним темпом. Ни у 2017. години реформе јавних предузећа нису задовољавајуће, па из пословања великих републичких и даље проистичу фискални ризици. Већ на први поглед види се да су изазови и даље веома изражени: Србијагас послује боље углавном захваљујући спољним чиниоцима, ЕПС има проблема у производњи електричне енергије, а реформе у Железници још увек нису готове. Најбоље се реформски планови проводе у Железници, која затвара пруге на којима нема саобраћаја, има завршену систематизацију радних места и смањује превелики број запослених. С друге стране, ЕПС није затворио своје нерентабилне електране које су по плановима биле предвиђене за затварање у 2017. години, а систематизација радних места у овом предузећу још увек није завршена (иако се прави од 2015. године). Србијагас боље послује на таласу ниских светских цена гаса – па купци гаса у Србији углавном успевају да плате своје обавезе Србијагасу на време – али ове цене могу да се промене.

- **Железнице Србије** су најдаље одмакле у реформама, при чему треба и истрајати на тешким мерама и провести неке нове. Смањен је број запослених у 2016. за 3.000, а у 2017. планира се смањење за око 2.400 радника. Иако је одлив у 2016. почивао на добровољној бази, усвојена је нова систематизација радних места и очекујемо да се убудуће одлазак запослених из предузећа одвија плански и уређено. Даље, у процедуру за затварање пруга ушло је око 1.100 км пруга на којима се не одвија саобраћај, што води смањењу трошкова у систему. Такође, Железнице измирују редовно своје обавезе, укључујући обавезе за струју према ЕПС-у (коме дуго нису плаћале). Позитивно је и то што инвестиционе активности Железнице теку по плану. Завршена је реконструкција шест деоница Коридора 10, као и реконструкција пруге Београд–Панчево. До краја године очекује се завршетак реконструкција дела пруге Београд–Бар до Ваљева, а почела је и реконструкција постојеће пруге Београд–Будимпешта, као и изградња нове брзе пруге на тој релацији (тунел Чортановци, најскупљи део пројекта). Међутим, још увек нема конкретних планова за повећање цене услуга, нити за унапређење ефикасности наплате, а обе мере јесу важне у реформисању система и најављене су планом реструктурирања.
- **Електропривреда Србије** се најспорије реформише, што је уз дугогодишњи мањак инвестиција и лоше управљање предузећем довело до међугодишњег пада производње електричне енергије за 15% у првом кварталу ове године. Током 2016. године (за коју су доступни последњи финансијски извештаји) инвестиције ЕПС-а су знатно порасле (на готово 50 млрд динара са око 25 млрд динара претходних година у просеку), али делује да иза тога не стоје велики и важни пројекти који би обезбедили дугорочно боље резултате. Зато још увек оцењујемо да ЕПС пати од структурног мањка инвестиција. Имајући у виду да предузеће не успева без потешкоћа да задовољи садашњу потрошњу електричне енергије (већ је због хаварије на почетку године морало да увози струју), поставља се питање да ли ће ЕПС моћи да задовољи тражњу за струјом кроз неколико година, уз очекивани раст прерађивачке индустрије од 4–5% годишње (што би представљало замашан раст потрошње струје, за четвртину након

пет година). Од позитивних промена, у 2017. години забележена су одређена побољшања у наплати. То је последица тога што купци послују у повољнијим условима или су предузели неке реформске мере за унапређење пословања. На пример, РТБ Бор, један од највећих неплатиша, измирује редовно своје рачуне у 2017. јер је цена бакра неочекивано скочила (на више од 6.500 долара по тони, а очекивало се да износи 4.700 долара), а уз то је добио и субвенцију из буџета за плаћање струје; Петрохемија има повољан однос продајне цене свог производа и цене инпута, па тако редовно плаћа све обавезе; Железара Смедерево има приватног стратешког партнера; Железнице се реформишу. И поред боље наплате, највећи проблем у овој области остају неприватизована државна предузећа – она су до септембра 2017. нагомилала доцње у укупном износу од преко 900 млн динара (Азотара Панчево 330 млн, Ресавица 240 млн, ПКБ 70 млн, Јумко 60 млн, Каблови Јагодина 44 млн динара; о овим предузећима је било више речи у делу извештаја о предузећима у приватизацији). Од преосталих реформских мера, ЕПС је најавио повећање цене електричне енергије од октобра 2017. за 2%. Сигурно је да је цена електричне енергије у Србији ниска (нижа од просека земаља региона и Централне и Источне Европе за 45%) и да ће морати да расте, али треба имати у виду да су претходна повећања цене искоришћена за финансирање плата у ЕПС-у у 2015. и 2016. години.⁶² Даљи раст цене струје мора бити праћен строгим контролом овог расхода.

- **Србијагас** послује добро у 2017, захваљујући паду цене гаса због којег је ублажен највећи проблем овог предузећа – лоша наплата. Србијагас је остварио добитак у 2016. години (2 млрд динара), другу годину заредом, јер су цене гаса још увек повољне и ниске, па већина купаца Србијагаса измирује рачуне на време – Петрохемија, Београдске електране, Новосадска топлана и друге градске топлане које раније нису плаћале гас. Важно је нагласити да побољшани резултати нису загарантовани. Питање је да ли ће ова предузећа моћи да плаћају гас редовно ако дође до раста цене енергената или, у случају Петрохемије, ако опадне цена њеног крајњег производа. Притом, чак ни тренутна наплата Србијагаса није идеална – неколико великих купаца још увек не измирује обавезе на време (Азотара, ДП Нови Сад – Гас, Стаклара Параћин, топлана у Јагодина итд). Нови дугови у 2017. износе 2,6 млрд динара (до краја августа), а до краја године вероватно ће достићи 5 млрд динара. Према информацијама из предузећа, Србијагасу су потребне нове инвестиције да би пословао добро и одрживо (гасна конекција са Румунијом, Бугарском, гасификација од Београда до Ниша итд). У питању су пројекти од неколико стотина милиона евра које би Србијагас требало сам да финансира, са око 50 млн евра у просеку годишње. Ово приближно одговара суми коју Србијагас неће наплатити у 2017. години – што значи да, иако наплата јесте боља, толерисање преосталих неплатиша угрожава пословање и развој

⁶² Видети извештај Фискалног савета из септембра 2016. *Анализа текућих фискалних кретања и очекивано извршење буџета у 2016. години*, поглавље 6: Да ли је законско умањење зарада проведено у јавним предузећима у 2015. години. Ту смо објаснили да ЕПС није умањио примања радника 10%, као што је то по закону учињено у здравству, просвети, јавној управи итд. И годишњи извештај о пословању ЕПС-а за 2016. показује да је и у 2016. години просечна нето зарада порасла са 79.979 на 81.789 динара.

Србијагаса (детаљније о проблемима предузећа која не плаћају гас Србијагасу у делу о предузећима у приватизацији у овом извештају).