



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА У 2015. ГОДИНИ И ОСНОВНИ
РЕФОРМСКИ ИЗАЗОВИ**

Београд, 17. јун 2015. године

Садржај:

Уводне напомене.....	2
Резиме.....	3
1. МАКРОЕКОНОМСКА КРЕТАЊА У 2015. ГОДИНИ.....	10
2. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2015. ГОДИНИ.....	15
2.1. Јавни приходи у 2015. години.....	15
2.2. Јавни расходи у 2015. години.....	22
2.3. Фискални дефицит у 2015. години.....	31
3. СИВА ЕКОНОМИЈА И РЕФОРМА ПОРЕСКЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ.....	36
4. РЕФОРМЕ ЗАПОСЛЕНОСТИ И ЗАРАДА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ.....	45
5. ПРОЦЕС РЕФОРМИ У ДРЖАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА.....	54
5.1. Јавна предузећа.....	55
5.2. Предузећа у процесу приватизације.....	63

Уводне напомене

Влада Републике Србије отпочела је крајем претходне године процес фискалне консолидације, с циљем смањивања високог буџетског дефицита и заустављања раста јавног дуга на средњи рок. С обзиром на то да је процес сложен, дуготрајан и изазован, потребно је да се његови различити аспекти пажљиво прате и да се корективне мере предузимају на време. У супротном, могуће је да поједине мере и почетни резултати остану изоловани и да се не оствари жељени циљ – трајна стабилизација и избегавање кризе јавних финансија. Шест месеци након почетка фискалне консолидације потребно је да се сагледају први резултати и да се укаже на перспективе овог процеса. Фискални савет, према Закону о буџетском систему, даје независну оцену економске политике и процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности. Овај задатак постаје нарочито важан током спровођења захтевног програма фискалне консолидације. У овом извештају Фискални савет оцењује фискална кретања у 2015. години, ризике по стабилност јавних финансија на кратак и средњи рок, као и актуелне и потребне мере и реформе за смањење буџетског дефицита и јавног дуга.

Резиме

Фискални планови за 2015. успешно се остварују, нешто и боље од плана, али се још чека отпочињање реформи које су кључне за трајно оздрављење јавних финансија Србије. Први корак фискалне консолидације који почива на смањењу плата и пензија довео је до планираног умањења дефицита државе у 2015. години. Овакав почетни резултат се не сме потценити, посебно имајући у виду искуства претходних неуспешних покушаја фискалне консолидације. Једнако оштре мере као крајем 2014, држава је спровела крајем 2012, али оне тада нису донеле очекиване резултате: велики пад пореске дисциплине поништио је ефекте повећања најважнијих пореза (ПДВ, порез на добит); толерисан је нешто већи пораст плата него што је (ниска) индексација прописивала; а чинилац који је потпуно потопио фискалну консолидацију из 2012. је нереформисан јавни сектор – пре свега јавна и државна предузећа која су својим губицима (уз домаће банке) направила већи фискални трошак од остварених уштеда. У 2015. ситуација је у многим аспектима другачија: уместо слабљења, дошло је до јачања пореске дисциплине, па ће јавни приходи и дефицит у 2015. бити и нешто бољи од плана, а контрола умањења плата се сада спроводи много доследније. Међутим, кључни проблеми јавних финансија који се односе на јавна и државна предузећа, јавну управу (здравство, просвета, локална самоуправа и др.) још увек нису стављени под контролу, мада су направљени неки помаци који воде ка почетку њиховог решавања.

Извештај Фискалног савета поред анализе текућих фискалних кретања обухвата и анализу спровођења кључних реформи јавног сектора. Фискални савет је још од првог представљања Владиног програма фискалне консолидације до 2017. године истицао да ће највећи изазови у њеном спровођењу представљати планиране структурне реформе: рационализација броја запослених у јавном сектору (уз реформу највећих државних система, здравства и просвете), оздрављење јавних предузећа (Србијагас, ЕПС, Железнице), завршетак процеса приватизације неуспешних државних и друштвених предузећа (са 93.000 запослених), реформа Пореске управе и друго. У првој половини 2015. године постаје очигледно да су такве оцене биле оправдане. Одређених промена на боље има, али се с почетком спровођења великог броја планираних реформи већ касни, неке се ублажавају, а негде се дефинишу изузеци за које се продужавају предвиђени рокови (на пример, продужавање заштите од поверилаца 17 стратешки битних предузећа). Због тога је други (и највећи) део овог извештаја посвећен објективној анализи тренутног стања и перспектива спровођења најбитнијих структурних реформи, док је први део извештаја посвећен текућим фискалним кретањима у 2015. години.

Фискални дефицит у 2015. би могао да износи нешто испод 5% БДП-а што представља пожељно, осетно, умањење у односу на 2014. годину. У односу на 2014. годину када је фискални дефицит износио 6,6% БДП-а, очекујемо да се дефицит у 2015. умањи за приближно 1,8% БДП-а. Четири чиниоца највише утичу на промену фискалног дефицита у 2015. у односу на 2014. годину. То су: 1) умањење пензија и плата у јавном сектору, 2) побољшање наплате пореза (акцизе и ПДВ), 3) увођење акцизе на струју и 4) повећање државних издвајања за камате. Најважније од свих је свакако умањење масе пензија и плата из новембра 2014. године (од око 5 и 10%, респективно) које је умањило дефицит у 2015. у односу на 2014. за 1,5% БДП-а. Побољшање наплате пореза је последица сузбијања сиве економије, пре свега у промету акцизних производа, и процењујемо да ће повећати јавне приходе за 0,5-0,7% БДП-а. Увођење акцизе на струју, које ће ступити на

снагу од августа имаће утицај на умањење дефицита у 2015. за 0,2% БДП-а. Један део уштеда и побољшања прихода, од 0,5% БДП-а, отићи ће, међутим, на повећање државних издатака на камате у 2015, што је неминовна последица високог раста јавног дуга из претходних година. Узимајући све наведено у обзир, видимо да умањење дефицита у 2015. почива на смањењу пензија и плата у јавном сектору, јер се други чиниоци скоро потиру. Уколико би се пензије и плате вратиле на свој ниво пре умањења, и дефицит би се вратио на ниво од око 6,5% БДП-а из 2014. године, као да консолидације није ни било. Због тога је економски потпуно излишно отварање дискусије о њиховом повећању (или чак враћању на стари ниво).

Уколико фискални дефицит у 2015. буде још нижи (испод 4% БДП-а), то неће бити последица додатног побољшања фискалних трендова, већ неефикасног извршавања јавних политика. У прва четири месеца 2015. године извршено је свега око 15% јавних инвестиција планираних за 2015. годину, а по правилу се у том периоду изврши за трећину више (преко 20% годишњег плана). Уколико се до краја године не убрза спровођење јавних инвестиција, држава би могла да подбаци у њиховом извршењу за око 1 п.п. БДП-а. Такође, буџетом је у 2015. предвиђено око 16 млрд динара за исплату отпремнина радницима који остану без посла приликом решавања судбине предузећа у приватизацији и још 8 млрд динара за отпремнине вишка запослених у буџетском сектору. У прва четири месеца 2015, међутим, повучен је минималан износ средстава за ове намене, што би, уколико се нешто не промени до краја године, такође умањило дефицит на лош начин. Кашњењем у извршењу јавних инвестиција и завршетку процеса приватизације, не само што нису спроведене планиране добре економске политике у 2015, него се и аутоматски повећавају обавезе државе и дефицит у наредним годинама – јер ће ти исти трошкови отпремнина сачекати државу у 2016. години, исто као и неизграђени путеви и друга инфраструктура. У ову групу једнократног и економски упитног умањења дефицита током 2015. укључујемо и повећано наплаћивање прихода од јавних предузећа (по различитим основама), где се нарочито истиче априлска уплата одређених заосталих дугова ЕПС-а у буџет од преко 7 млрд динара (која је и књиговодствено упитна). Премда појачано повлачење средстава у буџет из јавних предузећа има своје и добре и лоше стране, сматрамо ипак да овакав начин умањења дефицита у основи није добар, јер не само што не представља трајно, структурно, побољшање фискалних токова, већ може направити и штету – узимајући у обзир лоше стање у ком се по правилу државна и јавна предузећа тренутно налазе.

У 2015. долази до структурног повећања јавних прихода за 0,5-0,7% БДП-а услед сузбијања сиве економије у промету акцизних производа. Прва четири месеца 2015. године обележио је релативно снажан раст непореских и пореских јавних прихода. Док је раст непореских прихода био једнократан и изазван превременим уплатама дивиденди и другим ванредним уплатама јавних предузећа (које до краја године више не очекујемо у сличном износу), раст наплате пореских прихода оцењујемо као структурно и трајно побољшање трендова јавних финансија. Структурно побољшање наплате пореских прихода резултат је спровођења одређених мера за сузбијање сиве економије, првенствено у области акцизних производа (дувански производи и нафтни деривати). Повећање наплате акциза аутоматски повлачи и повећану наплату припадајућег пореза на додату вредност – 1 млрд додатних прихода од акциза у просеку значи око 0,35 млрд додатних ПДВ прихода – па је то главни разлог што долази и до нешто боље наплате ПДВ-а. Уколико се слични трендови пореских прихода наставе до краја године (а верујемо да хоће), у 2015. би се остварило структурно повећање јавних прихода за 0,5-0,7% БДП-а.

Остварују се планирана умањења јавних расхода у 2015, највише због тога што се по плану извршавају мања издвајања за плате и пензије. Главни разлог за планирано умањење јавних расхода у 2015. у односу на 2014. је смањење државних издвајања за пензије за 5% (њиховим прогресивним умањењем) и плате због њиховог умањења од 10% (већих од 25.000 динара). Посебно је интересантно то што ће се највероватније остварити и додатно умањење издвајања за зараде које је првобитно било планирано по основу смањења запослености у буџетском сектору – и поред тога што неће бити великог броја отпуштања. Разлози за то су: 1) што су у другој половини 2014. године уведене законске измене по којима су смањене исплате по основу минулог рада (посматра се сада само стаж код последњег послодавца); 2) укинут је сменски рад као основ за увећање плате и умањени су неки други додаци на зараде; и 3) крајем претходне године повећан је природни одлив запослених у пензију како би се избегли нешто оштрији услови за пензионисање који су ступили на снагу од почетка 2015. године (према проценама Фискалног савета, за око 2.000-3.000 људи).

Забрињавајуће је, међутим, врло лоше извршење јавних инвестиција, што је постало већ хроничан проблем јавних финансија Србије. У прва четири месеца 2015. године, према процени Фискалног савета, већ се заостаје у односу на очекивано извршење јавних инвестиција за око 10 млрд динара – и то је уједно један од битнијих разлога зашто је фискални дефицит почетком године веома низак. Фискални савет је у фебруару 2015. објавио опсежну студију о позитивним економским и фискалним аспектима јавних инвестиција, али и о изузетној неефикасности државе у њиховом извршењу. Постоје индикације да је Влада препознала значај јавних инвестиција и да предузима одређене мере за њихово повећање – основана је посебна јединица за спровођење јавних инвестиција при кабинету Премијера (*Delivery unit*), неке организационе и оперативне промене су извршене и у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, а најављено је (и увелико се касни у односу на најављени рок) спајање Пuteва и Коридора Србије ради веће ефикасности у извршењу инфраструктурних радова. Због свега тога очекујемо повећање извршења јавних инвестиција до краја године којим би се надокнадило пропуштено из првих неколико месеци. Још једном напомињемо да евентуално умањење фискалног дефицита настало по основу неефикасног извршења јавних инвестиција никако не би требало укључивати у добре резултате фискалне консолидације.

Фискални савет посебно скреће пажњу на огромна државна издвајања за плаћање камата, по чему смо међу негативним рекордерима у Европи. Цена јавног дуга коју Србија плаћа очигледно је превисока – у 2015. години расходи за камате износиће преко 1,1 млрд евра или 3,5% БДП-а, а само шест земаља у Европи има веће трошкове за камате на јавни дуг. Поређења ради, Грчка као најзадуженија земља у Европи са дугом од 180% БДП-а за камате троши само 0,7 п.п. БДП-а више од Србије (притом, очекивано је да буџетски расходи за камате до 2017. године порасту на око 4% БДП-а, чиме ће ова разлика практично нестати). Огромни расходи за камате већ су озбиљно нарушили структуру државне потрошње. За камате у 2015. години, које су најнепродуктивнији буџетски расход, плаћамо више од укупно планираних јавних инвестиција, а тек нешто мање од целокупних расхода за образовање и науку (што је, уз све остале пратеће трошкове, довољно за исплату зарада око 150.000 запослених у овом сектору).

Смањивање дефицита након 2015. почиваће на структурним реформама чије би темеље требало поставити у 2015. години – али се са тим касни. Чак и уколико се на крају године испостави да је фискални дефицит у 2015. сведен на ниво испод 4% БДП-а, права мера дефицита са којим се улази у 2016. годину је високих 5% БДП-а. Разлози за ову

тврдњу су већ поменути, а односе се на чињеницу да би главни разлог евентуалног додатног умањења дефицита у 2015. биле „лоше“ уштеде на капиталним расходима и отпремнинама и једнократни јавни приходи – што се неће наставити у 2016. години. Јавне финансије Србије су, дакле, још увек далеко од оздрављења, а да би трајно оздравиле потребно је да се настави са спровођењем мера за смањивање високог фискалног дефицита и у 2016. и у наредним годинама. Основ за умањење дефицита у тим годинама јесу структурне реформе које је требало већ започети, али се са њима касни. Премда је планирано да се у првој половини године трајно реши статус државних предузећа из проблематичног петрохемијског комплекса (Петрохемија, Азотара, МСК), то се није десило; план финансијског реструктурирања ЕПС-а је уместо у марту усвојен почетком јуна с мањим повећањем цене струје него што је било најављено; план трансформације Пореске управе је такође требало да буде спреман у марту, али га још увек нема; није отпочело таргетирано отпуштање прекобројних у буџетском сектору и друго. Добро је, међутим, што Србија има потписан аранжман са ММФ-ом који редовним (кварталним) ревизијама одржава одређену врсту притиска да се од планираних реформи, ма колико изазовне и тешке биле, ипак не одустане.

За остварење фискалних планова у 2016. неопходно је да се до краја 2015. оствари најављено отпуштање 9.000 прекобројних у буџетском сектору. За 2016. годину планирано је смањење државних расхода за зараде од 5% и то је једна од главних мера за умањење дефицита у тој години. Чиниоци који су умањивали расходе за зараде у 2015. (мања плаћања по основу минулог и сменског рада, повећан одлив у пензију крајем 2014. године) исцрпеће се до краја године, па се планирано даље умањење издвајања за запослене у 2016. може заснивати само на смањењу броја запослених. Међутим, да би се уштеде од смањења броја запослених ефектуирале од првог јануара 2016. потребно је приближно половину вишкова отпустити још пре почетка календарске године. У противном, планирано умањење издвајања у 2016. години за зараде неће се остварити, а самим тим ни постављени фискални циљеви. Најава Министарства државне управе и локалне самоуправе да ће до краја 2015. да се отпусти око 9.000 запослених из јавног сектора је конзистентна са овом проценом, али још увек немамо прецизан план у којим тачно секторима и у којим роковима ће се то обавити (речено је само да ће половина запослених бити отпуштена у локалним самоуправама, а половина на нивоу Републике).

Успешна рационализација броја запослених је могућа само ако надлежна министарства преузму одговорност за њено спровођење (уз реформе својих сектора). Прве анализе Министарства државне управе објављене у „Позиционом документу“ дале су индикацију да највише прекобројних запослених има у здравству, полицију, правосуђу и организацијама социјалног осигурања (ПИО, РФЗО и НСЗ). Међутим, смањење броја запослених у неким осетљивим секторима, попут здравства, може да се спроведе само уз истовремену реформу тих сектора. У противном, ризикује се погоршање квалитета битних јавних услуга, а Србија се у међународним компарацијама ту већ сада веома лоше котира. Остало је, међутим, нејасно да ли надлежна министарства прихватају анализу Министарства државне управе, тј. да ли ће и када покренути реформе својих сектора уз рационализацију броја запослених. Први тест који ће показати да ли Влада одговорно, озбиљно и таргетирано приступа планираном смањењу броја запослених биће начин на који ће да спроведе најављено отпуштање 9.000 запослених до краја године.

Системске реформе Пореске управе неопходне су за сузбијање сиве економије и трајно повећање јавних прихода. Обим сиве економије у Србији, заједно са Бугарском и Румунијом, највиши је у Источној Европи и процењује се да износи преко 30% БДП-а.

Премда је у 2015. дошло до одређеног побољшања наплате пореских прихода, ефикасност наплате (коју пратимо преко *C-efficiency* рација) још увек је веома ниска, чак и у односу на 2012. годину. Процењујемо да би системским и одлучним мерама у борби против сиве економије у наредних неколико година било могуће трајно повећати годишње буџетске приходе за 300-350 милиона евра. Фискални савет сматра да је исправан начин да се до тога дође дубинска реформа кључних сегмената пореске администрације, а не, као што је до сада био случај, *ad-hoc* приступ. У том погледу пресудна је реформа Пореске управе која би значила рационализацију мреже организационих јединица, изградњу свеобухватног модерног информационог система, јачање људских капацитета и њихову адекватну секторску алокацију и друге мере. Због тога је важно усвојити и доследно спроводити адекватан план реформе Пореске управе, што је, уосталом, и део аранжмана са ММФ-ом.

Нереформисана јавна и државна предузећа представљају најопаснији ризик за успешно спровођење фискалне консолидације. Професионално, политички и социјално најтежи део фискалне консолидације јесу реформе највећих јавних предузећа и решавање статуса неуспешних предузећа у процесу приватизације. Иако на први поглед изгледа да су неки проблеми у 2015. санирани, то је углавном последица привремених околности, а не трајног решавања проблема. На пример, Србијагас ове године наплаћује гас који испоручује државним предузећима, што раније није био случај. Међутим, то је зато што је држава тим предузећима крајем 2014. године из буџета обезбедила одређена средства како би се она лакше припремила за приватизацију, а повољна околност је и то што су тржишне цене сировина (нафта, гас, руда гвожђа) тренутно веома ниске. Наду да ће проблеми јавних и државних предузећа да се ипак реше, макар и са одређеним кашњењем, даје чињеница да је то један од главних стубова на којима почива договорени аранжман са ММФ-ом, а стручну подршку у овом процесу, поред ММФ-а, обезбеђују и Светска банка и *EBRD*.

ЕПС због своје величине и лошег пословања тренутно представља најопаснији појединачни фискални ризик. Финансијско стање ЕПС-а, из године у годину, све се више погоршава. Иако до сада није било директних фискалних трошкова због лошег пословања овог предузећа, растућа потреба за кредитима за ликвидност више је него алармантна и није искључено да држава у будућности преузме отплату гарантованог, а можда и негарантованог дуга ЕПС-а који у овом тренутку износи око 1 млрд евра. Фискални савет је још средином 2014. године у свом извештају о јавним и државним предузећима издвојио пет највећих проблема ЕПС-а: 1) неекономска цена електричне енергије, 2) превелики број запослених, 3) слаба наплата потраживања, 4) знатни губици на дистрибутивној мрежи и крађе и 5) организационе слабости. Споразумом са ММФ-ом договорена је израда програма финансијског реструктурирања ЕПС-а, који ће се, извесно, бавити наведеним проблемима и који је услов за одобрење прве ревизије аранжмана са ММФ-ом крајем јуна. Тај програм је припремљен и Влада га је усвојила почетком јуна, али његови детаљи још увек нису доступни јавности. Прве најаве из тог програма, које указују да би цена струје могла да порасте 12% у августу (од чега би ЕПС-у ишло само 4,5%), наговештавају почетак решавања нагомиланих проблема овог предузећа (и по нашем мишљењу само прву фазу у достизању тржишне цене електричне енергије). Фискални савет је у овом извештају приказао нешто детаљније све кључне проблеме ЕПС-а, указао на неке конкретне мере које би, по нашем мишљењу, било потребно предузети за њихово решавање, али и ризике који су повезани са спровођењем тих мера.

Србијагас неће моћи да послује успешно док се не реши судбина државних предузећа из петрохемијског комплекса, али то не сме да буде изговор да се одлаже решавање бројних других проблеме у пословању предузећа. Србијагас је у претходним

годинама био убедљиво највећи губитах у Србији, а основни разлог за његове губитке је било то што чак 40% испорученог гаса није успевао да наплати. Највеће неизмирене обавезе према Србијасу имају државна предузећа петрохемијског комплекса (Петрохемија, Азотара и МСК) и Железара Смедерево. Од 2015. Србијас је почео привремено да наплаћује испоручени гас, али ће за коначно превазилажење овог проблема морати да се трајно реши судбина свих поменутих предузећа. Охрабрује чињеница да је Влада недавно формирала Радну групу за решавање статуса предузећа из петрохемијског комплекса на челу са министром привреде. Решавањем судбине петрохемијских предузећа (и Железара) Србијас би направио огроман, али не и довољан корак ка успостављању одрживог модела пословања. Организација Србијас није у складу са прописима Директиве ЕУ, која налаже раздвојеност предузећа која се баве транспортом и складиштењем од предузећа која се баве дистрибуцијом и набавком гаса. Такође, постоје и бројна отворена стратешка питања у вези са пословањем овог предузећа, која су посебно наглашена након одустајања од изградње Јужног тока: по којим ценама и на који начин се набавља гас, каква је исплативост инвестирања у алтернативне правце снабдевања гасом и бројна друга питања.

Железнице Србије предузеле су прве реформске мере усвајањем плана статусне промене предузећа, али мере кључне за остваривање неопходних уштеда тек треба предузети. Упркос великој државној помоћи коју Железнице добијају (преко 150 млн евра годишње), железнички систем је у незадовољавајућем стању. Усвајањем плана статусне промене предузећа предузете су прве организационе реформске мере. Уместо да, као до сада, Железнице послују као једно предузеће, биће подељене на четири предузећа (за превоз путника, превоз робе, инфраструктуру и холдинг предузеће), чиме би се ускладиле са уобичајеном европском праксом. Међутим, кључне мере за постизање трајних и неопходних уштеда тек предстоје: рационализација броја запослених за бар трећину, рационализација железничке мреже и смањење возног парка. Такође, најављено је потпуно укидање субвенција за предузеће за превоз робе од 2018. године, а с обзиром на то да су Железнице тренутно највећи прималац државних субвенција, овакав план биће могуће остварити искључиво доследном применом поменутих мера за постизање уштеда. Још један озбиљан проблем Железница јесте велика неефикасност у извршењу инвестиција – средства и пројекти постоје, међутим инвестиције се не реализују, због чега железничка мрежа све више пропада. Очекујемо да ново предузеће задужено за активности на инфраструктури отклони неефикасности и унапреди квалитет читаве мреже.

С приближавањем рока за завршетак приватизације појављују се бројни (често разумљиви) изузеци, а држава би морала да их ограничи на минимум. У процесу приватизације тренутно се налази 526 предузећа са око 93.000 запослених. Ово су по правилу неуспешна предузећа која преко десет година нису успела да се приватизују (или су спроведене приватизације поништене), а опстајала су само услед директне и индиректне (неплаћање пореза и доприноса) државне помоћи. Предузећа у процесу приватизације нису само буџетски трошак, већ су ширила неликвидност и на јавна предузећа и приватни сектор, будући да често нису плаћала испоручену робу и услуге. Због тога коначно решење статуса ових предузећа није само добра фискална већ и економска мера. С друге стране, неспорно је да постоје и социјални проблеми повезани са овим предузећима јер је неминовно отпуштање одређеног броја запослених (чија су радна места одавно изгубљена), што ће ићи веома тешко. Влада је издвојила 17 предузећа од стратешког значаја са 22.000 запослених за која је рок заштите од поверилаца продужила за још једну годину, а, уз њих, за још нека предузећа са нешто преко 20.000 запослених пронађен је одређени модел по ком

ће рок завршетак приватизације бити померен у ограниченом периоду. Иако Фискални савет сматра да је држава требало да се суздржи од изузимање појединих предузећа и продужавање рокова за завршетак приватизације – велики успех би био да се спроведе и садашњи план. То, међутим, још увек није потпуно извесно. Постоје различити притисци и покушаји да се постојеће стање продужи (на пример, конверзијом потраживања јавних предузећа у капитал, чиме би предузећа у приватизацији постала део јавних предузећа). Илустративан пример раширеног очекивања да ће се на крају ипак пронаћи начин да се продуже постојећи рокови јесте податак да се незнатан број људи из ових предузећа пријавио за социјални програм. У случају стечаја тих предузећа мало је вероватно да би ти запослени могли да добију сличне надокнаде као оне из социјалног програма.

Почетком 2015. још увек се не појављују поуздани знаци отпочињања одрживог привредног опоравка. Привредна активност је у првом кварталу остварила релативно дубок међугодишњи пад од 1,8%, што је приближно у складу с прогнозираним падом привредне активности у 2015. години од 0,5%. До краја године остало је много неизвесности које могу знатно да утичу на стопу раста БДП-а у 2015. години. На пример, непознато је још увек кретање пољопривреде које ће зависити од метеоролошких услова. Пројекције пада БДП-а у 2015. од 0,5% подразумевају просечну пољопривредну сезону. Међутим, у случају да пољопривредна сезона буде изузетно успешна, то би могло да подигне раст БДП-а и за 1 п.п (у том случају раст БДП-а у 2015. би могао да буде и позитиван), али би у случају да пољопривредна сезона буде лоша, ефекат на привредни раст био супротан, односно пад би био дубљи од 0,5%. Одржив опоравак привреде Србије може да се заснива само на снажном и дугорочном расту нето извоза и инвестиција. Анализа остварених резултата нето извоза и инвестиција почетком 2015. међутим још увек не наговештава отпочињање таквог, трајно одрживог опоравка. Због тога, чак и независно од стопе раста БДП-а која ће се на крају остварити, Фискални савет још увек не може да оцени повољно трендове привредне активности на које указује почетак 2015. године.

1. МАКРОЕКОНОМСКА КРЕТАЊА У 2015. ГОДИНИ

Доступни подаци за прву половину 2015. године указују на то да су макроекономске прогнозе коришћене за израду буџета у начелу добре. Међугодишњи пад БДП-а у првом кварталу од 1,8% био је нешто већи од очекивања, али ће се вероватно остварити прогнозирани пад БДП-а у читавој 2015. од 0,5%. Инфлација у прва четири месеца 2015. године била је нижа од планиране, што указује на то да ће, уместо просечне инфлације у 2015. години од 2,7% (која је коришћена за израду буџета), раст цена бити нешто мањи и износити највероватније око 2%. Вредност динара у односу на евро ће бити вероватно слична планираном просечном курсу у 2015. од 120 динара за евро, а остварује се и планирана стагнација запослености уз смањење зарада.

Фискални савет задржава своју процену да би пад БДП-а у 2015. могао да износи око 0,5%. Дубина и структура пада БДП-а у првом кварталу од 1,8% указују да би пад привредне активност у 2015. могао да буде незнатно већи од прогнозираних 0,5%. Ипак, трендови у првом кварталу нису толико погоршани у односу на очекивања да би се кориговала претходна прогноза, а и сувише је рано на основу тек првих података из 2015. године мењати прогнозирани раст у читавој години. До краја године остало је много неизвесности које могу знатно да утичу на стопу раста БДП-а у 2015. години. На пример, непознато је још увек кретање пољопривреде које ће зависити од метеоролошких услова. Пројекције пада БДП-а у 2015. од 0,5% подразумевају просечну пољопривредну сезону. Међутим, у случају да пољопривредна сезона буде изузетно успешна, то би могло да подигне раст БДП-а и за 1 п.п (у том случају раст БДП-а у 2015. би могао да буде и позитиван), али би у случају да пољопривредна сезона буде лоша ефекат на привредни раст био супротан, односно пад би био дубљи од 0,5%.

Привредна активност у првом кварталу 2015. била је у релативно снажној рецесији. Међугодишњи пад БДП-а у првом кварталу износио је доста дубоких 1,8%. Нешто поузданију оцену успостављеног тренда привредне активности даје кретање десезонираног БДП-а које је приказано у Графикону 1. У Графикону се види да се у првом кварталу 2015. наставља приближно непромењен опадајући тренд привредне активности који је (уз одређене осцилације) успостављен још средином 2013. године. Десезонирани БДП је у првом кварталу 2015. опао у односу на претходни квартал за 0,4%, што би одговарало годишњем паду привреде од преко 1,5%.

Графикон 1. Кретање десезонираног БДП-а (2008=100)



Извор: РЗС

Успостављање уобичајене производње електроенергетског система и најављени раст производње Железаре Смедерево допринеће да се (и поред неповољнијих трендова) пад БДП-а у 2015. сведе на приближно 0,5%. Релативно дубок међугодишњи пад БДП-а у првом кварталу од 1,8%, као и трендови десезонираног БДП-а указују да би пад привредне активности у 2015. могао да износи око 1,5% – међутим, пад БДП-а ће у 2015. ипак бити знатно мањи. Крајем априла су исушени поплавлени копови угља, па средином другог квартала 2015. године очекујемо да се успостави уобичајена производња угља и електричне енергије. Рударство и производња електричне енергије ће због тога након маја па до краја године имати висок међугодишњи раст, од преко 30%.¹ Најављено је и повећање производње у Железари Смедерево у 2015. (два до три пута у односу на 2014. годину), што би, такође, требало да се види у резултатима привреде од другог квартала. Због утицаја ових специфичних чинилаца, међугодишњи пад БДП-а већ у другом кварталу 2015. биће осетно мањи у односу на остварених 1,8% из првог квартала, а у другој половини године очекујемо да привредна активност пређе и у (вероватно привремену) зону позитивног међугодишњег раста.² Када се све наведено узме у обзир и укључи у резултате привреде до краја године (уз претпоставку просечне пољопривредне сезоне), укупни пад БДП-а у 2015. могао би да износи око 0,6-0,7% (иако су суштински трендови привреде знатно лошији). Ова процена је доста блиска паду БДП-а од 0,5%, који су прогнозирали Фискални савет и Министарство финансија на почетку године, а који је коришћен и за израду буџета, па због тога задржавамо своју прогнозу пада БДП-а у 2015. од 0,5% коју смо први пут објавили још у другој половини 2014. године.

Рецесија у којој се привреда Србије налази последица је структурних проблема домаће привреде. Рецесија у којој се привреда Србије тренутно налази почела је још у

¹ Ефекат поређења са прошлом годином у којој је добар део копова угља био под водом.

² Пошто су поплаве биле средином маја 2014. године, имале су негативан ефекат само на половину другог квартала 2014. године и пун ефекат на квартални БДП од трећег квартала, па од трећег квартала очекујемо позитиван међугодишњи раст због поређења са ниском базом.

другој половини 2013. године, односно знатно пре поплава (мај 2014.) или почетка спровођења фискалне консолидација (крајем 2014. године). Неспорно је да су поплаве, па и фискална консолидација имале привремени неповољан утицај на привредну активност, али су прави разлози за лоше резултате привреде трајнији, дубљи и самим тим их је теже отклонити. Одрживо успостављање раста привредне активности, па затим и његово убрзање, не може да се постигне брзим и краткорочним решењима, попут повећања производње у неколико великих компанија (мада су и она пожељна) или опоравком након поплава. До дугорочно одрживог и високог привредног раста може се доћи само трајним оздрављењем јавних финансија, стварањем погодног пословног окружења за раст инвестиција приватног сектора усмерених ка извозу, решавањем проблема јавних и државних предузећа и другим структурним побољшањима домаће економије. Држава би такав раст привреде могла знатно да помогне и повећаним извршавањем јавних инвестиција. Компоненте БДП-а које својим убрзаним растом могу да наговесте почетак таквог, жељеног и одрживог, опоравка привредне активности јесу нето извоз и (нарочито) инвестиције.³ Лична и државна потрошња у 2015, али и у средњем року, мораће неминовно да се смањују и сведу на величину примерену снази домаће привреде и неће моћи да генеришу одржив привредни раст још у неколико наредних година.

Почетком 2015. се, међутим, још увек не појављују поуздани знаци отпочињања одрживог привредног опоравка. Пад привредне активности у првом кварталу од 1,8% у односу на исти квартал претходне године последица је умањења три од четири основне компоненте БДП-а. У паду су биле (очекивано) лична потрошња, државна потрошња, али и (неочекивано) нето извоз. Инвестиције су у првом кварталу оствариле солидан међугодишњи реални раст од 4,4%, што је добро, али је и даље неизвесно да ли ће се овај раст наставити и у наредним кварталима.⁴ Већ смо истакли да одржив опоравак привреде Србије може да се заснива само на снажном расту нето извоза и инвестиција. Анализа остварених резултата нето извоза и инвестиција почетком 2015, међутим, још увек не наговештава отпочињање таквог, трајно одрживог опоравка. Због тога, чак и независно од стопе раста БДП-а која ће се на крају остварити,⁵ Фискални савет не може да оцени повољно трендове привредне активности у 2015. уколико ускоро не дође до отпочињања осетног раста инвестиција и нето извоза.

Просечна инфлација у 2015. години могла би да износи око 2% уместо планираних 2,7%. У прва четири месеца 2015. године просечна међугодишња инфлација је износила 1,1% тако да је мало вероватно да ће се у 2015. остварити просечна инфлација планирана буџетом од 2,7%.⁶ Основни разлог за ниску инфлацију у Србији у 2015. години је рецесија у којој се налази привреда уз пад домаће тражње, а додатно су јој допринели низак раст цена енергије, административно контролисаних цена, ниска увозна инфлација,

³ Инвестиције су двоструко битне за одржив привредни раст. Док се извршавају непосредно повећавају БДП, а након тога, када се заврше, повећавају капацитете за будући раст привреде.

⁴ Раст инвестиција у првом кварталу је последица повећања производње инвестиционе опреме али није шире распрострањен на друге индексе који указују на појачану инвестициону активност привреде. Још увек није дошло до раста грађевинарства које је у паду, раста страних директних инвестиција, нити инвестиционих кредита који стагнирају – због чега је још увек неизвесно да ли је у првом кварталу започео трајнији раст инвестиција.

⁵ Већ смо истакли да стопа раста у 2015. може да буде чак и позитивна због утицаја једнократних чинилаца и у случају изузетно успешне пољопривредне сезоне.

⁶ За фискалну политику је релевантна просечна годишња инфлација, јер је она дефлатор за јавне приходе и јавне расходе, а не инфлација од почетка до краја године.

стабилан курс динара, а вероватно и још увек недовољно експанзивна монетарна политика. До краја године вероватно је благо повећање инфлације уколико се реализује најављено повећање цене електричне енергије, а може се очекивати и нешто храбрије попуштање монетарне политике, тим пре што спровођење фискалне консолидације уз аранжман са ММФ-ом дају довољну гаранцију стабилности и рестриктивности фискалне политике. Због тога Фискални савет очекује да се просечна инфлација у 2015. години мало повећа и износи око 2%.⁷

Потребна је боља координација фискалне и монетарне политике. Инфлација је већ преко годину дана (од марта 2014. године) испод циљаног коридора НБС, а у протекле две године само у три месеца инфлација је била у циљаном коридору. Недовољно добро планирање инфлације знатно отежава вођење фискалне политике. Тај проблем је посебно био изражен у 2014. годину када су буџетски планови прављени са очекиваном инфлацијом од 5%, а остварена је просечна инфлација од око 2%. Нижа инфлација од плана је уједно била и најважнији разлог због ког су у 2014. години јавни приходи подбацили у односу на планиране. С друге стране, и НБС у све своје пројекције инфлације још од почетка 2014. године укључује и најављено повећање административних цена (пре свега повећање цена струје)⁸ које се непрекидно одлаже. У 2015. години, међутим, нижа инфлација од планиране неће имати много утицаја на фискалну политику. *Прво*, разлика између планиране просечне инфлације од 2,7% и оне која ће се највероватније остварити (2%) није велика; и *друго*, у 2015. је нешто побољшана наплата ПДВ-а и акциза тако да ће се планирани јавни приходи остварити (мало и премашити) иако је инфлација нешто нижа од плана. Проблем, међутим, може да настане већ у 2016. години, јер су буџетски планови за ту годину прављени с очекиваном просечном инфлацијом од 4%, а за сада нема назнака да ће се инфлација у догледно време повећати на тај ниво.

Просечан курс динара у 2015. биће близак планираном од 120 динара за евро. У првих пет месеци 2015. остварен је просечан курс динара од 121 динар за евро. Међутим, од марта курс динара је врло стабилан и кретао се у уском интервалу од 120 до 121 динар за евро. Овако стабилно кретање курса је у великој мери последица глобалних фактора (раст ликвидности на међународном финансијском тржишту услед спровођења мера квантитативног попуштања ЕЦБ и одлагања повећања референтне каматне стопе од стране ФЕД-а), док су домаћи чиниоци заправо утицали на ублажавање ап्रेसијацијских притисака (куповина девиза од стране НБС на међубанкарском девизном тржишту и смањење референтне каматне стопе). Уз то, несумњиво је да је и одобрење аранжмана са ММФ-ом додатно утицало на смањење ризика земље и на јачање динара. Пошто до краја године не очекујемо битније промене ових основних трендова, вероватно је да ће курс динара наставити да се креће у сличном интервалу као од марта, па би просечан курс динара у 2015. години могао да износи између 120 и 121 динар за евро – што је јако близу планираном курсу од 120 динара за евро са којим је прављен буџет. Ипак наглашавамо и то да, због разлике у инфлацији у Србији и Еврозони, динар током 2015. години реално апресира у односу на евро. Реална ап्रेसијација динара не погодује расту нето извоза ни инвестиција које су кључне за одрживи привредни раст Србије у наредном периоду, па би овакву политику курса можда требало преиспитати, тим пре што је инфлација већ јако дуго испод циљаног коридора НБС.

⁷ До краја године ће на повећање просечне инфлације утицај имати и ефекат ниске базе, пошто је у другој половини 2014. остварена дефлација која не би требало да се понови у 2015. години.

⁸ Видети све Извештаје о инфлацији од фебруара 2014. године.

Доступни подаци о кретањима на тржишту рада указују на то да се приближно остварују претпоставке коришћене за израду буџета за 2015. годину. За добру пројекцију јавних прихода од доприноса и пореза на зараде неопходне су одговарајуће прогнозе кретања формалне запослености⁹ и просечних зарада. Формална запосленост у првом кварталу 2015. године је на приближно непромењеном нивоу у односу на исти период претходне године. Просечна зарада у прва четири месеца 2015. године номинално је смањена у односу на прва четири месеца 2014. године за 0,6%, а реално за 1,7%. Због тога је маса зарада (која је уједно и основица за наплату пореза на зараде и доприноса) умањена у односу на претходну годину за око 1%. Доприноси и порези на зараде су у 2015. били конзервативно планирани са номиналним падом који је и нешто већи од оствареног пада пореске основице, тако да у начелу можемо да кажемо да се остварују макроекономске пројекције кретања зарада и запослености које је Министарство финансија користило за израду буџета у 2015. години.

⁹ Релевантне су статистике формално запослених, јер они уплаћују порезе и доприносе. Анкета о радној снази има шири обухват запослености и укључује и запослене на црно и помажуће чланове домаћинства који нису превише релевантни за фискалне пројекције.

2. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2015. ГОДИНИ

2.1. Јавни приходи у 2015. години

Прва четири месеца 2015. године обележио је јак тренд наплате пореских и непореских категорија јавних прихода. Боља наплата пореских прихода резултат је спровођења одређених мера за сузбијање сиве економије, првенствено у области акцизних производа. Уколико се повећани тренд пореске наплате одржи можемо рачунати на структурно повећање пореских прихода, и последично трајно смањење дефицита, од око 0,7% БДП-а на годишњем нивоу. С друге стране, велико повећање наплате непореских прихода резултат је превасходно једнократних фактора и раније наплате дивиденди од јавних предузећа него што је био случај у претходним годинама. Отуда закључујемо да боља наплата непореских прихода неће, у постојећем обиму, бити одржива у средњем року па самим тим не може у осетнијој мери бити ослонац фискалне консолидације и одрживог смањења дефицита.

2.1.1. Порески приходи

Порески приходи у Закону о буџету за 2015. годину пројектовани су, у складу са добром буџетском праксом, конзервативно. У децембру прошле године, приликом оцене Закона о буџету за 2015. годину, Фискални савет је проценио да су порески приходи адекватно пројектовани, у складу с очекиваним макроекономским кретањима. Ово смо оценили важним напретком у погледу изградње кредибилнијег буџетског процеса будући да су (*ex-ante*) прецењене пројекције јавних прихода представљале озбиљан недостатак претходних Закона о буџету, за 2012. и 2013. годину и делимично за 2014. годину. Додатно, услед побољшане пореске наплате у последњем кварталу 2014. године, првенствено у погледу акциза на дуван и пореза на додату вредност, о чему нису постојале дефинитивне информације приликом израде Закона о буџету за 2015. годину – актуелне законске пројекције се у појединим сегментима могу сматрати конзервативним.¹⁰ Ово се првенствено може сагледати у случају пореза на додату вредност, јер у Табели 1 можемо видети да је буџетирани износ ПДВ прихода од 399 млрд динара у 2015. години заправо осетно нижи од коначне реализације ПДВ прихода у 2014. години (износила 409 млрд динара).

¹⁰ Изузетак је буџетирани износ пореза на добит предузећа који је оптимистично планиран. Фискални савет је при оцени Предлога Закона о буџету за 2015. годину указао на ризик да приходи од порез на добит подбаце, али смо проценили да овај појединачни ризик не може да угрози извршење буџета усред конзервативних пројекција других пореских облика, пре свега пореза на додату вредност. За више детаља видети „Оцена Предлога Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину“, стр. 24, децембар 2014. године.

Табела 1. Порески приходи консолидоване опште државе

Порески приходи	Реализација у 2014. години	Буџетирани приходи за 2015. годину	Пројекција Фискалног савета за 2015. годину
Порез на доходак грађана	146,5	141,3	145,0
Порез на добит	72,7	76,0	69,0
Порез на додату вредност	409,5	399,4	411,0
Акцизе	212,5	215,7	230,0
Царине	31,0	29,2	33,0
Остали порески приходи	57,4	54,3	57,0
Доприноси	509,4	484,0	496,0
УКУПНИ ПОРЕСКИ ПРИХОДИ	1.439,0	1.399,9	1.441,0

Напомена: Укупан износ планираних прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање износи 494 млрд динара у 2015. години. Међутим, 10 млрд буџетираних прихода се односи на планиране компензације приликом решавања питања предузећа у приватизацији.

На основу реализације пореских прихода у прва четири месеца могуће је пројектовати очекиван ниво прихода до краја 2015. године. Месечна наплата пореских прихода, пре свега највећих ставки попут пореза на додату вредност, доприноса и акциза, зависи од актуелних макроекономских кретања и специфичне сезонске динамике својственој сваком од појединачних категорија пореских прихода. Отуда је на основу података о реализацији пореских прихода у периоду јануар-април ове године, као и историјских података из претходних година и тренутне процене макроекономских кретања до краја године – могуће пројектовати очекивани ниво јавних прихода до краја 2015. године. Поменуте пројекције Фискалног савета, презентоване у Табели 1, урађене су под претпоставком да ће степен пореске наплате из прва четири месеца ове године остати непромењен и у преосталих осам месеци (метод екстраполације), при чему је узет у обзир месечни сезонски ефекат који карактерише различите облике пореских прихода.¹¹

Можемо приметити да се највеће повећање прихода очекује код акциза. Након великог пада наплате акциза на дуванске прерађевине крајем 2013. и почетком 2014. године, крајем 2014. године пореске власти крећу са применом оштрих антиевазионих мера које су успеле да преокрену тренд наплате акциза на дуван. Отуда у 2015. години очекујемо велики раст наплате у овом сегменту. Очекујемо да ће до краја године бити наплаћено близу 95 млрд прихода од акциза на дуван, у поређењу са 77,6 млрд у 2014. и 83,8 млрд у 2013. години. Такође, успешно спровођење антиевазионих мера у области нафтних деривата омогућило је побољшану наплату ове категорије прихода у 2014. години, а наставак позитивног тренда се очекује и у овој години.¹² Тако су акцизе на нафтне деривате износиле 108,8 млрд динара у 2013. години, 124,7 млрд у 2014. години и очекујемо да ће приходи по овом основу износити близу 130 млрд динара ове године.

¹¹ Тако, на пример, порез на добит карактерише највиши степен наплате у месецу у коме се обрачунавају финалне пореске обавезе за претходну годину, што је био март до 2013. године, односно јун почев од 2014. године, услед законских измена. Такође, порез на додату вредност бележи највиши степен наплате током јануара, априла, јула и октобра када пореске обавезе, поред редовних месечних обвезника, плаћају и тромесечни обвезници.

¹² За више детаља око тренда наплате акциза у 2013. и 2014. години видети „Оцена Предлога Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину“, стр 22, октобар 2014.

Очекује се да ће и приходи од доприноса бити већи него што је иницијално било буџетирано. Међугодишњи раст прихода од доприноса у 2014. години и у првим месецима 2015. године већи је од званичних процена раста масе регистрованих зарада, коју је могуће пратити као производ броја регистрованих радника и просечних зарада које објављује Републички Завод за статистику.¹³ Ово би могло значити да је у претходном периоду дошло до смањења степена пореских утаја у области пореза и доприноса на зараде. Међутим, имајући у виду да званичне ститистике броја запослених и просечних зарада прате одређене неизвесности и непознанице, као и да је у претходним годинама долазило до накнадних ревизија ових статистика, у овом тренутку није могуће кредибилно установити да ли је, и у ком обиму, дошло до смањења утаја доприноса на зараде.¹⁴

Наплата ПДВ-а ће бити изнад буџетираног износа превасходно услед конзервативног плана и боље наплате акциза. Као што је поменуто, буџетске пројекције ПДВ прихода за 2015. годину се заправо могу сматрати конзервативним јер нису укључиле бољи тренд наплате ПДВ-а крајем 2014. године. Отуда ће очекивани ПДВ приходи од око 410 млрд динара у 2015. години бити знатно виши од буџетског плана, али само маргинално виши у односу на реализацију у 2014. години. Такође, важно је приметити да побољшање наплате акцизних прихода аутоматски повлачи и повећану наплату припадајућег пореза на додату вредност – 1 млрд додатних прихода од акциза на нафтне деривате значи додатне ПДВ приходе од око 0,45 млрд динара, док 1 млрд акцизе на дуван повлачи 0,28 млрд додатних ПДВ прихода. Отуда можемо закључити да је аутономно повећање степена ПДВ наплате, у смислу спровођења независних антиевазионих мера у области пореза на додату вредност, у протеклом периоду било маргинално или је потпуно изостало. У овом сегменту очигледно постоји велики простор за (системска) унапређења, о чему ће бити више речи у одељку посвећеном сивој економији и реформи пореске администрације.

Једино ће реализација пореза на добит бити знатно испод буџетског плана. Важно је напоменути да подбачај прихода од пореза на добит није резултат слабије пореске наплате већ првенствено цикличних фактора – нижег привредног раста у 2014. години у односу на 2013. годину, као и чињенице да је књиговодствена профитабилност предузећа привремено била пренаглашена прошле године услед реалне апресијације динара 2013. године (која је изостала у 2014. години). Порез на добит представља најволатилнију ставку пореских прихода јер је од свих релевантних пореских основица (домаћа потрошња, бруто домаћи производ и др), добит предузећа најосетљивија на пословне циклусе. Тако ће реализација пореза на добит у 2015. години бити номинално мања од реализације у 2014. години и иницијалног плана за ову годину, превасходно услед оптимистичног планирања, што представља материјализацију једног од ризика на које је Фискални савет указао приликом анализе Закона о буџету за 2015. годину.¹⁵

Боља пореска наплата ће омогућити смањење буџетираног дефицита за 30-40 млрд динара у 2015. години. Као што је поменуто, реализација прихода од акциза, пореза

¹³ Такође, и међугодишње стопе раста пореза на зараде биле су у истом периоду више од раста регистроване масе зарада.

¹⁴ Могло би се претпоставити да је евентуално боља наплата доприноса за социјално осигурање последица увођења електронског система обједињене наплате пореза по одбитку у марту 2014. године. Међутим, на основу тренутно доступних података није могуће утврдити су се ове две појаве, боља наплата доприноса и увођење обједињене наплате, временски поклопиле. Чини се да је тренд боље наплате доприноса започео и пре увођења обједињене наплате.

¹⁵ За више детаља видети извештај „Оцена предлога Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину“, 23. децембар 2014. године, стр. 24.

на додату вредност и доприноса ће бити осетно изнад буџетског плана, процењујемо и за преко 40 млрд изнад иницијално планираних. С друге стране, порез на добит ће подбацити за близу 10 млрд динара, тако да ће укупни ефекат на смањење дефицита износити између 30 и 40 млрд динара у 2015. години. Уколико се започете мере борбе против сиве економије наставе и надопуне трајним системским унапређењима у области пореске администрације, боља пореска наплата у овој години даће знатан допринос фискалној консолидацији и омогућиће трајно смањење дефицита, за око или преко 0,7% БДП на годишњем нивоу.

2.1.2. Непорески приходи

Непорески приходи представљају веома хетерогену категорију јавних прихода. У ову групу спадају наплата такси и казни, приходи од (државне) имовине, приходи по основу добити и дивиденди јавних предузећа и јавних агенција, као и приходи од продаје добара и услуга које пружа сектор опште државе. Имајући у виду изразиту (економску) хетерогеност непореских прихода, праћење извршења ове ставке јавних прихода захтева детаљнију анализу (сродних) појединачних ставки. Додатну отежавајућу околност представља чињеница да су тренутак, а у одређеној мери и износ средстава које јавна предузећа уплаћују држави као власнику, делимично резултат дискреционих политичких одлука.

Највећи део непореских прихода се остварује у републичком буџету. Практично сви делови државног сектора остварују неки облик непореских прихода – локалне самоуправе наплаћују различите таксе и накнаде, ЈП „Путеви Србије“ остварују знатна непореска средства по основу наплате путарина, болнице остварују приходе по основу плаћања партиципације итд. Током године, највећи део непореских прихода, преко 50%, остварује се у оквиру републичког буџета. Такође, најволатилније ставке непореских прихода, попут повлачења добити и дивиденди јавних предузећа, такође се доминантно остварују на републичком нивоу. Отуда ће наша анализа кретања непореских прихода у 2015. години управо бити фокусирана на републички буџет.

Табела 2. Непорески приходи Републичког буџета, реализација у претходним годинама и Закон о буџету за 2015. годину, у млрд динара¹⁶

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Редовни непорески приходи	69,241	70,056	66,964	61,798	75,644	74,600
<i>Приходи од имовине</i>	5,536	7,609	9,626	11,324	17,052	15,500
<i>Таксе</i>	19,265	20,631	19,450	16,652	14,959	14,300
<i>Новчане казне</i>	4,394	5,936	4,623	5,052	5,524	5,300
<i>Продаја добара и услуга</i>	28,366	24,395	19,636	22,495	22,549	22,400
<i>Продаја нефинансијске имовине</i>	1,838	1,780	7,313	1,874	7,014	3,600
<i>Остали редовни непорески приходи</i>	9,841	9,705	6,317	4,400	8,546	13,500
Ванредни непорески приходи	19,554	26,209	32,295	25,532	28,050	48,900
<i>Добит НБС</i>	2,580	4,198	2,795	2,971	0	0
<i>Добит јавних агенција</i>	1,403	2,278	1,362	854	1,186	1,600
<i>Добит јавних предузећа и дивиденде буџета</i>	8,000	10,073	13,877	16,870	9,775	15,300
<i>Остали ванредни приходи</i>	7,572	9,660	14,261	4,837	5,967	6,300
<i>Приход од смањења зарада у јавном сектору</i>	0	0	0	0	11,122	25,700
УКУПНО - Непорески приходи буџета Републике	88,795	96,264	99,259	87,330	103,694	123,500
Непорески приходи, % БДП	2,9%	2,8%	2,8%	2,3%	2,7%	3,1%

Непореске приходе Републичког буџета чине редовни и ванредни непорески приходи. Ради адекватнијег праћења реализације непореских прихода, почев од Закона о буџету за 2013. годину, Министарство финансија је прихватајући сугестију Фискалног савета и почело да непореске приходе детаљније рашчлањује на мање ставке сродних категорија прихода. Тако редовне непореске приходе карактерише релативно мали степен волатилности, што омогућава релативно прецизне буџетске пројекције. С друге стране, категорију ванредних непореских прихода доминантно чине приходи од добити јавних предузећа и јавних агенција који су не само економски варијабилни, већ су и делимично условљени дискреционим политичким одлукама. Такође, почев од 2014. године средства од смањења плата у деловима јавног сектора који нису под оперативном контролом републичког буџета (јавна предузећа и локалне самоуправе) евидентирају се као ванредни непорески прихода буџета Републике.

Реализација редовних непореских прихода у прва четири месеца 2015. године указује на то да ће буџетски план бити остварен и највероватније делимично пребачен. Редовни непорески приходи су у 2015. години буџетирани на практично непромењеном номиналном износу у односу на реализацију у 2014. години. У периоду јануар-април ове године редовни непорески приходи су достигли 25 млрд динара, у поређењу с непуних 22 млрд динара током истог периода прошле године. При том, редовни непорески приходи су ове године непланирано и једнократно увећани за 2,5 млрд динара

¹⁶ Приказани подаци о непореским приходима не укључују 30,8 млрд буџетираних сопствених прихода индиректних буџетских корисника у 2015. години, пре свега у области образовања и културе. Ови приходи, који према прелиминарним подацима из завршних рачуна претходних година достижу и близу 60 млрд динара годишње, нису укључени у анализу јер се не прате у оквиру постојеће буџетске процедуре. За више детаља о овом и другим недостацима буџетског процеса видети извештај „Буџетски процес у Србији – Недостаци и препоруке“, децембар 2014. године.

услед продаје фреквенцијског спектра за четврту генерацију мобилних телефона у фебруару. Имајући у виду релативну постојаност редовних непореских прихода можемо очекивати да ће буџетски план у овом сегменту бити у потпуности реализован до краја године и да ће укупни приходи по овом основу бити виши него што је прописано Законом о буџету, за готово 5 млрд динара.

Реализација прихода од смањења зарада у јавном сектору ће бити око 3 млрд мања у односу на буџетирани износ. Приходи од смањења зарада запослених код јавних предузећа и локалних самоуправа уплаћују се на посебан рачун Републичког буџета како би се минимизовао простор за избегавања законских одредби о привременом смањењу зарада за 10%. По овом основу буџетирана су средства од 25,7 млрд динара у 2015. години. Међутим, реализација у прва четири месеца ове године сугерише да ће ова ставка јавних прихода подбацити за око 3 млрд динара. Приликом оцене Закона о буџету за 2015. годину Фискални савет је упозорио на ову могућност услед велике непознанице око нивоа плата и броја запослених у јавним предузећима. Подбачај ове ставке непореских прихода неће, међутим, угрозити укупне буџетске планове имајући у виду описану снажну реализацију редовних непореских прихода.

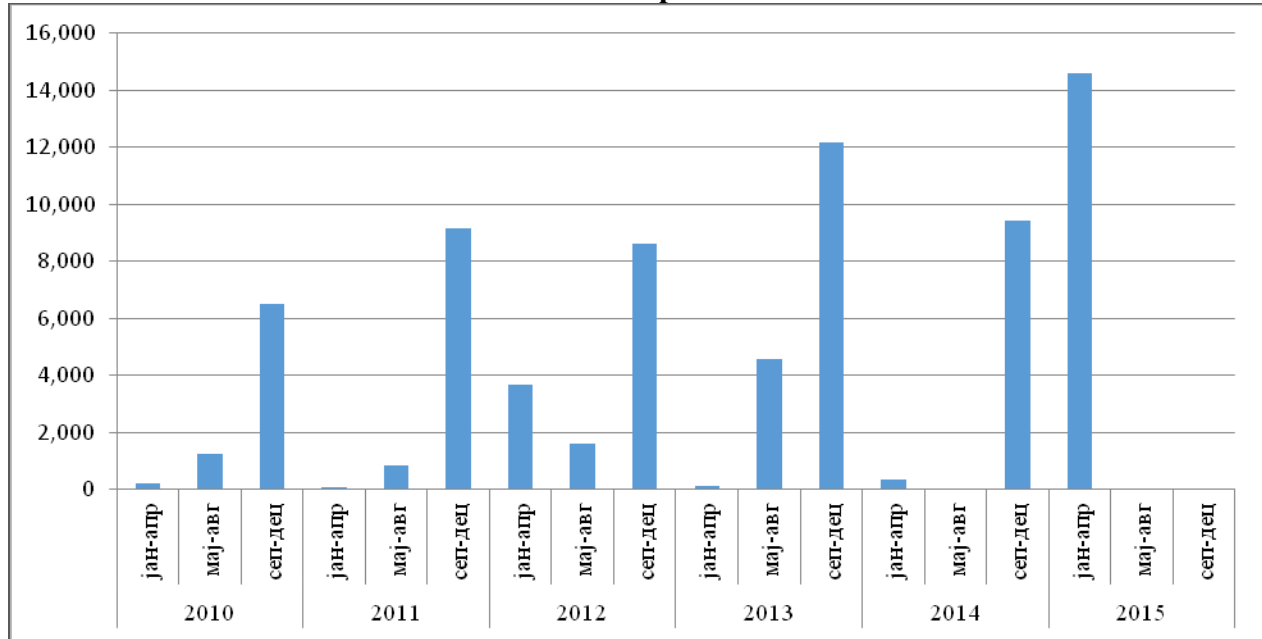
Приходи од добити јавних предузећа и дивиденде буџета представљају најмање предвидиву ставку непореских прихода. Као што се може видети из Табеле 2, приходи од добити јавних предузећа знатно су варирали из године у годину, као последица економског окружења, успешности пословања али и политичких одлука у вези с динамиком и обимом средстава које је држава, као власник, желела да повуче. За 2015. годину је буџетирано 15,3 млрд динара, што представља велико повећање прихода од добити јавних предузећа и дивиденди буџета (за чак 65%) у односу на 2014. годину. Отуда је иницијално постојао одређени ризик у погледу реализације ове категорије непореских прихода. Међутим, већ у прва четири месеца приходи по овом основу су достигли 14,6 млрд динара и постало је извесно да ће буџетски план за 2015. годину бити реализован у потпуности, а вероватно и осетно изнад плана.

Веома је важно правилно интерпретирати високе приходе од добити и дивиденди јавних предузећа. Из графикана 2 можемо видети да су у претходним годинама јавна предузећа добит и дивиденде уплаћивале доминантно у последња четири месеца током године.¹⁷ Насупрот овој вишегодишњој пракси, јавна предузећа су добит и дивиденде у 2015. доминантно уплатила већ током прва четири месеца – Телеком је уплатио 7 млрд дивиденди у јануару, док је ЕМС уплатио 5 млрд током марта.¹⁸ Приликом анализирања непореских прихода кључно је узети у обзир ову драстичну промену динамике наплате добити и дивиденди од јавних предузећа. У противном, простим екстраполирањем непореских прихода из прва четири месеца на преосталих осам месеци 2015. године добили бисмо нереалистично високу процену непореских прихода и самим тим нереалистично ниску процену дефицита Републичког буџета.

¹⁷ Изузетке представљају уплате дивиденди Телекома од 3 млрд динара у марту 2012. године и НИС-а од 3,7 млрд динара у августу 2013. године.

¹⁸ Јануарска уплата Телекома није извршена на основу пословног резултата у 2014. години, који тада још увек није био званично обрачунат, већ на основу пословне добити још из 2013. године.

Графикон 2. Динамика прихода од добити и дивиденди јавних предузећа, у мил. динара



Изузетно висока наплата осталих категорија ванредних непореских прихода у прва четири месеца такође је превасходно резултат једнократних и привремених фактора. Остали ванредни непорески приходи су (адекватно) буџетирани на 6,3 млрд динара, међутим реализација у прва четири месеца већ је премашила 12 млрд динара, што је готово двоструко више него што је било планирано за читаву годину. Овако висока реализација доминантно је резултат 7 млрд средстава које је ЕПС у априлу уплатио Агенцији за осигурање депозита (АОД), а која су затим прослеђена Републичком буџету у форми непореског прихода. ЕПС је средства уплатио АОД на основу обавеза према Париском клубу поверилаца који је држава сервисирала у периоду 2012-2014. године. Јасно је, дакле, да се ради о једнократном, акумулираном ефекту из претходних година који није реално очекивати да се, у тако великом обиму, настави и у наредним годинама. Додатно, постоји недоумица колико је економски оправдано било да ЕПС у овом тренутку толики износ средстава уплаћује у Републички буџет, имајући у виду незавидну финансијску позицију у којој се ово предузеће налази.¹⁹

Снажна наплата непореских прихода ће омогућити (једнократно) смањење дефицита у 2015. години. Као што смо видели у Табели 2, (ванредни) непорески приходи су у 2015. години буџетирани на осетно вишем нивоу него претходних година. Будући да ће буџетски планови непореских прихода бити реализовани, као резултат имаћемо смањење дефицита у овој години. Штавише, снажна реализација непореских прихода у прва четири

¹⁹ Такође, са рачуноводственог становишта, постоји недоумица да ли је уплата ЕПС-а у Републички буџет, која је индиректно каналисана преко АОД, уопште требало да се књижи као приход изнад црте (који умањује дефицит) или као прилив средстава испод црте (који не умањује дефицит), јер државни расходи за сервисирање ЕПС-овог дуга у периоду 2012-2014. године нису били књижени изнад него испод црте, односно нису повећавали буџетски дефицит (па, сходно томе, сада нема разлога да трансакције у супротном смеру смањују званични обрачун дефицита). За више детаља видети Месечни извештај Фискалног савета за април 2015. године.

месеца ове године указује на то да ће буџетски планови бити и пребачени, тј. да ће ефекат наплате непореских прихода на смањење дефицита у 2015. години бити и већи него што приказује Закон о буџету. Кључно је, међутим, уочити да је боља наплата непореских прихода доминантно вођена једнократним и привременим факторима, те да ови ефекти неће бити одрживи у наредним годинама.

Није реалистично очекивати да велико повећање непореских прихода у 2015. години буде одрживо и у наредним годинама. Као што смо видели, снажна наплата непореских прихода у прва четири месеца ове године великим је делом резултат једнократних и привремених фактора, попут 2,5 млрд динара од продаје лиценце за четврту генерацију мобилних телефона или уплата ЕПС-а од 7 млрд динара по основу неизмирених обавеза према Париском клубу поверилаца у периоду 2012-2014. године. Јасно да се приходи по овим основама, и у овом обиму, не могу очекивати у наредним годинама. Додатно, иако би се уплата дивиденде Телекома од 7 млрд динара, по основу добити из 2013. године, могла сматрати економски рационалном, у светлу предстојеће приватизације овог предузећа јасно је да Републички буџет неће моћи да рачуна са овим износом прихода од дивиденди у наредним годинама.²⁰

Фискалну консолидацију није могуће осетније базирати на повећању непореских прихода. Нема никакве дилеме да је у оквиру фискалне консолидације у наредним годинама неопходно увести ред, повећати ефикасност и исплативост пословања јавних предузећа. Ради се о системским реформама које захтевају политичку и професионалну одлучност и временски хоризонт од неколико година да би се успешно спровеле. Ове реформе, попут финансијског реструктурирања ЕПС-а, омогућиће делимично повећање прихода које републички буџет остварује по основу дивиденди и добити јавних предузећа. С друге стране, планиране приватизације државних и јавних предузећа, попут Телекома, значи да ће буџет у наредном периоду имати мање могућности за повлачење дивиденди од јавних предузећа. Сумарно посматрано, не постоје осетније могућности за одрживо повећање непореских прихода у наредним годинама. Отуда је важно нагласити да повећање непореских прихода у 2015. години неће бити одрживо у наредних три-четири године и да је средњорочну фискалну консолидацију у Србији неопходно заснивати првенствено на смањењу јавних расхода и бољој наплати пореских прихода путем ефикасније борбе против сиве економије.

2.2. Јавни расходи у 2015. години

Процењујемо да ће извршење јавних расхода у 2015. години бити блиско планираном и да ће се остварити смањење расхода за око 1 п.п. БДП-а у односу на 2014. Оквир за јавне расходе у 2015. био је опредељен, с једне стране, планираним смањењем зарада, пензија и субвенција, а, с друге стране, растом расхода за камате и инвестиције државе. Подаци у прва четири месеца ове године показују да се наведени планови углавном остварују, изузимајући динамику јавних инвестиција. С обзиром на то да је неопходно да се до краја године оствари најављено убрзавање јавних инвестиција,

²⁰ Да би се утврдила економска рационалност Телекомове одлуке неопходна би била детаљна студија исплативости како би се непобитно утврдило у којој мери ће исплата 7 млрд дивиденди финансијски исцрпити Телеком и ослабити његову конкурентност у наредним годинама. Питање финансијског исцрпљивања, тзв. фискалне репресије, нарочито је релевантно у случају поменуте уплате ЕПС-а од 7 млрд динара, имајући у виду негативне пословне тенденције овог предузећа у претходном периоду.

процењујемо да ће се план за јавне расходе у највећој мери остварити и да ће они бити за око 1 п.п. БДП-а (око 40 млрд динара) мањи него у 2014.

Јавни расходи у 2015. опадају захваљујући смањењу пензија и плата, док се промене других расхода углавном међусобно потиру. Буџетом је планирано да смањење државне потрошње у 2015. години буде резултат деловања неколико различитих чинилаца: 1) структурног смањења пензија и плата у јавном сектору, 2) смањења субвенција, 3) повећања издатака за камате и 4) планираног пораста јавних инвестиција. Најважније од свих свакако је умањење пензија и плата из новембра 2014. године (од 5% и 10% респективно), које ће донети структурне уштеде у износу од око 1,5% БДП-а.²¹ Издаци за субвенције смањени су понајвише укидањем субвенционисања земљишта површине веће од 20 хектара и државног земљишта датог у закуп (уштеде од око 0,4% БДП-а у 2015. години).²² Мора се, с друге стране, узети у обзир да ће издвајања за камате у 2015. години порастаи за 0,5% БДП-а, што је директна и неизбежна последица високог раста јавног дуга током претходних година. Такође, планирано је и повећање јавних инвестиција за око 0,5% БДП-а (оценили смо недовољним, имајући у виду да постоје услови и средства да раст јавних инвестиција већ у 2015. години износи 1% БДП-а). Остале категорије расхода (роба и услуге, остали текући расходи, остала социјална заштита) нису знатније промењене у односу на прошлу годину.

Могуће је да јавна потрошња буде и мања од планиране, уколико се оствари економски непожељно подбацивање јавних инвестиција и одлагање исплате отпремнина. Мере умањења плата и пензија се, за сада, доследно спроводе и ако се на томе истраје, процењујемо да ће буџетски оквир за ове (највеће) издатке бити испуњен, чак и с мањим бројем отпуштања од иницијално планираног (видети детаљније у поглављу 2.2.1). Досадашња динамика издатака за камате, робу и друге мање расходе, такође показује да ће њихова реализација у 2015. години највероватније бити у складу с планираном. Међутим, забрињава наставак неефикасне реализације капиталних инвестиција државе. Јавне инвестиције су категорија издатака државе чија реализација изразито одступа од планиране – процењујемо да су у прва четири месеца расходи за јавне инвестиције мањи од очекиваних за трећину (10 млрд динара). С обзиром на план и најаве из Владе, очекујемо да досадашње кашњење буде надокнађено у наредним месецима и да буџетски план за инвестиције буде испуњен. Међутим, изразита неефикасност у извршавању инвестиција, из године у годину, доводи до одступања расхода од планираних (понајвише у 2014, чак 36 млрд динара). Уколико би се сличан нежељени сценарио поновио, јасно је да би расходи могли да подбаце у односу на план. Слично је и са припремљеним отпремнинама (план 24 млрд динара) – уколико се решавање вишка запослених у јавном сектору и статуса предузећа у приватизацији одложи за наредну годину, онда ће у овој години изостати и буџетске исплате за отпремнине.

У наставку више пажње поклањамо расходима за запослене, камате и инвестиције – с обзиром на то да је у 2015. години планирана структурна, тј. трајна промена нивоа ових расхода у односу на 2014. годину.

²¹ Маса зарада у јавном сектору треба да се, поред умањења висине зарада, смањи и услед планираних отпуштања; најављено је да ће се спровести у другој половини године.

²² Фискални савет је о овоме детаљније писао у својим детаљнијим извештајима. Видети извештај „Мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину“, из јануара 2015. године.

2.2.1. Расходи за запослене у 2015. години

Влада је у 2015. годину ушла са конкретним мерама усмереним ка умањењу издатака за пензије и плате у јавном сектору. Србија је годинама била негативни рекордер у погледу високих издвајања за пензије и плате у јавном сектору, а буџет за 2015. годину и Фискална стратегија представили су конкретан програм за њихово умањење – линеарно смањење зарада у јавном сектору (већих од 25.000 дин) за 10% и масе пензија за око 5%.²³ Фискални савет је начелно подржао предложене мере²⁴, из најмање два разлога: *прво*, јер смањење ових издатака представља најзначајнији извор потребног смањења дефицита у кратком року. Наиме, уштеде које се по основу поменутог умањења очекују износе преко 450 млн евра у 2015. години – ниједна друга мера нема ни приближно исти ефекат на смањење дефицита, нити брзину ефектуирања. *Друго*, ове мере представљају важан корак ка неопходном средњорочном прилагођавању структуре јавних расхода. Расходи за зараде од готово 12% БДП-а²⁵ и пензије од преко 13% БДП-а (колико су износили у 2014. години) нису били у складу са нивоом развијености Србије, и далеко су већи него у упоредивим земљама Централне и Источне Европе. Стога су предложене мере, између осталог, представљале и важан корак ка њиховом приближавању одрживим нивоима. Међутим, предложено номинално умањење плата за 10% и масе пензија за 5% не обезбеђује довољне уштеде у средњорочном периоду, те се Влада обавезала да у наредне три године смањи број запослених у јавном сектору, и то за по 5% годишње (75.000 запослених укупно за три године). Имајући у виду да природни одлив у пензију (без новог запошљавања) неће бити довољан за постизање планираног умањења фонда плата, недостајуће уштеде ће бити остварене отпуштањима вишка запослених у јавном сектору.

Планирано је да се у 2015. години укупни издаци опште државе за запослене смање за мало преко 10%, и то као резултат две мере. *Прва* је почела да се ефектуира већ крајем 2014. године, и односи се на смањење фонда плата за око 8%.²⁶ Уз то, измене Закона о буџетском систему подразумевале су замрзавање зарада, које ће трајати закључно са 2017. годином. *Друга* мера јесте планирано смањење броја запослених у јавном сектору, по основу чега је очекивано додатно умањење масе зарада за око 2,5%. Иако буџет за 2015. годину, Фискална стратегија и други пратећи документи нису садржали детаљна објашњења око динамике смањења броја запослених, Фискални савет је проценио да је за уклапање у буџетски оквир за 2015. годину, неопходно отпуштање 10.000-15.000 запослених у јавном сектору. Овај број се односи искључиво на сектор опште државе (државну администрацију, локалну самоуправу, здравство, школство, итд.), и не укључује запослене у државним предузећима и предузећима у приватизацији.

²³ Пензије су умањене прогресивно (22% преко износа од 25.000 динара и 25% преко износа од 40.000), што би одговарало њиховом линеарном смањењу од 5%.

²⁴ За детаљне оцене предложених мера видети извештаје: „Оцена Закона о буџету за 2015. годину“ из децембра 2014. године.

²⁵ Издаци за запослене у јавном сектору према бруто-2 принципу, што је еквивалентно нивоу од 10% према раније коришћеном бруто-1 принципу. Бруто-2 принцип укључује и доприносе на терет послодаваца при обрачуна трошкова зарада.

²⁶ Формално, зараде у јавном сектору су линеарно умањене за 10%, док ефективно умањење масе зарада по овом основу износи око 8%. Наиме, са умањењем плата започело се од децембра 2014. године, услед чега се у 2015. годину ушло са већ смањеним нивоом укупних расхода за запослене (тзв. ефекат ниже базе). Такође, плате мање од 25.000 изузете су из смањења.

Кретање расхода за запослене у прва четири месеца 2015. године приближно је у складу с планираним, иако није дошло до отпуштања вишка запослених у јавном сектору. Наиме, ови издаци су закључно са априлом били за око 18 млрд динара мањи него у истом периоду прошле године, што одговара међугодишњем паду масе зарада за око 12%. Највећи део овог смањења (око 10%), као што је и очекивано, може се објаснити линеарним смањењем плата у јавном сектору које су веће од минималне. Преостали део умањења масе зарада (око 2%) резултат је деловања неколико додатних чинилаца. *Прво*, крајем 2014. године промењен је утицај минулог рада на висину зараде – уместо укупних година стажа, за повећање зараде по основу минулог рада посматра се само стаж код последњег послодавца. Такође, од почетка године осетно су мање исплате различитих додатака на основну плату, попут накнада, награда и осталих посебних расхода за запослене. Тако је, на пример, укинут сменски рад као основ за увећање плате, што сада додатно умањује издвајања за зараде у односу на претходну годину. *Друго*, крајем претходне године повећан је природни одлив запослених у пензију (према проценама Фискалног савета за око 2.000-3.000 људи). Основни разлог за то јесте избегавање оштријих услова за пензионисање који су ступили на снагу од почетка 2015. године.

Процењујемо да би годишњи план расхода за запослене могао бити испуњен и са нешто каснијим отпочињањем процеса отпуштања, а број отпуштених радника биће мањи од иницијално планираног. Поменути чиниоци омогућили су да међугодишње смањење расхода за запослене, закључно са априлом, буде веће него што је очекивано само од умањења плата. Тиме је створен простор да Влада одложи почетак рационализације броја запослених (рок је био 30. јун) а да не одступи осетно од планираних издвајања за запослене.²⁷ Процењујемо да би, уколико се тренд извршења забележен у прва четири месеца настави до краја године, расходи за запослене у 2015. могли бити за око 9,5% мањи него у 2014. години.²⁸ То би значило да је за уклапање у буџетски план за ову годину ипак потребно обезбедити додатне уштеде на расходима за запослене, и то у износу од око 0,5 п.п. Влада се на то заправо и обавезала, најавивши Законом о буџету и Фискалном стратегијом да ће део (недостајућих) уштеда у овој години бити остварен управо смањењем броја запослених у јавном сектору. Према проценама Фискалног савета, буџетски план ће највероватније бити испуњен чак и са мањим бројем отпуштања него што је иницијално планирано. У складу с нашим проценама су и последње изјаве званичника, према којима ће до краја године из јавног сектора бити отпуштено око 9.000 запослених²⁹ – што у начелу одговара буџетском оквиру за ову годину.

Отпуштање вишка запослених у јавном сектору у другој половини 2015. године неопходно је за достизање фискалних циљева у 2016. години. За 2016. годину планирано је даље смањење масе зарада, и то за 5%. Ефекти мера које привремено умањују масу

²⁷ Тај период (оправдано) је искоришћен за израду детаљних функционалних анализа, што показују и скорији документи објављени од стране надлежног министарства. Видети позициони документ Министарства државне управе и локалне самоуправе [„Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто?“](#), мај 2015. године.

²⁸ Почевши од јуна па све до краја 2014. године, расходи за запослене су из месеца у месец незнатно умањивани, изузев октобра (када су умерено порасли) и децембра када су драстично смањени (услед номиналног умањења зарада у јавном сектору за 10%). Дакле, нижа је база из прошле године за поређење међугодишњих промена. Због тога процењујемо да ће кумулативно међугодишње смањење издатака за запослене у 2015. години, уместо 12% колико је износило у прва четири месеца, бити сведено на око 9,5% на крају године (уз услов да се до краја године одржи тренд извршења започет у прва четири месеца).

²⁹ Број од око 9.000 запослених укључује и запослене у локалним јавним предузећима, па су планирана отпуштања у сектору опште државе нешто мања од укупног планираног смањења броја запослених.

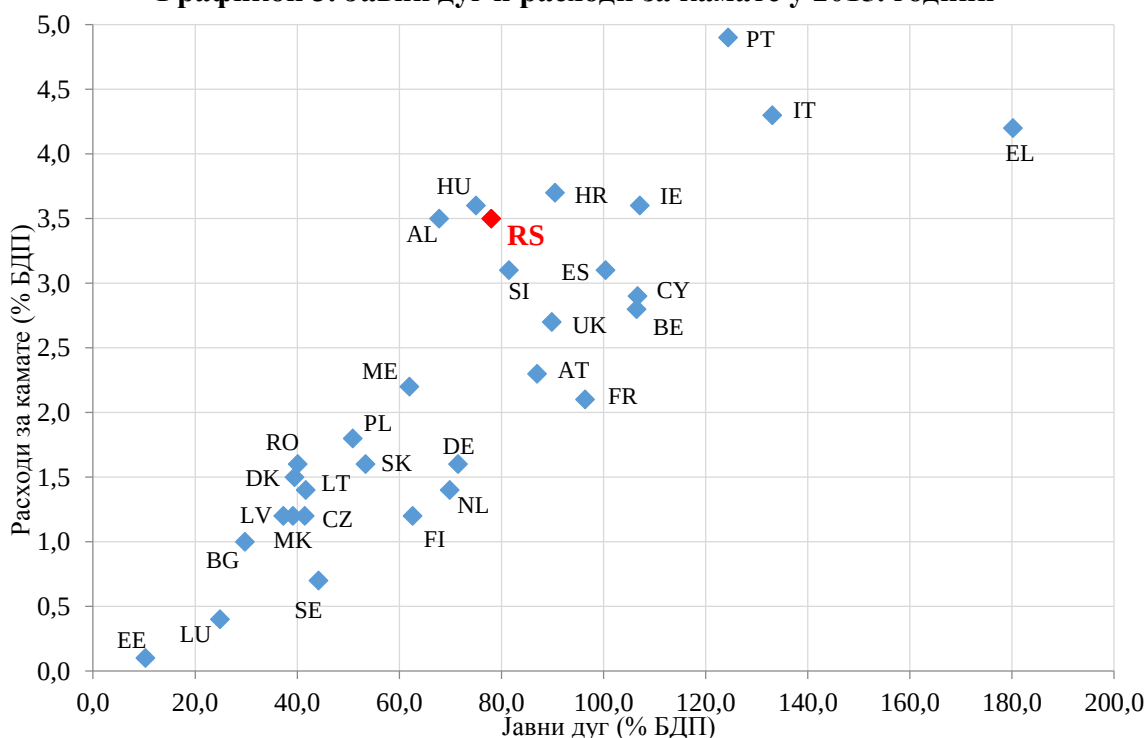
зарада (попут умањења разних додатака и бонуса запосленима, смањења утицаја минулог и сменског рада на плату, повећаног природног одлива, итд.) исцрпљени су, и ишчезавају већ на крају 2015. године. Дакле, планирано умањење расхода за запослене у 2016. години засниваће се искључиво на смањењу броја запослених у јавном сектору. Притом, број запослених у 2016. години неће бити умањен одједном, тј. од 1. јануара, већ ће се постепено смањивати током године, што значи ће ти запослени примати плате неколико месеци и бити део издвајања током 2016. године. Другим речима, иако би смањење броја запослених за 5% у 2016. години обезбедило структурне уштеде од преко 100 млн евра, то се неће у потпуности видети као буџетска уштеда у тој години. Управо из тог разлога је најављено отпуштање (9.000 радника) не само потребно за постизање буџетског плана у 2015. години, већ и неопходно за испуњење фискалних циљева у 2016. години. Смањење броја запослених кључна је мера за умањење дефицита, те би њено даље одлагање озбиљно довело у питање исход започетог средњорочног фискалног прилагођавања. Уколико вишак радника не буде отпуштен у другој половини 2015. године, за испуњење циљева у 2016. години биће потребно отпуштање око 10% броја запослених, што сматрамо социјално и политички неизводљивим.

2.2.2. Расходи за камате у 2015. години

Убрзани раст јавног дуга у последњих неколико година био је праћен снажним повећањем буџетских расхода за камате. У прва четири месеца 2015. године држава је за камате потрошила преко 52 млрд динара, што је за око 7 млрд динара више него у истом периоду прошле године. Поред повећања јавног дуга, један од важних чинилаца који је допринео овом међугодишњем расту издатака за камате јесте и јачање долара у односу на динар у просеку за готово 30%. Услед неповољног кретања девизних курсева, за плаћање доспелих камата на доларски дуг неопходно је било издвојити за трећину више динарских средстава, иако се њихов износ у америчкој валути није битно променио. Процењујемо да ће у 2015. години укупни расходи за камате највероватније достићи износ од око 140 млрд динара (око 3,5% БДП) - двоструко више у односу на 2012. годину кад је започет први (неуспешан) покушај фискалне консолидације.

По величини буџетских издатака за камате Србија већ спада у ред најзадуженијих земаља у Европи. Упоредна анализа расхода за камате показује да само шест европских земаља издваја више буџетских средстава за отплату камата на јавни дуг: Португалија, Италија и Грчка, које издвајају преко 4% БДП, а затим Ирска, Хрватска и Мађарска чији су издаци на сличном нивоу као у Србији (Графикон 3). Посебно забрињава чињеница да се у већини побројаних земаља у наредном периоду очекује стагнација или смањење ових расхода изражених у процентима БДП, док се за Србију предвиђа њихов даљи раст упркос фискалној консолидацији - до 2017. године укупни расходи за камате по свој прилици ће достићи 4% БДП. Колико је јавни дуг Србије „скуп“ најбоље показује поређење с Грчком која има дуг од око 180% БДП, а за камате тренутно троши свега 0,7 п.п. БДП више буџетских средстава (док ће се ова разлика у наредним годинама вероватно даље смањивати). Такође, илустративно је да и неке земље са знатно већим јавним дугом (преко 100% БДП) попут Белгије, Кипра и Шпаније заправо имају ниже издатке за камате, који износе око 3% БДП. С друге стране, трошкови камата на јавни дуг у Немачкој су више него двоструко мањи (1,6% БДП), иако је јавни дуг на приближно истом нивоу као у Србији (преко 70% БДП).

Графикон 3. Јавни дуг и расходи за камате у 2015. години



Извор: Европска комисија (*Spring Economic Forecast*), Процена Фискалног савета за Србију

Услед раста расхода за камате, само за одржање дефицита на истом нивоу сваке наредне године биће неопходне додатне уштеде од око 0,5% БДП. Високи расходи за камате, чији износ у 2015. години процењујемо на око 140 млрд динара, већ су озбиљно нарушили структуру државне потрошње. Поређења ради, овај износ је тек нешто мањи од укупних буџетских расхода за образовање и науку који су, уз све остале пратеће трошкове, довољни за исплату зарада преко 170.000 запослених (са предшколским образовањем) у овом сектору. Такође, за камате као најнепродуктивнији вид државне потрошње трошимо више него за јавне инвестиције (у 2015. години укупно је буџетирано око 122 млрд динара), које доказано представљају најбољи (буџетски) начин да држава оствари позитиван утицај на привредни раст. Међутим, иако је у договору са ММФ-ом планирана амбициозна фискална консолидација, раст расхода за камате наставиће се и у наредним годинама, у просеку за око 20 млрд динара годишње. То значи да ће сваке следеће године бити неопходно остварити уштеде на расходима (или повећати приходе) од око 0,5% БДП, само да би се дефицит задржао на нивоу из претходне године. То је, на пример, готово еквивалентно смањивању укупног фонда пензија за по 5% сваке наредне године, имајући у виду да су буџетске уштеде по том основу у 2015. години процењене на око 0,6% БДП.

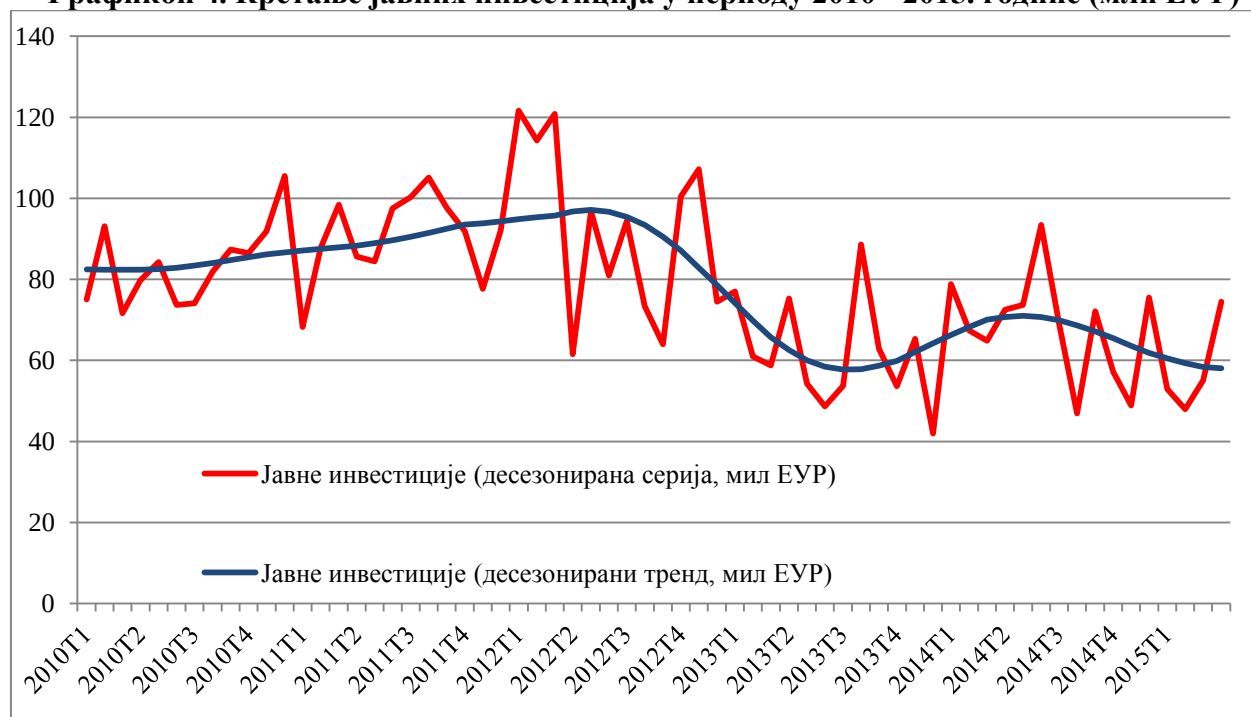
2.2.3. Јавне инвестиције у 2015. години

Јавне инвестиције у Србији су изузетно ниске. Инвестициона потрошња најквалитетнији је вид државне потрошње – има, с једне стране, осетно већи утицај на привредну активност од других видова потрошње, а, са друге стране, ствара капацитет за раст и развој и у наредним годинама. У Србији је, међутим, ова категорија расхода

годинама имала неадекватан третман, а ниво јавних инвестиција је континуирано умањиван. Готово сваке године, буџетским плановима предвиђа се њихово недовољно повећање, док се са друге стране, и у односу на такве (неадекватно ниске) планове осетно подбацује. Илустративан пример је 2014. година, у којој више од половине укупних уштеда није било део циљане штедње, већ управо неефикасне реализације јавних инвестиција – подбацивање у односу на план износило је чак 36 млрд динара (око 0,9% БДП-а). Таквом динамиком Србија је на крају 2014. године достигла неприхватљиво низак ниво јавних инвестиција (од 2,5% БДП-а).

У 2015. години планирано је повећање капиталних инвестиција за око 0,5 п.п. БДП-а, а план је могао бити и амбициознији. У 2015. години планирано је повећање јавних инвестиција на око 3% БДП-а. Иако начелно позитивно оцењујемо тежњу и напоре усмерене ка повећању инвестиционе потрошње државе, сматрали смо да је потребно и могуће да се удео инвестиција у БДП-у у 2015. још више повећа, и то до нивоа од 3,5% БДП-а.³⁰ Предуслови за то одавно су испуњени, имајући у виду да су, прво, дефинисани и препознати приоритетни инфраструктурни пројекти и, друго, обезбеђена су довољна финансијска средства за њихову реализацију.

Графикон 4. Кретање јавних инвестиција у периоду 2010 - 2015. године (млн ЕУР)



Извор: Министарство финансија; прорачун Фискалног савета

Ипак, и у овој години јавне инвестиције извршавају се знатно спорије него што је очекивано. Од почетка 2015. године, упркос најавама о повећању, приметан је даљи пад расхода за инвестиције (Графикон 4). Капитални расходи су у прва четири месеца 2015. године извршени у готово рекордно ниском износу, од свега 18,7 млрд динара – то је тек

³⁰ Фискални савет је у фебруару ове године објавио студију у којој је подробније анализиран проблем споре реализације јавних инвестиција у Србији: „Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији“.

15% укупно планиране вредности (123 млрд динара) у 2015. години. Узимајући у обзир уобичајену сезонску динамику и годишњи буџетски план, процењујемо да су неефикасним извршењем јавних инвестиција у периоду јануар-април остварене „уштеде“ од око 10 млрд динара – то је подбацивање у односу на план за трећину. Уколико се у наредним месецима не уклоне сметње интензивнијем инвестирању, те се спорија динамика настави до краја године, подбацивање у односу на годишњи план може чак премашити и 30 млрд динара. Влада је, у међувремену, преузела одређене мере усмерене ка повећању јавних инвестиција, те је у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре оформљен Сектор за стратешко планирање и управљање инфраструктурним пројектима.³¹ Такође, при кабинету Премијера, основано је пет акционих тимова (тзв. *Delivery unit*-а), од којих је један, тим за инфраструктуру, директно одговоран за убрзање радова у оквиру пројеката Коридор 10 и Коридор 11, као и за спајање предузећа ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“.³² Према најавама званичника, ове јединице ће на дневном нивоу извештавати о динамици активности на поменутим деоницама, услед чега можемо да очекујемо повећање ефикасности у реализацији инфраструктурних инвестиција.

Посебно су проблематични капитални расходи који се финансирају из републичког буџета. Капитални расходи на нивоу Републике чине готово 40% укупно планираних капиталних расхода свих нивоа државе. Извршење на нивоу Републике је, закључно с априлом, осетно мање од плана и налази се на готово историјски ниском нивоу од око 3 млрд динара (тек 6% планираног износа, уместо очекиваних 25%).³³ То практично значи да кашњење у реализацији капиталних расхода Републике у односу на уобичајену динамику износи око 8 млрд динара, чиме се објашњава убедљиво највећи део поменутог укупног кашњења консолидоване државе (око 10 млрд) у прва четири месеца 2015. године.³⁴

Постоје индиције да се инфраструктурни радови на Коридору 10, кључном приоритетном пројекту, и у 2015. години одвијају спорије од плана. Приоритети друмске инфраструктуре одавно су познати (навели смо их у поменутој студији о јавним инвестицијама). Највећи је свакако Коридор 10, за чију су изградњу обезбеђена довољна средства и на коме највећим делом ЈП „Коридори Србије“ имају функцију инвеститора. Међутим, постоје индиције да, упркос очекивањима, уска грла нису отклоњена ни у 2015. години. Иако је на појединим деоницама забележено убрзавање радова (нпр. одређени делови Обилазнице око Београда), на неким готово да нема напретка. На пример, радови на деоници Ц, од Бубањ потока до Панчева (Е-70) и на делу Обилазнице око Београда нису ни почели, док су, према последњим изјавама званичника, тренутно у току преговори са кинеском компанијом *Sinohidro*. Што се тиче преосталог дела Коридора 10, постоје индиције да кључни проблеми на одређеним деловима источног и јужног крака и даље нису

³¹ Овај сектор формиран је у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, и према најавама званичника, именовани су ментори појединачних пројеката, формиран и мобилни тимови, а уведена је и обавеза недељног извештавања, праћења и контроле пројеката. Фискални савет до сада није имао увид у ове извештаје.

³² У оквиру надлежности овог тима јесте и изградња тзв. „брзе пруге“ Београд-Будимпешта.

³³ Једино је у 2010. години износ капиталних расхода Републике у прва четири месеца био нешто мањи, износио је 2,8 млрд динара (поредимо вредности без пројектних зајмова).

³⁴ Позиција капиталних расхода у оквиру буџета Републике формално обухвата и неке издатке који суштински нису инвестиције. Укупан буџетирани износ за капиталне расходе републичког нивоа власти износи 49,2 млрд динара (с расходима индиректних корисника), од чега се готово трећина (око 14 млрд динара) односи на набавку добара који не унапређују директно квалитет инфраструктуре (нпр. издаци за робне резерве, резерве нафте, софтверске лиценце, итд).

решени. Конкретно, на деоници Банцарево-Црвена река до сада је начињен само незнатан помак (трасирање пута), док суштински радови још увек нису кренули. Уз то, радови на деоници Црвена река-Чифлик одвијају се веома споро, а знатно спорија динамика радова у односу на очекивану уочена је и на деоници Станичење-Пирот Исток (иако је очекивани рок за завршетак обе поменуте деонице септембар 2015. године). Слична ситуација је и на јужном краку – изузетно споро се одвијају радови на деоницама Предејане-Царичина долина, као и Царичина долина-Тунел Манајле.

Позитивних помака има код инвестиција које директно не контролише држава. Убрзано је повлачења средстава из пројектних зајмова.³⁵ Из ових кредита финансира се изградња појединих путних праваца на територији Србије, нпр. одређене деонице Коридора 11. Судећи према динамици повлачења кредитних средстава, од почетка године приметни су одређени помаци. У априлу је забележено нешто брже повлачење средстава из азербејџанског кредита (око 2,2 млрд динара), којим се финансирају радови на деоницама Љиг-Бољковци, Бољковци-Таково и Таково-Прељина (Коридор 11). Узимајући у обзир планирану динамику трошења средстава, изнету у Програму пословања „ЈП Коридори Србије“ за 2015. годину, процењујемо да је извршење ових издатака у прва четири месеца начелно у складу с планом. Такође, од почетка године забележено је и повлачење средстава из кинеског кредита (*Export-Import Bank of China*) у износу од око 1,4 млрд динара, којим се финансирају деонице Љиг-Обреновац и мост Земун-Борча. Отпочела је и реализација пројекта Рехабилитације и повећања безбедности у саобраћају, који се финансира из кредита међународних институција (*EIB, EBRD* и *IBRD*). По том основу, до сада је повучено нешто више од 2 млрд динара (део кредита *IBRD*), док је, према проценама Фискалног савета, очекивано да у овој години укупно буде реализовано скоро 7 млрд динара.³⁶

Ефекти инвестиција из пројектних зајмова мањи су него код других улагања. Поред тога што држава не контролише динамику и обим радова из пројектних зајмова – они пресудно зависе од активности страних инвеститора, важно је истаћи и да ове радове обављају стране компаније које углавном користе увезену радну снагу и материјале (супротно Коридору 10, где највећим делом управо држава директно управља ресурсима, па је самим тим и непосредно одговорна за резултате). То значи да су мултипликативни ефекти из пројектних зајмова по привредну активност Србије мањи него у делу инвестиција које контролише држава. Дакле, кључно је да се, поред инвестиција из пројектних зајмова, убрзају радови које контролише и извршава држава и њени инвеститори.

Поред буџетских података, онеспокојавајуће изгледају и неке додатне информације. Предузеће „ЈП Коридори Србије“, које обавља послове из области изградње саобраћајне инфраструктуре, у Програму пословања за 2015. годину експлицитно је навело да постоје бројни проблеми и ризици у готово свакој фази имплементације инвестиционих пројеката, који онемогућавају брже трошење средстава одобрених за те намене. Осим што је наведено да је у припреми израда Регистра ризика, што би требало да омогући боље и веће инвестиције, нема наговештаја да су одговарајућа решења пронађена. До сада су непредвиђени догађаји (ризиви) резултирали великим кашњењима и високим додатним

³⁵ Пројектни зајмови представљају средства одобрена од стране мултилатералних међународних институција (Светска Банка, *EIB*, *EBRD*) и билатералних партнера (Азербејџан, Кина), специфичним корисницима за специфичну намену (нпр. инфраструктурни пројекти). Ови корисници по својој природи припадају централном нивоу власти.

³⁶ Видети извештај Фискалног савета „Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији“ из фебруара 2015. године.

трошковима. Ризици су бројни и прате све важне секторе, почевши од сектора за управљање изградњом, преко сектора за пројектовање и техничку припрему, сектора за решавање имовинско-правних односа, па све до сектора за јавне набавке.

Забрињава и то што је рок за спајање предузећа ЈП „Коридори Србије“ и ЈП „Путеви Србије“ одавно пробијен. Нејасна подела одговорности између ова два предузећа протеклих година довела је до веома лоше координације у имплементацији инвестиционих пројеката, што је великим делом и узрок изузетно споре динамике у изградњи путне мреже у Србији. Спајање путарских предузећа, услед тога, препознато је као могући извор уштеда и убрзања реализације инвестиција у наредном периоду, те су крајем прошле године предузети одређени кораци у том смеру. Наиме, Скупштина привредног друштва „Коридори Србије“ донела је, још у новембру 2014. године, Одлуку о статусној промени и спајању поменутих путарских предузећа, да би Влада након непуних месец дана усвојила решење којим је дата сагласност за спровођење ове одлуке. Без обзира на то, до промене у пословању ових предузећа није дошло – и даље постоје као два одвојена ентитета. Напомињемо да се Влада чак и у договору са ММФ-ом обавезала да путарска предузећа интегрише у једно, и то са роком до краја марта 2015. године, наводећи да се од тога очекују одређене уштеде, мада ни у једном од званичних докумената Владе није прецизиран износ нити је наведен период у коме би се оне оствариле. У јавности су се, међутим, могле чути неке процене званичника, према којима би спајање донело уштеду на субвенцијама из буџета у износу од преко 2 млрд динара у 2015. години³⁷, али и убрзање радова на проблематичним деоницама Коридора 10 и Коридора 11 услед боље поделе послова и надлежности. Имајући у виду да је рок за спајање пробијен пре готово три месеца, очигледно је да се ефекти ове мере неће остварити, ни у планираном обиму нити у планираном року.

Неизвршавање јавних инвестиција има неколико негативних ефеката и разара развојне перформансе Србије. Уколико се у наредним месецима не уклоне сметње интензивнијем инвестирању те се спорија динамика настави до краја године, подбачај у односу на годишњи план може износити чак и преко 30 млрд динара. Неефикасно извршавање јавних инвестиција лоше је из неколико разлога: 1) да су јавне инвестиције повећане, то би, према проценама Фискалног савета, надоместило негативне ефекте пада потрошње на БДП услед смањења плата и пензија; 2) ниске јавне инвестиције значе да ће квалитет инфраструктуре, упркос потребама, и даље остати на веома ниском нивоу; 3) у јавности се стиче погрешан утисак о буџетским перформансама – значајан извор релативно ниског дефицита у прва четири месеца (како републичког тако и консолидованог) последица је управо неизвршавања инвестиционих расхода. Овакав начин „штедње“ није одржив и изразито негативно утиче на активност и опоравак привреде.

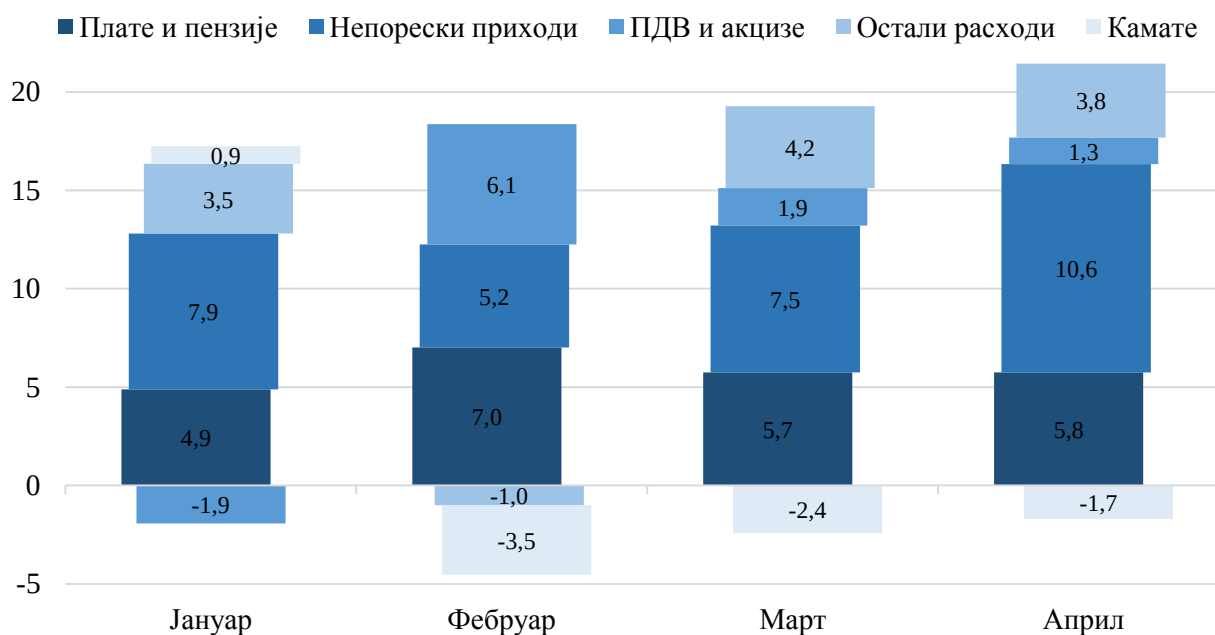
2.3. Фискални дефицит у 2015. години

Фискална кретања у 2015. години закључно с априлом углавном су била повољна и остварен је релативно низак дефицит од око 22 млрд динара. Резултат у прва четири месеца 2015. године осетно је бољи у поређењу са истим периодом прошле године, кад је забележен готово четири пута већи дефицит (око 87 млрд динара). Међутим,

³⁷ Укупне планиране субвенције за путарска предузећа из републичког буџета у 2015. години износе око 7 млрд динара.

велико међугодишње смањење дефицита опште државе од око 65 млрд динара последица је дејства различитих чинилаца које се може оценити као трајно, привремено или једнократно, и стога захтева додатну анализу и веома пажљиво тумачење. Наиме, спроведене мере фискалне консолидације (тј. смањење плата у јавном сектору и пензија) доносе неспорне уштеде и то је основни разлог структурног (трајног) побољшања фискалних кретања. Као позитиван тренд могуће је издвојити и унапређење наплате прихода од акциза и ПДВ-а, што је по свој прилици резултат мера за сузбијање сиве економије и такође може довести до трајног умањења дефицита. Ипак, највећи део међугодишњег смањења фискалног дефицита привременог је карактера услед неочекивано снажног раста непореских прихода и слабијег извршења јавних инвестиција од почетка године (Графикон 5). У наставку овог поглавља детаљније анализирамо допринос појединачних чинилаца побољшању досадашњих фискалних кретања, као и могуће импликације на укупан дефицит опште државе у 2015. години.

**Графикон 5. Допринос појединих буџетских ставки смањењу дефицита
(у млрд динара)**



Мере фискалне консолидације и сузбијање сиве економије омогућили су структурно смањење дефицита у прва четири месеца за око 30 млрд динара. Крајем 2014. године плате у јавном сектору (изнад 25.000 динара) линеарно су смањење за 10%, док је укупна маса пензија умањена за око 5%. Смањење расхода за запослене и пензије представља основну меру буџетске штедње у оквиру новог трогодишњег програма фискалне консолидације, и по својој природи је трајног карактера (планом је, наиме, предвиђено да плате и пензије остану на умањеном нивоу бар до краја 2017. године). Планиране уштеде по основу смањења највећих буџетских расхода сасвим очекивано се остварују и објашњавају међугодишње смањење дефицита опште државе за око 23 млрд

динара.³⁸ Од почетка године бележи се и тренд боље наплате акциза и ПДВ-а, што је највероватније последица успешне примене антиевизионих мера у промету акцизним производима (што се позитивно одразило и на ПДВ приходе). Борба против сиве економије била је и најављена, али сагласно доброј буџетској пракси (а супротно лошим искуствима из претходних година) процењени ефекти нису били укључени у буџетске планове. Стога око 7 млрд динара више наплаћених прихода од акциза и ПДВ-а до априла не представља само структурно унапређење у поређењу с прошлом годином, већ и у односу на план за 2015. годину.

Снажан раст непореских прихода од почетка године омогућио је привремено и/или једнократно смањење дефицита за преко 30 млрд динара. Појединачно највећи допринос међугодишњем смањењу дефицита дао је неочекивано и неуобичајено висок ниво непореских прихода за овај период године. Основни узрок раста ових прихода у прва четири месеца јесу уплате дивиденди и дела добити од јавних предузећа и агенција у износу од готово 15 млрд динара. За разлику од претходних година, кад су ове уплате углавном вршене у последњем тромесечју, већ до априла уплаћен је готово целокупан буџетиран износ за 2015. годину.³⁹ Имајући у виду да у наставку године не очекујемо даље повећање ових уплата у знатнијем обиму, оцењујемо да је смањење дефицита по овом основу у највећој мери привремено. Поједине уплате у буџет представљају само једнократно повећање непореских прихода јер се извесно неће поновити у следећој години, и самим тим не утичу на суштинско побољшање фискалних кретања. Посебно истичемо уплату ЕПС-а у буџет (посредством Агенције за осигурање депозита) у износу од 7 млрд динара по основу заосталих дугова према Париском клубу поверилаца, које је држава у име овог предузећа уредно измиривала у периоду 2012-2014. година. Будући да је реч о акумулираним обавезама у периоду од три године, потпуно је извесно да се следеће године не може очекивати овако висок приход (иако је упитно да ли би ову уплату уопште и требало посматрати као непорески приход буџета).⁴⁰ Тек мањи део раста непореских прихода у поређењу са прошлом годином био је планиран и очекиван (7-8 млрд динара), као последица смањења плата у локалним самоуправама и јавним предузећима, који се у буџетском смислу третира као непорески приход буџета Републике.

Извршење осталих категорија јавних расхода такође је делом само привремено збирно обезбедило смањење дефицита за око 10 млрд динара. Фискална кретања се у досадашњем делу године могу начелно оценити као задовољавајућа, а оцена би била још повољнија да није било евидентног кашњења у извршењу јавних инвестиција. Наиме, капитални расходи су у прва четири месеца текуће године извршени у износу који је за готово 3 млрд динара мањи од иначе ниског нивоа у прошлој години. Будући да је план за 2015. годину знатно амбициознији од прошлогодишњег извршења (за готово 30%), просто међугодишње поређење заправо потцењује стварно кашњење. Узимајући у обзир уобичајено сезонско извршење капиталних расхода у овом периоду године процењујемо да одступање у односу на план износи чак 10 млрд динара. Постигнуте „уштеде“, међутим, оцењујемо као привремене, узимајући у обзир несумњиву потребу да се овај вид државне потрошње повећа у наредном периоду, али и најаве званичника да ће тренутно слабија

³⁸ Међугодишње смањење расхода за запослене у прва четири месеца последица је дејства и неких додатних чинилаца које смо објаснили у поглављу 2.2.1. овог документа: „Јавни расходи у 2015. години“.

³⁹ Непредвидивост износа и динамике уплате дивиденди и дела добити јавних предузећа детаљно смо анализирали у поглављу 2.1.2. овог документа: „Јавни приходи у 2015. години“.

⁴⁰ Детаљнију анализу априлске уплате ЕПС-а у буџет погледати у месечном извештају Фискалног савета: „Фискална кретања у априлу 2015. године“.

реализација јавних инвестиција бити надокнађена до краја године. Највећи део преосталог смањења дефицита (за око 7 млрд) резултат је мањих буџетских позајмица у 2015. години. Наиме, прошле године држава је са ове позиције исплатила укупно око 9 млрд динара помоћи Србијагасу, јер је изостало издавање гаранције на задуживање овог јавног предузећа, што је у претходним годинама био уобичајен начин за покривање губитака Србијагаса. С друге стране, крајем 2014. године држава је поново издала гаранцију за кредит од 200 милиона долара тако да ове године неће бити нове директне буџетске подршке (не рачунајући трошкове већ активираних гаранција).

Буџетски расходи за камате бележе очекивани међугодишњи раст и то је једина ставка која је битно допринела повећању дефицита. Трошкови камата на јавни дуг снажно расту у последњих неколико година као последица повећања задужености државе. Примера ради, укупни расходи за камате у 2012. години износили су мање од 70 млрд динара, док ће у 2015. години бити двостуко већи и достићи око 140 млрд динара. С тим у вези, и расходи за камате у прва четири месеца порасли су у односу на прошлу годину за готово 7 млрд динара и на тај начин допринели међугодишњем повећању дефицита. Део раста буџетских издатака за камате на јавни дуг може се објаснити и јачањем долара, јер је за плаћање доспелих камата на доларски дуг сада потребно издвојити већа динарска средства.

Дефицит опште државе у 2015. години биће мањи од предвиђеног и износиће око 5% БДП-а, превасходно као последица боље наплате јавних прихода. План за 2015. годину (који је део аранжмана са ММФ) подразумевао је дефицит консолидоване државе од око 230 млрд динара или 5,9% БДП. Међутим, на основу боље наплате пореских прихода од почетка године, процењујемо да ће укупни јавни приходи у 2015. години премашити првобитни план за око 40 млрд динара. Самим тим, и фискални дефицит биће мањи за око 1 п.п. БДП-а и износиће око 5% БДП-а. Највећи део овог побољшања резултат је предузетих мера за сузбијање сиве економије (процењујемо око 0,7% БДП-а) и стога представља структурно (трајно) смањење дефицита (под претпоставком да у наставку године неће доћи до погоршања успостављеног тренда наплате).

Фискални дефицит могао би бити и мањи од 5% БДП-а, што ће зависити од ефикасности државе у спровођењу планираних економских политика. Свако додатно смањење буџетског дефицита захтеваће пажљивије тумачење и процену у којој мери би се то могло оценити као успех економске политике. Наиме, осетно нижи дефицит могао би да буде последица „уштеда“ услед слабије реализације јавних инвестиција (а већ смо напоменули да је у првој трећини године забележено кашњење у извршењу капиталних расхода од око 10 млрд динара). Међутим, постоји изражен ризик, не само да се то неће надокнадити у наставку године, већ да ће подбачај бити и знатно већи. Примера ради, расходи за јавне инвестиције у 2014. години били су мањи за 36 млрд динара у односу на план. Очигледно је да би и ове године то могао да буде узрок знатно мањег дефицита у односу на план, али имајући у виду да је Србији неопходан снажан раст јавне инвестиционе потрошње, такав резултат био би непожељан и могао би се оценити као неуспех фискалне и економске политике. С друге стране, јавне инвестиције ће у наредном периоду морати да се повећавају (тренутних 2,5% БДП је неодрживо низак ниво), па би евентуалне „уштеде“ у 2015. години биле само привремене. Додатно, укупни расходи државе могли би бити мањи од плана услед нижих расхода за отпремнине радницима у предузећима у приватизацији и у јавном сектору (који су планирани у износу од око 24 млрд динара). Наиме, планирани завршетак процеса приватизације државних предузећа у 2015. години веома је неизвесан (делом и због продужења периода заштите од поверилаца за стратешки најважнија

предузећа за godinu дана), а самим тим је могуће и да буџетски расходи по том основу буду мањи од плана. Међутим, и ове буџетске уштеде биле би само пребацивање расхода за следећу godinu услед неефикасног спровођења планираних реформи и не доносе суштинско смањење дефицита.

Могуће је да извори ванредног раста непореских прихода нису у потпуности исцрпљени, што би додатно оборило дефицит. Укупан износ непореских прихода у 2015. години није могуће потпуно прецизно проценити, јер ће то у великој мери зависити од дискреционих одлука Владе. Наиме, иако је већ прикупљен целокупан буџетиран износ прихода од дивиденди и добити јавних предузећа, нису искључене и неке нове уплате. На пример, Телеком је у јануару ове године уплатио у буџет преко 7 млрд динара по основу добити из 2013. године, а остаје да се види каква ће одлука бити донешена у вези са уплаћивањем добити из 2014. године (да ли ће се то десити почетком 2016. године или крајем ове). Додатно, уколико акциза на струју буде уведена сагласно тренутном решењу, фискални дефицит би могао бити мањи за око 6 млрд динара.

Досадашња фискална кретања јесу задовољавајућа, али не постоје услови за разматрање повећања плата у јавном сектору и пензија у 2015. години. Умањење плата у јавном сектору и пензија кључна је мера фискалне консолидације и даје велике и неспорне уштеде у буџету. Иако је уочено побољшање у наплати јавних прихода добродошло, резултат је ипак за ред величине мањи од остварених уштеда по основу смањења највећих буџетских расхода и никако их не могу надоместити. С друге стране, утицај осталих чинилаца (услед којих је досадашњи резултат наизглед много бољи од плана), у највећој мери је само привремен и једнократан и не може бити основ за фискалну консолидацију у средњем року. Дакле, уколико би се одустало од ове мере, буџетски дефицит би се већ током 2016. године поново приближио нивоу с почетка фискалне консолидације (делом и услед све већих трошкова за камате), а заустављање растуће путање јавног дуга у предвиђеном року било би немогуће. Сматрамо да би нешто повољнија фискална кретања од почетка године требало сачувати као одговарајућу резерву, уколико спровођење преосталих структурних мера фискалне консолидације не буде у потпуности успешно. Већ се касни са реформама чије је спровођење од пресудног значаја за трајно оздрављење домаћих јавних финансија и смањивање дефицита после 2015. године (кад се исцрпе ефекти умањења плата и пензија). То су реформе јавних предузећа (ЕПС, Србијагас, Железнице), завршетак процеса приватизације државних предузећа до краја године, таргетирана рационализација запослености у јавном сектору до 2017. године, реформа Пореске управе и друго.

3. СИВА ЕКОНОМИЈА И РЕФОРМА ПОРЕСКЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ

Ефикаснија борба против сиве економије представља важан елемент фискалне консолидације. Обим сиве економије у Србији, заједно са Бугарском и Румунијом, највиши је у Источној Европи и процењује се да износи преко 30% БДП-а. Пореске утаје и сива економија вишедеценијски су проблем српске привреде, додатно наглашен последњих година након избијања кризе 2008. године и великог пада пореске наплате 2013. године. Отуда је неопходно спроводити одлучне и системске мере у борби против сиве економије, не само како би се смањио буџетски дефицит већ и да би се заштитили солвентни сегменти домаће привреде чије је легално пословање све више угрожено од стране привредника који делимично или потпуно послују у сивој зони.

Релевантне процене сиве економије односе се на промет у сивој зони. Будући да сива економија и пореске утаје представљају нелегалне активности и да се самим тим њихови актери труде да буду „невидљиви“ у свим надлежним регистрима државних органа – процене сиве економије су иманентно непоуздане и непрецизне. Па ипак, путем различитих анкета и других истраживачких метода могуће је добити упоредиве податке о релативној заступљености пореских утаја у различитим државама (Табела 3). Поједностављено, анкетни метод заснива се на анкетирању грађана и обим сиве економије процењује се на основу њихових одговора. На пример, ако анкетирани грађанин каже да је платио водинсталатеру 100 евра на руке за обављену поправку у кући и да за то није добио фискални рачун – процена сиве економије се повећава за поменутих 100 евра. Када се сви анкетни одговори адекватно обраде, у случају Србији долази се до процене од око 9 млрд евра нерегистрованог промета у сивој зони, што чини око 30% БДП.

Табела 3. Процењени обим сиве економије у државама Источне Европе у 2010. години

Држава	Сива Економија, % БДП
Бугарска	32,3
Чешка	15,2
Естонија	29,2
Мађарска	22,1
Летонија	26,6
Литванија	29,3
Пољска	25,6
Румунија	29,5
Србија	30,1
Словачка	16,2
Словенија	24,1
ПРОСЕК	25,5

Извор: „Сива економија у Србији – Нови налази и препоруке“, Г. Крстић и др, Фонд за развој економске науке, 2013, Београд.

Веома је важно имати реалистична очекивања у погледу додатних буџетских прихода које је могуће остварити ефикаснијом борбом против сиве економије. У широј јавности су се протеклих година могле чути процене, потпуно неутемељене, да би успешна борба против сиве економије могла да омогући повећање јавних прихода од (преко) једне милијарде евра годишње. Два су основна узрока ових нереално оптимистичних очекивања. Као прво, важно је приметити да за процену додатних буџетских прихода није релевантан *промет* у сивој зони већ *додата вредност*, која може бити два, три или четири пута мања од промета (у зависности од структуре привредне делатности која се обавља у сивој зони). У случају раније поменутог примера нерегистрованих водоинсталатерских услуга, сам водоинсталатер је морао да део од приходованих 100 евра потроши на материјал (за који је, барем делимично, раније био наплаћен порез на додату вредност), тако да је његова додата вредност, и самим тим опорезив приход, била два или три пута мања од регистрованог промета у сивој зони. Други извор оптимистичних процена буџетских додатних прихода је нереално очекивање да је сиву економију могуће потпуно, или у највећој мери, искоренити – при чему се заборавља да је сива економија у знатној мери присутна и у најуређенијим државама, попут Швајцарске или САД, где се процењује да износи око 10% БДП-а.

Системским и одлучним мерама у борби против сиве економије могуће је остварити додатне буџетске приходе од 300-350 милиона евра годишње у наредних неколико година. Раније поменута студија Фонда за развој економске науке (Крстић и др, 2013) процењује да је у средњорочном периоду од три године буџетске приходе могуће повећати за 0,8-1,1% БДП или за око 300 милиона евра. Ова процена се базира на релевантним оценама обима сиве економије и реалистичним очекивањима да је системским и одлучним мерама сиву економију у Србији, са тадашњих 30% БДП-а, у средњем року могуће смањити на ниво просека земаља Источне Европе, од око 26% БДП-а. Притом, процене сиве економије изнете у студији рађене су закључно са 2012. годином, док анализе новије анализе Фискалног савета показују пад пореске дисциплине и додатни раст сиве економије током 2013. године.

Фискални савет се ослања на концепт ефикасности ПДВ наплате за потребе праћења тренда пореске дисциплине у Србији. Ефикасност ПДВ наплате (енгл. *S-efficiency ratio*) могуће је пратити поређењем статистичких података о домаћој потрошњи (што представља теоријску основицу за обрачун пореза на додату вредност који је заправо порез на домаћу потрошњу), законски прописане стопе пореза на додату вредност и укупно прикупљених пореских прихода.⁴¹ На овај начин није могуће проценити обим сиве економије нити степен пореских утаја у апсолутном износу, али је могуће пратити релативни тренд пореске дисциплине, а самим тим и релативни тренд сиве економије, из године у годину.

⁴¹ За више детаља о обрачуну ефикасности ПДВ наплате видети извештај „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, стр. 12-14, новембар 2013. године.

Графикон 6. Тренд ефикасности пореске наплате у последњој деценији



Можемо приметити да је велики пад пореске дисциплине 2013. године заустављен у 2014. и да досадашњи трендови указују на скромно повећање пореске наплате у 2015. години. У 2013. години дошло је до знатног пораста пореске недисциплине и сиве економије који је проузроковао пад пореских прихода и допринео великом непланираном повећању буџетског дефицита.⁴² Пад пореске дисциплине је стабилизован у првој половини 2014. године, да би током друге половине године дошло до одређеног повећања пореске наплате. Будући да је повишен тренд пореске наплате настављен и у првом кварталу ове године, у Графикону 6 смо претпоставили да ће виши тренд наплате ПДВ-а из претходних пола године бити настављен до краја 2015. године.

Постоји велики простор за додатна унапређења пореске наплате у наредном периоду. И поред скромног повећања пореске дисциплине у претходним месецима, у Графикону 6 можемо видети да ће степен ПДВ наплате у 2015. години и даље бити знатно испод нивоа на ком је био 2012. године, пре великог пада пореске наплате у 2013. години. Притом, као што смо поменули, побољшање ПДВ наплате крајем 2014. године и у првим месецима 2015. године доминантно је резултат повећане наплате акциза на дуванске производе и нафтне деривате и последично пореза на додату вредност који се обрачунава на наведене акцизне производе.⁴³ Отуда постоји велики простор да се спровођењем одлучних и системских анти-евазионих мера повећа степен наплате ПДВ-а у наредним годинама. Конкретно, када би Србија успела да се врати на степен пореске дисциплине из 2012. године, то би значило додатних 25 млрд динара ПДВ прихода годишње.

Сива економија је, пре свега, системски проблем и њен перманентно висок ниво указује на постојање структурних проблема у привреди, неадекватност регулаторног оквира као и недостатак институционалног капацитета за његово

⁴² За више детаља видети извештај Фискалног савета „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и Предлога буџета за 2014. годину“, 26. новембар 2013. године, стране 11 – 15.

⁴³ Боља наплата акциза повлачи и бољу наплату ПДВ прихода. Тако 1 млрд додатних прихода од акциза на дуван значи 280 милиона динара додатних ПДВ прихода који се обрачунавају на поменути промет дуванских прерађевина. Са друге стране, 1 млрд додатних прихода од акциза на нафтне деривате повлаче додатне ПДВ приходе од око 450 милиона динара.

спровођење. Сложеност сиве економије као проблема се, пре свега, огледа у њеној: мултидимензионалности, у смислу да се појављује у најразличитијим облицима као и на свим нивоима економске делатности; капиларности, у смислу да се штетни ефекти сиве економије најчешће остварују кроз делатности великог броја малих, појединачно нематеријалних актера; и експанзивности у смислу да је за привредника који послује у складу са прописима немогуће надметање са онима који делимично или у потпуности послују у сивој зони, и да му у средњем року преостаје или да изгуби тржишни удео и обустави делатности или да и сам преведе део свог пословања у сиву зону. Поменуте карактеристике сиве економије у великој мери искључују могућност брзих и лаких решења и захтевају вишегодишњи системски приступ решавању овог проблема.⁴⁴

Успешна борба против сиве економије захтева вишегодишње одлучно спровођење мера за унапређење ефикасности пореских органа, повећање вероватноће откривања пореских утаја и адекватно спровођење казних политика. Добро је познат резултат из економске теорије да привредни актери (рационално) упоређују потенцијалну добит који би могли да остваре пословањем у сивој зони и потенцијалну штету и казну коју ће претрпети уколико буду откривени приликом вршења пореских утаја. Отуда је важно реформске напоре усредсредити на: 1) повећање вероватноће откривања пореских утаја и 2) имплементацију адекватних казних мера за привредне субјекте који врше утаје.

Законски оквир прописује (релативно) адекватне санкције за вршење пореских утаја али је потребно унапредити спровођење закона у пракси. Казнене одредбе прописане Законом о пореском поступку и пореској администрацији могу се сматрати релативно адекватним када су у питању пореске утаје и пословање у сивој зони.⁴⁵ Међутим, постоји доста примера који показују да је потребно унапредити релевантне институционалне капацитете, и у пореској администрацији и у оквиру тужилачких и правосудних органа, како би се обезбедила адекватна примена казних мера у пракси. Тако, на пример, велики број случајева пореских утаја које је у прошлости покретала Пореска управа није добио адекватан судски епилог. Такође, било је и доста примера изрицања превише благих казни за случајеве озбиљних утаја – чиме се не доприноси превенцији и одвраћању пореских обвезника од покушаја вршења пореских утаја у будућности.

Повећање вероватноће откривања пореских утаја представља кључан предуслов успешније борбе против сиве економије. Поред адекватније примене казних мера, ефикасније откривање пореских утаја представља кључни предуслов за смањење сиве економије у наредном периоду. Уколико порески обвезници увиде да су пореске власти кренуле да ефикасније врше контроле и откривају већи број пореских утаја, обвезници ће (рационално) закључити да је већа вероватноћа да ће бити откривени приликом вршења пореских утаја и самим тим ће имати веће подстицаје да легално пријављују своје пословање. Међутим, ефикасније откривање пореских утаја захтева дубинске и одлучне реформе у оквиру пореске администрације.

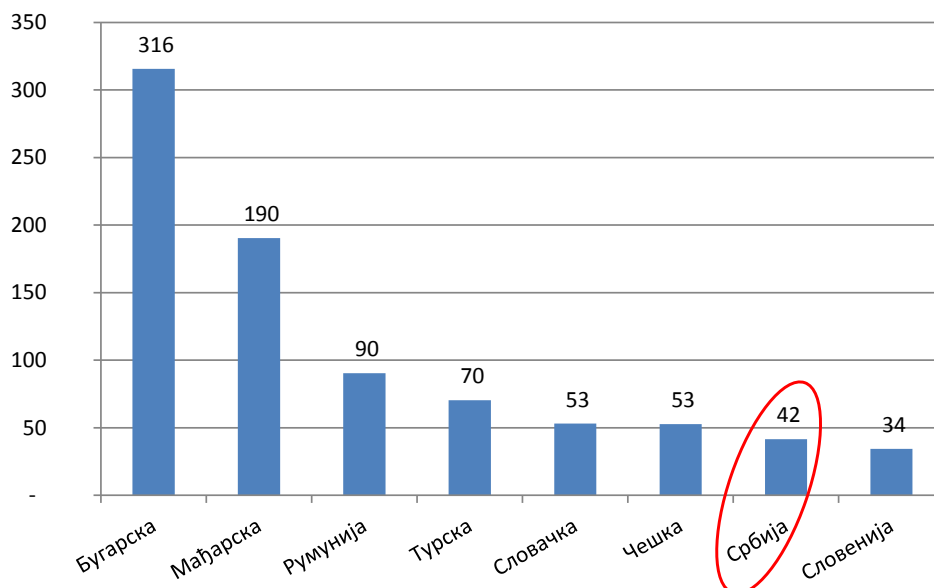
⁴⁴ Изузетак би могле бити акције у сузбијању нерегистрованог промета акцизним производима, пре свега нафтним дериватима и дуванским прерађевина, где постоји релативно мали број великих произвођача и/или дистрибутера. Као што смо поменули, управо су анти-евазионе мере у области акциза биле заслужне за скромно повећање ПДВ наплате крајем 2014. и почетком 2015. године.

⁴⁵ За више детаља видети “Оцена Предлога закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији”, Фискални савет, јул 2014. године.

Унапређење ефикасности пореских контрола захтева дубинске реформе кључних сегмената пореске администрације. У тренутној организацији рада пореских власти постоји велики број изазова и препрека које је неопходно отклонити и дубински реформисати како би се успоставио адекватан правно-организациони оквир за ефикасно откривање пореских утаја. Конкретно, у наредном периоду неопходно је темељно изменити нерационалну организациону структуру Пореске управе, унапредити људске капацитете и организовати их на начин који ће максимизирати пореске приходе, као и развој интегрисаног информационог система који ће омогућити ефикасно управљање ресурсима и идентификације пореских утаја на бази ризика.

Постојећа структура Пореске управе са великим бројем малих организационих јединица представља препреку ефикаснијој борби против сиве економије. Са 173 организационе јединице, што је приближно једнаку броју општина у Републици, Пореска управа Србије има далеко већу организациону мрежу од готово свих упоредивих земаља. Гледајући по броју становника, једино Словенија има мање становника по локалној јединици пореске управе од Србије, док Румунија, Мађарска и Бугарска имају од 2,5 до чак 8 пута више становника по организационој јединици (Графикон 7). Уситњавање организационих јединица се негативно одражава на могућност управљања људским ресурсима јер се отежава пренос знања, онемогућава напредак у каријери запослених и угрожава униформност пореског поступка у пракси. Наиме, порески обвезници се додељују организационим јединицама по принципу територијалне припадности и није реално очекивати да ће све филијале и експозитуре бити у могућности да развију адекватне капацитете за широк спектар услуга и контрола које Пореска управа врши, поготово имајући у виду да је за поједине контроле потребан и одређени ниво индустријске специјализације. Додатно, локално вођење пореског поступка без адекватног и обједињеног информационог система надзора знатно повећава ризик од грешке, али и отвара могућност злоупотреба и корупције.

Графикон 7. Број становника по локалној организационој јединици Пореске управе (у хиљадама)

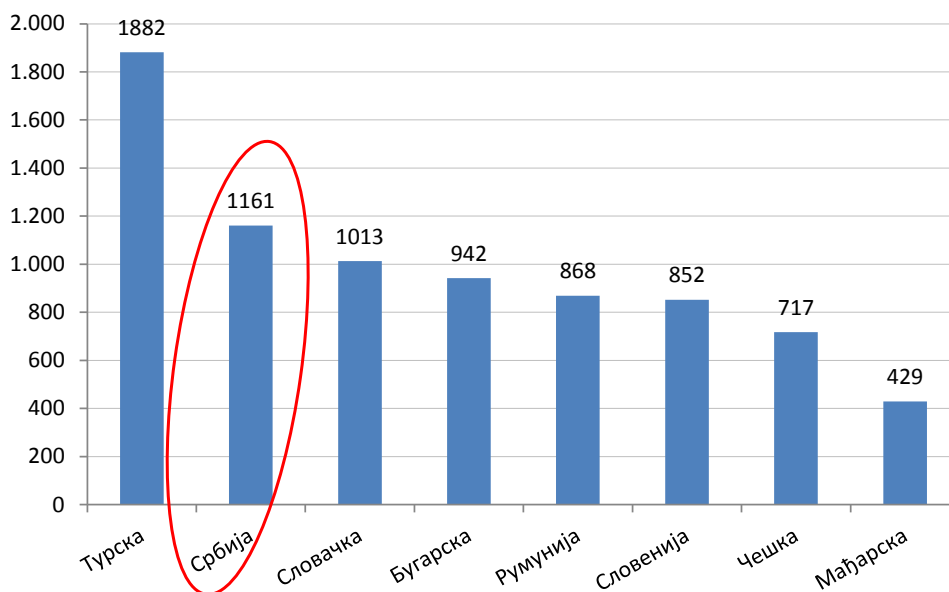


Извор: Процена Фискалног савета за Србију, међународни извори за државе региона

Један од реформских приоритета требало би да буде рационализација и централизација Пореске управе. Идеја рационализације Пореске управе и укрупњавања организационих јединица је присутна у професионалној јавности дуже од деценије. Тако је, на пример, приликом увођења ПДВ система 2005. године одлучено да ће само 55 (највећих) пореских филијала бити оспособљено да опслужује ПДВ обвезнике. Иако је овај корак требало да представља увод у рационализацију мреже пореских филијала, никакви додатни реформски кораци у овом сегменту нису спроведени у протеклој деценији. Отуда се рационализација мреже организационих јединица намеће као један од оперативних приоритета у оквиру повећања ефикасности пореских власти.

Број запослених у Пореској управи је међу најнижим у групи упоредивих држава у региону. Иако је највећи систем у оквиру Министарства финансија са преко 6.200 запослених, Пореска управа Србије има мање запослених по становнику у односу на упоредиве земље. Графикон 8 показује да Србија има једног запосленог у Пореској управи на 1.161 становника док је просек посматраног узорка за 15% нижи (983 становника). Стога, за Пореску управу се не може рећи да има проблем вишка запослених као што је случај у другим секторима јавне администрације.

Графикон 8. Број становника по запосленом у Пореској управи

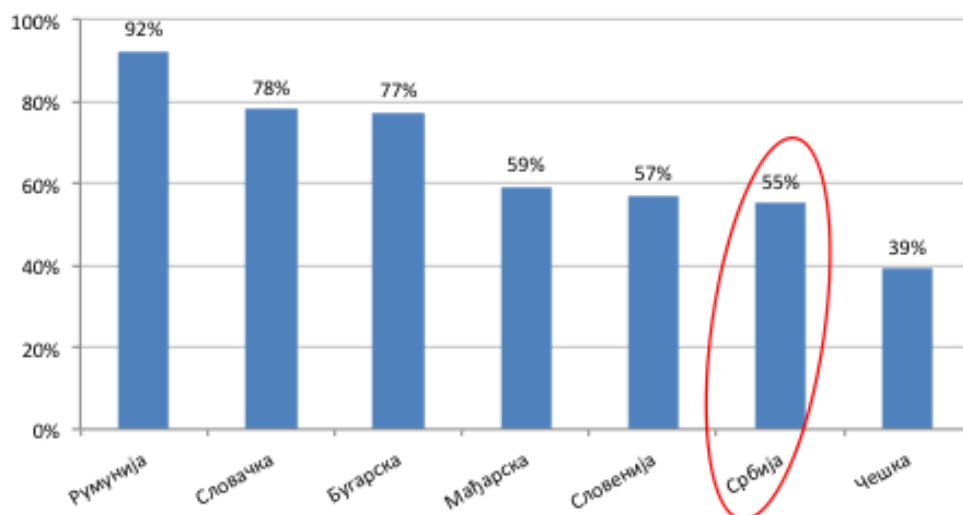


Извор: Процена Фискалног савета за Србију, међународни извори за државе региона

Неадекватна образовна и старосна структура запослених отежава повећање ефикасности пореских власти. Према доступним подацима свега 55% запослених у Пореској управи има високу стручну спрему док је просек упоредивих земаља чак за 12 процентних поена виши (Графикон 9). У исто време просечна старост запослених у Пореској управи Србије износи преко 50 година, док је просек упоредивих земаља 44 године (Графикон 10). Висока просечна старост запослених у Пореској управи може довести до великог природног одлива кадрова у наредном периоду који, у комбинацији са постојећим ограничењима запошљавања у јавном сектору, може озбиљно да угрози способност Пореске управе да испуњава своје задатке. Такође, лоша старосна и образовна

структура представљаће додатни отежавајући фактор приликом процеса модернизације информационе инфраструктуре и могућности оспособљавања кадрова за њено ефикасно коришћење.

Графикон 9. Учешће високообразованих у укупном броју запослених у Пореској управи



Извор: Процена Фискалног савета за Србију, међународни извори за државе региона

Неадекватна секторска алокација запослених додатно поткопава ефикасност пореских власти. Ово се пре свега огледа у чињеници да је мали број запослених ангажован на основним функцијама, тј. контроли и наплати, док се већина бави пословима подршке као што су администрација, људски ресурси, пријем и обрада пореских пријава и др. Тако Пореска управа располаже са око 600 инспектора теренске контроле, што је око 10% укупно запослених и знатно је испод међународних препорука да порески инспектори чине око 25% од укупног броја запослених.⁴⁶ Додатно, постоје индиције да је диспропорционално велики број пореских инспектора ангажован за контролу малих и средњих пореских обвезника, док би оптимална алокација подразумевала већи фокус на велике и средње пореске обвезнике који доминантно учествују у пореским приходима.⁴⁷ Отуда је у оквиру предстојећих реформи пореске администрације посебну пажњу потребно посветити успостављању адекватних капацитета у оквиру Центра за велике пореске обвезнике.

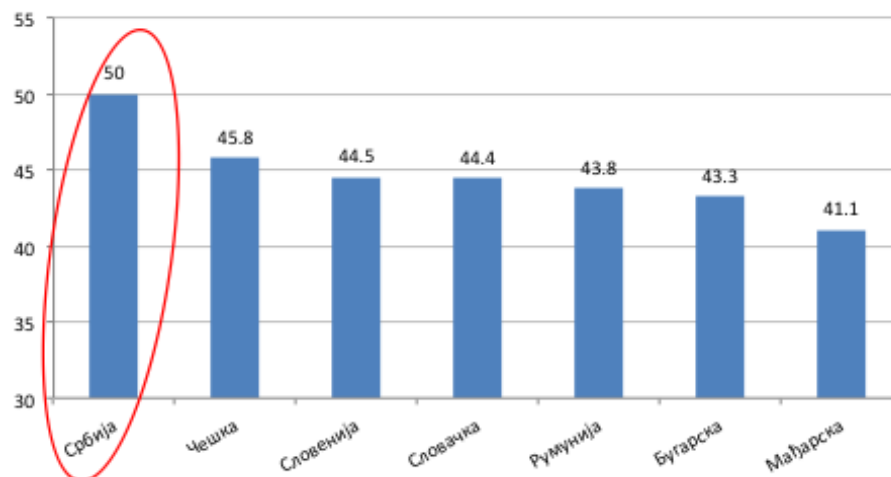
У оквиру предстојеће реформе пореске администрације потребно је установити продуктивнији приступ одређивању зарада запослених. Тренутни систем одређивања зарада пореских инспектора и чиновника није довољно подстицајан и постоји потреба да се додатно диференцирају зараде пореских инспектора који се баве обвезницима с великим

⁴⁶ Изменама и допунама Закона о пореском поступку и администрацији 2014. године је уведено је радно место пореског контролора, након чега је око 300 запослених из администрације пребачено на послове једноставнијих инспекцијских послова као што су контрола пријава запослених и издавања фискалних рачуна у малопродајним објектима. Ово је резултирало знатним повећањем броја теренских контрола; међутим, јасно је да порески контролори не могу бити адекватна нити одржива замена за недостатак квалификованих пореских инспектора.

⁴⁷ Неписано правило је да у већини земаља 20% највећих пореских обвезника генерише 80% пореских прихода. Подаци сугеришу да би у Србији концентрација пореских прихода могла да буде и већа.

пореским потенцијалом наспрам инспектора који обављају сличне или идентичне послове с обвезницима скромног пореског потенцијала. Додатно, ниво зарада запослених у пореској администрацији, нарочито ниво зарада код искусних инспектора и вишег руководства, није конкурентан у односу на услове које искусним пореским стручњацима може да пружи приватни сектор. Отуда је ове недостатке потребно адресирати у оквиру рационализације организационе структуре Пореске управе и у оквиру предстојећих реформи платних разреда читавог државног сектора.

Графикон 10. Просечна старост запослених у Пореској управи



Извор: Процена Фискалног савета за Србију, међународни извори за државе региона

Недостатак обједињеног информационог система представља велику препреку ефикаснијем раду пореских власти. Тренутно, Пореска управа Србије не поседује адекватан, свеобухватан и модеран информациони систем. Уместо тога, релевантни подаци и информације фрагментирани су по више основа. Фрагментација постоји у организационом смислу, јер не постоји централна база података која би униформно складиштила детаљне појединачне податке који су доступни у индивидуалним организационим јединицама. Такође, не постоји адекватна централизована база података која би на једном месту агрегирала пореске информације из засебних база података које се односе на различите пореске облике, попут пореза на додату вредност, пореза на добит, пореза на доходак и др.⁴⁸ Изградња модерног свеобухватног информационог система отуда представља један од оперативних предуслова модернизације Пореске управе у наредним годинама.⁴⁹

⁴⁸ Вероватно најбољи пример неадекватног стања информационог система Пореске управе представља чињеница да су у протеклих неколико година честе биле ревизије спискова највећих пореских дужника, спискова које би Пореска управа јавно објављивала, а затим накнадно кориговала након реакција у јавности.

⁴⁹ У протеклим годинама забележен је одређени напредак у смислу увођења електронске обједињене наплате пореза и доприноса по одбитку и постепеног преласка на електронско пријављивање осталих пореза. Међутим, унапређења у овим појединачним сегментима још увек нису испраћена развојем свеобухватног информационог система Пореске управе који би омогућио оптимално управљање расположивим информацијама у циљу идентификације ризика.

Опрезно са новом (*on line*) фискализацијом

У широј јавности већ неколико година циркулишу идеје о замени постојећег система специјализованих фискалних каса софтверским системом које би подразумевао *on line* везу у реалном времену између Пореске управе и обвезника који обављају опорезив промет добара и услуга. Фискални савет је 2013. године упозорио да су тадашњи челници Пореске управе у јавности вишеструко преувеличавали ефекте *on line* фискализације у Хрватској, и сходно томе, постављали нереално висока очекивања од увођења *on line* фискалних каса у Србији (за више детаља видети “Оцена Фискалне стратегије 2014 - 2016. и Предлога буџета за 2014. годину”, стр. 43-45, новембар 2013. године).

Иницијално увођење специјализованих фискалних каса пружило је сјајне резултате у борби против сиве економије – кумулативни реални раст пореза на промет је износио 20% у периоду 2003-2004 године, наспрам реалног раста домаће потрошње и БДП који је износио 10% у истом периоду. Међутим, слични позитивни ефекти су изостали приликом увођења бежичног читавања фискалних каса 2005. и 2006. године, пошто ова технолошка иновација није довела до ефикаснијег система пореских контрола у пракси. Идентичан ризик постоји и у случају *on line* фискалних каса – Пореска управа и привреда би поднели велике трошкове увођења потпуно новог система, без икаквих осетнијих ефеката на сузбијање сиве економије. Додатни проблем је да би отпочињање тако амбициозног пројекта извесно умањило способности Пореске управе да се позабави приоритетним реформским областима, као што је рационализација организационе структуре, развој свеобухватног информационог система и изградња адекватних људских ресурса.

Отуда Фискални савет апелује да се, за разлику од 2013. године, у процес евентуалне нове фискализације не улази исхитрено и да се прво приступи изради адекватне студије изводљивости, која би била предмет професионалне и јавне дебате, пре него што се донесе коначна одлука по овом питању.

Обим и озбиљност проблема у оквиру пореске администрације захтева детаљан реформски план. Као што смо поменули, повећање ефикасности пореских власти и сузбијање сиве економије ће захтевати дубинске реформске мере, почев од рационализације мреже организационих јединица Пореске управе, преко изградње свеобухватног модерног информационог система до јачања људских капацитета Пореске управе и њихове адекватне алокације са циљем максимизације наплате пореских прихода. За спровођење овако амбициозних унапређења неопходна је политичка одлучност, вишегодишња професионална преданост и реалистичан оперативни план којом динамиком и на који начин ће реформа Пореске управе бити спроведена. Овакав план је, између осталог, предвиђен и у оквиру постојећег аранжмана са ММФ-ом и његово усвајање би представљало први корак ка изградњи ефикасније пореске администрације и последично здравијег привредног амбијента са знатно мањим обимом пореских утаја и сиве економије.

4. РЕФОРМЕ ЗАПОСЛЕНОСТИ И ЗАРАДА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Неопходно је да се реализују најављена отпуштања у овој години, а претпоставка за то је јасно опредељење и одлука Владе. Отпуштање око 9.000 људи из јавног сектора до краја ове године планира се на нивоу локалне самоуправе (укључујући и локална јавна предузећа⁵⁰) и у организацијама под окриљем министарстава (запослени у здравству, полицији, организацијама обавезног социјалног осигурања, самим министарствима, агенцијама, и другим). Званично је процењено да ће половина укупног броја бити отпуштена на нивоу локалне самоуправе, а друга половина у јединицама у надлежности министарстава. Спроведене су анализе запослености у локалној самоуправи и утврђени су критеријуми за прекомерну запосленост – то је добра основа за активан приступ према локалним самоуправама и инсистирању да се оне рационализују. Расположиви су подаци до нивоа сваке општине, па је сада могуће да се рационализација спроводи на оптималан начин – више ће се отпуштати у општинама које имају израженији вишак запослених. Да би се план и спровео, кључно је да се обезбеди подршка министарстава и чврсто опредељење Владе. Тога још увек нема и досадашње анализе се могу прихватити тек као први корак и иницијатива Министарства за државну управу и локалну самоуправу. Да би се оствариле потребне уштеде у овој и следећој години, потребно је да овогодишња рационализација постане ефективна у последњем кварталу, што значи да се до септембра конкретне мере усвоје и одмах спроведу.

Рационализација у надлежности министарстава до краја године јесте изводљива с обзиром на то да су идентификовани очигледни вишкови. Најављено је да половина неопходних отпуштања у овој години следи у институцијама у надлежности Републике, али још увек није прецизирано о којим секторима је реч. Полазну основу могу да представљају опште анализе Министарства за државну управу, засноване на поређењу Србије и групе одговарајућих држава. Оне указују на јасне вишкове у секторима здравства, полиције, правосуђа и организацијама социјалног осигурања (ПИО, РФЗО и НСЗ). Добро је што коначно постоје основе за активан приступ, али кључно је, с обзиром на потребну динамику рационализације и планиране уштеде већ у овој години, да се током лета министарства одреде према отпуштањима у организацијама у својој надлежности и да се од септембра ова мера спроведе. Још једном наглашавамо да спровођење мера захтева брзу и недвосмислену одлуку Владе.

Реформа на средњи рок претпоставља интензиван рад на анализама, брзо усвајање оперативних планова и преузимање одговорности око договорених праваца рационализације. Рационализација запослености у јавном сектору и модернија држава изазован су средњорочни реформски задатак. Смањење броја запослених и истовремено унапређење државе захтевају озбиљне и прецизне анализе. У наведеном процесу се касни – на то смо упозоравали у више наврата. Добро је што актуелне процене Министарства за државну управу, поред описаних очигледних вишкова, садрже и смернице за додатне анализе. Пошто већ следеће године треба да се и додатно штеди и реформише јавни сектор, приоритет министарстава и Владе до краја године морају да буду функционалне/секторске анализе. Потребно је да се, уз стручну подршку и координацију Министарства за државну

⁵⁰ Сматрамо да је оправдано што су мерама обухваћена и локална јавна предузећа, пошто постоји могућност да се понови лоша пракса и да локална администрација део својих вишкова пребацује у локална јавна предузећа, чиме се обесмишљава рационализација и штедња.

управу, Европске уније и Светске банке, у другој половини ове године припреме анализе и конкретни оперативни планови за спровођење од почетка 2016. године. У документу Министарства за државну управу ове анализе јесу најављене, али нису одређени рокови и почетак имплементације. Министарства треба да буду носиоци ових послова, ставови да буду усаглашени, а Влада треба да преузме одговорност за коначне оцене о правцу рационализације и оптимизације. Тиме би се створили услови да се мере спроведу у пракси. Јавност треба да буде упозната с конкретним плановима Владе, пошто би се тиме повећао кредибилитет мера, умањили би се ризици да се од њих одустане и да фискална консолидација буде угрожена.

Влада је штедњу засновала на израженим отпуштањима и свака промена овог плана захтевала би проналажење других извора консолидације. Фискални савет је, приликом оцене Фискалне стратегије, проценио да су средњорочне планиране уштеде на зарадама превелике и структурно неоправдане, а отпуштања тешко изводљива.⁵¹ Влада се крајем претходне године, међутим, определила да трошкове умањује доминантно отпуштањем, а не већим смањењем зарада и пензија (што је била једна од опција). Тако је Фискалном стратегијом и аранжманом са ММФ-ом предвиђено смањење броја запослених за по 5% годишње (у периоду 2015-2017; укупно 75.000 запослених, на основу природног одлива и отпуштања). Сада се, међутим, у Позиционом документу Министарства државне управе и локалне самоуправе износи сумња да је то добро и изводљиво решење. Истиче се, наиме, да је из нових анализа проистекло да није препоручљиво да се број запослених смањује за по 5% годишње, с обзиром на процену да нема толиког вишка запослених у државном сектору. Сматрамо да допунске функционалне анализе треба додатно да осветле овај проблем, и у погледу укупног вишка и у погледу секторске структуре отпуштања. Међутим, наглашавамо да евентуална промена планова не сме да резултира мањим уштедама од првобитно планираних. У Позиционом документу се наводи да се трошкови рада могу смањити (и) бољом дисциплином, организацијом посла, модернизацијом рада, смањивањем злоупотреба додатака и накнада. Не доводећи у питање неопходност свих наведених праваца реформи, наглашавамо да су планиране трогодишње уштеде толико велике да се не могу ефектуирати без већег смањења броја запослених (отпуштањима) у јавном сектору. Уколико би се циљеви Владе променили, то би захтевало, прво, да се ефекти објективно и прецизно квантификују и, друго, да се новим мерама надоместе мања отпуштања од онога што је планирано и на шта се Влада обавезала. Другим речима, потребне уштеде и фискална консолидација не смеју да буду угрожени евентуалном променом плана у области запослености.

Досадашњи планови рационализације не обухватају решавања статуса запослених на Косову и Метохији. У ранијим извештајима указали смо на могућност да рационализација запослености и зарада на Косову и Метохији да свој допринос у процесу фискалне консолидације.⁵² Нагласили смо да је потребно преиспитати оправданост различитих увећаних принадажности и надокнада запослених на Косову. Потребно је да наговештени закон о платама регулише ову област. За сада, међутим, нема званичних

⁵¹ Сматрали смо да је примереније да се за циљ постави већа редукција масе пензија а мања редукција масе зарада. Фискалним правилима Влада се ипак обавезала да не повећава зараде док оне не опадну до 7% БДП-а (наш предлог мање рестриктиван, 8%), а пензије до 11% БДП-а (наш предлог рестриктивнији, 10%). Видети извештај Фискалног савета: „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину“, 30. јануар 2015, стр. 29-30.

⁵² На пример, „Косовски додатак“ је још 2010. Уставни суд прогласио неуставним, али се он и даље примењује.

ставова у вези са третманом запослених на КиМ. Процењује се да регистрованих стално запослених на КиМ има око 12.000, доминантно у здравству и школству, а да су вишкови присутни највише у здравству. При томе, нису сви запослени и ангажовани на територији КиМ, пошто има оних који имају пребивалиште на подручју КиМ, али су радно ангажовани на територији централне Србије. С тим у вези, потребно је припремити план и донети одлуку о рационализацији запослености и на Косову и Метохији и први резултати би се могли очекивати већ у овој години. Процењујемо да би 5-10% укупног процењеног отпуштања у 2015. години могло да, у територијалном погледу, проистекне с КиМ (око 500-1.000 запослених, превасходно у здравству).

У наставку дајемо детаљнији преглед нових иницијатива Министарства државне управе и локалне самоуправе: Закона о максималном броју запослених и Позиционог документа. Из тих иницијатива могу се сагледати могући правци развоја у области запослености у јавном сектору које оцењујемо у овом одељку.

4.1. Оцена Закона о максималном броју запослених

Ресорно министарство иницирало је два правца за решавање вишка запослених и смањивање масе зарада у јавном сектору. Министарство државне управе и локалне самоуправе је у мају представило Нацрт закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (у даљем тексту: *Закон о максималном броју запослених*) и објавило је позициони документ „Модерна држава – рационална држава“ (у даљем тексту: *Позициони документ*). Тиме је постављена основа за контролу зарада и броја запослених у овој години и, даље, за средњорочно снижавање запослености и унапређење рада јавног сектора. Ефекти у пракси пресудно ће зависити од финансијске дисциплине (уклапање у све ужи планирани буџетски оквир) и даље операционализације почетних реформских планова.

Циљ је да се успостави систем за кредибилну и уређену редукцију зарада и запослености у јавном сектору, уз истовремену реформу која би довела до ефикасније државне управе. Досадашње мере у области запослености и зарада у јавном сектору биле су парцијалне, нису се доследно спроводиле у пракси и често су биле контрапродуктивне (на пример, линеарно смањење запослености у државној администрацији у 2009. години или ограничавање броја запослених у локалној администрацији из 2009). Мере контроле зарада подразумевале су „замрзавање“ зарада, а умањење зарада с краја 2014. године било је изнуђено претећом кризом јавног дуга и представља један од стубова започете фискалне консолидације. Недостатак евиденције свих државних органа и институција, као и централног регистра запослених, онемогућавао је озбиљније функционалне анализе и циљане мере Владе. Резултати су, с једне стране, високи трошкови рада и прекомерна запосленост у јавном сектору, али и низак ниво јавних услуга и структурне диспропорције (мањак квалитетних људи на потребним пословима). Новим анализама и закључцима ресорног министарства даје се подстицај да се императиву штедње (смањење трошкова рада) придружи изградња ефикаснијег јавног сектора и сматрамо да је овакав приступ исправан.

Закон (само) посредно, преко масе зарада, доприноси смањивању запослености у јавном сектору. Иако би се на основу назива могло другачије помислити, Закон о максималном броју запослених не одређује број запослених нити критеријуме за утврђивање оптималне запослености у јавном сектору (изузимајући сегмент локалне

самоуправе, о чему ће бити речи). Максимални број запослених одређен је посредно и произлази из буџетиране годишње масе зарада. Влада, на предлог министарстава, одређује највећи дозвољени број запослених у органима јавног сектора. При томе, кључни критеријум је да се исплаћене зараде за тако утврђени број запослених морају уклопити у годишњи буџетски план, и у овој и у наредним годинама. Пошто републички и локални буџети предвиђају (према Фискалној стратегији и аранжману са ММФ-ом) изражено смањење масе зарада до 2017. (није оствариво природним одливом), произлази да ће бити неопходно да државни органи смањују број запослених у овом трогодишњем периоду. Посматрано само из овог угла, Закон и није неопходан, с обзиром на то да буџетске апропријације по дефиницији ограничавају масу зарада и усмеравају буџетске кориснике ка томе да број запослених прилагоде расположивим средствима.

С обзиром на посредан карактер, Закон о максималном броју запослених усмерен је ка штедњи, а мање ка реформи државне управе. Дух Закона је да се делови јавног сектора уклопе у фонд зарада у периоду фискалне консолидације. Циљано смањивање броја запослених у различитим деловима јавног сектора остаје да се предвиди другим Владиным плановима и активностима. Оно што би се могло подвести под реформски капацитет Закона о максималном броју запослених јесте могућност да се оконча мера „замрзавања запошљавања“ у јавном сектору – државни органи ће моћи да, унутар одређених максималног броја запослених и припадајућег фонда зарада, мењају структуру запослености. То ће значити отпуштања, али и могућност запошљавања потребних кадрова. С обзиром на потребу да се, уз смањење укупног броја запослених уједно, побољша структура запослености у јавном сектору овакво усмерење сматрамо оправданим.

Обухват Закона о максималном броју запослених

Закон се односи на општу државу (органе Републике, социјалних фондова и других организација чији је оснивач Република, покрајине, локалне самоуправе) и локална јавна предузећа. Од целине јавног сектора, нису обухваћена јавна републичка предузећа.

Од општег принципа да Влада одређује максималан број запослених изузети су неки делови опште државе: службе Председника Републике (одлучује Председник), службе Народне скупштине, различите независне институције одговорне Скупштини (одлучује надлежни одбор), поједини судови, НБС.

Одредба о максималном броју запослених односи се на запослене на неодређено време. Број запослених на одређено време и по уговорима не може бити већи од 10% запослених на неодређено време (изузеци: органи који имају запослених на неодређено време не могу имати више од 10 запослених на одређено, пројекти ЕУ, противградна заштита, анкетари, пројекти у култури и сл).

Органи морају да смање број запослених до краја јуна сваке године, а у 2015. два месеца након усвајања закона – ефекти закона могу се остварити од јесени ове године чиме се омогућава уклапање у буџетске оквире већ од ове године.

Смањиваће се трансфери буџета у случају прекорачења броја запослених, уз кажњавање одговорних лица.

Запослени којима престане радни однос имају право на отпремнину (за сваку годину трећина просечне плате из последња три месеца).

Закон доноси прецизне критеријуме за одређивање броја запослених у локалним самоуправама. На основу искустава најуспешнијих самоуправа у Србији (20% најрационалнијих), одређене су горње границе за број запослених, и то у зависности од броја становника локалне самоуправе. Тако се граница за број запослених на 1.000 становника креће од 9,5 (за самоуправе до 50.000 становника) до 18,5 запослених (за град Београд). Сматрамо да је сегментирани приступ локалним самоуправама оправдан и да уважава разлике које постоје између различитих управа. Имајући у виду да су предвиђене и могућности за умерено већи број запослених од стандарда (у зависности од неких карактеристика: број насељених насеља, површина, девастирана подручја, језици националних мањина, расељена и избегла лица), јасно је да узете у обзир и специфичности запослености у локалним самоуправама.

Ипак, динамика смањивања броја запослених у локалним самоуправама није прецизно одређена. С обзиром на, у појединим случајевима, велика одступања (вишак запослених) од оптималног броја, остављена је могућност да се локалне самоуправе у будућности, у недефинисаном року, приближе максималном броју запослених. Тиме је једини прецизни критеријум – онај који опредељује запосленост на нивоу локалне самоуправе – временски неодређен и оставља могућност за арбитрарну брзину прилагођавања (у пратећим документима наведен је рок од три до пет година, али тога нема у Закону). Једино ограничење остаје, као до сада, буџетски оквир за зараде у локалу. У јавним наступима из ресорног министарства могло се чути да би до краја 2015. године око 4.500 запослених у локалној самоуправи и локалним јавним предузећима требало циљано да буде отпуштено. С обзиром на то да је ова процена проистекла из детаљне анализе свих локалних самоуправа, презентовање ових анализа широј јавности повећало би кредибилитет закључака и препорука.

Једна од последица Закона је и та да би ребаланс буџета током године, *de facto*, омогућио повећање броја запослених у јавном сектору – пресудно је спречити пробијање буџетског оквира. Закон о максималном броју запослених заснива се на претпоставци да ће се број запослених сваке године прилагођавати мањем фонду зарада. Следи да би повећање планираног фонда зарада током године омогућило да се исплаћује већи број запослених него што је планирано на почетку године. Дакле, могућ је непожељан исход: да државни органи током године не отпуштају вишак запослених, а да пред крај године изврше притисак и ребалансом буџета изборе се за већи фонд зарада. Овај ризик је нарочито висок за системе с великим бројем запослених, као што су образовање, здравство, безбедност и одбрана.

Исплаћивање зарада у складу с буџетским планом остаје кључни услов штедње у јавном сектору. Претходни пример показује да ће кључно за редукцију броја запослених и смањивање расхода за зараде бити опредељење Владе да у трогодишњем периоду истраје на неопходном правцу рационализације јавног сектора. Не сме се дозволити да се током године, ребалансом буџета, одложи неопходно смањење броја запослених и масе зарада. Закон о максималном броју запослених наглашава потребу да се број запослених уклопи у планиране мере штедње, али не гарантује да ће се те намере и остварити. Зато је важно, како се не би дошло у ситуацију да зараде пробију планиране износе, да се током године прати извршење зарада и прилагођавање организација максималном броју запослених.

4.2. Први планови за рационализацију запослености

Позиционим документом коначно је покренуто разматрање средњорочног смањивања запослености, али он даје шири оквир и не може послужити као акциони план за смањивање запослености у јавном сектору. То и није била амбиција овог документа, пошто се у тексту каже да он „поставља крупни оквир и општу оцену потенцијала за повећање продуктивности запослених у држави, тј. простора за уштеде на трошковима зарада“ (на 11. страни). Ипак, документ представља добру основу за решавање очигледних вишкова у овој години и за разраду детаљних секторских анализа које би довеле до даљег смањења и промене структуре запослености у наредне две године.

Документ је значајан из неколико разлога. Њиме је учињен је први корак у планирању средњорочне реформе запослености у јавном сектору. Позиционим документом Министарства државне управе и локалне самоуправе јавности су представљени основни налази спроведених анализа у оквиру овог министарства. *Прво*, утврђен је број запослених у општој држави (јавни сектор искључујући јавна предузећа), као и структура запослености по основним функцијама. *Друго*, представљени су налази у вези са трошковима рада, како укупним тако и према различитим нивоима опште државе и функцијама. *Треће*, поређењем с другим земљама дати су резултати и циљеви којима се може тежити у процесу реформе јавног сектора. *Четврто*, указано је на простор за уштеде (смањење броја запослених) у различитим секторима, а наговештени су и могући начини реализације уштеда. Коначно, важно је и то да су методолошким напоменама и речником појмова разграничени и појашњени сви делови јавног сектора – иако се овакав приступ подразумева, до сада је било конфузије и у званичним изјавама у вези с обухватом (и бројем запослених) у јавном сектору, па је једна од последица било и то што су формирана погрешна и нереална очекивања јавности у погледу реформе и могућих уштеда у јавном сектору.

Утврђено је да је у општој држави запослено око 500.000 људи, при чему је јасно да је овај број и даље непрецизан – потребно је додатно унапредити систем обухвата броја запослених. На основу доступних канала за статистички обухват броја запослених, утврђено је да је око пола милиона људи запослено на различитим нивоима опште државе (без јавних предузећа). Као примарни извор коришћен је Регистар запослених при Управи за трезор, уз неке допунске изворе. Последњи расположиви подаци доступни су за децембар 2014. године. Поред тога што подаци нису ажурни, извесно је, с обзиром на начин обухвата у Регистру, да извештаји нису потпуни и, самим тим, прецизни. Требало би развити системско решење, како смо раније препоручивали, којим би регистар био интегрисан у буџетски процес – тако што би се адекватно централизовала/објединила исплата зарада запослених у сектору опште државе, на сличан начин како је пре десетак година обједињена исплата запослених у сектору државне администрације. У противном, постоји изражен ризик да ће се током времена смањивати обухват и квалитет информација о броју запослених које достављају корисници јавних средстава.

Методологија обухвата запослених и зарада у јавном сектору

Позициони документ Министарства државне управе и локалне самоуправе („Модерна држава – рационална држава“) анализира општу државу (Републику, локалну самоуправу, фондове социјалног осигурања и нетржишне и непрофитне институције контролисане и

финансиране од стране свих нивоа власти) и локална јавна предузећа. Републичка јавна предузећа стандардно нису део опште државе.

Обухваћени су запослени на неодређено и одређено време – њихове зараде се финансирају из буџета, док лица ангажована уговорима нису предмет анализе. Две временске тачке су децембар 2013. и децембар 2014. године.

Процењени број запослених у општој држави (без локалних јавних предузећа) у децембру 2014. износи 500.538, али за око 9.000 нису расположиви подаци о зарадама, па се подаци о зарадама односе на 491.133 запослена. Још треба додати да „запослени“ значи заправо радно место. Процењује се да је број радних места за око 5% већи од броја људи запослених у јавном сектору (што је могуће када једна особа обавља више послова у јавном сектору).

Приликом обрачуна исплаћених зарада исправно су додати расходи за зараде исплаћени из сопствених прихода.

Секторска структура запосленост показује да се резултати не могу очекивати без промена у великим ресорима државе – образовању, здравству, полицији, судству и одбрани. Образовање (око 177.000 запослених⁵³), здравство (128.500), јавни ред и мир (полиција, судство, одбрана, укупно 102.500) дају 83% укупног броја запослених у општој држави. Исти је проценат учешћа расхода за зараде у овим секторима у укупном издвајању за зараде у општој држави. Због тога рационализација државе не може да се спроведе без темељне анализе и захвата у образовању, здравству, полицији, судству. При томе, колико је важно ресоре учинити јефтинијим, толико је важно и да се додатно не угрози њихово функционисање. Из ових разлога је од пресудног значаја да се планиране активности усмерене ка посебним, секторским анализама спроведу у најкраћем могућем року (до краја ове године). Дакле, како се квалитет јавног сектора не би урушио и како би отпуштања била циљана (а не линеарна) потребне су функционалне анализе – на томе Фискални савет инсистира већ неколико година.

Укупни трошкови зарада у јавном сектору су превелики, првенствено услед високе просечне зараде. Један од налаза Позиционог документа је да су расходи за зараде, и након смањења за 10%, већи (према БДП-у) него у упоредивим земљама (нарочито одступају од нивоа у новим чланицама ЕУ). Тиме се несумњиво потврђује потреба да се у процесу фискалне консолидације ови расходи умање. При томе, процењено је да одступање проистиче више из (пре)високе просечне зараде, а мање од вишка запослених. Србија је, наиме, мало изнад пожељне границе запослених у јавном сектору на 100 становника (има 7 а требало би нешто изнад 6), док су зараде знатно веће од пожељног нивоа (однос просечне зараде и БДП-а по глави становника од 1,6 изражено је већи од готово свих нових чланица ЕУ). Овакви налази – да су основни узрок високих трошкова рада превисоке зараде, а не прекомерна запосленост – у основи се слажу с нашим ранијим анализама.⁵⁴

У документу Министарства за државну управу указано је на очигледне вишкове и ови налази могу да послуже за смањење запослености на кратак рок, али су недовољни за праву реформу. Очигледни вишкови су идентификовани на основу великих одступања релевантних величина Србије од других земаља. Велике разлике тако показују

⁵³ У циљу међународне упоредивости, у образовање је укључено и запослени у предшколским установама (око 26.000 запослених).

⁵⁴ Још у студији „Фискална консолидација“ у мају 2012, а последњи пут у документу „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину“, 30. јануар 2015.

где постоји јасан простор за уштеде на краatak рок. Поређењем броја запослених у Србији и упоредивим државама, процењено је да вишак постоји у здравству (немедицинско особље), правосуђу, сектору унутрашњих послова, социјалним фондовима (ПИО, НСЗ и РФЗО). Простор за уштеде од смањења расхода за зараде – уколико би се као стандард посматрао просек у новим чланицама ЕУ – највећи је, према анализи Министарства, у здравству, полицији, одбрани и правосуђу. Ови закључци пропраћени су смерницама око пожељног правца промена. Тако се за образовање наводи да је могуће спајање школа или одељења, у здравству развој приватног сектора, али су то више напомене које указују на потребу да се поједини сектори реформишу него што су предлози који представљају заокружен концепт. Јасно је да се без дубинских секторских анализа (нарочито здравства и образовања) не може очекивати реформа запослености у јавном сектору и то треба да буде приоритет Владе.

Потребне су функционалне анализе и неких сектора у којим нису уочени очигледни вишкови. Реч је понајвише о образовању, за које се процењује да су трошкови рада на истом нивоу као у другим земљама. Међутим, реформа школства, укључујући рационалнију мрежу школа, могла би и у овој области да дâ ефекте. Дакле, Позициони документ јесте полазна основа, али не представља крај анализа потребних за конкретне мере. Поред декларативног залагања за даље функционалне анализе, документ не предвиђа конкретну динамику израде и примене мере, што може да резултира даљим одлагањима и, следствено, изостанку потребних ефеката у процесу консолидације.

Јавности нису доступне све спроведене анализе, па је могуће да ће неки резултати бити познати након што Влада донесе одлуку о правцима рационализације јавног сектора. Позициони документ проистиче из анализа Министарства за државну управу и локалну самоуправу. У тексту се помињу неки додатни извори, као што је „Програм оптимизације јавне управе“ (урађен у истом министарству), али они нису доступни јавности. Могуће је, дакле, да постоје додатне анализе и прецизнији резултати које би Влада морала да искористи у процесу рационализације. Без тих додатних извора, резултати у Позиционом документу су општи и представљени су опрезно (нема процена о вишку запослених по секторима, само о могућим уштедама у односу на БДП), а конкретније препоруке и мере морају, по свој прилици, да сачекају одлуку Владе. Опрезност у ставовима у Позиционом документу види се и из релативизације неких чврстих резултата. На пример, каже се да смањење запослених у полицији не може да се очекује пре „потпуне стабилизације региона“ или да смањење запослених у одбрани „може да смањи капацитет деловања и захтева промену доктрине“. С обзиром на императив сређивања јавног сектора, не смеју се проналазити изговори за одржавање непромењеног стања. Биће неопходно да се министарства усагласе и подрже процес смањивања броја запослених, а, с обзиром на то да је реч о осетљивом процесу, приступ мора да буде принципијелан – одређени сектори ће морати да поднесу већи терет прилагођавања. У том светлу, актуелни напори могу да се посматрају двојачко. Из једног угла, добро је да су (одређене) анализе спроведене, али, из другог угла, још увек се не виде конкретне мере, процењени ефекти и опредељење за оперативно спровођење реформских процеса.

У 2015. години могућа су и потребна отпуштања евидентних вишкова, док је за рационализацију у следеће две године потребно у другој половини 2015. изградити секторске анализе. Сложеност процеса рационализације не треба да одврати Владу од смањења броја запослених у овој години – у јавности су се чули планови о броју од око 9.000 и то је смањење који би обезбедило потребне уштеде у овој години и, што је важније, представљало би добру основу за штедњу у следећој години. Половина овог броја идентификована је у локалној самоуправи и локалним јавним предузећима, а половина у

„извршној власти“ – избегнуто је да се прецизније одреди у којим то деловима јавног сектора треба да дође до отпуштања (да ли су то сектори који су означени као они у којима има очигледних вишкова: здравство, полиција, судство?), што довољно говори о томе да Влада тек треба током лета да усагласи приступ и у наставку године спроведе неопходне мере.

Комплексна реформа запослености у јавном сектору подразумева и усвајање платних разреда уз укидање многобројних коефицијената. Како је описано, за сада су представљени оквири за смањење броја запослених у јавном сектору, али не и за реформу система зарада. Наиме, поменути документ („Модерна држава – рационална држава“) препознати су недостаци и потребе јавног сектора само у области броја и структуре запослених. Најављује се да ће се Законом о платама и другим примањима у јавној управи уредити и област зарада у јавном сектору – та регулатива је предвиђена и аранжманом са ММФ-ом (планирано је да се усвоји до јуна а имплементира од октобра ове године; ваља је очекивати, како је најављено, у другој половини 2015). Од Закона о платама не треба, како туђа искуства показују, очекивати веће буџетске уштеде (треба водити рачуна да се нове зараде уклопе у планирани фонд зарада), већ правилније вредновање рада у јавном сектору.

5. ПРОЦЕС РЕФОРМИ У ДРЖАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

Државна и јавна предузећа представљају изражену претњу по одрживост јавних финансија Србије. Укупан негативан ефекат на јавне финансије растао је у претходним годинама – процењујемо да су државна предузећа по свим основама стварала годишњи фискални трошак до 2012. од око 2% БДП-а, да би у 2013. и 2014. ефекти нарасли на око 3% БДП-а (око 1 млрд евра).⁵⁵ У овај ефекат су укључене субвенције, активирани гаранције и неплаћени порези и доприноси – све што је представљало оптерећење за буџет државе. Ови расходи се вероватно нису могли потпуно избећи (на пример, субвенције Железници), али су могли бити знатно мањи и опадајући, да је држава раније отпочела решавање суштинских и нагомиланих проблема у њиховом пословању. У последњих неколико година главни извор раста расхода за предузећа у државном власништву јесу активирани гаранције, а међу њима гаранције које је држава издала Србијагасу.

Величина проблема и неопходна решења већ су позната и представљају битан део аранжмана са ММФ-ом. Успех целокупног програма фискалне консолидације пресудно зависи од доследног спровођења планова за пословно и финансијско реструктурирање највећих јавних предузећа, који пак умногоме зависи и од завршетка процеса приватизације предузећа из портфолија Агенције за приватизацију. Плановима за оздрављење највећих јавних предузећа (ЕПС, Србијагас и Железнице Србије) начелно се предвиђа синхронизовано спровођење организационих промена (консолидовање и раздвајање предузећа), као и мере за повећање прихода (довођење цена на економски ниво и побољшање наплате) и смањење расхода (рационализација запослености и осталих текућих расхода). Такође, завршетак процеса приватизације (дуг више од деценију) за 526 предузећа вишеструко је значајан за јавне финансије и привреду, а посебно за оздрављење највећих јавних предузећа. Наду да ће се проблеми јавних и државних предузећа решити, макар и са одређеним кашњењем, улива чињеница да је њихово решавање један од главних стубова на којима почива аранжман са ММФ-ом, а стручну подршку у овом процесу, поред ММФ-а, обезбеђују и Светска банка и *EBRD*. Битан део аранжмана са ММФ-ом представља и увођење принципа „чврстог буџетског ограничења“ у пословање ових предузећа. Држава се и формално обавезала да више неће давати нове субвенције, издавати гаранције за кредите за ликвидност, али и да неће толерисати стварање доцњи између државних ентитета, самим тим и предузећа.⁵⁶

И поред опредељења да се укине даља државна подршка, непосредан фискални трошак предузећа у државном власништву износиће око 0,7 млрд евра (2,1% БДП-а) у 2015. години. То је последица нагомиланих проблема и већ преузетих обавеза државе на

⁵⁵ За процену ефеката у 2010. и 2011. годину видети више у студији „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016“, поглавље 8. (Реформа државних и друштвених предузећа), а за 2012-2014. у анализи Фискалног савета: „Анализа пословања предузећа у државном власништву – Фискални аспект“, јул 2014. године.

⁵⁶ Постоје индиције да би измене Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама (које аранжман са ММФ-ом предвиђа, али не прецизира) могле да предвиде да у случају неизмирења доспелих обавеза државних ентитета (предузећа), како према приватним, тако и према осталим државним повериоцима, оне буде плаћене из буџета. Оно што се аранжманом предвиђа јесте проширење обухвата Закона на ентитете у јавном сектору, као и примену измењених законских решења од 1. јануара 2016. године. Уколико би се усвојила измена на основу које би се доцње у плаћању између предузећа у државном власништву измиривале из буџета, то би донело и одређене ризике – могуће је да би се на овај начин умањио подстицај за благовремено измиревање обавеза предузећа, што би донело превелике фискалне трошкове.

основу ранијих дугова предузећа у државном власништву. Уколико не буде непланираних буџетских издвајања, „цена“ коју држава плаћа за неуспешно пословање предузећа у свом власништву могла би бити нешто мања у 2015. у односу на 2014. годину. Активирани гаранције (око 40 млрд динара, заједно са ЈАТ-ом) и директне субвенције (око 23 млрд динара⁵⁷) и у 2015. године представљају најзначајније категорије ових расхода. Овим расходима потребно је придодати и „небуџетске субвенције“, односно позајмице Фонда за развој (око 16 млрд динара) са наменом да се поједина предузећа одрже у животу и 2015. године.⁵⁸ Додатни расходи у 2015. години настаће и услед исплата отпремнина запосленима у предузећима чији се статус решава кроз процес приватизације. За ову намену је буџетом опредељено кроз Транзициони фонд 16 млрд динара. С обзиром на то да су отпремнине део процеса решавања проблема, овај трошак не сматрамо непосредним расходом државе за неуспешно пословање предузећа у државном власништву.

Фискална консолидација и оздрављење јавних финансија није могуће без решавања суштинских проблема предузећа у државном власништву. Професионално, политички и социјално најтежи део фискалне консолидације јесу реформе највећих јавних предузећа и решавање статуса неуспешних предузећа у процесу приватизације. Фискални трошак предузећа у 2015. години (око 700 млн евра) за 50% је већи од буџетских уштеда остварених смањивањем плата у јавном сектору и пензија (око 450 млн евра). Сви напори државе да рационализује текуће расходе буџета и побољша наплату пореских прихода могли би бити узалудни уколико се у најкраћем року не крене са решавањем суштинских проблема у државним предузећима.

Због посебног значаја за јавне финансије у наставку текста детаљније се бавимо проблемима у пословању три највећа јавна предузећа (ЕПС, Србијагас и Железнице Србије), као и предузећима у процесу приватизације која се налазе у портфолију Агенције за приватизацију.

5.1. Јавна предузећа

5.1.1. ЕПС

Због своје величине и лошег пословања, Електропривреда Србије тренутно представља најопаснији фискални ризик. Финансијско стање ЕПС-а, из године у годину, све се више погоршава. Иако до сада није било директних фискалних трошкова због лошег пословања овог предузећа, растућа потреба за кредитима за ликвидност више је него алармантна и није искључено да држава у будућности преузме отплату гарантованог дуга ЕПС-а. Укупан дуг ЕПС-а износи око 1 млрд евра, од чега држава гарантује за око 200 млн, али би тај износ могао да настави да расте.⁵⁹ Узимајући у обзир да је ЕПС највеће предузеће

⁵⁷ Субвенције Железницама Србије, Ресавици и ГСП-у.

⁵⁸ Децембра прошле године искоришћена је последња прилика пре потписивања аранжмана са ММФ-ом да се, пре свега Железари (око 13,3 млрд динара) али и другим предузећима у процесу приватизације, одобре додатна средства без којих вероватно не би могла опстати. Иако су ова средства одобрена пред сам крај прошле године она суштински представљају расход 2015. године.

⁵⁹ Иако је вредност кредита за које држава гарантује релативно мала у односу на негарантовани дуг ЕПС-а, уколико би ово предузеће запало у проблеме са отплатом дуга, може се догодити да држава преузме отплату и оних кредита за које првобитно није гарантовала.

у државном власништву (са око три пута већим пословним приходима од Србијасега и преко десет пута више запослених), буџет Републике без сумње не би могао да поднесе терет његових губитака и гарантованих кредита. У својој последњој студији о пословању предузећа у државном власништву⁶⁰, Фискални савет изложио је пет основних проблема у пословању ЕПС-а: 1) неекономски ниска цена електричне енергије, 2) превелики број запослених, 3) слаба наплата потраживања, 4) знатни губици на дистрибутивној мрежи и 5) организационе слабости. Споразумом са ММФ-ом договорена је израда програма финансијског реструктурирања ЕПС-а, који ће се, извесно, бавити наведеним проблемима, и који би требало да буде услов за прихватање прве ревизије аранжмана са ММФ-ом. Иако овај програм није јавни документ и Фискални савет у њега није имао увид, овде скрећемо пажњу на тренутно стање у погледу пет поменутих проблема, као и на неке конкретне мере које би, по нашем мишљењу, било потребно предузети за њихово решавање. Важно је, такође, рећи да је за спровођење финансијског реструктурирања ЕПС-а у Закону о буџету за 2015. годину предвиђено издавање државне гаранције за кредит од 200 млн евра од Европске банке за обнову и развој.

Најављено повећање цене струје од 12% није довољно за унапређење перформанси ЕПС-а. Цена електричне енергије у Србији годинама је најнижа у читавој Европи. Босна и Херцеговина, која је у том погледу рангирана као претпоследња држава у Европи, има за 35% вишу цену струје него Србија.⁶¹ Док су у нашој земљи цене за потрошаче на средњем и високом напону претходне године либерализоване, цена за групу потрошача на ниском напону (преко 60%, претежно домаћинства), остала је алат спровођења социјалне политике – непромењена и неоправдано ниска. Из тога произлазе две неповољне последице. Најпре, оваква цена није ни приближно довољна за успешно функционисање ЕПС-а и један је од разлога због којих ово предузеће бележи губитке. Истовремено, ниска цена стимулише домаћинства на нерационално високу потрошњу електричне енергије. Стога је Фискални савет проценио да је неопходно да се цена струје, већ у кратком року, повећа за 15%. Ово повећање представљало би први корак у средњорочном приближавању цене тржишној, па би се ради даљег унапређења перформанси ЕПС-а цена касније још повећавала. Међутим, најављено повећање цене од 1. августа износи тек 12%, од чега ће ЕПС-у припасти само 4,5%, док ће се преосталих 7,5% слити у републички буџет кроз пораст акције. Оваква структура повећања цене ни приближно не доноси довољан пораст прихода ЕПС-у и ново повећање цене убрзо ће бити неопходно. Наглашавамо да ће мање поскупљење струје, које се при том буде све даље одлагало, водити даљем гомилању губитака ЕПС-а.

У претходних годину дана није урађено много по питању решавања вишка запослених, а постоје притисци да се укупан број запослених ускоро чак и повећа. У ЕПС-у је запослено око 38.000 радника, укључујући и око 4.500 запослених на Косову и Метохији (укупно 15% свих запослених у предузећима у државном власништву), а трошкови зарада запослених чине приближно трећину укупних пословних расхода предузећа. Фискални савет је пре годину дана наглашавао да је оволики број радника превисок, нарочито узимајући у обзир висину њихових плата и различитих додатака на зараду, те да једна од неопходних мера за оздрављење ЕПС-а мора бити рационализација броја запослених. Наше тадашње анализе, као и неке новије, указују да је 5.000–10.000 запослених сувишно. Осим тога, неопходно је решити питање броја запослених на КиМ,

⁶⁰ „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект”, Фискални савет, 31. јул 2014. године.

⁶¹ „Извештај о раду Агенције за енергетику за 2014. годину.”

које траје већ 15 година и где расходи за зараде чак расту (уместо да се смањују због одласка у пензију, промене посла и сл), иако је Одлуком Уставног суда⁶² систем обрачуна плата и накнада проглашен неуставним. С друге стране, не само да у протеклих годину дана није спроведена рационализација броја запослених,⁶³ већ постоје индиције да би се њихов број убрзо могао и повећати. Наиме, раније су из система ЕПС-а издвојена поједина предузећа помоћне делатности, која су у том моменту имала око 7.000 запослених, а од недавно постоје информације да би се та предузећа могла поново припојити ЕПС-у. Међутим, број запослених у овим предузећима у међувремену је неоправдано порастао на око 10.000. Притом, ради се о неуспешним предузећима чији би губици додатно оптеретили пословање ЕПС-а. Фискални савет се оштро противи било каквом повећању броја запослених у ЕПС-у и сматра да се ни у ком случају не би смело дозволити припајање раније издвојених предузећа.

Приликом спровођења рационализације запослених, исплату отпремнина треба ограничити по узору на предузећа у приватизацији. Предстојећи процес рационализације броја запослених за ЕПС ће свакако подразумевати и трошкове исплате отпремнина радницима који се испоставе као сувишни. Уколико би основа за исплату отпремнина радницима ЕПС-а била просечна зарада, њихове отпремнине по години радног стажа износиле би чак и 800 евра, док је, с друге стране, за раднике предузећа у процесу приватизације планиран износ од 200 евра. Укупни трошкови отпремнина за раднике ЕПС-а могли би, на тај начин, лако да премаше 100 млн евра, што би било упоредиво с укупно буџетираним износом отпремнина за раднике читаве групе предузећа у приватизацији (16 млрд динара или приближно 130 млн евра). Стога, предлагемо да се исплата отпремнина радницима ЕПС-а (па и других јавних предузећа која буду смањивала број запослених) врши у складу са Одлуком Владе која се односи на отпремнине за запослене у предузећима у приватизацији.⁶⁴ Иако ће ЕПС сносити трошкове отпремнина својих радника, треба имати у виду да се губици у пословању овог предузећа покривају задуживањем иза којег директно (гаранцијама) или имплицитно (кроз могућност да се преузме и негарантовани дуг) стоји републички буџет.

Проблем недовољне наплате потраживања ЕПС-а може се умањити решавањем судбине предузећа у реструктурирању. Осим ниске цене електричне енергије, озбиљан проблем на приходној страни ЕПС-а јесте то што су потраживања за испоручену електричну енергију делом ненаплатива. У просеку се годишње не наплати око 10% укупне испоруке, што је за предузеће са приходима од око 200 млрд динара недопустиво много. Слабу наплату потраживања узрокују проблеми хетерогене природе, а један од њих, посебно значајан и велики, односи се на групу предузећа у државном власништву која није благовремено измиривала своје обавезе. У тој групи, највећи дужници ЕПС-а јесу

⁶² Одлука Уставног суда ИУ, број 412/2003 од 16. априла 2010, објављена у „Службеном гласнику РС”, број 56/2010 од 10. августа 2010. године.

⁶³ До јавности долазе информације о активностима од готово маргиналног значаја, као што је смена 43 директора, мада, по свему судећи, без смањења плате.

⁶⁴ Одлука о утврђивању програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. годину, „Службени гласник РС”, бр. 9/2015. Ова одлука прописује три модела исплате отпремнина од којих запослени могу изабрати најповољнију за себе. *Прва*, отпремнине у висини од 200 евра по години радног стажа, а укупне отпремнине по раднику у износу до 8.000 евра. *Друга*, отпремнине обрачунате у складу са Законом о раду (узима се у обзир радни стаж само код последњег послодавца), с тим да се отпремнина по години стажа ограничава на 500 евра, а укупна вредност отпремнине по раднику на 8.000 евра. *Трећа*, за запослене који имају више од 15 година радног стажа, отпремнине се могу исплатити у висини од шест просечних зарада у Републици Србији.

предузећа у реструктурирању (а међу њима РТБ Бор, коме је заштита од принудне наплате потраживања продужена до јуна 2016. године), Железнице Србије и Железара Смедерево.⁶⁵ Фискални савет је раније оценио да би за поједина предузећа од посебног државног интереса (и само за њих), сврсисходније било транспарентно субвенционисати њихове обавезе за струју из буџета, него оптерећивати ЕПС. У осталим случајевима, сматрамо да би за пословање ЕПС-а најразумније било обуставити струју потрошачима који је не плаћају, иако би ово био болан социјални и политички рез. Преостала група проблема која доводи до слабе наплате електричне енергије, може се у извесној мери ублажити већом централизацијом ЕПС-а, што је процес који је ово предузеће већ отпочело.

Најављене измене Закона о РИНО⁶⁶ могле би додатно унапредити наплату ЕПС-а. Овај закон уређује рокове измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, као и између привредних субјеката. Договором са ММФ-ом предвиђено је проширивање обухвата Закона и на трансакције између ентитета у јавном сектору, укључујући ту и јавна предузећа. Осим тога, постоје најаве да би се могла увести и додатна измена Закона, којом би се прописало да се сва кашњења у плаћању између предузећа у државном власништву, настала од 1. јануара 2016. године, покривају средствима из буџета. На овај начин, у дефицит би били укључени буџетски издаци на предузећа у државном власништву, који сада свакако већ постоје, али пошто нису транспарентни, може се чинити да нису толико значајни. Сматрамо да би се доследном имплементацијом овог Закона проблем ненаплативих потраживања ЕПС-а ублажио. Међутим, измене носе и одређене ризике – могуће је да би се на овај начин умањио подстицај за благовремено измиривање обавеза предузећа, што би донело превелике фискалне трошкове.

Финансијска позиција ЕПС-а није задовољавајућа, а упркос томе предузеће уплаћује новац у буџет. Из финансијских извештаја ЕПС-а уочава се да се, из године у годину, предузеће све више задужује. Финансијске обавезе ЕПС-а на крају 2013. године износиле су око 800 млн евра (на консолидованом нивоу), а од тада се предузеће задужило за најмање 200 млн евра,⁶⁷ што указује да се стање погоршава. С друге стране, посредством Агенције за осигурање депозита, ЕПС је у априлу уплатио у буџет 7 млрд динара. Поставља се питање зашто би се уопште овакве уплате вршиле ако је јасно да се ЕПС налази у врло незавидној финансијској позицији и да је готово извесно да је у 2014. години остварио слаб финансијски резултат, као и из којих извора се уплата врши. Уз то, ЈП „Електромрежа Србије”, које формално није део ЕПС-а (није његово зависно предузеће), али јесте део електропривредног система земље, у марту је такође уплатило део добити у буџет у износу од 5 млрд динара. У контексту целокупног електропривредног система, забрањавајућа је чињеница да два предузећа, суштински повезана по карактеристикама своје делатности и која, притом, међусобно сарађују, имају тако различите перформансе – на једној страни ЕПС се суочава са озбиљним проблемима који се све више гомилају, а на другој страни ЕМС остварује добит коју уплаћује у буџет. Зато би уговоре између ова два предузећа вероватно требало преиспитати. Другим речима, требало би преиспитати да ли пословни модел на основу којег ЕМС остварује профит у било ком смислу штети пословању ЕПС-а,

⁶⁵ Подсећамо да је, у складу са договором са ММФ-ом, Железари забрањено акумулирање доцњи у плаћању.

⁶⁶ Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, Службени гласник Републике Србије, бр. 119/2012.

⁶⁷ Нове обавезе од преко 200 млн евра односе се само на кредите матичног предузећа у 2014. и 2015. години, што је податак доступан у Финансијском извештају тог предузећа за 2014. годину. Консолидовани финансијски извештај ЕПС-а за 2014. годину још увек није доступан.

односно да ли се профит ЕМС-а остварује на рачун губитака ЕПС-а. Таква анализа, међутим, превазилази делокруг Фискалног савета.

Високи губици на дистрибутивној мрежи од око 15%, могу се у наредних неколико година умањити за приближно 5 п. п. Губици електричне енергије на дистрибутивној мрежи ЕПС-а највиши су у Европи. Ови губици настају из два основна разлога. Услед коришћења застарелих бројила и крађа губи се 5% електричне енергије. Преосталих 10% губитака последица је техничких проблема због којих до потрошача стигне мање струје него што се из ЕПС-а испоручи. Под техничким проблемима подразумевамо преваходно велику испоруку струје ниског напона, током чије дистрибуције се губи знатно више енергије него приликом испоруке струје средњег и високог напона, а затим и старе дистрибутивне мреже.⁶⁸ Увођењем тзв. „паметних” бројила губици који настају услед коришћења старих бројила и крађа могу се готово у потпуности елиминисати, што би знатно повећало приходе ЕПС-а. Из тог разлога, још 2010. године ЕПС-у су за набавку „паметних” бројила одобрени кредити Европске инвестиционе банке и Европске банке за обнову и развој у вредности од по 40 млн евра (укупно 80 млн евра), међутим, због више неуспешних тендера, набавка још увек није спроведена.⁶⁹ Програм финансијског реструктурирања ЕПС-а требало би да изложи јасан план увођења нових бројила, уз прецизно одређивање броја потребних бројила, дефинисање временског рока за завршетак набавке и инсталирање нових бројила, као и процену уштеда које ће се на овај начин остварити.

5.1.2. Србијагас

Највећи губиташ међу предузећима у државном власништву јесте Србијагас. Од укупних буџетских трошкова за предузећа у државном власништву, највећи део (приближно једна четвртина) односи се искључиво на Србијагас – само у 2014. години из буџета је било плаћено око 230 млн евра за активирани гаранције и директне субвенције за ликвидност. Кумулативно посматрано, закључно са 2014. годином, укупне издате државне гаранције и плаћене субвенције за Србијагас износе приближно 980 млн евра. Велика државна помоћ коју је ово предузеће добило била је потребна за покривање губитака у пословању. Губици су настали првенствено испоручивањем гаса несолвентним државним предузећима која гас нису плаћала.⁷⁰ Највеће обавезе према Србијагасу имају предузећа петрохемијског комплекса (Петрохемија, Азотара и МСК) и Железара Смедерево. Како договор са ММФ-ом забрањује издавање нових државних гаранција, које су одржавале пословање Србијагаса, проблеми ненаплативих потраживања морају се решавати хитно. Ово јесу највећи, али не и сви проблеми Србијагаса. Наиме, Србијагас се суочава и са проблемима стратешке природе. Прецизније, овом предузећу предстоји изазов промене организационе структуре, у складу са захтевима Европске енергетске заједнице, чији је Србија члан. Такође, измењене околности на тржишту гаса (одустајање од изградње Јужног

⁶⁸ За разлику од земаља ЕУ где се око 60% електричне енергије испоручује привреди, која користи струју средњег и високог напона, у нашој земљи се око 60% испоруке односи на струју ниског напона коју користе домаћинства, где су губици током дистрибуције знатно већи.

⁶⁹ Кредит Европске инвестиционе банке није повучен, а 30. јуна 2015. године рок за повлачење кредита истиче. Из кредита Европске банке за обнову и развој повучено је свега 1,6 млн евра, а рок за повлачење овог кредита истиче 2. септембра 2016. године.

⁷⁰ Подаци пре 2015. године показују да се у просеку чак 40% испорученог гаса не наплати.

тока) захтевају израду нове дугорочне стратегије која ће дефинисати будуће пословање предузећа.

Предузећа која раније нису плаћала гас почела су да измирују своје обавезе у 2015. години, али проблем ненаплативих потраживања је само привремено решен. Пад цена нафте и гаса на светском тржишту омогућио је предузећима петрохемијског комплекса да имају довољно средстава за измиривање обавеза према Србијагасу у 2015. години. Нафту и гас ова предузећа користе као сировине у својој производњи, а цене њихових финалних производа нису опале толико колико су опале цене сировина, што им је омогућило да своје обавезе редовно плаћају. Оваква ситуација тренутно јесте повољна, међутим, није дугорочно одржива. Повољни услови на тржишту могу бити само привремени и никако не могу трајно решити проблем пословања предузећа петрохемијског комплекса, па тиме и лоше наплате Србијагаса. Иако је Влада најавила да ће проблем предузећа петрохемијског комплекса бити решен почетком године (што би подразумевало приватизацију или чак стечај),⁷¹ тржишне околности обезбедиле су дужи временски рок за решавање овог питања.⁷² Поред петрохемијских предузећа, Железара Смедерево је, због новог модела пословања (новог менаџмента), такође почела благовремено да измирује обавезе према Србијагасу, али треба напоменути да је ово предузеће добило кредит од Фонда за развој у децембру 2014. године у износу од 13 млрд динара, као и да су услови на тржишту челика знатно повољнији од уобичајених. Наглашавамо да уколико се проблем ненаплативих потраживања не буде решио на одржив начин, Србијагас можда буде успео да преброди 2015. годину без нових гарантованих кредита, али већ од 2016. године неће моћи да послује без државне помоћи.

Очекујемо да ће новоформирана Радна група помоћи у решавању питања наплате услуга Србијагаса. Влада је недавно формирала Радну групу за решавање статуса предузећа из хемијског комплекса на челу са министром привреде. Задатак групе јесте да предложи смернице за решавање статуса Петрохемије,⁷³ Азотаре и Метанолско-сирћетног комплекса (МСК), што би, последично, побољшало степен наплативости услуга Србијагаса. Очекујемо да радна група у најкраћем могућем року изради акциони план, уз јасно дефинисане временских рокове за спровођење одређених мера, чијим би се усвајањем и доследним спровођењем проблем лоше наплате коначно решио на системски и одржив начин.

Решење проблема неплаћања не треба тражити у припајању предузећа петрохемијског комплекса Србијагасу. У прошлости су се проблеми ненаплативости услуга Србијагаса покушавали решити припајањем предузећа неплатиша. Прецизније, куповином већинског пакета акција или конверзијом потраживања у капитал, Србијагас је постао власник у бројним предузећима: Петрохемији, МСК, ГП Раду, Агроживу (чије пословање није ни у каквој вези са продајом гаса), градским топланама и др. Овакве мере нису допринеле решавању проблема Србијагаса, већ су, напротив, додатно погоршале билансе овог предузећа. Припојена предузећа и сама су неуспешна, па су њихови губици само повећали губитке Србијагаса. Да би се судбина петрохемијског комплекса коначно

⁷¹ Споразумом са ММФ-ом најављено је решавање проблема Азотаре и МСК до краја марта, а Петрохемије до краја априла, што се, међутим, није догодило.

⁷² Приметили смо, такође, да су предузећа петрохемијског комплекса крајем 2014. године добила и одређена финансијска средства из буџета, што им је додатно олакшало пословање у 2015. години. Овим је омогућено да се питање приватизације петрохемијских предузећа може решавати до краја 2015. године или чак и дуже.

⁷³ Напомињемо да је Петрохемија ушла у групу 17 стратешких предузећа за које је период заштите од принудне наплате поверилаца продужен до јуна 2016. године.

решила, важно је не прибегавати мерама које су се већ испоставиле као погрешне. Штавише, припојена предузећа која се не баве основном делатношћу Србијагаса, требало би издвојити као засебна и тако ослободити Србијагас непотребних губитака.

Уведена накнада за транспорт гаса требало би делимично да растерети државни буџет у плаћању преузетих дугова Србијагаса. У Фискалној стратегији за 2015. годину најављено је увођење транзитне накнаде за гас, као једне од мера фискалне консолидације, са циљем да се укупни државни издаци умањење. Очекује се да ће средства добијена увођењем ове накнаде износити око 60 млн евра годишње, а читав износ средстава прикупљен по том основу користиће се за отплату дела дугова Србијагаса које је преузела држава. Пре увођења транзитне накнаде, за отплату дугова Србијагаса годишње се из буџета издвајало око 200 млн евра. Накнада се наплаћује од фебруара ове године.

Србијагасу предстоји промена организационе структуре како би се ускладио са захтевима Европске енергетске заједнице. Организационо реструктурирање Србијагаса подразумевало би поделу на два потпуно засебна предузећа, од којих ће се једно бавити транспортом и складиштењем, а друго дистрибуцијом и набавком гаса. На овај начин, Србијагас би се ускладио са прописима Директиве ЕУ,⁷⁴ која налаже потпуну међусобну независност и раздвојеност предузећа која се баве поменути делатностима, у циљу веће либерализације тржишта гаса. Директива важи за чланове Европске енергетске заједнице, међу којима је и Србија, а крајњи рок за раздвајање предузећа јесте 1. јун 2016. године. Раздвајање Србијагаса на два предузећа најављује се од 2012. године, међутим то се још увек није догодило. Постојале су, наиме, различите иницијативе. Предлог Министарства енергетике био је раздвајање Србијагаса, у складу са поменутом Директивом, на два засебна предузећа (власнички принцип), док је предлог Србијагаса био да се, уколико дође до раздвајања на два предузећа, задржи одређени степен повезаности међу њима формирањем холдинг компаније која би одређивала пословну политику целине (правни принцип). Влада је у децембру 2014. године усвојила план реструктурирања Србијагаса, који, међутим, није испуњавао поменуте захтеве Европске енергетске заједнице и није могао бити спроведен, па питање одговарајуће промене организационе структуре Србијагаса још увек чека решење.

Потребно је да Србијагас дефинише дугорочну стратегију свог пословања. Одустајање од пројекта Јужни ток, на којем се базирала будућност пословања Србијагаса, као и енергетска политика земље у погледу снабдевања гасом, намеће питање диверсификације енергетских извора и дефинисања алтернативне пословне стратегије овог предузећа. У том контексту, актуелизује се пројекат изградње гасовода на релацији Ниш-Димитровград. Овај пројекат Влада је дуго најављивала као стратешки, оцењујући да би знатно допринео енергетској сигурности земље, међутим са изградњом гасовода још увек се није отпочело. Такође, приликом дефинисања нове дугорочне стратегије, упутно би било преиспитати и важеће уговоре којима је регулисан увоз гаса. Неке упоредне анализе показују да је увозна цена гаса за Србију прилично висока, што је несумњиво један од чинилаца који додатно отежавају пословање Србијагаса.

⁷⁴ Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC.

5.1.3. Железнице Србије

Железнице Србије добијају велику државну помоћ, али је железнички систем у незадовољавајућем стању. Годишње се за ово предузеће из републичког буџета издваја око 150 млн евра, од чега се преко 100 млн евра односи на државне субвенције, а остатак на отплату гарантованих кредита. Међутим, упркос великој државној помоћи, квалитет железничке инфраструктуре и возног парка на ниском је нивоу. Будући да инвестиције углавном изостају, а постојећи капацитети временом пропадају, стање се из године у годину погоршава. Уз све то, предузеће годишње бележи губитак у износу 4–5 млрд динара, па је спровођење реформских мера неопходно.

Железнице Србије усвојиле су план статусне промене предузећа којим би требало да се ускладе са европском праксом. Усвојени план подразумева промену организационе структуре Железница. Уместо да, као до сада, послују као једно предузеће, Железнице ће бити подељене на четири предузећа: за превоз путника, превоз робе, инфраструктуру и холдинг предузеће. Оваква организациона структура у складу је са уобичајеном европском праксом која подразумева раздвојеност транспортног предузећа од предузећа задуженог за инфраструктуру. Такође, израда плана статусне промене предузећа једна је од реформских мера коју се Влада у споразуму са ММФ-ом обавезала да ће предузети и приликом прве ревизије ММФ-а овај план је оцењен позитивно. Промена организационе структуре Железница планирана је и најављивана годинама уназад, а до краја јуна ове године поменута четири предузећа требало би и формално да почну са радом. Треба имати у виду да подела предузећа, сама по себи, неће донети уштеде од мањег броја запослених; статусном променом запослени се само прерасподељују у једно од четири предузећа. Јасно је да ће бити неопходне додатне мере реформисања и рационализације.

Иако су одређени кораци предузети, кључне мере за остваривање неопходних уштеда тек треба спровести. Основне мере које је Влада у аранжману са ММФ-ом најавила да ће спровести, ради постизања трајних уштеда, јесу смањење броја запослених, рационализација железничке мреже и смањење возног парка. Железнице Србије имају око 17.000 запослених, а годишњи расходи за запослене у просеку су били за 5 млрд динара већи од пословних прихода (без субвенција) и чинили су половину укупних пословних расхода. Према неким анализама, више од трећине радника је сувишно. Осим тога, будући да поједине линије користи изузетно мали број путника, те су зато и веома непрофитабилне, постоји простор да се додатне уштеде остваре смањењем железничке мреже за преко 10%. Трошкови предузећа смањили би се и искључивањем из употребе сувише старих и неупотребљивих локомотива и вагона, који ипак захтевају трошкове одржавања.⁷⁵ Поред наведених најважнијих мера, најављено је и увођење таксе за коришћене инфраструктуре до краја 2015. године. Такође, Фискални савет је раније оценио да би укидање повластица и корекција тарифских зона могли донети додатно повећање прихода, које би за Железницу било од значаја.

Железнице Србије усвојиле су план уштеда за ову годину које би требало да им омогуће пословање уз нешто смањени износ субвенција. Исплаћене субвенције Железницама Србије у 2014. години износиле су 13,2 млрд динара, а ове године планирано је њихово смањење на 11,8 млрд динара. Пад прихода по основу овог смањења субвенција

⁷⁵ Највећи број возила стар је преко 30 година.

Железнице намеравају да надокнаде остваривањем уштеда на расходној страни. Усвојени план уштеда предвиђа смањење трошкова предузећа за око 2 млрд динара, највећим делом услед природног одлива запослених (тј. смањених расхода за запослене), а делом и услед смањених различитих оперативних трошкова. План реорганизације и трансформације предузећа, који не може бити ефикасан без знатнијег отпуштања, треба да створи оквир за здраве и израженије уштеде на средњи рок.

Планира се потпуно укидање субвенција за предузеће за превоз робе од 2018. године. Узимајући у обзир да су, међу свим предузећима у државном власништву, Железнице Србије тренутно највећи прималац државних субвенција, овакав план прилично је амбициозан. Ипак, у споразуму са ММФ-ом предвиђено је да од почетка 2018. године предузеће за превоз робе послује на комерцијалној основи. Како би било могуће овај план спровести, доследна примена поменутих мера за постизање уштеда је неопходна.

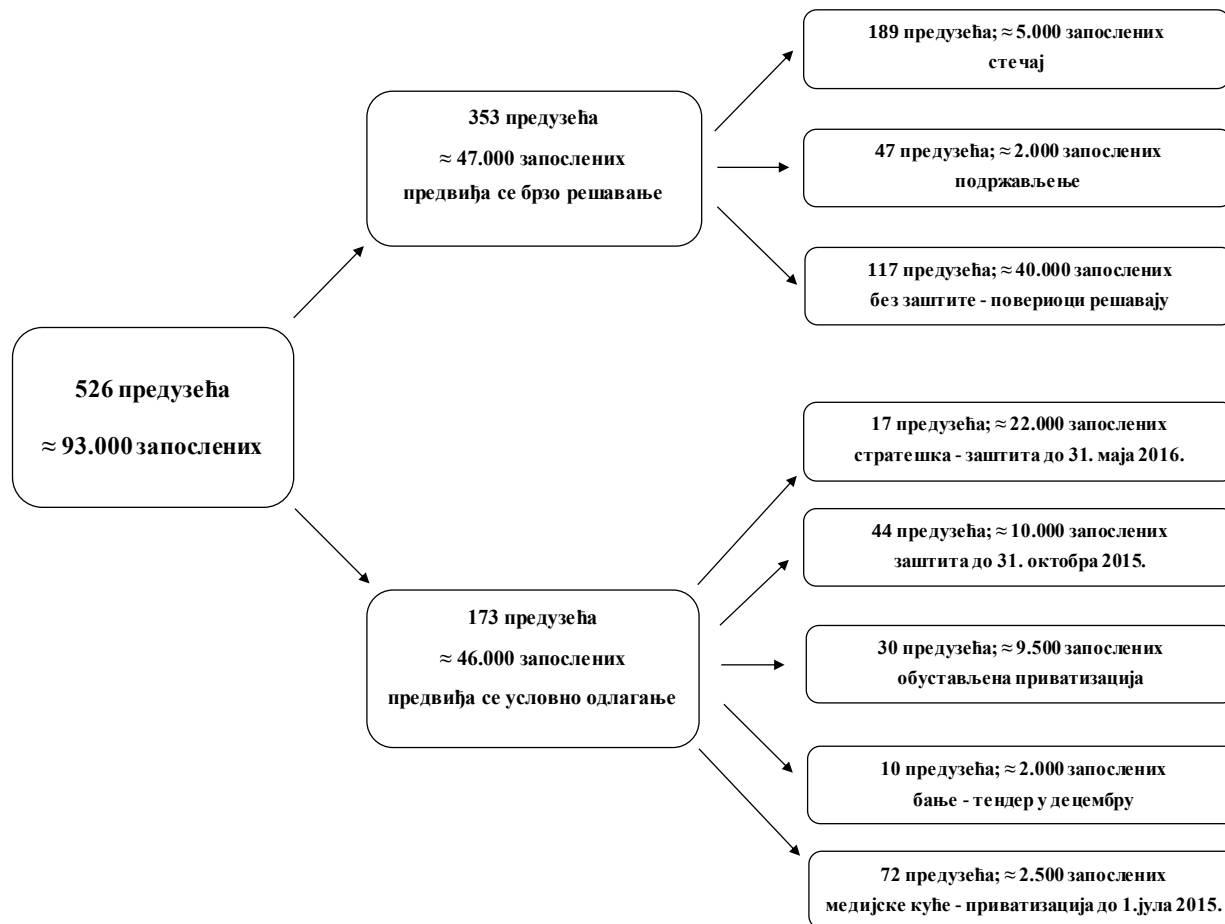
Озбиљан проблем у пословању Железница јесте неефикасност у извршењу инвестиција. Према анализи Фискалног савета, Железницама Србије одобрено је 1,2 млрд евра кредитних средстава, а процењујемо да је повучено само око 140 млн евра. Мали износ повучених средстава у поређењу са укупно одобреним средствима указује на изузетну неефикасност приликом спровођења инвестиционих пројеката. Један од примера неефикасности у пракси јесу радови на железничком Коридору 10, за које је из различитих кредита обезбеђено укупно 260 млн евра, а повучено свега око 15% средстава. Такође, годинама уназад, завршетак Жежељевог моста, најављује се као један од приоритета у области железничке инфраструктуре. Међутим, према информацијама које долазе до јавности, на овом пројекту радови су још од фебруара 2014. године у застоју, а постоје индиције да је непотпуна документација и даље главна кочница. Последњи планирани рок за завршетак овог моста јесте март 2016. године, што би, уколико се реализује, било четири године након иницијалног плана. Имајући у виду да су значајни инфраструктурни пројекти у области железница препознати (осим железничког Коридора 10 и Жежељевог моста, као значајни пројекти наводе се и пруга Београд–Панчево, Нови Сад–Стара Пазова, Београд–Бар и Београдски железнички чвор), започети и да за њих постоје одобрена средства, очекујемо да ће ново предузеће задужено за активности на инфраструктури отклонити неефикасности и унапредити квалитет читаве железничке мреже.

5.2. Предузећа у процесу приватизације

У процесу приватизације тренутно се налази 526 предузећа са око 93.000 запослених. Сходно предвиђеном року за завршетак приватизације издвајају се две основне групе предузећа. *Прву групу* чине она предузећа за која се предвиђа брзо решавање статуса (353 предузећа у којима је запослена половина укупног броја запослених, око 47.000 људи). Три су основна начина предвиђена за окончање приватизације ових предузећа: стечај, подржављење и одсуство (скидање) заштите. *Другу групу*, од 173 предузећа и преосталом половином радника (око 46.000), чине она код којих се приватизација одлаже у ограниченом року – предвиђено је пет начина за спровођење приватизације различитом динамиком. Прва два начина подразумевају *продужавање заштите* државе (рока за приватизацију) за 17 стратешких предузећа и за 44 предузећа која су спремна за продају. Трећи начин претпоставља *обустављање приватизације* код предузећа у спорним процесима. Четвртим и петим *одлаже се приватизација* бања и медијских кућа. Сумарни

приказ горе поменутих група предузећа са предвиђеним моделима и динамиком за окончање приватизације, налази се у Графикону 11.

Графикон 11. Сумарни приказ броја предузећа и запослених сходно предвиђеној динамици и начину приватизације



Извор: Приказ Фискалног савета на основу саопштења Министарства привреде

За прву групу предвиђена су три основна начина за брзо решавање статуса 353 предузећа и половине радника (око 47.000), и то кроз стечај, подржављење и одсуство заштите. *Покретање стечаја у 189 предузећа*, у којима се пословна активност не обавља већ годинама, за исход има само формализовање губитка посла за око 5.000 радника. Додатно, држава је проценила да постоји потреба задржавања у државном сектору – *подржављења 47 предузећа* и око 2.000 радника. Иако исход приватизације ове групе предузећа није продаја или стечај, одлуком државе утврђен је њихов коначан статус. Велики допринос завршетку приватизације је и одлука државе да остави *без заштите 117 предузећа* са око 40.000 радника, од којих се 74 већ налазило у том статусу (око 30.000 радника), док је заштита скинута за 43 предузећа (око 10.000 радника). Овом одлуком отвара се простор за примену више законских основа по којима би ова предузећа могла отићи у стечај до краја 2015. године, уколико се не продају до тада.

Покретање стечаја у 189 предузећа (5.000 запослених) први је добар корак ка завршетку процеса приватизације. Предузећа из ове групе већ дуги низ година немају пословну активност, те се покретањем стечаја заправо само формализовао губитак посла за око 5.000 радника. Доношење одлуке о гашењу ових предузећа олакшала је и чињеница да је њих 150 запошљавало 10 и мање радника, од тога 76 уопште није ни имало запослених, а 33 свега једног радника. Иако се стечајем над овим предузећима решио статус мањег броја радника од 93.000, послата је важна порука да држава излази из предузећа без перспективе. Велики допринос окончању процеса приватизације била би доследна примена Закона о приватизацији и Закона о стечају – односно предузимање оваквих корака и код других предузећа без изгледа да преживе у тржишним условима и са нагомиланим дуговањима и проблемима.

Држава је проценила да постоји потреба да се 47 предузећа подржави, чиме је преко 2.000 радника задржано у државном сектору. Овом одлуком у надлежност локалних самоуправа прешло је 23 ветеринарске станице и око 400 запослених. Додатно, јавним предузећима Србијаводе и Војводиनावоде припојено је 24 водопривредна предузећа са око 1.700 радника. Последња одлука образложена је значајем ових предузећа за функционисање водоодбрамбеног система, нарочито након прошлогодишњих поплава. Овакве одлуке у малом броју случајева можда и јесу оправдане али подржављење не може да буде модел за решавање статуса великог броја предузећа.

Велики допринос окончању процеса приватизације јесте одлука државе да остави без заштите 117 предузећа, са значајним бројем запослених, од око 40.000. У овој групи предузећа налазе се 74 која до сада нису била под (формалном) заштитом државе и 43 предузећа која су до 31. маја 2015. била у статусу реструктурирања (под заштитом). Делатност предузећа из ове групе је широког спектра, од производње намештаја, трактора, мотора, хемијских производа, па до пивара, винограда, пољопривредних комбината и др. У групи предузећа која су до сада опстајала и без формалне заштите државе, запослено је мање од 30.000 радника, а најзначајнија су: Симпо, Азотара, МСК, СП Ластва, Београдски сајам и др. У предузећима над којима је укинута заштита запослено је преко 10.000 радника, а најзначајнија међу њима су: ИМК 14. октобар, ИМТ, ИМР, БИП, Јагодинска пивара, Борели, Вршачки виногради, ПИК Земун, Енергетика, Желвоз, Јавор, Петар Драпшин, Шамот, МК рудник и др. Непосредним увидом у групу предузећа са којих је скинута заштита делује да доминирају издвојени делови некадашњих великих система из сектора производње машина, моторних возила и сл. Стога је потребно да се кроз приватизацију нађу нови власници који би покренули инвестиционе циклусе, неопходне за опстанак на тржишту.

Скидање заштите државе у првом кораку отвара могућност покретања принудне наплате (блокаде рачуна), а у другом кораку и стечаја предузећа. Скидање државне заштите отвара простор за покретања принудне наплате од стране приватних и државних поверилаца. Такав исход би, за 43 предузећа која су била у реструктурирању, готово извесно водио ка блокади рачуна и целокупног пословања. Ова група предузећа је већ годинама несолвентна и практично је опстајала управо захваљујући донедавној заштити. Мали број њих је ликвидан, те ће покретање принудне наплате за највећи број њих значити и блокаду рачуна, будући да немају довољно (или уопште) ликвидних средстава. Последично, она би могла да уђу у безизлазну ситуацију, будући да блокада траје докле год се не исплате сви повериоци који су покренули наплату. С друге стране, предузећа у блокади не могу да исплаћују плате и обавезе за услуге и инпуте неопходне за пословну активност (која уколико је до тада и постојала, сада се практично гаси). Овакав развој

догађаја ствара један од основа за покретање стечаја од стране поверилаца, а то је неплаћање појединачне обавезе у року дужем од 45 дана.⁷⁶

До сада ни држава ни приватни повериоци нису користили расположиве механизме за принудну наплату потраживања. Група предузећа која је до сада опстајала и без државне заштите, њих 74, чини се да је успевала да превазиђе проблеме неликвидности, иако је несолвентна (неликвидна у дужем року). Један од могућих разлога је и перцепција приватних поверилаца да би кроз договор о отплати дуга наплатили већи део својих потраживања, него кроз покретање принудне наплате и последичну блокаду целокупног пословања. У прилог оваквом развоју догађаја иде и то што поједина предузећа тренутно имају одређену пословну активност у комерцијалним делатностима, те немају већих потешкоћа у пласирању својих производа и услуга. Последично, она бржом динамиком долазе до ликвидних средстава из којих могу да исплаћују један (мањи) део својих обавеза. Додатно, и држава је овим предузећима углавном толерисала неплаћање обавеза за порезе, доприносе, разне јавне приходе и услуге и сл. Дакле, само скидање заштите није потпуна гаранција да ће се статус ове групе предузећа решити.

Одлуку скидања заштите тумачимо као јасну намеру Владе да до краја 2015. године реши статус 117 предузећа, за шта постоје и законом прописани механизми. Иако повериоци до сада нису увек користили правно расположиве механизме за намирење својих потраживања, изгледа да постоји одлучна намера државе да реши статус ових предузећа. Стога је проналажење купаца најкасније до краја године неопходно, иначе се у супротном отвара неколико законских основа за покретање стечаја. Пореска управа је већ почела са принудном наплатом потраживања над предузећима која су до сада била под заштитом (пример Јагодинске пиваре). Додатно, Закон о приватизацији предвиђа да, уколико се предузећа са већинским друштвеним власништвом не продају до краја 2015. године, над њима буде покренут стечај.⁷⁷ Такође, правни основ за покретање стечаја од стране Агенције, ако то не учине повериоци, јесте непостојање: пословне активности у периоду дужем од шест месеци (извесно када наступи блокада), заинтересованих купаца или предложеног модела и метода за приватизацију. Додатно, Агенцији, као и повериоцима, на располагању стоје и сви правни основи за покретање стечаја из Закона о стечају, а то су: неизмирење појединачних обавеза у периоду дужем од 45 дана, неизмиревање ни једне обавезе у периоду дужем од 30 дана, презадуженост предузећа и др.⁷⁸ Овакав развој догађаја изискује или брзо налажење купаца (најкасније до краја године) или окончање судбине ових предузећа кроз одлазак у стечај.

Држава би требало да се уздржи од (већ виђених) половичних решења (подржављења), којима се заобилази извесна блокада и стечај предузећа. Постоје примери када је држава избегавала блокаду предузећа кроз конвертовање својих потраживања у капитал – прошле године у случају Симпа. Још током 2013. године, Пореска управа блокирала је Симпо за неизмирене ПИО доприносе који су достигли износ од готово 6 млрд динара. Након вишемесечних преговора, држава је, да би се одблокирало пословање предузећа и поново покренула производња, прибегла подржављењу. Ове интервенције, иако на први поглед могу деловати као рачуноводствене трансакције, имају далекусежне негативне последице. Њиховом применом продужава се живот нерентабилних предузећа,

⁷⁶ "Службени гласник РС", бр. 83/2014 и 46/2015, члан 11.

⁷⁷ "Службени гласник РС", бр. 83/2014 и 46/2015, члан 6 и члан 80.

⁷⁸ "Службени гласник РС", бр. 104/2009, 99/2011 – др. закон, 71/2012 – одлука УС и 83/2014, члан 11.

која својим губицима оптерећују билансе других државних субјеката⁷⁹, стварају се идеје и притисци да се још некимa помогне на сличан начин⁸⁰, што све заједно отвара простор за нове фискалне трошкове. Стога, посебно је важно да држава остане доследна у примени законских решења и да се не удаљава од окончања приватизације, чак иако би то значило стечај за највећи број предузећа из ове групе.

За другу велику групу од 173 предузећа, с преосталом половином радника (око 46.000), предвиђено је продужење заштите и одлагање приватизације кроз пет начина. *Први* предвиђа продужавање заштите државе за 17 стратешки битних предузећа до 31. маја 2016, до када се морају наћи стратешки партнери и купци. *Други* подразумева продужавање заштите државе за 44 предузећа која су спремна за продају до 31. октобра 2015. *Трећи* се обуставља приватизација у 30 предузећа која се налазе у различитим спорним процесима (доминантно предузећа на територији КиМ). *Четврти* се предвиђа расписивање приватизације 10 бања за децембар 2015. године. *Пети* се 1. јул 2015. одређује као датум за приватизацију 72 медијске куће, при чему још увек није јасно да ли се до тада приватизација расписује или окончава.

За 17 предузећа, која је држава оценила као стратешки важна, заштита се продужава за још годину дана, услед чега ће и статус преко 22.000 запослених остати непромењен. У овој групи предузећа углавном се налазе она која запошљавају велики број радника и позиционирана су у неразвијеним регионима.⁸¹ Према процени Владе гашење ових предузећа проузроковало би изражене негативне ефекте на социјалном и привредном плану (образложење Одлуке⁸²), из чега се може закључити да она практично представљају основни (али скуп) механизам за спровођење социјалне политике. „Цена“ (неизмирене обавезе) одржавања у животу ових предузећа за државу износи око 2 млрд евра (директно и индиректно), а за приватне повериоце око 700 млн евра. Пут проналажења стратешких партнера и купаца биће пун изазова и нимало лак. Чак и позитиван исход на крају може донети нове фискалне трошкове уколико држава преузме комерцијалне обавезе предузећа, као у случају бившег ЈАТ-а. С друге стране, задржавање непромењеног статуса (у случају да до продаје не дође) и после 31. маја 2016, имало би за последицу нове фискалне трошкове, који би тада могли постати и директни⁸³, што јавне финансије не би могле поднети.

⁷⁹ Постоје индиције да је Србијагас постао већински власник Азотаре, која му по различитим основама дугује преко 30 млрд динара. Уколико су ове индиције тачне, Азотара је постала још једно предузеће које ушло под окриље заштите Србијагаса (већ су ту МСК, Агрожив који чак нема никакве везе са пословима везаним за гас и др.).

⁸⁰ Слаба заинтересованост за социјални програм, могућа је индикација да предузећа (запослени) и даље полажу наде да ће им држава на неки начин помоћи. У прилог томе говори и чињеница да се до сада, за неку од понуђених опција социјалне заштите, пријавило тек око 4.300 радника из двадесет и једног предузећа.

⁸¹ То су према Одлуци Владе: ФАП, ФАМ (са четири зависна предузећа), Петрохемија, ПКБ (са четири зависна предузећа), Ресавица (са два зависна предузећа), Умсо (са 4 зависна предузећа), Трауал корпорација, Галеника (са два зависна предузећа), Политика, Икарбус, РТБ Бор група (са три зависна предузећа), Холдинг Прва петолетка (са 9 зависних предузећа), Холдинг Прва искра (са 5 зависних предузећа), ППТ-самоуправљачи, Група Застава возила (са 5 зависних предузећа), ППТ-заптивке и Холдинг Индустрија каблова Јагодина (са једним зависним предузећем). Све укупно, 56 појединачних предузећа.

⁸² Одлука о одређивању субјеката приватизације од стратешког значаја.

⁸³ Постоје индиције да би измене РИНО закона (које аранжман са ММФ-ом предвиђа, али не прецизира садржај) могле да предвиде да у случају неизмирења доспеле обавезе државних ентитета (предузећа), како према приватним, тако и према осталим државним повериоцима, оне буде плаћена се из буџета. Оно што се аранжманом предвиђа јесте проширење обухвата Закона и на ентитете јавног сектора, као и примену

Индијектни трошкови настали неодрживим пословањем ове групе предузећа огромни су и превазилазе 2,7 млрд евра. Одржавање у животу ових предузећа индијектно је коштало државу око 2 млрд евра. Захваљујући дугогодишњој заштити државе, ова предузећа нису плаћала обавезе према јавним (и другим државним) предузећима (готово 500 млн евра), порезе и доприносе (преко 200 млн евра), као и друге јавне приходе (око 150 млн евра). Додатно, одобравана су им ликвидна средства преко Фонда за развој (око 550 млн евра) и сада већ банкротираних банака (преко 100 млн евра). Дакле, два доминантна механизма државне помоћи овим предузећима била су: неплаћање обавеза другим државним предузећима (пре свега ЕПС-у и Србијагасу) и одобравање кредита (небуџетских субвенције) Фонда за развој. Први механизам има за последицу преливање знатних губитака у билансе два највећа јавна предузећа, ЕПС-а и Србијагаса. Ненаплаћена електрична енергија која је испоручивана овим предузећима превазилази износ од 150 млн евра, што је додатно погодило и онако неодрживо пословање ЕПС-а⁸⁴. Дуговања према Србијагасу превазилазе 300 млн евра, и највећим делом су настала услед покривања губитака насталих у пословању Петрохемије.⁸⁵ Преливање губитака петрохемијског комплекса на пословање Србијагаса, иницијално је представљало индијектан трошак, али се на крају превалило на буџет и кроз активирани гаранције постало директан фискални трошак.

Проналажење купаца и стратешких партнера до маја 2016. године неће бити нимало лако. У питању су предузећа са огромним нагомиланим проблемима и практично неприпремљена за пословање у тржишним условима (без заштите). Због тога ће преговори са стратешким партнерима и купцима бити тешки и пуни изазова, а посебна пажња ће бити потребна сваком предузећу појединачно. Додатно питање је да ли ће држава успети да нађе адекватне (довољно стручне) приватизационе саветнике за широк спектар делатности ових предузећа, који ће, са друге стране, бити способни да испреговарају најбоље интересе државе. Практично, решавање судбине ових предузећа умногоме би могло да личи на покушај налажења стратешког партнера за Железару Смедерево. Исход је привремено решење, од годину дана, кроз уступање управљања професионалном менаџменту, будући да стратешки партнер још увек није нађен. Железари је крајем децембра прошле године преко Фонда за развој дато 13,5 млрд динара.

Садашњи и будући фискални трошкови и користи (приходи) у највећој мери ће зависити од изабраног модела за приватизацију (стратешко партнерство или продаја). Продајом имовине или капитала држава се трајно повлачи из власништва предузећа, док налажењем стратешког партнера она и даље остаје власник у одређеном проценту. Последишно, налажење купца би са собом могло донети изражене фискалне трошкове приликом саме продаје (растеређивање предузећа преузимањем комерцијалних обавеза), а у будућности јавне приходе од пословања предузећа. С друге стране, стратешко партнерство⁸⁶, које не предвиђа излазак државе из власништва, у будућности би могло да

измењених законских решења од 1. јануара 2016. године. Такође, аранжманом се предвиђа и ограничавање директних и индијектних субвенција.

⁸⁴ Доминантно су обавезе РТБ Бора са преко 13 млрд динара.

⁸⁵ Петрохемија дугује Србијагасу преко 35 млрд динара, а Галеника око 1,5 млрд динара. Значајна дуговања према Србијагасу имају и друга предузећа, која нису на листи 17 стратешких, а то су Железара Смедерево, Азотара и др. Укупна ненаплаћена потраживања за испоручен гас износе око милијарду евра.

⁸⁶ Стратешко партнерство представља заједничко удруживање државе и инвеститора ради обезбеђења финансирања (инвестиција), повећања продуктивности и запослености, професионализације менаџмента,

ствара нека права и обавезе (приходи и расходи) из пословања предузећа, која би доминантно била повезана са буџетом. Два су основна начина за реализацију партнерства: оснивање новог предузећа или докапитализација већ постојећег. Први начин предвиђа улог државе у форми имовине (обавезе остају у старом предузећу), док стратешки партнер уноси новац, ствари или права. Са друге стране, докапитализација претпоставља улагање инвеститора у већ постојеће предузеће. Додатно, Законом се држави на располагање стављају две мере са циљем растерећења предузећа од дугова: конверзија потраживања и (условни) отпис дуга. Ове мере у случају склапања партнерства и продаје не би за исход имале нове фискалне трошкове, али би свакако произвеле одређене негативне последице.⁸⁷ Међутим, кроз саме преговоре коначни договор са партнером или купцем може предвидети и додатне мере, као што је трајно преузимање гарантованих дугова⁸⁸ али и свих комерцијалних. Прихватање државе да сервисира све до сада настале комерцијалне обавезе имало би за последицу огроман директан фискални трошак од преко 700 млн евра.

Успешна приватизација (проналажења купаца и стратешких партнера) може донети и нове фискалне трошкове, од око 700 млн евра. Дугогодишња заштита 17 стратешких предузећа од поверилаца за последицу има и нагомилана дуговања према приватним повериоцима, у износу од око 700 млн евра. Успех продаје и склапања стратешких партнерстава умногоме би могао да зависи и од спремности држава да на себе преузме сервисирање ове обавезе, будући да (сасвим разумно) нови купци и инвеститори не желе да отплаћују обавезе настале у прошлости. Такав исход могао се видети на примеру бившег ЈАТ-а, чија приватизација је буџет, само по овом основу, коштала скоро 20 млрд динара. Због тога истичемо, као посебно важно, да држава треба да уложи све напоре у преговорима како би избегла потенцијално огроман фискални трошак.

Неуспешна приватизација (непроналажење купаца и партнера) може донети нове изазове и фискалне ризике. У прошлости су се већ могли видети различити (несврсисходни) модели, којима се покушавао избећи стечај појединих предузећа. Прибегавање овим половичним решењима посебно је било изражено код предузећа са великим бројем запослених али и са исто тако великим (можда и нерешивим) проблемима у пословању – баш каква су и сва предузећа сврстана у ову групу. Један од могућих модела за (делимично) решавање проблема јесте увођење предузећа у посебан облик стечаја (унапред припремљени план реорганизације, УППР), што се тренутно покушава спровести са РТБ Бором. Овај план не подразумева гашење предузећа, већ неометано обављање пословне активности (у наредних 5-10 година), докле год предузеће измирује обавезе према договореном плану. Само усвајање УППР-а од стране суда није изложено већим препрекама – држава је по различитим основама већински поверилац, па сагласност приватних не би била ни неопходна. Оваква структура поверилаца омогућава изгласавање

стварање услова за производњу или пружање услуга крајњим корисницима, и других разлога којима се омогућава обављање делатности.

⁸⁷ Одлука Владе да сви државни повериоци морају отписати потраживања према субјекту приватизације највише би погодила пословање два највећа јавна предузећа ЕПС и Србијагас. И буџет државе би остао оштећен за преко 300 млн ненаплаћених јавних прихода по свим основама. Мера конверзије потраживања државе, у случају продаје предузећа или налажења партнера, нема негативну конотацију будући да се по овом основу остварује учешће државе у капиталу и имовини предузећа које се приватизује.

⁸⁸ Иако држава тренутно отплаћује гарантоване кредите Галенике, са побољшањем њеног пословања (које се већ назире), створили би се услови да она преузме на себе бар део отплате.

плана који би могао имати негативне последице на приватне повериоце.⁸⁹ Спровођењем оваквих решења, не само што се без сагласности приватних поверилаца могу отписивати потраживања у значајном проценту, већ се и продужава живот несолвентног предузећа. Још један модел за избегавање стечаја могао би бити и подржављење, односно припајање великим јавним предузећима. Већ су се могле чути у јавности иницијативе да се овакав модел примени на Ресавици (да се припоји ЕПС-у)⁹⁰ или Петрохемији (да се припоји Србијагасу). Напомињемо да овакве интервенције имају вишеструке негативне последице – не само да би се продужио живот непрофитабилног предузећа, већ би се преливањем њихових губитака додатно угрозило, ионако неодрживо, пословање ових јавних предузећа.⁹¹

Иницијативе пристигле из предузећа о покретању нових инвестиционих циклуса (упитне исплативости) морале би да сачекају нове купце или партнере. Држава је у прошлости финансијски подржавала (издавањем гаранција и кредитима Фонда за развој) иницијативе за различите инвестиције. Тако је, на пример, подржана изградња нове топионице РТБ Бора, која је коштала око 300 млн евра. Поред издатих гаранција (око 150 млн евра), финансијска помоћ је пристизала и преко Фонда за развој. И поред тога, додатно се поставља питање исплативости целе инвестиције, будући да РТБ Бор тренутно не поседује руду потребног квалитета. У кратком року постоји план да се овај проблем превазиђе увозом руде. Међутим, посебан изазов ће представљати решавање овог проблема у дугом року, што би подразумевало да РТБ Бор експлоатише своју руду неопходног квалитета. То би, практично, значило да су неопходне значајне инвестиције у отварање нових рудника, за које још увек не постоје поуздане процене о потенцијалним количинама и квалитету резерви руде. Тренутно се у јавности могу чути иницијативе упућене према држави да су инвестиције неопходне и у Петрохемији (око 160 млн евра). Из овога се може стећи утисак да намера државе да овим предузећима нађе нове власнике није довољно јасно послата. Додатно, фискални простор за подржавање оваквих иницијатива не постоји, а можда ни кадровски капацитети за оцену исплативости. Стога би новим власницима и партнери требало препустити процену потребног обим и исплативости инвестиција, као и обезбеђивање потребних финансијских средстава.

Држава је продужила заштиту и за 44 предузећа, са намером да их прода у наредних шест месеци, до када ће статус за око 10.000 радника остати непромењен. Списак ове групе предузећа је, могло би се рећи, и делимично изнуђен, будући да је потпуна и уредна документација прикупљена само за њих.⁹² Међу њима су: Мостоградња, Фабрика резног алата, 21. октобар, Партизански пут, Крушик-пластика, Индустрија стакла

⁸⁹ То су: отпис потраживања у значајном износу, дуг период репрограма већ значајно отписаних потраживања и то без плаћања камате и сл.

⁹⁰ У прошлости су се могле чути идеје да би се припајање Ресавице ЕПС-у позитивно одразило на пословање оба предузећа – трошкови Ресавице би представљали занемарљив део укупних трошкова ЕПС-а, док би ЕПС, са друге стране, имао још један додатни извор сопствене руде.

⁹¹ Најзначајнији узрок огромних губитака Србијагаса, који се покрива из буџета преко активираних гаранција, управо је неплаћање испорученог гаса петрохемијском комплексу, коме и Петрохемија припада.

⁹² Недавно су на површину испливали различити пропусти и неажурност институција од којих суштински зависи благовремено и успешно окончање приватизације. Непостојање потпуне и уредне документације, која је предуслов за расписивање продаје, последица је неуређеног катастра имовине предузећа, укрштања са проблемима везаним за реституцију и надлежностима Геодетским завода. Ипак побројани проблеми не искључују одговорност Агенције за приватизацију за спорост, будући да су ове потешкоће познате већ годинама. Стога је у најкраћем периоду потребно синхронизовати активности свих поменутих институција, како би се отклонили настали бирократски застоји.

Панчево, Рафинација нафте, Будимка, Невена, Застава метал, Индустрија обуће Београд, Граничар, Мајевица и др. Изгледи за продају ових предузећа додатно су побољшани новим законским изменама којима се захтева да се имовина, обавезе и капитал поново процене али по тржишним (фер) вредностима – постоје индиције да су се до сада расписани тендери добрим делом неуспешно завршавали и због прецењене вредности предузећа.⁹³

Уколико не дође до продаје ових предузећа над њима би требало покренути стечај, за шта постоји и законски основ. Период заштите ове групе предузећа продужен је са намером да се она на најбољи начин припреме за продају. Уколико се након истека овог рока она не приватизују, не постоји разлог да се третирају другачије од 117 предузећа која су тренутно без заштите. У случају да до продаје не дође отварају се сви законски основи за покретање стечаја који важе и за групу без заштите, а основни је непостојање интереса за приватизацију (заинтересованих купаца).⁹⁴

Донете су три одлуке којима се одлаже и одустаје од приватизације 112 предузећа са око 14.000 запослених. Тренутно се одустало од приватизације 30 предузећа са око 9.500 запослених, која се налазе у различитим спорним процесима. Ову групу доминантно чине предузећа на територије КиМ (њих 18), са око 7.500 запослених, чији ће се статус решавати Бриселским споразумом. Такође, одложено је расписивање продаје 10 бања, за децембар 2015, у којима је запослено око 2.000 радника. Као образложење за одлагање њихове приватизације наводи се да им је потребно посветити посебну пажњу, како би задржале делатност здравственог туризма и не постану спа-центре. Додатно, као рок за приватизацију 72 медијске куће наводи се 1. јул 2015. године, од када остају без финансијске помоћи државе. Међутим, још увек није јасно да ли би до овог датума требало расписати приватизацију (још увек није учињено ни за једно предузеће) или пак окончати. Ипак познати су могући исходи неуспешне продаје, а то је подела акција запосленима (око 2.500) или стечај ако ни они не буду заинтересовани за учешће у власништву.

⁹³ Изменама Закона о приватизацији (члан 16 [c1]) предвиђа се нова процена имовине предузећа али по тржишним принципима. Разлика у односу на стару прецењену вредност имовине (последично капитала) јесте то што ће се сада примењивати тржишни принцип вредновања а не књиговодствени, који су подразумевали и исказивана вредност имовине која физички не постоји али се и даље води у билансима.

⁹⁴ "Службени гласник РС ", бр. 83/2014 и 46/2015, члан 80.