



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ, КОНСОЛИДАЦИЈА
И РЕФОРМЕ 2016–2020**

20. јун 2016. године

САДРЖАЈ:

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ, КОНСОЛИДАЦИЈА И РЕФОРМЕ 2016-2020	3
РЕЗИМЕ	3
1. МАКРОЕКОНОМСКА КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ	3
2. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ	18
2.1. ФИСКАЛНИ ДЕФИЦИТ У 2016. ГОДИНИ	18
2.2. ЈАВНИ ПРИХОДИ У 2016. ГОДИНИ	20
2.3. ЈАВНИ РАСХОДИ У 2016. ГОДИНИ.....	24
2.4. ЈАВНИ ДУГ У 2016. ГОДИНИ.....	31
3. ПРЕДЛОГ СРЕДЊОРОЧНИХ ЦИЉЕВА ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ.....	33
4. РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА ЈАВНИХ И ДРЖАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА, ПРЕДУСЛОВ ЗА УСПЕХ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ.....	38
4.1. ОЦЕНА РЕФОРМИ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА	38
4.2. ОЦЕНА ПРОЦЕСА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ДРЖАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА.....	44
5. КЉУЧНЕ СРЕДЊОРОЧНЕ МЕРЕ ЗА ОСТВАРЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ ФИСКАЛНИХ ЦИЉЕВА.....	55
5.1. КОНТРОЛА ПЕНЗИЈА И ПЛАТА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	55
5.2. ПОВЕЋАЊЕ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА	57
5.3. РЕФОРМА ПОРЕСКЕ УПРАВЕ.....	59
5.4. ОСТАЛЕ ВАЖНЕ СЕКТОРСКЕ РЕФОРМЕ	60
6. РЕФОРМА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	64
7. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ, ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА И ПРИВРЕДНИ РАСТ	71

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ, КОНСОЛИДАЦИЈА И РЕФОРМЕ 2016-2020

Резиме

Пред новом Владом су велики изазови – наставак смањивања фискалног дефицита, реформе јавних и завршетак приватизације државних предузећа. Фискална кретања у претходних годину и по, од када траје фискална консолидација, оцењујемо задовољавајућим, јер је дефицит државе трајно смањен за преко милијарду евра (преко 3 п.п. БДП-а). Такође, привредна активност је у 2015. започела опоравак, који током 2016. постепено се убрзава – што додатно побољшава здравље јавних финансија. Међутим, јавне финансије Србије далеко су од доброг стања и пут до њиховог потпуног оздрављења биће веома дуг. Највећи фискални проблем Србије је превисоки јавни дуг, који ће на крају 2016. године износити око 26 млрд евра (готово 78% БДП-а). За трајно оздрављење јавних финансија, јавни дуг би морао да се спусти знатно испод 60% БДП-а. До огромног пораста јавног дуга (од краја 2008. до средине 2016. за око 15,5 млрд евра) дошло је преко два главна канала: 1) држава је морала да се задужује ради финансирања високог фискалног дефицита – разлике између много већих буџетских расхода (пензије, плате, субвенције и др.) од буџетских прилива; 2) држава је помагала неуспешно пословање великих јавних и државних предузећа (Србијагас, Железнице, ЕПС, РТБ Бор, Галеника, раније Железара, банке) – дајући им директну помоћ, опраштајући пореске и друге обавезе, али и гарантујући враћање великог дела њихових гомилајућих дугова (што по дефиницији улази у јавни дуг). Највећи део тих гарантованих кредита сада управо и враћа држава из буџета у име тих предузећа. Дакле, за неопходно смањење јавног дуга у односу на БДП, потребно је да нова Влада настави да снажно умањује фискални дефицит, реформише пословање јавних предузећа и заврши приватизацију државних предузећа – што су велики изазови. Додатно, нова Влада би морала својим политикама (међу којима је фискална политика веома битна) да подржи и започети привредни опоравак. Тај опоравак јесте на економски здравим основама, али је и даље рањив и умногоме зависи од добрих економских и фискалних политика које би га подржале.

Кровни фискални циљ нове Владе требало би да буде смањење дефицита државе на 0,5% БДП-а до 2019. године. На почетку свог мандата Влада би требало да изађе са чврстим и кредибилним средњорочним фискалним оквиром који ће да доведе до значајног смањења учешћа јавног дуга у БДП-у. Фискални савет сматра да би добар кровни циљ нове Владе био трајно умањење дефицита државе на ниво од 0,5% БДП-а до 2019. године.

- **Обезбедило би се осетно смањење превеликог учешћа јавног дуга у БДП-у.** Висина јавног дуга од око 78% БДП-а је неодржива за земљу попут Србије, иако непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга тренутно није присутна. Међутим, сваки евентуални спољни шок (попут оног из 2008. године) који би јавне финансије Србије затекао са јавним дугом на садашњем нивоу, водио би у кризу јавног дуга. Због тога је неопходно умањење јавног дуга које би вратило јавне финансије Србије у безбеднију зону. За снажно и кредибилно умањење јавног дуга потребно је смањење фискалног дефицита. Уколико би се дефицит државе умањео на 0,5% БДП-а до 2019, учешће јавног дуга у односу на БДП би се смањивало за око 2,5 п.п. годишње. Тим темпом, Србија би могла да умањи јавни дуг на око 70% БДП-а до 2020. и на

испод 60% БДП-а до 2025. године. Са блажим фискалним циљем, јавни дуг ни у дугом року не би могао да се спусти испод 60% БДП-а. На пример са дефицитом од 1,5% БДП-а јавни дуг се највероватније не би ни до 2030. смањило испод 60% БДП-а.

- **Непродуктивна издвајања за камате знатно би се умањила.** За плаћање камата Србија у 2016. издваја око 1,2 млрд евра (3,5% БДП-а), по чему спада међу земље Европе са највећим издацима за ту намену. Умањење дефицита на 0,5% БДП-а до 2019. смањило би издатке за камате у 2020. на 3,2% БДП-а, што би ослободило око 150 млн евра годишње који би се могли користити за продуктивније намене (на пример на повећање обухвата социјалних давања)
- **Умањење дефицита је изводљиво и може се постићи структурним побољшањима јавних финансија.** Иза садашњег, неодрживо високог, фискалног дефицита стоје релативно велика државна издвајања за плате у јавном сектору, пензије, и субвенције (у које укључујемо и отплату гарантованог дуга јавних предузећа) и недовољно добра наплата пореских прихода (велика сива економија). Умањење фискалног дефицита на 0,5% БДП-а би се могло постићи искључиво решавањем ових проблема, односно економски здравим мерама: реформом Пореске управе, реструктурирањем јавних предузећа и отклањањем структурних неравнотежа у буџету. Уколико би се све ово доследно спровело, не само што би се достигао циљни дефицит од 0,5% БДП-а до 2019. године, већ би се у исто време ослободио и додатни фискални простор за повећање јавних инвестиција за које држава тренутно не издваја довољно.
- **Пружио би се ефикасан подстицај привредном расту.** Осигуравање макроекономске стабилности (достизање и одржавање ниског фискалног дефицита) позитивно утиче на привредни раст. Уз то, поменуте реформе (јавна и државна предузећа, Пореска управа) и структурна унапређења јавних финансија (повећање јавних инвестиција) такође подстичу привредни раст. Релевантна истраживања посебно истичу утицај квалитетног образовања и система здравствене заштите на економски раст, због чега сматрамо да би и реформе ових сектора морале да се нађу међу приоритетима Владе.
- **Правила ЕУ прописују циљни средњорочни дефицит од 0,5% БДП-а за чланице које имају дуг као Србија.** Уговором о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији (*Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG*) прописано је да земље чланице ЕУ као свој средњорочни буџетски циљ не смеју имати структурни фискални дефицит већи од 0,5% БДП ако је учешће дуга у БДП више од 60%. Обавеза држава потписница јесте да у своје национално законодавство (са нагласком на Устав) integriшу ове одредбе и правила. Србија би у процесу придруживања ЕУ свакако требало да прихвати ова правила, а пошто је њено учешће јавног дуга у БДП-у знатно преко 60% БДП-а, одговарајући средњорочни циљ био би управо дефицит од 0,5% БДП-а.

Трајни дефицит који ће се остварити у 2016. је 3-3,5% БДП-а (уместо планираних 4% БДП-а), а изузетан фискални резултат у првој половини године делом је привремен. Фискални савет детаљно је анализирао могући дефицит у 2016. години (в. поглавље „Фискални дефицит у 2016. години“) између осталог, да бисмо видели и колике су уштеде у средњем року потребне за достизање циљаног дефицита од 0,5% БДП-а. Кретање јавних прихода и јавних расхода од почетка године указују на то да би фискални дефицит у 2016. могао да износи релативно ниских 2,5% БДП-а, али ову процену релативизују два чиниоца. *Прво*, део смањења дефицита почетком године

последица је привремених чинилаца (продаје 4Г фреквенција) и неефикасног извршења планираних политика (мање отпремнине због кашњења у рационализацији). Без тога фискални дефицит у 2016. износио би 3-3,5% БДП-а и то је права мера дефицита у 2016. са којим се улази у 2017. годину. Напомињемо да је ово и даље доста добар фискални резултат, будући да је буџетом планиран знатно већи дефицит од 4% БДП-а. Друго, већ неколико година заредом на самом крају године појављују се велики непланирани расходи државе, који онда у децембру нагло погоршају фискалне резултате у односу на очекивања током године. Претпрошле године то су били: гарантовани дугови јавних предузећа, комерцијални дугови ЈАТ-а и трошкови за санацију државних банака; а прошле: преузимање дуга Србијагаса према НИС-у, потраживања војних пензионера и доцње у исплати пољопривредних субвенција. Није искључено да и буџет за 2016. такође крајем године преузме неке непланиране обавезе што би онда повећало дефицит. Те обавезе су: поједини дугови државних предузећа (дуг Петрохемије према НИС-у, гарантовани дуг РТБ Бора и др.), трошкови који проистичу из пресуда међународног суда у Стразбуру (потраживања радника бивших друштвених предузећа по основу неисплаћених зарада и неуплаћених доприноса, потраживања грађана Босне и Херцеговине по основу старе девизне штедње) и друго.

Умањење фискалног дефицита у 2016. у односу на план, последица је снажног повећања јавних прихода. Најзначајније и најбоље обележје фискалних кретања у првих пет месеци 2016. представља снажан и широко распрострањен тренд раста јавних прихода (в. поглавље „Јавни приходи у 2016. години“). За Фискални савет од посебног интереса је пораст пореских прихода, за који верујемо да би могао бити одржив и у наставку године. Разлог за већи раст пореских прихода у 2016. од плана јесу приметно боља макроекономска кретања од претпостављених при изради буџета. То се, пре свега, односи на кретање просечне зараде и броја запослених, што је омогућило пораст наплаћених прихода од доприноса и пореза на доходак грађана. С друге стране, већа наплата прихода од ПДВ-а и акциза на нафтне деривате не може се у потпуности објаснити променама у макроекономском окружењу, па је вероватно дошло и до одређеног сузбијања сиве економије. Пораст непореских прихода у односу на план првенствено је последица једнократне уплате на име лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже пристигле у јануару, у износу од готово 13 млрд динара. Ово повећање непореских прихода ће утицати на нешто мањи фискални дефицит у 2016, али не представља трајно побољшање фискалних токова.

Укупни јавни расходи највероватније ће бити у складу са буџетираним износом, али уз битно другачију структуру у односу на план. Досадашња реализација јавних расхода указује на повећана издвајања државе за јавне инвестиције, набавку робе и услуга и остале текуће расходе, па би ове ставке заједно могле пробити годишњи буџетски план за 20-25 млрд динара. Међутим, уштеде сличне величине ће се остварити на расходима за отпремнине, пензије и накнаде за незапослене. Због тога ће укупно извршење јавних расхода у 2016. бити на сличном нивоу који је планиран буџетом, али уз битно другачију структуру. Оцена ових трендова по појединачним јавним расходима, међутим, није једнозначна. Иако су у општем случају пробијања расхода непожељна а уштеде потребне, сада је раст појединих расхода оправдан, а неке остварене уштеде нису добре. На пример, добар део пробијања буџетских оквира односи се на повећано извршавање јавних инвестиција (око 10 млрд динара), што је економски пожељан тренд иако повећава дефицит. Са друге стране, неке од остварених уштеда су непожељне, јер одражавају неефикасну рационализацију броја запослених у општој држави, кашњење у реструктурирању јавних предузећа и одлагање трајног решавања судбине предузећа у приватизацији. То су главни разлози због којих су мањи расходи за отпремнине, а делом и разлози за умањење расхода за пензије и накнаде за

незапослене у односу на план (план је предвиђао одређено повећање издвајања за пензије и накнаде за незапослене и као последицу структурних реформи током 2016. године).

За умањење дефицита на 0,5% БДП-а до 2019. потребне су уштеде од 3,5-4% БДП-а. Детаљна анализа јавних прихода и расхода у 2016. указује на то да је трајни фискални дефицит са којим се улази у 2017. годину 3-3,5% БДП-а (иако ће остварени дефицит можда бити и другачији). Дакле, да би се дошло до циљаног дефицита државе од 0,5% БДП-а до 2019. године, потребно је његово трајно умањење у наредне три године за 2,5-3% БДП-а. Међутим, требало би имати у виду и то да је у исто време потребно и повећати учешће јавних инвестиција у БДП-у за око 1% БДП-а, јер садашња издвајања за њих не обезбеђују задовољавајући квалитет инфраструктуре. Због тога би циљ фискалне консолидације у наредне три године требало да буде остварење уштеда од 3,5-4% БДП-а, којима би се дефицит државе умањио на 0,5% БДП-а и ослободио фискални простор за раст јавних инвестиција од 1% БДП-а.

Предуслов за оздрављење јавних финансија је решавање проблема јавних и државних предузећа – без тога су све друге мере узалудне. Анализе Фискалног савета указују да убедљиво највећи ризик по јавне финансије, па и макроекономску стабилност земље, прети од три фискално најбитнија јавна предузећа (ЕПС, Србијагас и Железнице Србије) и великих предузећа у приватизацији (РТБ Бор, Ресавица, петрохемијски комплекс и др.). Оцењујемо стога да је одлучно решавања проблема/судбине ових предузећа у наредних шест месеци до годину дана тренутно најважнији и приоритетан задатак за нову Владу, јер би она могла урушити јавне финансије и поништити све добре резултате фискалне консолидације из претходних годину и по. Успешно отклањање проблема јавних предузећа и окончање процеса приватизацији не само што би увело јавне финансије Србије у „мирније воде“, већ би имало и позитиван утицај на привредну активност. На крају, фискалне уштеде које би се оствариле до 2019. решавањем проблема јавних и државних проблема веома су велике (процењујемо их на око 0,8% БДП-а). Оне би се оствариле по два основа. *Прво*, непосредно би се смањиле субвенције државе (за Ресавицу, могуће и Железницу); и *друго*, држава би до 2019. престала да отплаћује највећи део њихових гарантованих кредита.

Структурне реформе Железница имају одређена кашњења, али се спроводе, а нешто бољи резултати пословања ЕПС-а и Србијагаса у 2015. не могу да буду замена за њихово реструктурирање – које практично није ни почело. Највећи проблеми јавних предузећа су препознати одавно (в. студију Фискалног савета из 2014. „Анализа предузећа у државном власништву: Фискални аспект“) и односе се на: вишак запослених, ниску наплативост испоручених услуга, неекономске цене, нерационалне целине у оквиру система, техничке губитке, организациону неусклађеност са ЕУ правилима и еколошким стандардима, раст дуговања, недовољно инвестирање и др. Забрињавајуће је, међутим, то што се већина идентификованих проблема још увек не отклања довољно ефикасно, иако су познати годинама.

- Железнице Србије су практично једине од сва три најважније јавна предузећа отпочеле озбиљно реструктурирање. Подељене су на четири одвојена предузећа (за превоз путника, превоз робе, управљање инфраструктуром и холдинг предузеће), промењен је начин њиховог субвенционисања, који стимулативно делује на повећање ефикасности предузећа, а направљен је и професионално добар план за реформу у наредне четири године. Међутим, постоје проблеми у имплементацији одређених мера. Још увек није отпочела планирана рационализација броја запослених, а постоје индиције да има одређених проблема који су у вези са поделом предузећа.

- ЕПС је нешто боље пословао током 2015. године и остварио профит, али није остварио знатан напредак у отклањању својих највећих структурних проблема. У 2015. ЕПС је благо кориговао продајну цену струје навише (припало му је 4,5% од повећање цене струје за домаћинства од 12%), смањιο је ненаплативост својих потраживања и променио организациону структуру у правцу веће централизације. Међутим, ова унапређења односе се само на врх леденог брега проблема у пословању ЕПС-а. Предузеће дуги низ година не инвестира довољно (има осетно мање инвестиције од амортизације), а задуженост му је порасла са мање од 600 млн евра из 2009. године на преко 1,1 млрд евра на крају 2015. године. Издвајања за запослене, која су већ била превелика, додатно су порасла током 2015. године за око 8,5% (око 5 млрд динара). Иако је било планирано да се до краја 2015. године усвоји Колективни уговор који би омогућио смањење вишка запослених, то се још увек није десило.
- Србијагас је у 2015. побољшао наплату потраживања у чему му је помогла изузетно ниска цена гаса. Међутим, чак и са овим побољшањем наплате предузеће још увек не послује успешно. Профит који је Србијагас остварио током 2015. није последица само унапређења пословног резултата, већ и наплате заосталих потраживања. Да није било тих враћања старих дугова, Србијагас би и 2015. завршио са губитком. Такође, није још оперативно спроведена подела предузећа у складу са захтевима Европске енергетске заједнице иако је то требало одавно да се заврши. Србијагас у свом власништву и даље има већи број губитака код којих је конвертовао ненаплаћена потраживања у власништво. Што је још горе, тај проблем може и додатно да се погорша, будући да по плановима из УППР-ова предузећа у приватизацији, следи конверзија дуга Петрохемије од око 20 млрд динара и у мањем износу, у Кабловима и Икарбусу, у власништво Србијагаса.

Решавање судбине преосталих државних предузећа се успорило, а за најпроблематичнија од њих и даље се не виде кредибилна трајна решења. Почетком 2015. године у предузећима предвиђеним за приватизацију радило је око 80.000 радника. Планирано је да се приватизација оконча до краја прошле године, али је, након интензивнијег таласа продаје и стечаја предузећа почетком 2015, процес успорен. Процењујемо да је тренутно у предузећима у приватизацији запослено нешто мање од 50.000 радника, односно више од половине укупног броја са почетка 2015. (в. поглавље „Оцена процеса приватизације државних предузећа“). Ново је ипак то што од јуна осам стратешких предузећа (са укупно преко 10.000 запослених) послује под окриљем унапред припремљеног плана реорганизације (УППР) и што је скинута заштита од поверилаца за још четири предузећа (око 9.000 запослених). У неким случајевима улазак у УППР има смисла – када предузеће има економски одржив модел пословања, али га оптерећују ранији дугови. Међутим, у појединим случајевима стиче се утисак да УППР само одлаже неизбежни стечај. Највећи део преосталог броја радника запослен је у свега десетак највећих неприватизованих предузећа која уједно представљају и највећи фискални ризик. Напори Владе би зато требало да буду највећим делом усмерени ка решавању њиховог статуса.

- УППР Бора почива на врло танкој маргини профитабилности – где мале промене у односу на пројектоване величине могу направити губитке. Критичне претпоставке УППР-а су да ће цена бакра расти око 2% годишње (коришћене прогнозе Светске банке) и да ће се садржај бакра у мокрој руди повећати са 0,3 на око 0,33 процента. Уколико се нека од ових претпоставки не оствари, предузеће би имало негативни готовински ток и не би успевало да измирује

све доспеле обавезе. Могућа друга слаба тачка УППР-а је и то што он предвиђа мања средства за инвестиције у ојачавање постојећих и у нова јаловишта, него што би било очекивано. У свету нису ретки случајеви еколошких катастрофа због проблема са јаловиштима (Румунија, Бразил), што додатно указује колико су те инвестиције важне. У случају РТБ Бора верујемо да еколошке ризике држе под контролом надлежне стручне институција, али постоји бојазан да ће могући недостатак ових средстава угрозити пословање предузећа. На крају, оцењујемо да би план умањења броја запослених морао да буде амбициознији. Боље би било да се највећи број прекобројних отпусти у ранијој фази реорганизације, уместо садашњег плана постепене рационализације у петогодишњем периоду. Са мањим трошковима радне снаге, РТБ Бор би био спремнији да поднесе могуће неповољније тржишне услове од пројектованих.

- Проблеми Ресавице се усложњавају и не виде се јасно могућа решења за њих. Ресавица је по статусу јавно предузеће и као такво не може да уђе у УППР. Пословање Ресавице је у потпуности зависно од буџетских субвенције, јер приходи предузећа нису довољни ни да се покрију расходи за запослене. Такође, из ресорног министарства могло се чути да је четири рудника остало без руде и да би требало спровести њихово затварање. Пошто је тренутна ситуација неодржива очекујемо да Влада у, што је могуће краћем року, направи план и почне са реструктурирањем Ресавице (смањење броја запослених, затварање рудника без перспективе и др.).
- Предузећа која, по нашој анализи, имају највише шанси да, уз одговарајућа решења, опстану без финансијске подршке државе јесу: ПКБ, Галеника и Петрохемија. Ова предузећа имају тржиште за своје производе. ПКБ и Галеника, би, можда и уз неке организационе промене, могли да буду интересантни инвеститорима. Петрохемија је у специфичној позицији. Са једне стране, нема много инвеститора који би могли бити заинтересовани за приватизацију. Међутим, са друге стране, тренутно пословање Петрохемије је успешно, јер је тренутни однос цена инпута (гас) и финалних производа предузећа изузетно повољан. Повољни тржишни услови би могли потрајати наредних неколико година и тај период би се морао искористити за решавање судбине овог предузећа.
- Индустрија каблова Јагодина и Јумко би могли да имају перспективу, али уз знатно смањење броја запослених. Индустрија каблова Јагодина има пласман на руском тржишту и могуће је да, уз озбиљну рационализацију, настави да послује без државне подршке. Међутим број и структура запослених је изузетно неповољна – на 400 производних радника долази око 800 непроизводних. Јумко, са друге стране није поднео УППР и за сада успева да послује захваљујући држави (главни купци су му војска и комуналне службе). За оба предузећа одрживо пословање могуће је једино уколико се број запослених смањи на 200-300.
- Најлошији изгледи за опстанак постоје за ФАП, Икарбус и Трајал, јер ниједно од ових предузећа нема одржив пословни модел. Премда су сва три предузећа предала УППР, мало је вероватно да ће успети да испуне предвиђени план. Евентуално би подела неких од ових предузећа могла да буде пут ка опстанку бар неких издвојених целина.

Потребно је истрајати на замрзавању плата у 2017, а пензија у 2017. и 2018. години. Стабилизација јавних финансија кључно ће зависити од контроле раста пензија и плата у јавном сектору, јер су ови расходи и даље превелики у односу на економску снагу земље (в. поглавље „Контрола пензија и плата у јавном сектору“). Уз

то, изостале су планиране уштеде од рационализације броја запослених у општој држави и рационализација не може да буду замена за контролу плата и пензија ни у наредним годинама. Замрзавање плата у 2017. години спустиће расходе за (брuto-1) плате на економски одржив ниво од 8% БДП у 2018. години. Издавање за зараде у јавном сектору од 8% БДП-а упоредиво је са другим земљама Централне и Источне Европе и оцењујемо да је одговарајуће за Србију. Када су пензије у питању, оне су тренутно нешто више удаљене од свог економски одрживог нивоа у односу на плате. Законом о буџетском систему прописано је да се пензије неће повећавати док се њихово учешће у БДП-у не смањи на одрживи ниво од 11% БДП-а. Узимајући о обзир да је садашњи ниво пензија преко 12% БДП-а Закон о буџетском систему би имплицирао замрзавање пензија у 2017. и 2018. години, што Фискални савет оцењује као економски оправдано. Замрзавању плата у 2017, а пензија у 2017. и 2018. години би донело фискалне уштеде од око 2% БДП-а.

Повећање јавних инвестиција на најмање 4% БДП-а може да компензује краткорочне негативне ефекте штедње на раст и да омогући привредни развој на средњи и дуги рок. Јавне инвестиције представљају најквалитетнији вид јавних расхода, јер имају значајан позитиван утицај на привредни раст (в. поглавље: „Повећање јавних инвестиција“). На краatak рок, јавне инвестиције непосредно доприносе грађевинској индустрији и ангажовању локалне оперативе, да би на дужи рок, унапређена инфраструктура посредно допринела регионалној повезаности и већем привредном расту. На неопходност повећања јавних инвестиција указује прилично слабо стање инфраструктуре у земљи (оцењено и у релевантним међународним истраживањима). Такође и компаративни преглед показује да се у Србији за јавне инвестиције издваја знатно мање у односу на друге упоредиве земље Централне и Источне Европе. На крају, веома је значајно и то што за велике инфраструктурне инвестиције постоје већ обезбеђена средства код институционалних кредитора, што подразумева и повољније међународне услове финансирања (ниске камате, дужи грејс период). Повећање јавних инвестиција ипак не би требало да буде безусловно. Нису ретка међународна искуства у којима су се поједини капитални расходи, спровођени без квалитетне анализе исплативости и супротно економским приоритетима, негативно одразили на привредну делатност. Зато су, пре упуштања у велике државне инфраструктурне пројекте потребне одговарајуће (јавности доступне) анализе користи и трошкова. Такође потребно је посебно размотрити ефекте инвестиција које изводе страни извођачи (уз ангажовање своје радне снаге и материјала), пошто је у том случају фискални мултипликатор знатно нижи.

Реформа Пореске управе кључна је за сузбијање сиве економије. Међународна искуства и примери из домаће праксе јасно указују да је изградња квалитетне Пореске управе од кључне важности за борбу против сиве економије и побољшање пословног окружења (в. поглавље: „Реформа Пореске управе“). Србија међутим има најмањи број порезника по глави становника од свих земаља региона, ниво њихових плата није конкурентан у односу на приватни сектор (нарочито у сегменту искусних порезника), док је Пореска управа Србије такође оптерећена великим бројем непореских надлежности (повраћај беби ПДВ-а, легалност софтвера, процена вредности непокретности и др). Ситуација је нарочито алармантна у сегменту пореских инспектора којих има свега 500, иако међународна искуства прописују најмање 1000 (квалификованих) инспектора за државу попут Србије. Стручне процене сугеришу да би одговарајућа изградња пореске администрације могла да обезбеди додатних 1% БДП пореских прихода у наредним годинама. За то ће, међутим, бити потребна мукотрпна вишегодишња изградња модерне и успешне Пореске управе, јер

лака и брза решења не постоје. Добро је што је такав план за средњорочну реформу Пореске управе већ направљен, али се његова пуна примена годинама одлаже.

Локална самоуправа има велике проблеме у својим финансијама – лошу структуру расхода и буџетски процес који доводи до прављења доцњи и притисака на републички буџет. Иако локалне самоуправе збирно тренутно не бележе дефицит, њихове јавне финансије далеко су од уређених и погоршавају се, а у неким самоуправама клизе ка неодрживом стању (в. поглавље: „Реформа јавних финансија локалне самоуправе“). Један од већих структурних проблема финансија локалне самоуправе је мањак инвестиција. Као последица тога, грађани у многим срединама немају приступ пијаћој води задовољавајућег квалитета, док су неки важни сегменти комуналне инфраструктуре (попут канализационе мреже, система за одбрану од поплава, пречишћавање канализационих вода, прераду смећа, и сл.) и даље у почетним фазама развоја. С друге стране, издвајања на локалу за плате и субвенције бисмо оценили као претеране. Раст зарада на нивоу локалне самоуправе није у претходним годинама био потпуно у складу са законском индексацијом због чега су оне брже расле него на републичком нивоу. Примећује се и то да издвајања за зараде имају велике разлике међу локалним самоуправама, чак и међу структурно сличним градовима и општинама – што је додатни аргумент да у појединим самоуправама постоје нерационална трошења за ову намену. Што се буџетског процеса тиче, велики број локалних самоуправа вештачки „надувава“ пројекције прихода како би формално усвојили уравнотежен буџет. Након тога се приходи током године (очекивано) не реализују у прописаном износу, што последично ствара притиске на Републички буџет да одобрава додатна средства (буџетска резерва, наменски трансфери) локалу, или долази до акумулирања доцњи. На крају, део реформи јавних финансија локалне самоуправе је и потпуно отклањање вертикалне неравнотеже између прихода републике и локала која је настала усвајањем штетних измена Закона о финансирању локалне самоуправе из 2011. године. Постојећи предлог нових измена тог Закона који је предложило Министарство финансија је добар и Фискални савет подржава његово усвајање у што је могуће краћем року.

Привредни опоравак се убрзава на здрав и одржив начин – раст БДП-а у 2016. би могао бити око 2,5%, а можда и нешто преко тога. Трендови десезонираног БДП-а, као и анализа појединачних компоненти БДП-а (приватна и државна потрошња, инвестиције, нето извоз), указују да би раст привредне активности у 2016. години могао да износи око 2,5%, а не би било изненађење да буде и нешто већи. На раст БДП-а у 2016. утиче и опоравак пољопривреде после суше из 2015. године, што не представља одржив тренд. Због тога је прави тренд привредног опоравка, без једнократних чинилаца, ипак нешто нижи од 2,5% и износи 1,5-2%. И поред тога, оцена кретања БДП-а у 2016. веома је повољна. Опоравак привредне активности постепено и стабилно убрзава на широком фронту, вођен растом инвестиција и нето извоза. Убрзање привредног опоравка је један од важних чинилаца који је допринео бољим фискалним резултатима у 2016. години, преко повећања јавних прихода.

Кључна компонента БДП-а за успостављање високог и одрживог привредног раста у средњем року од преко 4% су инвестиције. По ниском нивоу укупних инвестиција (приватног и јавног сектора), које су у 2015. износиле око 18% БДП-а, Србија је један од негативних рекордера међу земљама Централне и Источне Европе. За висок и одржив раст привреде потребно је повећати инвестиције на 20-25% БДП-а чему фискална политика може да пружи велики непосредан али и посредан допринос. Непосредан утицај фискалне политике на раст инвестиција би се огледао: кроз раст јавних инвестиција које би требало повећати на најмање 4% БДП-а; кроз реформу јавних предузећа која би довела до повећања њихових инвестиција; кроз

евентуалну приватизацију неких од преосталих државних предузећа и покретање инвестиционог циклуса у њима (као што се сад очекује за Железару Смедерево). Фискална политика такође има јак посредан утицај на инвестиције и привредни раст. Највећи део инвестиција отпада на приватни сектор, а кључно за трајно повећање инвестиција приватног сектора је унапређење пословног амбијента. Више мера фискалне консолидације могу значајно допринети побољшању инвестиционог амбијента. То се на првом месту односи на осигуравање макроекономске стабилности кроз снажно умањење фискалног дефицита на 0,5% БДП-а до 2019. године. Од преосталих фискалних мера/реформи, снажан позитиван утицај на повећање привредног раста имала би реформа школства и здравства, као и унапређење квалитета инфраструктуре, који би био последица повећања јавних инвестиција. На крају, требало би истаћи да су фискалне реформе и макроекономска стабилност потребан, али не и довољан услов за повећање инвестиција и привредног раста. Унапређење инвестиционог амбијента ће зависити и од других мера и реформи нове Владе: побољшања ефикасност судства; брзине издавање дозвола уз уклањање других административних баријера за инвестирање; боље заштите конкуренције; смањења корупције и друго.

Табела: Оквирни преглед средњорочних циљева и предложених мера

Циљ	Мере	Уштеда/ смањење дефицита	Временски рок	Утицај на БДП
Кровни циљ - смањење фискалног дефицита на 0,5% БДП-а	Наставак фискалне консолидације и структурних реформи	2,5-3% БДП-а	2019. године	Краткорочно неутралан (благо негативан од смањења текућих расхода, позитиван од повећања капиталних расхода), средњорочно и дугорочно изражено позитиван
Реформа Пореске управе	Повећање броја запослених (порески инспектори) уз подмлађивање старосне структуре, смањивање/укидање постојећих "непореских надлежности" (контрола беби ПДВ-а и др.), унапређење информационих система	1% БДП-а	2016-2019. године	Позитиван, сузбијање сиве економије
Смањење субвенција и отплате гарантованог дуга из буџета на 2,5% БДП-а (са садашњих 3,5% БДП-а)	1) Реструктурирање јавних предузећа (ЕПС, Србијагас, Железнице) 2) Реструктурирање, па приватизација РТБ Бор, реструктурирање/стечај Ресавица, завршетак приватизације преосталих предузећа у приватизацији (петрохемијски комплекс, Галеника, Симпо, ПКБ и др.) 3) Реформа локалних јавних предузећа	1% БДП-а	1) Првих 6 месеци до годину дана кључно за решавање највећих проблема 2) Пуне уштеде до 2019. године (завршава се отплата највећег дела гарантованог дуга, а нема новог)	Позитиван / снажно позитиван Приватизација и успешно реструктурирање ЈП - уместо генератора губитака и неликвидности позитивно доприносе расту окретањем ка профиту и инвестицијама. Стечај ослобађа заробљене ресурсе / елиминише дугове, нове губитке, генерисање неликвидности
Смањење учешћа пензија у БДП-у на највиши одрживи ниво од 11%	Замрзавање пензија у 2017. и 2018. години	1,3% БДП-а	2016-2018. године	Краткорочно благо негативан, средњорочно и дугорочно неутралан / позитиван
Смањење учешћа плата на одговарајући ниво од 9,3% БДП-а (8% БДП-а по старој методологији)	1) Замрзавање зарада до краја 2017. године 2) Смањење броја запослених у држави за додатних 10.000-15.000, од чега у локалној самоуправи за 5.000-6.000	0,8% БДП-а	2016-2017. године, рационализација до 2019. године	Краткорочно благо негативан, средњорочно и дугорочно неутралан / позитиван
Повећање јавних инвестиција на 4% БДП-а	1) Убрзање повлачења одобрених кредита за кључне инфраструктурне радове (Коридори, Обилазница око БГ...) 2) Повећање локалних инвестиција (водоводи, канализација, уређење водотокова...)	(-1% БДП-а)	До 2019. године	Снажно позитиван
Реформа финансија локалне самоуправе	1) Усвајање припремљених измена Закона о финансирању локалне самоуправе 2) Замрзавање зарада, отпуштање прекобројних, смањење субвенција (смањење текућих расхода за 0,7% БДП-а) 3) Повећање локалних инвестиција за 0,5% БДП-а 4) Стимулисање побољшања наплате припадајућих пореза (порез на имовину)	Нето 0,2% БДП-а, уз допринос повећању јавних инвестиција од 0,5% БДП-а	1) До краја 2016. усвајање Закона о финансирању локалне самоуправе 2) До 2019. године свеобухватна реформа уз промену структуре расхода	Позитиван
Реформа система социјалне заштите	Повећање обухвата неукљученог социјално угроженог становништва, побољшање таргетираности постојећих социјалних давања	Неутрално или благи раст трошкова до 0,2% БДП-а	2016-2018. године	Неутралан
Реформа здравства и школства	Школство - повећање укључености у предшколско васпитање, осавремењивање наставног плана и програма у основном и средњем образовању, повећање релевантности и отворености високог образовања и друго Здравство - побољшање структуре запослених у здравству, унапређење законског оквира за централизоване јавне набавке, уређење односа приватног и државног здравства и друго	Приоритет нису уштеде већ побољшање квалитета услуга. Уштеде само уколико се током спровођења реформи покаже да има нерационалности	2016-2020.	Позитиван

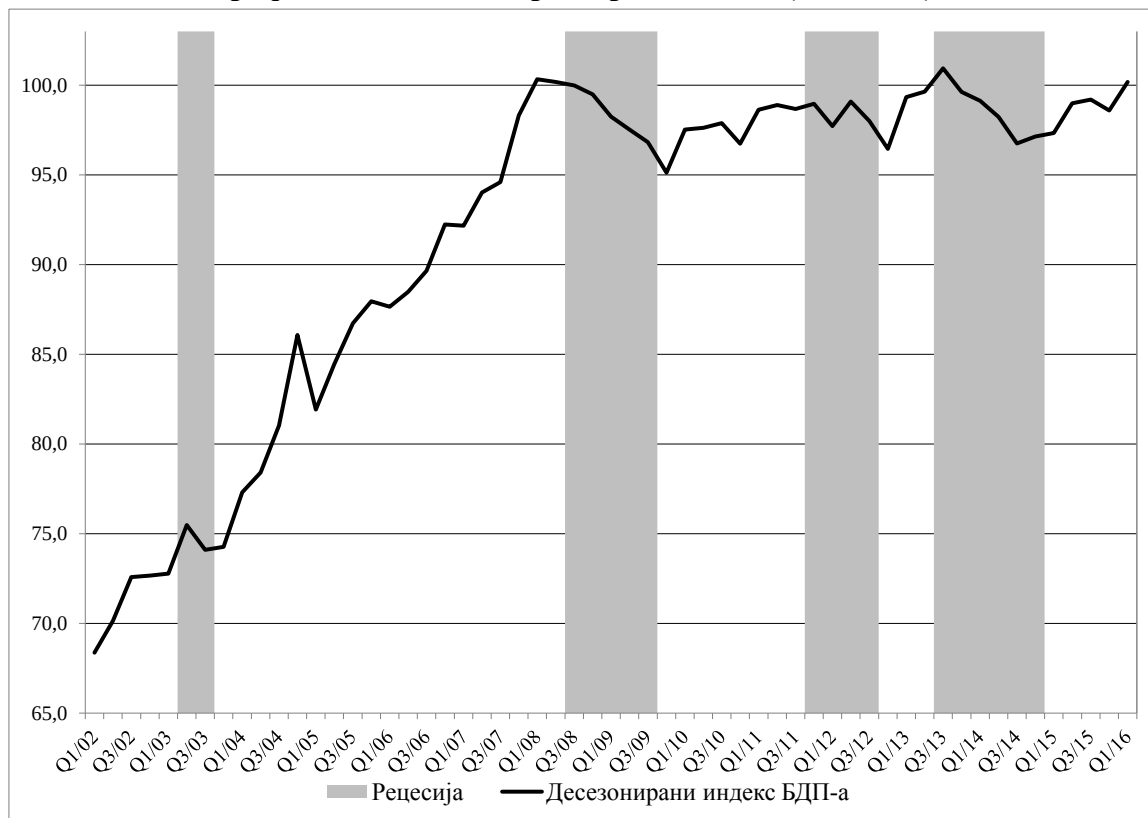
1. МАКРОЕКОНОМСКА КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ

Макроекономска кретања у 2016. нешто су повољнија од очекивања, што ће се позитивно одразити на умањење фискалног дефицита. Током 2016. опоравак привредне активности убрзава и то, по свему судећи, на здрав и одржив начин. Очекујемо да реални раст БДП-а у 2016. износи око 2,5%, што је нешто више од претходно прогнозираних 1,8% (коришћених за израду буџета). Инфлација је, са друге стране, нижа од оне која је планирана буџетом. Просечан раст цена у 2016. години највероватније ће износити око 1,5%, уместо буџетом планираних 2,8%. То ће (за разлику од убрзања БДП-а) утицати на одређено смањење јавних прихода у односу на план. На тржишту рада, кретања су мало боља од очекивања – запосленост приближно стагнира, као што је било и очекивано, али је номинални раст зарада у приватном сектору од око 6% нешто већи од очекивања. Због тога ће у 2016. бити наплаћено осетно више доприноса него што је било планирано буџетом. Просечан курс динара у првој половини године био је око 123 динара за евро, што се тек незнатно разликује од очекиваног годишњег просека од 122,5 динара за евро. Нешто слабија вредност динара би се могла одразити на повећање издвајања државе за камате, али тај ефекат је компензован постепеним умањивањем каматне стопе по којој се Србија задужује, па не постоји ризик од пробијања ове буџетске ставке. Узимајући све наведено у обзир, процењујемо утицај нешто повољнијих макроекономских кретања на фискалне токове позитиван и да доприноси умањењу фискалног дефицита у 2016. години.¹

Раст БДП-а у 2016. би могао да износи око 2,5% БДП-а. Опоравак привредне активности након последње рецесије из 2014. отпочео је током 2015. године (Графикон 1), а доступни подаци за 2016. годину указују да раст БДП-а сада постепено убрзава. По процени Републичког завода за статистику (РЗС), међугодишњи реални раст БДП-а у првом кварталу износио је солидних 3,5%, а априлско кретање индустријске производње (међугодишњи раст од 8,4%) и извоза (раст од 13,8%), указују на даљи наставак позитивних привредних трендова. У структури оствареног раста БДП-а у првом тромесечју предњаче раст инвестиција и нето извоза, што указује да је последње убрзање привредне активности на стабилним основама и да неће бити кратког даха (да је убрзање раста привреде било засновано на повећању потрошње, не би могло да буде одрживо и не бисмо га пројектовали до краја године). Због свега тога, готово је извесно да ће стопа раста БДП-а у 2016. години бити нешто већа од 1,8% прогнозираних приликом израде буџета. Трендови десезонираног БДП-а (Графикон 1), као и анализа појединачних компоненти БДП-а (приватна и државна потрошња, инвестиције, нето извоз) указују да би раст привредне активности у 2016. години могао да износи око 2,5%, а не би било изненађење да буде и нешто већи.

¹ За више детаља видети поглавље „Јавни приходи у 2016. години“ из овог извештаја.

Графикон 1: Десезонирани раст БДП-а (2008=100)



Извор: Фискални савет на основу података РЗС

Тренд опоравка привреде из ког су искључени једнократни чиниоци убрзао је са 0,5% из 2015. године на 1,5-2% у 2016. години. Премда на први поглед изгледа да стопа раста привредне активности знатно убрзава у 2016. у односу на 2015. годину (прогноzirани раст БДП-а у 2016. од 2,5% знатно је већи у односу на остварених 0,7% из 2015. године), требало би имати у виду да на повећање раста привреде у 2016. години додатно утичу и неки једнократни чиниоци, попут опоравка пољопривреде након сушне 2015. године. Када се из привредне активности у 2016, али и 2015. години,² искључе сви једнократни чиниоци, види се да је „структурни“ тренд привредног опоравка³ заправо износио 0,5% у 2015. и да износи 1,5-2% у 2016. години. Дакле, у 2016. привредна активност умерено убрзава у односу на 2015, за око 1 п.п. Иако ова анализа указује да је прави тренд опоравка привредне активности у 2016. (без једнократних чинилаца) ипак нешто скромнији од 2,5%, требало би имати у виду и то да је од саме брзине економског опоравка далеко битније да до тога дође на економски здрав и одржив начин – што се за сада дешава.

У 2017. години могућ је раст БДП-а од око 3%, а убрзање привредног раста на преко 4% би се могло очекивати у 2018. години. Претходна анализа показује да тренд привредног опоравка у 2016, без једнократних чинилаца, износи 1,5-2%. То је

² У 2015. су једнократно на привредну активност деловали суша и опоравак електроенергетског сектора након поплава из 2016. године

³ У Графикону 1 види се да је тек у првом кварталу 2016. године, БДП поново достигао своју реалну вредност из 2008. године, због чега текућа привредна кретања најчешће описујемо као привредни опоравак, а не као привредни раст. Интересантно је приметити и то да је преткризни ниво производње једном већ био достигнут током 2013, али то није било постигнуто на одржив начин и уследила је нова рецесија у 2014. години (Графикон 1). За разлику од 2013, оцењујемо да је овај пут привредни опоравак постигнут на економски здрав и одржив начин.

уједно и стопа раста са којом се улази у 2017, јер ће се једнократни чиниоци (опоравак пољопривреде након суше) исцрпети до краја 2016. и неће се пренети у наредну годину. Очекујемо да се у 2017. наставе позитивни трендови релативно снажног раста инвестиција и нето извоза, али да у тој години дође и до постепеног повећања запослености и приватне потрошње, који за сада још увек стагнирају. У том случају додатно убрзање привредног раста у 2017. у односу на 2016. годину износило би, слично као ове године, 1-1,5 п.п, па би раст БДП-а у 2017. износио око 3%. До убрзања привредног раста на преко 4% могло би да дође у 2018. години, али за то је потребно да се испуне одређени предуслови.

Кључни услов за успостављање високог раста БДП-а од преко 4% је да се снажан раст инвестиција настави у наредне две до три године. Привреда Србија се још од избијања првог таласа кризе на јесен 2008. године практично налази у стагнацији у којој су периоди скромног опоравка БДП-а од 1-2,5%, по правилу били прекидани новим рецесијама (Графикон 1). По свему судећи, главни разлог за дуготрајну стагнацију привредне активности је изузетно низак ниво инвестиција након 2009. године, по чему је Србија била међу негативним рекордерима Централне и Источне Европе. Дакле, да би се Србија поново вратила на путању високог привредног раста од преко 4%, неопходно је да се учешће инвестиција у БДП-у, са садашњих 18%, повећа на 20-25%. Другим речима, снажан и широко распрострањен тренд раста инвестиција, започет у 2015, потребно је одржати још најмање две до три године. Раст инвестиција увећавао би производне капацитете за бржи раст нето извоза, што би даље омогућило повећање запослености и приватне потрошње, да би на крају и државна потрошња могла осетније да се повећа. То је једини могући образац постепеног успостављања високог и одрживог привредног раста у Србији. Охрабрујуће је то што привредна кретања у претходних годину и по управо следе описани образац. Релативно снажан раст инвестиција из 2015. наставља се и у 2016. години, а сада му се придружује и нето извоз, због чега се укупне стопе раста привреде постепено повећавају. Уколико се задржи постојећи тренд раста инвестиција, које су „мотор“ започетог привредног опоравка, у ове позитивне трендове ће се полако укључивати и осетнији раст запослености и потрошње (од 2017.), што би доводило до даљег, постепеног, али трајног, убрзања раста БДП-а до стопа од преко 4% у средњем року.

Најбоље политике Владе за подстицање привредног раста су завршетак фискалне консолидације и унапређење инвестиционог амбијента. Пут до успостављања високог привредног раста још увек је релативно дуг и постоје бројни ризици да се започети, здрав, опоравак заснован на расту инвестиција – прекине. За илустрацију ове тврде може да послужи податак да би чак и са релативно снажним растом инвестиција у 2016. од око 8% (на шта указују подаци из првог квартала), учешће инвестиција у БДП-у и у 2016. још увек било испод 20% БДП-а (износило би око 19% БДП-а). То је и даље недовољно за висок привредни раст. Такође, почетком 2016. године примећују се и неки потенцијално опасни трендови који могу да угрозе даљи раст инвестиција, а за које се надамо да су привремени – смањење кредитне активности привреде и смањење страних директних инвестиција. Зато је, сматрамо, пресудно да Влада настави са спровођењем фискалне консолидације и тако осигура макроекономски стабилност, одлучније крене у реформе јавног сектора (просвета, здравство, локална самоуправа, јавна предузећа), али и појача друге активности на унапређењу инвестиционог амбијента: побољша *ефикасност судства*; убрза *издавање дозвола* уз уклањање других *административних баријера* за инвестирање; унапреди *заштиту конкуренције*; смањи *корупцију*; заврши започети процес *приватизације државних предузећа* и друго.

Просечна инфлација у 2016. години би могла да износи око 1,5% уместо планираних 2,8%. Раст потрошачких цена у првих пет месеци 2016. године у односу на исти период претходне године износио је 1,1%. То је, за Србију, веома ниска инфлација и знатно је испод циљног коридора Народне банке Србије (НБС) који износи $4 \pm 1,5\%$. До краја године НБС очекује благо убрзање инфлације, а почетком 2017. и повратак у границе циљног коридора.⁴ Уколико би се овакав сценарио остварио, просечна инфлација у 2016. износила би око 1,5%, што је за око 1,3 п.п. ниже од прогнозе просечне инфлације која је коришћена за израду буџета. Могуће је, међутим, да просечна инфлација у 2016. години буде чак и нешто нижа од 1,5%, јер прогнозе НБС до краја године укључују и повећање цене електричне енергије које је, по последњим најавама из ЕПС-а и Владе, неизвесно.

За успех фискалне консолидације веома је важно да инфлација буде у оквирима циљног коридора НБС. Економска историја Србије обилазала је епизодама високе инфлације која је штетно деловала на економију и добро је што је раст цена сада под контролом. Међутим, фискалној политици не погодује ни исувише ниска инфлација, испод циљаних вредности монетарне политике. Прво, нижа инфлација од планиране непосредно смањује јавне приходе и утиче на повећање фискалног дефицита. У 2016. години негативан утицај ниске инфлације на дефицит неће бити јасно видљив, јер ће га више него надоместити позитивни ефекти који на јавне приходе имају убрзање привредног раста и побољшана наплата одређених пореза услед сузбијања сиве економије. Али, да је инфлација била у складу са очекивањима, фискални дефицит у 2016. био би још мањи. Други негативни утицај прениске инфлације на фискалну политику је то што она отежава достизање неких од најбитнијих структурних циљева фискалне консолидације. Наиме, највећи број структурних циљева консолидације мери се у односу на БДП (учешће јавних расхода, плата, пензија у БДП-у и др.). У 2016. ће, међутим, због ниже инфлације од очекивања, номинални раст БДП-а бити (и поред убрзања реалног раста БДП-а) мањи од прогнозираног.⁵ То значи да ће учешће јавних расхода у БДП-у, као и учешће пензија и плата у јавном сектору, спорије да се смањују од плана. Будући да су ово неки од основних структурних циљева фискалне консолидације, веома је важно да њихово постизање у наредним годинама монетарна политика подржи тако што ће се остваривати планирана инфлација.

Очекујемо да број формално запослених у 2016. буде приближно непромењен у односу на претходну годину, али ће раст плата у приватном сектору бити нешто бржи од очекивања. Доприноси су појединачно највећа ставка јавних прихода, тако да макроекономска кретања формалне запослености и зарада (који чине основицу за наплату доприноса) знатно утичу на јавне финансије. По последњим доступним подацима број формално запослених у прва три месеца 2016. године био је 0,4% већи него у истом периоду претходне године и то је приближно у складу са очекивањима. Када је прављен буџет било је очекивано да број запослених у приватном сектору благо порасте услед раста привредне активности, али да се смањи број запослених у јавном сектору (укључујући и јавна предузећа) због отпуштања вишкова – тако да укупна запосленост остане непромењена. Будући да се процес отпуштања прекобројних у јавном сектору не спроводи у складу са плановима, не изненађује да је укупна запосленост ипак мало порасла у односу на претходну годину. Ипак, за кретање

⁴ Извештај о инфлацији, мај 2016. године

⁵ У 2016. години оствариће се раст БДП-а од око 2,5% уместо првобитно прогнозираних 1,8%, а просечна инфлација ће износити око 1,5% уместо 2,8%. То значи да ће номинални раст БДП-а бити око 0,6 п.п. нижи од планираног,

укупне запослености могло би се у начелу рећи да је за сада приближно у складу са прогнозама. Нешто бржи од прогноза јесте раст зарада. У прва четири месеца 2016. просечан номинални раст зарада у односу на прошлу годину износио је 5,4%. Пораст просечне зараде вођен је растом плата у приватном сектору који је био нешто преко 6%. Овај пораст донекле изненађује, јер је мало бржи од раста продуктивности и видећемо да ли ће се можда успорити до краја године (или ће продуктивност порасти). Већи раст просечне зараде од очекивања директно се одражава на већу наплату доприноса него што је планирано буџетом.

Просечан курс динара је приближно у складу са планом. Просечан курс од почетка године износио је 122,9 динара за евро, што је блиско очекиваном просечном курсу у 2016. од 122,5 динара за евро. Динар је у првих пет месеци номинално депресирао (ослабио) у односу на исти период претходне године за око 1,5%, док је реални курс практично остао непромењен, будући да је инфлација у Србији била за нешто преко 1 п.п. већа него у Еврозони (реална депресијација од око 0,4%). Овакво кретање курса је економски пожељно, јер привредни раст Србије сада почива на расту инвестиција и нето извоза – а таквом расту не иде у прилог реална депресијација (јачање) динара. Тренутно постоје депресијацијски притисци на динар и НБС је на међубанкарском тржишту за одбрану вредности динара од почетка године интервенисала продајом 770 млн евра (нето). Било би добро да се, уколико тржишни притисци промене смер, не дозволи ни претерано јачање динара – као што је НБС радила у већем делу 2015. године у којој је углавном интервенисала откупљујући евре.

2. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ

2.1. Фискални дефицит у 2016. години

Фискална кретања у првих пет месеци 2016. можемо оценити као повољна, премда је мали дефицит у овом периоду делом последица и неких привремених чинилаца. На основу детаљних фискалних података закључно са априлом и прелиминарних података о извршењу буџета Републике у мају, процењујемо да је у првих пет месеци 2016. дефицит опште државе износио 25-30 млрд динара. Досадашњи мањак у буџету прилично је мали и представља тек нешто преко 15% укупног годишњег дефицита, који је у овој години планиран на нивоу од 164 млрд динара. То потврђују и резултати детаљнијих анализа, по којима је остварени фискални резултат за готово 30 млрд динара бољи од очекиваног у овом периоду. Наиме, узимајући у обзир уобичајене сезонске осцилације јавних прихода и расхода, фискални дефицит у првих пет месеци обично достигне ниво који одговара приближно једној трећини годишњег дефицита, што би до маја 2016. заправо одговарало дефициту од око 55 млрд динара. Међутим, иако је забележени дефицит практично упола мањи од очекиваног, напомињемо да иза овог резултата стоје трајни, али и неколико једнократних и привремених чинилаца. Позитиван тренд од почетка године представља раст пореских прихода изнад планираног нивоа, који је приметан код готово свих пореских облика, а последица је повољнијих макроекономских кретања и вероватно нешто ефикасније наплате. Сматрамо да би овај тренд могао да буде одржив и у наредним месецима, због чега сматрамо да је раст пореских прихода у првих пет месеци допринео трајном умањењу дефицита за нешто преко 10 млрд динара. С друге стране, оцењујемо да умањење дефицита по основу једнократног скока непореских прихода у јануару за 12,8 млрд динара (уплата на име лиценци за коришћење 4Г мреже) и остварених уштеда по основу неисплаћених отпремнина од преко 5 млрд динара (услед застоја у спровођењу планираног циљаног смањења броја запослених у општој држави) представља само привремен успех, не и суштинско побољшање фискалних кретања.

Досадашњи трендови указују на то да би укупан фискални дефицит у 2016. могао бити знатно мањи од планираног, вероватно на нивоу од око 2,5% БДП-а. Фискалним плановима за 2016. годину био је предвиђен дефицит опште државе од 164 млрд динара или око 4% БДП-а, међутим, фискална кретања у првих пет месеци указују на то да ће мањак у буџету опште државе готово извесно бити знатно мањи од планираног. Умањење дефицита у односу на првобитни буџетски план очекујемо првенствено услед позитивних трендова на приходној страни буџета, док ће извршење јавних расхода највероватније бити на нивоу који је близак планираном (иако ће њихова структура по свему судећи битно одступити од предвиђене). Узимајући у обзир досадашње трендове у наплати пореских прихода и очекивана макроекономска кретања до краја године, тј. пореских основица, процењујемо да би порески приходи могли да премаше годишњи план за 45-50 млрд динара. Поред тога, од почетка године извршено је неколико једнократних и непланираних уплата у буџет, због чега процењујемо да ће се непорески приходи прикупити у износу који је за најмање 15 млрд динара већи од планираног. Под претпоставком да ће се у наредним месецима заиста задржати контрола над укупним расходима државе, очекивани раст јавних прихода омогућио би смањење дефицита опште државе с планиране 164 млрд динара на нешто преко 100 млрд динара, односно на око 2,5% БДП-а.

Фискални дефицит у 2016. могао би веома лако да буде и већи од 2,5% БДП-а уколико отплата неке од потенцијалних обавеза државе поново падне на терет буџета. Иако смо оценили да је извршење укупних јавних расхода у првих пет месеци

приближно било у складу с буџетским плановима, постоји опасност да се у одређеној мери понови ситуација из 2014. и 2015. године, када је у децембру дошло до снажног и првобитно непланираног раста трошкова државе. Подсећамо да су јавни расходи у 2015. све до новембра били готово нереално ниски, да би у децембру практично експлодирани – добрим делом зато што је у том месецу држава преузела отплату неколико заосталих обавеза (преузимање дуга Србијасе према НИС-у, ислата доцњи пољопривредницима и потраживања војних пензионера – у укупном износу од преко 300 млн евра). Последице, само у децембру био је забележен дефицит од преко 80 млрд динара. Наша анализа показала је да тренутно постоји неколико потенцијалних обавеза државе које нису планиране буџетом, а могле би да оптерете јавне финансије у 2016. и тако повећају фискални дефицит. Најпре, још крајем прошле године најављено је да би у 2016. држава могла да преузме отплату дуга Петрохемије према НИС-у (по истом принципу као што преузет дуг Србијасе према НИС-у), што би повећало јавне расходе за око 85 млн евра. Постоји могућност да ће се лоше пословање и осталих државних предузећа превалити на терет буџета, будући да су рокови за решавање статуса предузећа у приватизацији померени, а реформе у јавним предузећима касне. Примера ради, у 2016. доспева за отплату рата гарантованог кредита РТБ Бор у износу од преко 20 млн евра, а није извесно да ће ово предузеће моћи потпуно да сервисира ову обавезу из сопствених средстава. На крају, напомињемо да постоји неколико потенцијалних трошкова државе који проистичу из пресуда међународног суда у Стразбуру, при чему још увек није познато када би могла да почне њихова отплата и у ком износу. Реч је о потраживањима радника бивших друштвених предузећа по основу неисплаћених зарада и неуплаћених доприноса, односно потраживања грађана Босне и Херцеговине по основу старе девизне штедње. Фискални савет не располаже подацима о томе у којој мери би ове обавезе могле да оптерете државни буџет у овој и наредним годинама, а према незваничним информацијама то су износи од по неколико стотина милиона евра.

Уколико искључимо утицај привремених чинилаца на фискални резултат у овој години, оцењујемо да је трајан дефицит с којим ће се ући у 2017. нешто преко 3% БДП-а. Детаљнија анализа извора очекиваног умањења дефицита у 2016. у односу на план открива да је то резултат комбинованог утицаја трајних, али и неколико привремених чинилаца чији се позитиван утицај исцрпљује у овој години. *Прво*, оцењујемо да је утицај ванредног повећања непореских прихода од око 15 млрд динара на фискални резултат у овој години по природи једнократан. Наиме, овај раст је готово искључиво последица јануарске уплате на име лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже, која се извесно неће поновити у следећој години. *Друго*, процењујемо да ће кашњење у спровођењу циљане рационализације броја запослених у општој држави донети непланиране уштеде од барем 10 млрд динара (услед неисплаћивања отпремнина) – чак и уколико тај процес напokon отпочне у другој половини године. Будући да ове уштеде заправо потичу од неефикасне реализације најављене економске политике, од које се још увек није одустало, ове уштеде третирамо као привремене. Посматрано у збиру, поменути чиниоци привремено ће побољшати фискални резултат у 2016. години за око 25 млрд динара (око 0,6% БДП-а). Искључивањем њиховог утицаја долазимо до закључка да, иако ће званични дефицит у овој години вероватно бити око 2,5% БДП-а, његов трајни ниво с којим се улази у 2017. годину и наставак фискалне консолидације износи нешто преко 3% БДП-а. То значи да у овој години очекујемо трајно умањење дефицита од око 1% БДП-а, првенствено захваљујући расту пореских прихода, што неспорно представља добар резултат. Подсећамо да је у 2016. и 2017. било планирано укупно структурно фискално прилагођавање од 1,5% БДП-а, при чему ће већ у овој години бити остварене две трећине постављеног циља.

2.2. Јавни приходи у 2016. години

Приходи опште државе у првих пет месеци 2016. године надмашили су првобитно планирани износ, углавном услед осетног раста пореских прихода. Најважније обележје фискалних кретања у првих пет месеци 2016. представља широко распрострањени тренд раста пореских прихода у односу на првобитни буџетски план, за који верујемо да би могао бити одржив и у наставку године. Основни разлог за то јесу приметно боља макроекономска кретања од претпостављених при изради буџета, пре свега кретање просечне зараде и броја запослених, што је омогућило пораст наплаћених прихода од доприноса и пореза на доходак грађана. Поред тога, учавамо и већу наплату прихода од ПДВ-а и акциза на нафтне деривате, уз напомену да се ови трендови не могу у потпуности објаснити само променама у макроекономском окружењу. Досадашња наплата групе осталих пореских прихода такође је благо изнад очекиваног нивоа, док су једино приходи од акциза на дуванске производе донекле подбацили у односу на план. Код непореских прихода бележимо незнатно смањење у односу на исти период прошле године, али ако посматрамо вишегодишњи просек ови приходи буџета свакако су премашили очекивани износ – првенствено услед једнократне уплате на име лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже, пристигле у јануару у износу од готово 13 млрд динара.

Буџетским план за 2016. направљен је у складу са очекиваним макроекономским кретањима у овој години и предвиђао је раст јавних прихода за око 20 млрд динара. Законом о буџету за 2016. годину приходи опште државе планирани су на нивоу од 1711,5 млрд динара, што представља повећање у односу на претходну годину од око 20 млрд динара. Предвиђено повећање јавних прихода заснивало се на очекиваном порасту пореских прихода од око 50 млрд динара, уз истовремено смањење непореских прихода за око 30 млрд динара. Фискални савет је тада оценио да је пројектовани раст пореских прихода начелно одговарајући, односно да је усклађен са очекиваним макроекономским кретањима⁶ и донетим мерама пореске политике.⁷ С друге стране, услед великих једнократних уплата непореских прихода током 2015. (углавном по основу разних уплата државних предузећа у буџет), у овој години планирано је њихово смањење за око 30 млрд динара, што би ове приходе приближило уобичајеним годишњим износима. Овакво планирање непореских прихода оценили смо као одговарајуће, јер је у складу с принципима добре буџетске праксе, тј. опрезног буџетирања. Поред тога, сматрамо да је предвиђено смањење прихода од добити државних предузећа у одређеној мери и пожељно, имајући у виду да би због великих проблема у пословању ових предузећа задржавање прошлогодишњег нивоа могло имати за последицу њихово претерано финансијско исцрпљивање.

Раст јавних прихода у 2016. могао бити и знатно већи од планираног, услед повољнијих макроекономских кретања, ефикасније наплате, али и због једнократног, буџетом непредвиђеног раста непореских прихода. Узимајући у обзир постојеће трендове у наплати прихода опште државе у првих пет месеци 2016. године, историјске податке из претходних година и процењена макроекономска кретања до краја ове године, оцењујемо да би порески приходи у 2016. могли бити већи од првобитно планираних за 45-50 млрд динара. Напомињемо да се наша пројекција заснива на претпоставци да у наставку године неће доћи до значајнијег раста, али ни пада у ефикасности наплате пореских прихода. Поред тога, очекујемо да

⁶ Пре свега с прогнозираним кретањем домаће потрошње, инфлације, запослености и зарада, које пресудно утичу на величину пореских основица, а тиме и износ прикупљених пореских прихода.

⁷ Влада Републике Србије донела је одлуку о повећању акцизе на нафте деривате од почетка 2016. године, а поред тога у текућој години у потпуности ће се ефектуирати уведена акциза на струју.

ће непорески приходи бити већи од планираних за најмање 15 млрд динара (колико износе досадашње једнократне уплате у буџет), а постоји могућност и за њихово додатно повећање у другој половини године – пре свега по основу уплата добити предузећа у државном власништву. Међутим, за разлику од позитивних трендова у наплати пореских прихода, за које верујемо да су углавном трајније природе и дугорочно одрживи, повећање непореских прихода је по свему судећи само привременог карактера.

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

	Буџетирани износ	Прогноза за 2016. годину	Очекивано одступање у односу на план
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1711,5	1782,5	већи за 60-65 млрд динара
1. Порески приходи	1513	1568,5	већи за 45-50 млрд динара
Порез на доходак	149,5	155	боље за око 5 млрд динара
Порез на добит	64,4	64	у складу са планом
ПДВ	427	450	боље за око 20 млрд дин
Акцизе	254,3	265	боље за око 10 млрд дин
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	<i>136,2</i>	<i>150,0</i>	
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	<i>90,2</i>	<i>87,0</i>	
Царине	34,8	36,5	благо изнад плана
Доприноси	517,4	528	боље за око 5-10 млрд динара
Остали порески приходи	65,5	70	боље за око 5 млрд динара
2. Непорески приходи	184,2	200	већи за око 15 млрд динара
3. Донације	14,3	14	у складу са планом

Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

Досадашњи трендови указују на то да ће приходи од ПДВ-а осетно премашити буџетски план за ову годину, процењујемо за око 20 млрд динара. У првих пет месеци 2016. наплата прихода од ПДВ-а била је осетно већа у поређењу са очекиваним месечним износима (узимајући у обзир буџетски план и уобичајену динамику из претходних година). Под претпоставком да ће се овакав тренд наплате наставити до краја године, процењујемо да ће укупни приходи од ПДВ-а износити око 445–450 млрд динара, односно да ће бити за око 20 млрд динара изнад буџетом предвиђеног нивоа. Тренутно доступни подаци упућују на закључак да очекивано повећање прихода од ПДВ-а не може бити објашњено само променама у макроекономском окружењу, тј. повећањем пореске основице (номиналне приватне потрошње). Наиме, до краја године заиста очекујемо већи раст реалне приватне потрошње него што је то било првобитно предвиђено, али истовремено ће и инфлација бити нижа у односу на претходне процене, тако да се номинална приватна потрошња вероватно неће битно разликовати од претпоставки које су коришћене при изради пројекција ових прихода. Једним делом, процењено повећање прихода од ПДВ-а може бити објашњено већом наплатом акциза на нафтне деривате. Наиме, побољшање наплате акцизних прихода аутоматски повлачи и раст припадајућег пореза на додату вредност – 1 млрд додатних прихода од акциза на нафтне деривате значи додатне приходе од ПДВ-а од око 0,45 млрд динара. Такође, постоје назнаке да су неочекивано велики приходи од ПДВ-а закључно с мајем делимично последица нешто спорије исплате повраћаја ПДВ-а од почетка године. Уколико се у наредних неколико месеци то испостави као тачно, укупни приходи од ПДВ-а у овој години могли би бити нешто мањи од наше тренутне процене. С обзиром на овај ризик, али и могућу ревизију макроекономских података за први квартал 2016. у наставку године (што се у прошлости често дешавало), још увек није могуће дати поуздану оцену да ли је и у којој мери ове године дошло до повећања ефикасности у наплати прихода од ПДВ-а.

Процењујемо да ће акцизни приходи премашити буџетски план за око 10 млрд динара, првенствено услед боље наплате акциза на нафтне деривате. Наплата прихода од акциза од почетка године и доступни макроекономски подаци указују на то да би ови приходи могли достићи ниво од око 265 млрд динара, чиме ће буџетски план бити премашен за око 10 млрд динара. Процењени пораст прихода од акциза резултат је дивергентних трендова у наплати најиздашнијих акцизних категорија. Наиме, док ће акцизе на нафтне деривате премашити план за око 15 млрд динара, приходи од акциза на дуванске производе биће вероватно испод планираног нивоа за готово 5 млрд динара. Наша анализа показује да постоји неколико чинилаца који могу објаснити побољшање наплате акциза на нафтне деривате. Најпре, при изради буџетског плана претпоставило се да се потрошња нафтних деривата неће битије мењати у односу на прошлу годину. Међутим, услед евидентног убрзања привредне активности (раста БДП-а) од почетка године дошло је до пораста потрошње нафтних деривата, због чега и у наставку године очекујемо тренд нешто веће наплате у односу на план. Друго, допринос бољој реализацији акцизних прихода дају и мере које се спроводе на сузбијању сиве економије, тј. системско праћење и контрола нафтних деривата помоћу маркирања горива. С друге стране, супротан тренд бележимо код акциза на дуванске производе и постоје изгледи да ће ови приходи благо подбацити у односу на план.⁸ Имајући у виду да је сузбијање нелегалног промета производима од дувана у прошлој години донело осетан раст прихода од акциза, трендови у овој години указују на то да су ефекти предузетих мера у 2015. сада већ највероватније потпуно исцрпљени. Приходи од акциза на остале производе (електрична енергија, алкохол, кафа) од почетка године реализују се у очекиваним износима и највероватније неће бити већих одступања у односу на годишњи план.

Приходи од доприноса и пореза на доходак грађана готово извесно ће премашити буџетски план, услед повољнијих кретања на тржишту рада. Уколико се постојећи трендови у наплати прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање наставе и у другој половини године, процењујемо да ће ови приходи премашити годишњи план за око 10 млрд динара и износити приближно 530 млрд динара. Слично, очекујемо да ће и приходи од пореза на доходак грађана највероватније надмашити првобитна очекивања за око 5 млрд динара. Наиме, за ниво наплате обе категорије пореских прихода од пресудног значаја је кретање укупне масе исплаћених зарада у привреди, које је од почетка године повољније него што се претпостављало при изради фискалних пројекција за 2016. Досадашња статистика с тржишта рада указује на интензивнији раст просечне зараде у приватном сектору, али и на пораст броја формално запослених (уместо предвиђеног пада).⁹ Поред евидентног убрзања привредне активности, један од разлога за повећање укупног броја запослених је и то што се касни с планираним отпуштањима у сектору опште државе и рационализацијом броја запослених у јавним предузећима – што је све узето у обзир приликом израде буџета. Овакви трендови имају за резултат да пореска основица (производ броја запослених и просечне зараде) расте брже него што се првобитно

⁸ Ова пројекција Фискалног савета не укључује ефекте могућег осетлијег повећања цена цигарета током лета, за 10 до 20 динара по паклици, до чега би према неким најавама могло доћи услед повећања износа акцизе од јула месеца.

⁹ Процењујемо да ће просечна зарада у 2016. порастати за око 5% у односу на прошлу годину (првобитно се процењивао раст од око 4%). Поред тога, оцењујемо да ће укупан број запослених у 2016. порастати за око 0,5%, док се на бази буџетског плана могло посредно закључити да је предвиђена стагнација или благи пад. Напомињемо да нисмо узели у обзир најаве о евентуалном отпуштању у јавном сектору у другој половини године.

предвиђало, услед чега ће и јавни приходи од доприноса и пореза на доходак грађана бити већи него што је планирано у буџету.

Задржавамо процену да би приходи од пореза на добит предузећа могли бити већи од планираних, услед раста профитабилности предузећа у претходној години. Приликом оцене Закона о буџету за 2016. годину Фискални савет је изнео процену да постоје велики изгледи да ће приходи од пореза на добит бити већи него што је планирано у буџету. Међутим, имајући у виду објективне тешкоће при пројектовању ове категорије јавних прихода (порез на добит је најволатилнија ставка јавних прихода чије су осцилације знатно израженије него код самог привредног раста) и чињеницу да је наплата пореза на добит знатно подбацила у 2015, подржали смо нешто опрезнији приступ у планирању ових прихода у овој години. Прелиминарни подаци Агенције за привредне регистре (АПР) указују на то да је у 2015. дошло до раста остварене добити предузећа (пореске основице), услед благог опоравка привредне активности и стабилног девизног курса, што би требало да резултује бољом наплатом прихода од пореза на добит у овој години него што је то првобитно планирано. С обзиром на то да је законски рок за коначни обрачун пореских обавеза крај јуна, поузданију процену повећања ових прихода на годишњем нивоу могуће је дати тек када буду доступни комплетни фискални подаци за јун месец.

Остали порески приходи највероватније ће благо надмашити планиране износе, првенствено услед веће наплате пореза на имовину. Буџетским планом за 2016. остали порески приходи пројектовани су на нивоу од око 65 млрд динара, док постојећи трендови указују да би они могли бити већи од планираних за око 5 млрд динара. Категорија осталих пореских прихода обухвата већи број разноврсних пореза које наплаћује држава, а који по својим износима нису толико издашни да би се издвајали у посебне ставке. У оквиру ове пореске групе највеће учешће има порез на имовину, због чега тренд наплате овог пореза у великој мери одређује и укупан износ осталих пореских прихода. Иако је уобичајена пракса да локалне самоуправе доставе пореска решења до почетка маја, односно пре плаћања друге рате пореза на имовину, у овој години (слично као и у 2015. години) у појединим општинама дошло је до кашњења.¹⁰ Стога постоји могућност да ће следећа квартална уплата пореза на имовину (у августу) бити нешто већа од претходне две, а тиме би и укупни остали порески приходи били нешто већи од наше тренутне процене.

У првих пет месеци непорески приходи прикупљени су у знатно већем износу од уобичајеног за овај период године, доминантно услед једнократних и непланираних уплата. Непорески приходи су изразито хетерогена категорија јавних прихода и прикупљају се практично на свим нивоима власти. Притом, најизраженији ванредни раст непореских прихода од почетка године забележен је на *републичком нивоу власти*. Највећим делом то је резултат уплате у буџет у износу од 12,8 млрд динара од стране мобилних оператера, а на име лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже. Наиме, држава је домаћим мобилним оператерима у новембру 2015. продала право коришћења додатног спектра фреквенција у наредних десет година (који је ослобођен преласком на дигитално емитовање телевизијског сигнала),¹¹ при чему је плаћање формално извршено почетком ове године. Такође, до сада је одређен број

¹⁰ Услед одржавања локалних избора и формирања нове локалне власти нешто је успорен процес издавања пореских решења за 2016. Међутим, скрећемо пажњу да су грађани у обавези да, уколико не добију нова пореска решења, уплате врше на бази претходног, па ово кашњење има ограничен утицај на ниво прикупљених прихода од пореза на имовину.

¹¹ Реч је о опсегу фреквенција које ће оператори користити за даље унапређивање мобилне телефоније 4. генерације која је прошле године уведена (и по том основу је у републички буџет у фебруару 2015. године уплаћено око 2,5 млрд динара).

предузећа у државном власништву уплатио део остварене добити предузећа, иако је пракса претходних година била да се уплате врше при крају године. Закључно с мајем, у републички буџет пристигле су уплате од ЕПС-а (1,3 млрд динара), Аеродрома „Никола Тесла“ (0,5 млрд динара), РАТЕЛ-а (око 1 млрд динара) и Регулаторног тела за електронске медије (око 120 милиона динара). Поред уплате по основу остварене добити, скрећемо пажњу да је ЕПС уплатио у буџет још око 1 млрд динара по основу измирења обавеза према Париском клубу поверилаца (посредством Агенције за осигурање депозита). На локалном нивоу власти такође бележимо осетно повећање непореских прихода. Наиме, непорески приходи у надлежности локалних самоуправа од почетка године су за преко 5 млрд динара виши од очекиваног нивоа. Трећина овог повећања последица је нових накнада које су недавно уведене – доприноса за уређивање грађевинског земљишта и прихода од пружања услуга боравка деце у предшколским установама. Преостало повећање односи се на категорију *остали приходи у корист града*, о којој не располажемо детаљним подацима за потпунију анализу. На крају, неуобичајен раст забележен је и код непореских прихода *РФЗО-а*, будући да месечни износи у просеку ретко прелазе 300-400 млн динара, док су у марту били знатно већи и износили су око 1,5 млрд динара.

Већ сада је прилично извесно да ће непорески приходи у 2016. премашити планирани ниво за најмање 15 млрд динара. Узимајући у обзир досадашње кретање непореских прихода, процењујемо да ће они до краја године износити најмање 200 млрд динара, што је за преко 15 млрд динара изнад планираног нивоа. Ова процена обухвата досадашње изворе ванредног и непланираног повећања непореских прихода, уз претпоставку да ће се у наставку године ови приходи прикупљати у планираним износима. Међутим, напомињемо да предстоји још уплата добити државних предузећа у буџет, од којих ће билансно најзначајније бити од Телекома, ЕПС-а и НИС-а, а чији би износи такође могли премашити првобитна очекивања. Додатно, како је реч о врло хетерогеној групи јавних прихода чији износ често зависи и од дискреционих одлука, постоји могућност да ће до краја године бити прикупљена додатна непланирана новчана средства и по другим основама.

2.3. Јавни расходи у 2016. години

Јавни расходи од почетка 2016. извршени су у неуобичајено високом износу, али истичемо да је то у највећој мери било очекивано и планирано. Расходи опште државе закључно са априлом (подаци за мај још увек нису доступни) износили су преко 592 млрд динара, што је за 30-40 млрд динара више у односу на њихово уобичајено извршење у овом периоду године. У поређењу с претходном годином тај раст био је још израженији и износио је око 45 млрд динара. Међутим, наизглед драстично повећање јавне потрошње у односу на исти период 2015. не изненађује, будући да је пораст највећим делом забележен на расходним позицијама код којих је то и било очекивано (издаци за робу и услуге и социјалну заштиту, као и остали текући расходи), а у неким случајевима и пожељно (јавне инвестиције). Наиме, извршење ових расходних ставки у прва четири месеца 2015. било је неуобичајено и привремено ниско, тако да се њихов овогодишњи скок у одређеној мери може посматрати као враћање на уобичајени ниво њихове реализације. Поред тога, међугодишњи раст од готово 6,5 млрд динара забележен је на позицији расхода за камате, што је била неизбежна (и буџетом планирана) последица повећања јавног дуга у претходном периоду. Најпозитивнији тренд на расходној страни буџета од почетка године представља приметан раст јавних инвестиција, превасходно у друмску и железничку инфраструктуру, које су у претходних неколико година углавном биле неприхватљиво ниске. С друге стране, као негативан тренд издвајамо неефикасно спровођење

планираних економских политика, пре свега рационализације броја запослених у сектору опште државе, иако се у буџету то види као привремена уштеда од преко 5 млрд динара.

Досадашње извршење буџета указује на то да ће укупни јавни расходи у 2016. вероватно бити блиски буџетираном износу, али с битно промењеном структуром. Полазећи од досадашње реализације јавних расхода и очекиваних осцилација у наредним месецима, процењујемо да ће се укупни расходи опште државе у 2016. вероватно извршити на нивоу који је близак износу који је планиран буџетом за ову годину (око 1.872 млрд динара или 45,3% БДП-а). Међутим, детаљнија анализа показује да ће структура државне потрошње готово извесно битно одступити од првобитно предвиђене (видети Табелу 2). За највеће издатке државе (за пензије и зараде запосленима у општој држави) условно се може рећи да су под контролом, а доступни подаци указују на то да ће највероватније бити и мањи од планираних. Услед застоја у циљаној рационализацији броја запослених у сектору опште државе и последичног неисплаћивања отпремнина очекујемо да ће укупни расходи за запослене бити мањи у односу на план за 5-10 млрд динара.¹² По истом основу, као и услед успореног решавања статуса предузећа у приватизацији и кашњења с реформама јавних предузећа, очекујемо да ће повећање броја пензионера бити мање од предвиђеног. То ће имати за последицу нешто мању масу исплаћених пензија у овој години, процењујемо за око 10 млрд динара. Очекујемо да ће и накнаде за незапосленост бити мање од буџетираних (за око 5 млрд), будући да трендови на тржишту рада показују да ће број људи који ће у 2016. остварити право на ову накнаду бити приметно мањи него што је буџетом предвиђено (што се такође једним делом може приписати кашњењу у спровођењу планираних структурних реформи). У збиру, побројани чиниоци требало би да умање укупне расходе опште државе у овој години приближно за 25 млрд динара. С друге стране, ове уштеде ће готово потпуно бити неутралисане већим од планираног извршења јавних инвестиција, осталих текућих расхода и издатака за робу и услуге – јер на овим позицијама очекујемо пробијање годишњег буџетског плана у укупном износу од 20-25 млрд динара. Наше анализе показују да би капитални расходи могле пробити планирани оквир (за 5-10 млрд динара), пре свега јер се натпросечно брзо извршавају инвестиције које се финансирају из пројектних зајмова. Од почетка године бележимо и неуобичајено велико извршење расхода за набавку робе и услуга (посебно на локалном нивоу власти) и осталих текућих расхода, што би могло да резултује пробијањем годишњег плана на овим ставкама збирно готово за 15 млрд динара.

Постоји неколико ризика и потенцијалних трошкова државе који нису планирани у буџету, а могли би да оптерете јавне финансије у 2016. години. Чињеница да је извршење укупних јавних расхода за сада у оквирима годишњег буџетског плана још увек не значи да је државна потрошња потпуно под контролом. Примера ради, јавни расходи су у првих једанаест месеци 2015. били нереално ниски, да би практично експлодирали у децембру – добрим делом због тога што је у том месецу држава преузела отплату неколико заосталих и једнократних обавеза (преузимање дуга Србијагаса према НИС-у, исплата доцњи пољопривредницима и потраживања војних пензионера – у укупном износу од преко 300 млн евра). Постоји неколико очигледних фискалних ризика због којих би се у одређеној мери сличан сценарио могао поновити и у 2016. години.

¹² Подсећамо, отпремнине за вишак запослених у јавној управи и здравству буџетиране су на истој ставци као и издаци за плате запосленима, због чега се кашњење у рационализацији броја запослених види као буџетска уштеда.

1) Крајем прошле године најављено је да би у 2016. држава могла да преузме отплату дуга Петрохемије према НИС-у (по истом принципу по коме је преузет дуг Србијагаса према НИС-у), што би повећало јавне расходе за око 85 млн евра.

2) Постоји могућност да ће се лоше пословање и осталих државних предузећа превалити на терет буџета, будући да су рокови за решавање статуса предузећа у приватизацији померени, а реформе у јавним предузећима касне. Примера ради, у 2016. доспева за отплату рата гарантованог кредита РТБ Бор у износу од преко 20 млн евра, а није извесно да ће ово предузеће моћи потпуно да сервисира ову обавезу из сопствених средстава.

3) Постоји неколико потенцијалних обавеза државе које проистичу из пресуда међународног суда у Стразбуру, али за сада не постоје прецизне информације о томе када би њихова отплата могла да почне и на који начин, нити о ком износу је реч. Најпре, велики број радника бивших друштвених фирми (које су у међувремену отишле у стечај или су приватизоване) поднео је овом суду захтеве за обештећење од стране државе на име неисплаћених плата и неуплаћених доприноса. Притом, доступне информације указују на то да је у великом броју случајева међународни суд већ пресудио у корист радника, а да је број нових тужби у сталном порасту. Слично, суд у Стразбуру је у 2014. години донео пресуду по којој ће Србија морати да исплати и потраживања грађана Босне и Херцеговине по основу старе девизне штетње. Фискални савет не располаже подацима у којој мери би поменуте обавезе могле да оптерете буџет у овој или наредним годинама, а према незваничним информацијама у оба случаја реч је о износима од по неколико стотина милиона евра.

Табела 2. Јавни расходи у 2016. години – буџетски план и очекивано извршење

	Буџетски план за 2016.	Процена извршења у 2016.	Одступање у односу на буџетски план
<i>у млрд динара</i>			
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.871,8	1.871,9	вероватно блиски плану
1. Текући расходи	1.720,4	1.712,3	мањи од плана за 5-10 млрд
Расходи за запослене	432,0	425	мањи од плана за 5-10 млрд
Куповина робе и услуга	264,6	268,1	већи од плана за око 5 млрд
Отплата камата	144,6	144,6	по плану
Субвенције	111,6	112,1	по плану
Социјална помоћ и трансфери	718,2	700,2	мања од плана за око 15 млрд
<i>Пензије</i>	<i>507,9</i>	<i>497,0</i>	мање од плана за око 10 млрд
<i>Накнаде за незапослене</i>	<i>18,1</i>	<i>11,8</i>	мање од плана за око 5 млрд
<i>Накнаде за боловања</i>	<i>9,0</i>	<i>10,3</i>	по плану/благо пробијање
<i>Социјална помоћ</i>	<i>154,9</i>	<i>155,6</i>	по плану
<i>Остали трансфери домаћинст.</i>	<i>28,3</i>	<i>25,5</i>	по плану/нешто мањи од плана
Остали текући расходи	49,4	62,3	већи од плана за око 10 млрд
2. Капитални расходи	117,0	124,0	већи од плана за 5-10 млрд
3. Активирање гаранције	32,0	33,2	благо пробијање
4. Буџетске позајмице	2,4	2,4	по плану

Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

У 2016. настављено је благо смањивање броја запослених у општој држави услед природног одлива у пензију (уз забрану новог запошљавања), али је циљана рационализација за сада изостала. Расходи за запослене у општој држави закључно са априлом износили су око 135 млрд динара, што је незнатан (за непуних 1%) пораст у односу на исти период прошле године. Притом, највећи део међугодишњег повећање трошкова зарада може бити објашњено (једнократном) исплатом накнада за рад изборних комисија уочи априлских парламентарних избора. Самим тим, повећање расхода за запослене у односу на исти период прошле године било је мање од

очекиваног, имајући у виду да су у појединим секторима опште државе (здравство, полиција, образовање, одбрана, социјална заштита) плате законски повећане почев од 1. јануара 2016. Другим речима, то значи да је у међувремену ипак дошло до одређеног смањења броја запослених. Наше анализе указују на то да је у односу на крај 2014. број запослених у општој држави (укључујући локална јавна предузећа) закључно са априлом 2016. године смањен за око 15.000, али је то осетно мање него што је било предвиђено фискалним плановима (до сада за око 35.000 запослених). Благо смањење броја запослених јесте добра вест, али забрињава то што се рационализација у овом периоду заснивала искључиво на природном одливу запослених у пензију (уз ограничено ново запошљавање) и добровољном одласку (често и најквалитетнијих) кадрова из државне службе, док су циљана отпуштања вишкова у потпуности изостала. То потврђују и подаци о исплаћеним отпремнинама – од планираних 17 млрд динара за исплату отпремнина радницима у општој држави који би у процесу рационализације требало да остану без посла у 2016. години, до сада је исплаћен занемарљиво мали износ (тек неколико стотина милиона динара).

Озбиљније помаке у погледу циљаног смањења броја запослених не очекујемо ни у другој половини године, услед чега ће ефекти рационализације у 2016. бити осетно мањи од првобитно планираних. Искуства из прошлости (неуспели покушаји рационализације из 2005, 2010, као последњи из 2015. године) недвосмислено упућују на закључак да стихијска и неконтролисана рационализација броја запослених по правилу не доводи до планираних резултата. Што је још важније, такав ad-hoc принцип за умањење броја запослених убрзо би се показао као неодржив, јер би готово извесно резултирао подривањем капацитета државних институција и у крајњој инстанци довео би до пада квалитета и интегритета услуга које државни сектор пружа. Да би се ове негативне последице избегле, потребно је да се наредна фаза рационализације заснива на јасним критеријумима и смерницама које би уследиле из детаљних функционалних анализа свих државних система – уместо искључиво на природном одливу у пензију. Такав приступ створио би предуслове за избалансирану рационализацију – то јест, смањење броја запослених у секторима у којима недвосмислено постоји вишак (нпр. постоје студије у којима се тврди да у здравству постоји превише немедицинског особља), уз евентуално повећање запослености у секторима који имају мањак стручних кадрова (нпр. хирурзи и лекари специјалисти, Пореска управа, и друго). Међутим, прелазак рационализације из стихијске у строго контролисану и добро координисану несумњиво ће бити отежан и успорен, имајући у виду да дубинске анализе броја и структуре запослености по појединачним секторима опште државе и даље нису завршене. Према неким најавама њихов завршетак очекује се тек у јуну или јулу, што практично значи да ни у другој половини године вероватно неће бити осетних помака када је реч о циљаном смањењу броја запослених. Притом, сматрамо и да је првобитни циљ, по коме је требало умањити број радника у општој држави за 75.000 у року од три године, по свему судећи преамбициозан. Узимајући у обзир све постојеће анализе, оцењујемо да је реалистично очекивати да се број запослених у сектору опште државе у средњем року смањи за 20.000 до 30.000.

Спорије спровођење рационализације у односу на план и последично неплаћање отпремнина донеће у овој години привремене уштеде на расходима за запослене од 5-10 млрд динара. Фискални план за 2016. годину предвиђао је да рационализација броја запослених, уз замрзавање пензија и плата у јавном сектору, буде кључна полуга за трајно умањење фискалног дефицита у овој (и наредној) години. Планирано смањење броја запослених у општој држави требало је да обезбеди

смањење укупне масе зарада за непуних 3% у односу на ниво из прошле године.¹³ Међутим, као што смо већ објаснили, циљана рационализација броја запослених у 2016. спроводи се знатно спорије него што је то било планирано, што ће имати двојак утицај на извршење буџетских расхода за зараде. Најпре, процењујемо да ће број запослених у општој држави на крају године извесно бити већи него што је то било планирано, због чега ће буџетски оквир за зараде суштински бити пробијен за 4-5 млрд динара. С друге стране, кашњење с почетком циљаних отпуштања условиће знатно мању исплату отпремнина него што је то било планирано, што ће донети привремене уштеде и до 10-15 млрд динара. Будући да су и отпремнине и зараде буџетиране на ставци расходи за запослене, нето резултат ова два супротстављена тренда биће „уштеде“ на расходима за запослене у односу на план од 5-10 млрд динара.

Извршење расхода за пензије од почетка године је спорије од планираног, што указује на могуће уштеде до краја године и до 10 млрд динара. Буџетски оквир за расходе за пензије у 2016. одређен је тако да уважава дејство неколико чинилаца: 1) пензије су одлуком Владе линеарно повећане за 1,25% почевши од јануара 2016. године; 2) планиран је већи од уобичајеног прираста броја пензионера услед најављеног решавања статуса предузећа у приватизацији, реформи јавних предузећа као и спровођења рационализације у општој држави; 3) војне пензије трајно су повећане по одлуци Уставног суда из 2012. године. Фискални савет је већ приликом оценое ових планова¹⁴ проценио да је пројектовани буџетски оквир за пензије прилично конзервативан, тј. да је планирани ефекат побројаних чинилаца вероватно прецењен, а буџетски оквир прешироко постављен. Фискални подаци за прва четири месеца 2016. заправо су потврдили ту оценоу, јер је извршење расхода за пензије приметно спорије у односу на план. Закључно са априлом укупни расходи за пензије износили су 163,4 млрд динара, што је за непуних 1% више него у истом периоду протекле године – знатно мање него што је то било планирано. Томе је у одређеној мери допринео и застој у спровођењу планираних реформи. Наиме, буџет за ову годину израђен је под претпоставком да ће крајем 2015. и током читаве 2016. године неуобичајено велики број запослених у јавном сектору отићи у пензију као резултат доследног спровођења процеса рационализације у јавном сектору, решавања статуса предузећа у приватизацији и отпуштања вишкова у јавним предузећима. Међутим, ниједна од планираних реформи за сада се не одвија планираном динамиком, нити је могуће да се кашњење потпуно надокнади у другој половини године. Другим речима, прираст броја пензионера биће извесно мањи од предвиђеног, што би уз иначе прешироко постављен буџетски оквир могло да резултује уштедама на расходима за пензије од око 10 млрд динара.

Расходи за социјалну заштиту незапослених лица извршавају се спорије од плана и могли би бити мањи од буџетираног износа за око 5 млрд динара. У прва четири месеца 2016. расходи за социјалну заштиту незапослених лица извршавају се приметно спорије него што је то било очекивано и планирано. Наиме, закључно са априлом извршено је свега 3,6 млрд динара, односно тек нешто више од једне шестине годишњег плана (поређења ради, током претходних година у овом периоду обично се извршавала барем једна трећина). Фискални савет не располаже детаљним подацима о трошењу ових средстава по конкретним наменама, али наше прелиминарне анализе

¹³ Планирани ефекат рационализације броја запослених није директно видљив у буџету за 2016, будући да је у неким деловима опште државе дошло до повећања плата почев од 1. јануара ове године. Уважавајући оба чиниоца, буџетски план за 2016. подразумевао је да маса зарада у овој години остане номинално готово непромењена у односу на прошлу годину.

¹⁴ Видети извештај Фискалног савета: „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, 2. март 2016. године.

показују да је основни узрок релативно ниских расхода за социјалну заштиту незапослених лица спорије извршавање накнада за незапосленост, а у нешто мањој мери спорије се троше и средства која су намењена за активне политике запошљавања. У одређеној мери и ове уштеде могу бити доведене у везу с кашњењем у спровођењу планираних структурних реформи – планирана отпуштања у јавном сектору су махом изостала, што је уз нешто повољније трендове запослености у приватном сектору довело до мањег броја незапослених лица него што је то било очекивано. Уколико би се уочени трендови наставили и у другој половини године, уз претпоставку да ће се ипак започети планирана рационализација, процењујемо да би ови расходи државе могли да подбаце у односу на план за око 5 млрд динара.

Позитивно је то што јавне инвестиције у прва четири месеца 2016. бележе приметан раст, а досадашњи тренд указује на то да би извршење могло и да премаше годишњи план. Капитални расходи опште државе од почетка године бележе снажно и континуирано повећање, што оцењујемо као најпозитивнији тренд на расходној страни буџета. Убрзање инвестиционе активности државе у овој години представља важан искорак у односу на претходни период, када су јавне инвестиције биле неприхватљиво ниске, и стога сматрамо да је веома важно да се овакав тренд настави у наредним месецима. До краја априла јавне инвестиције опште државе износиле су готово 31 млрд динара, што је за око 5 млрд динара преко уобичајеног нивоа и несумњиво представља рекордно високо извршење у овом периоду године. У поређењу са истим периодом прошле године, кад је извршење јавних инвестиција било изразито ниско, капитални расходи порасли су за више од 12 млрд динара. Највећи део међугодишњег раста (преко 6 млрд динара) потиче од убрзаног повлачења пројектних зајмова, превасходно оних који се односе на финансирање изградње најважнијих путних (Коридори 10 и 11) и железничких праваца (Коридор 10). Додатно, раст капиталних расхода у односу на 2015. приметан је и на републичком и локалном нивоу власти (скок за по око 3 млрд динара) – што би ипак требало опрезно тумачити. Наиме, највећи део раста капиталних издатака Републике потиче од попуњавања робних резерви (што суштински нису јавне инвестиције), а постоји ризик да је раст инвестиција на локалу привременог карактера и последица одржавања локалних избора у априлу, а не трајног подизања ефикасности у реализацији инвестиционих пројеката. Под претпоставком да је реч о трајнијим трендовима, уз очекивано интензивирање грађевинских радова током летње сезоне, процењујемо да би капитални расходи у 2016. могли да премаше годишњи план за 5-10 млрд динара (0,2% БДП-а). Томе би нарочито требало да допринесе високо извршење јавних инвестиција које се финансирају из пројектних зајмова (кинески, азербејџански и руски кредит), будући да ови расходи нису под директном контролом државе већ њихов ниво зависи од вредности извршених радова.

За разлику од општег тренда пораста јавних инвестиција, капитални расходи републичког буџета не извршавају се у очекиваном обиму. Капитални расходи који се финансирају из републичког буџета чине преко 30% укупно планираних капиталних издатака опште државе, али је њихово извршење већ годинама уназад знатно мање од планираног. Иста ситуација понавља се и у овој години – до краја априла капитални расходи Републике износили су непуних 6 млрд динара или тек 16% од буџетираног износа, док је на основу динамике у претходним годинама било очекивано да достигну око 25% годишњег плана. То значи да кашњење у реализацији републичких јавних инвестиција износи приближно 3 млрд динара. Фискални савет је и у својим претходним извештајима анализирао хронични проблем слабог извршавања капиталних расхода од стране министарстава и других директних буџетских

корисника, који је по свему судећи системске природе.¹⁵ На основу расположивих података закључујемо да у 2016. години још увек нису отклоњена уска грла за осетније убрзање реализације ни неких кључних пројеката у области друштвене инфраструктуре (пре свега у образовању и здравству). Примера ради, у прва четири месеца ове године (баш као и током читаве 2015. године) није било повлачења средстава за пројекте модернизације школа и истраживања и развоја у јавном сектору, за шта је Европска инвестициона банка Србији одобрила средства у укупном износу од 250 млн евра. На тај начин је, после више од пет година од одобравања ових средстава, није повучена ни половина укупно одобреног кредита (преостало је да се повуче око 140 млн евра). С друге стране, позитиван помак представља повлачење средстава, иако у скромном износу, која су намењена за реновирање клиничких центара у највећим градовима Србије, после вишегодишњег застоја у реализацији овог пројекта.¹⁶

Досадашње извршење осталих текућих расхода знатно премашује уобичајене нивое, а наставак оваквог тренда могао би довести до пробијања годишњег плана за око 10 млрд динара. Остали текући расходи закључно са априлом износили су преко 17 млрд динара, што представља више од 30% износа који је буџетом предвиђен за 2016. годину. Поређење досадашњег извршења са уобичајеним (које износи око 20% плана) указује на то да њихово кретање осетно премашује очекивани ниво, а у односу на прошлогодишњи ниво у овом периоду забележен је драстичан пораст – готово за 50%, односно за око 5 млрд динара. Увидом у структуру ових расхода закључујемо да највероватније није реч о једнократном феномену, будући да је раст забележен практично на свим нивоима власти. Највећи скок бележимо на нивоу Републике, и он готово у потпуности може бити објашњен повећањем дотација невладиним организацијама и већим исплатама на име казни и пенала по решењу судова. Раст је присутан и на локалном нивоу власти – тако је у АПВ ниво ових расхода удвостручен у односу на 2015. годину, док солидан скок (од око 25%) бележе градови и општине. На крају, поменућемо да су, додуше у доста мањим износима, ови расходи повећани и у ЈП „Путевима Србије“ али и неким фондовима обавезног социјалног осигурања (пре свега, у НСЗ и СОВО). Фискални савет не располаже дезагрегираним подацима о потрошњи појединачних буџетских корисника која се књижи на овој ставци, што онемогућава детаљнију анализу узрока овако драстичног повећања осталих текућих расхода. Међутим, упозоравамо да би наставак досадашњих трендова до краја године извесно значио да ће на ставци осталих текућих расхода доћи до пробијања годишњег буџетског плана за око 10 млрд динара.

Извршење расхода за робу и услуге од почетка године превазилази очекивања, што би могло да доведе до пробијања буџетског оквира за око 5 млрд динара. Потрошња државе за робу и услуге до краја априла износила је преко 79 млрд динара, што је за неколико милијарди динара изнад уобичајеног нивоа за овај период године. Уколико досадашње извршење ових расхода упоредимо са истим периодом прошле године, пораст је био још израженији и износио је око 9 млрд динара. Притом, готово 70% уоченог међугодишњег раста издатака за робу и услуге на нивоу опште државе потиче од неочекиваног повећања ових расхода на локалном нивоу власти (за око 6 млрд динара). Фискални савет тренутно не располаже детаљнијим извештајима о

¹⁵ Видети извештај Фискалног савета: „Фискална консолидација у 2015. и основни реформски изазови“, 17. јун 2015. године.

¹⁶ Фискални савет нема прецизне информације о намени повучених средстава, мада постоје наговештаји да су средства која су повучена у априлу намењена за отпочињање изградње тзв. друге куле КЦ Србија. Подсећамо, ради се о кредиту ЕИБ који је намењен за реконструкцију четири клиничка центра у највећим градовима Србије. Вредност зајма је 150 млн евра, с могућношћу повлачења додатних 50 млн евра, па укупна вредност одобрених средстава износи 200 милиона евра.

трошењу средстава за робу и услуге по наменама и појединачним корисницима, што уз непостојање прецизне евиденције о доцњама у плаћању буџетских корисника увелико отежава анализу раста ових расхода. Имајући у виду да су у претходним годинама расходи за робу и услуге често били подложни слабијој контроли и лошем буџетирању (нарочито на локалном нивоу власти, који је средства за ове намене неретко трошио без законског основа и преко одобрених апропријација), постоји могућност да је и овогодишњи неочекивани пораст последица системских пропуста у планирању и извршењу ових расхода. Под претпоставком да ће се трендови у извршењу расхода за робу и услуге до априла наставити у наредним месецима, очекујемо да ће на овој расходној ставци доћи до пробијања буџетског плана за 2016. у износу од око 5 млрд динара.

2.4. Јавни дуг у 2016. години

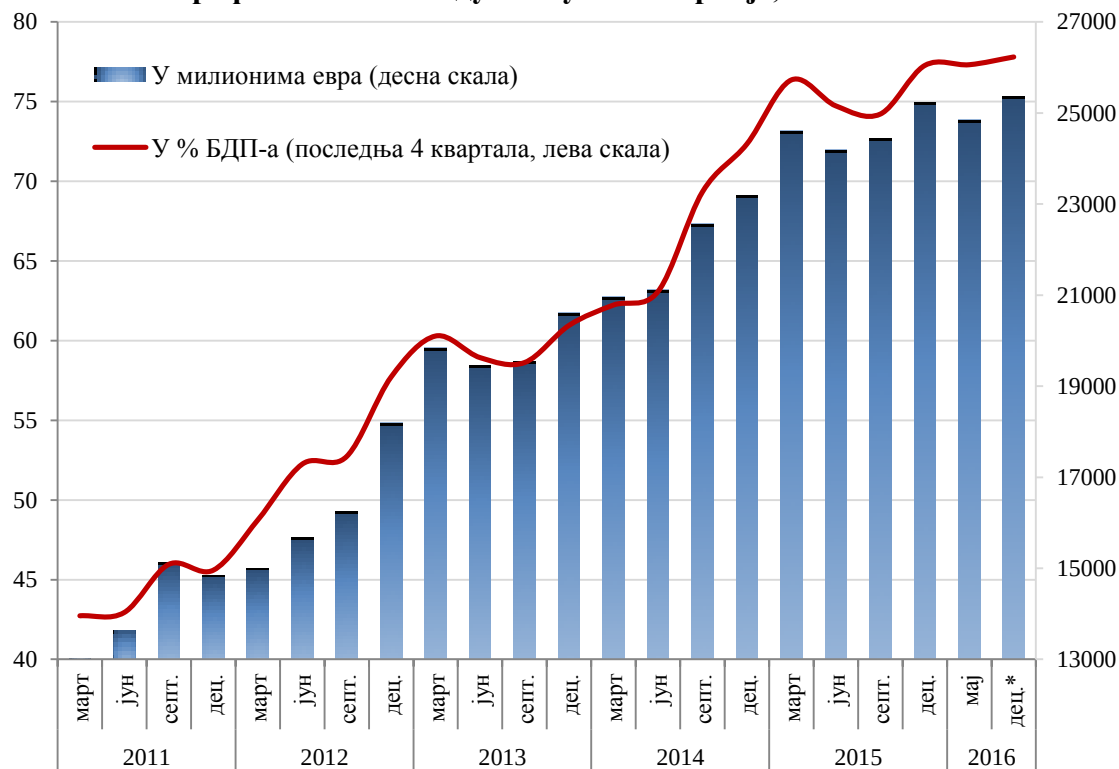
Дуг опште државе смањен је у првих пет месеци 2016. за преко 450 млн евра услед повољног утицаја курсних разлика, али и појачаног трошења државних депозита. Укупан јавни дуг Републике Србије (који укључује и обавезе локалних самоуправа) на крају маја износио је приближно 24,8 млрд динара или око 77% БДП-а оствареног у последња четири квартала.¹⁷ То значи да је у првих пет месеци 2016. јавни дуг смањен за нешто преко 450 млн евра, као резултат повољног утицаја курсних разлика на ниво задужености, али и појачаног трошења постојећих новчаних депозита државе. Наиме, смањењу јавног дуга у еврима допринело је то што су и динар и долар од почетка године номинално ослабили у односу на европску валуту (за 1,2% и 1,8% респективно), према нашим проценама за нешто преко 200 млн евра. Чињеница да су примања од задуживања државе у првих пет месеци 2016. била за преко 250 млн евра мања од трошкова отплате постојећих кредита указује на то да је јавни дуг умањен и зато што је део доспелих обавеза у овом периоду отплаћен постојећим новчаним средствима, уместо новим задуживањем државе. Штавише, то значи да ни досадашњи мањак у буџету од нешто преко 200 млн евра није био покривен новим задуживањем, већ је финансиран на рачун смањења државних депозита – а то је додатно успорило пораст јавног дуга од почетка ове године. Иако Фискални савет не располаже детаљним месечним извештајима о стању новчаних средстава државе, наша анализа показује да су она од почетка године умањена за око 450 млн евра.

До краја 2016. очекујемо благо повећање дуга опште државе у односу на прошлу годину, до нивоа од око 78% БДП-а. На основу фискалних кретања у првих пет месеци 2016. проценили смо да би званични дефицит опште државе у овој години веома лако могао да износи око 2,5% БДП-а уместо планираних 4% БДП-а. Како је фискални дефицит основна детерминанта кретања јавног дуга, бољи резултат у буџету од планираног осетно ће успорити и пораст задужености државе у овој години. Томе ће свакако допринети и нешто повољнија макроекономска кретања, будући да се сада очекује реални раст БДП-а од око 2,5% уместо првобитно предвиђених 1,8%, као и да је дошло до благог пада просечне реалне каматне стопе по којој се Србија задужује на финансијском тржишту. Једини макроекономски тренд који је од почетка године деловао у супротном смеру, тј. у смеру повећања јавног дуга, била је умерена реална депресијација курса динара. Имајући у виду објективне тешкоће при прогнозирању будућег кретања реалног курса динара, за потребе пројектовања нивоа јавног дуга до

¹⁷ У односу на процењени БДП у 2016. години, релативна задуженост државе у овом тренутку нешто је мања и износи око 74% БДП-а. Међутим, изражавање јавног дуга у процентима будућег и још увек неоствареног БДП-а потцењује ниво задужености земље, нарочито у првој половини године, због чега Фискални савет у својим анализама ставља у однос јавни дуг са стварно оствареним БДП-ом у последња четири квартала.

краја 2016. претпоставили смо да ће он остати непромењен у односу на мајски ниво. Слично, у наредним месецима не очекујемо веће раздуживање државе по основу трошења постојећих новчаних депозита јер расположиви подаци указују на то да су они већ прилично умањени. Узимајући у обзир све наведене претпоставке, процењујемо да ће у 2016. доћи само до благог повећања јавног дуга у односу на прошлу годину – са 77,3% БДП-а на приближно 78% БДП-а (видети Графикон 2). Напомињемо да ова процена не укључује евентуално преузимање отплате неке обавезе која тренутно није планирана буџетом, што би повећало фискални дефицит у овој години и самим тим и јавни дуг.

Графикон 2: Јавни дуг Републике Србије, 2011 – 2016



Извор: Фискални савет на основу података Управе за јавни дуг и РЗС

3. ПРЕДЛОГ СРЕДЊОРОЧНИХ ЦИЉЕВА ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Фискални савет предлаже да кровни економски циљ нове Владе буде смањење дефицита државе на 0,5% БДП-а до 2019. године. Успешан почетак спровођења фискалне консолидације довео је до одличног, трајног смањења дефицита државе са преко 6,5% БДП-а из 2014. на садашњи ниво, који у 2016. процењујемо на нешто преко 3% БДП-а. Фискални савет је, међутим, у више наврата истицао и још увек чврсто стоји иза те оцено, да неспорно велика буџетска побољшања још увек нису довољна за потпуно оздрављење јавних финансија Србије и за постављање чврстих макроекономских темеља за висок и одржив привредни раст.

Прво, фискални дефицит није довољно и трајно смањен да би омогућио обарање опасно великог учешћа јавног дуга у БДП-у које тренутно износи преко 75% (са садашњим трајним дефицитом од преко 3% БДП-а јавни дуг у односу на БДП наставља да се повећава).

Друго, нису решени највећи структурни проблеми јавних финансија Србије који представљају озбиљан фискални ризик, а спутавају и снажнији привредни опоравак. Ти структурни проблеми су: лоше пословање јавних и државних предузећа; недовољна издвајања за јавне инвестиције; још увек превелики издаци за пензије и плате у јавном сектору у односу на економску снагу земље; неуређене јавне финансије на локалном нивоу; изражена сива економија и друго.

Влада би зато на почетку свог мандата требало да представи јавности (и инвеститорима) чврст и кредибилан средњорочни план за смањење дефицита уз решавање поменутих проблема (појединачни циљеви, мере и рокови). Фискални савет предлаже да кровни циљ Владе за вођење фискалне политике у наредном периоду буде умањење дефицита државе на 0,5% БДП-а до 2019. године. *Тај циљ би одговорио на следеће, фундаменталне, изазове с којима се Србија тренутно суочава.*

1) **Неопходно је значајно смањење јавног дуга у односу на БДП.** Снажно умањење дефицита у претходних годину и по је (у последњи час) знатно успорило и обуздало готово неконтролисани раст јавног дуга. Међутим, задржавање јавног дуга на садашњем нивоу од 75-80% БДП-а не осигурава макроекономску стабилност. Сваки следећи спољни шок, који би довео до рецесије (а који је економска неминовност), довео би до новог снажног раста јавног дуга знатно преко 80% БДП-а и, по својој прилици, до банкрота државе. Због тога, циљ Владе у средњем року не сме да буде смањење фискалног дефицита на ниво који само зауставља раст јавног дуга у односу на БДП (дефицит од 2,5-3% БДП-а), већ, додатно – на ниво који ће обезбедити његово осетније смањење (дефицит од око 0,5% БДП-а). Смањењем дефицита на 0,5% БДП-а у 2019. и његовим одржавањем на приближном нивоу у наредним годинама, јавни дуг би се до 2020. умањео на нешто преко 70% БДП-а (Графикон 3), али, што је још важније, успоставио би се кредибилан и трајан тренд смањења јавног дуга. Достижање Мاستрихтског критеријума и спуштање дуга у безбеднију зону испод 60% БДП-а би се у том случају могло очекивати до 2025. године. Релативно дуг рок који је неопходан за осетније смањење учешћа јавног дуга у односу на БДП главни је разлог због ког сматрамо да је неопходно управо смањење фискалног дефицита у средњем року на 0,5% БДП-а, а не неки нешто блажи циљ. Илустративно, да је предложен, на пример, тек нешто већи циљни средњорочни дефицит од 1,5% БДП-а – јавни дуг би и у 2025. години још увек био око 65% БДП-а.

2) **Потребан је подстицај привредном расту.** Привредна активност је током 2015. започела опоравак након рецесије, али су стопе раста које се остварују и очекују у наредним годинама ниске и недовољне су за конвергенцију са развијенијим земљама

региона. Решавање структурних проблема јавних финансија Србије, уз смањење дефицита на 0,5% БДП-а до 2019. у складу са препорукама Фискалног савета, осетно и трајно би убрзало средњорочни привредни раст. Процењујемо да би до 2019. то додатно убрзање раста БДП-а услед спровођења предложених мера износило око 1 п.п. годишње, а можда и преко тога. Препоруке Фискалног савета садрже четири емпиријски доказана фискална стимуланса која, за земље економских карактеристика Србије, одрживо и здраво подстичу привредни раст. То су: 1) осигуравање макроекономске стабилности (достизање и одржавање ниског фискалног дефицита); 2) повећање учешћа јавних инвестиција са садашњих 3% БДП-а на најмање 4% БДП-а; 3) унапређење система здравствене заштите и просвете;¹⁸ и 4) хитно реструктурирање јавних предузећа и решавање судбине државних предузећа. Фискални савет још једном истиче и то, да је за земље попут Србије повећање текуће јавне потрошње (плате, пензије, субвенције које нису везане за инвестиције и др.), што се често предлаже у јавности, неефикасан начин за стимулисање привредног раста. Економска теорија предвиђа да је то неефикасан начин за подстицање привредног раста у Србији, а то потврђује и искуство из претходних година. Нити је огромно повећање фискалног дефицита од пре неколико година водило ка осетном убрзању привредне активности у Србији, нити је његово умањење у 2015. имало снажан рецесиони утицај. Другачији ефекти не могу се очекивати ни у будућности и Фискални савет ће стога и даље наставити да заступа спровођење одговорне фискалне политике уместо предлога да се привредна активност подстиче повећањем текуће јавне потрошње.

3) Превелике државне издатке за камате потребно је преусмерити ка продуктивним наменама. Због високог јавног дуга, али и релативно неповољних услова задуживања, издаци за камате у Србији су међу највећим у Европи. За плаћање камата држава у 2016. издваја око 1,2 млрд евра (3,5% БДП-а), по чему спада међу земље Европе са највећим издацима за камате (већа издвајања за камате у односу на БДП има тек неколицина европских земаља: Португал, Италија, Грчка и Хрватска). Превелика издвајања за камате зато су веома важан разлог због ког је у Србији неопходно осетно смањење јавног дуга. Уколико би се до 2019. дефицит државе умањео на 0,5% БДП-а, како предлаже Фискални савет, издаци за камате би се услед умањења учешћа јавног дуга у БДП-у већ у 2020. спустили на 3,2% БДП-а са садашњих 3,5% БДП-а. На тај начин би се ослободио фискални простор у износу од око 120 млн евра који би се могао усмерити на додатно смањење дефицита (и још мања издвајања за камате у наредним годинама), или продуктивније потрошити – на пример на повећање обухвата социјалних давања.

4) Правила ЕУ прописују фискални дефицит од 0,5% као структурни средњорочни циљ земаља чланица сличних Србији. Уговором о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији (*Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG*) прописано је да земље чланице ЕУ као свој средњорочни буџетски циљ не смеју имати структурни фискални дефицит већи од 0,5% БДП ако је учешће дуга у БДП више од 60%, док у случају да је испод 60%, структурни дефицит може највише бити 1% БДП-а. Обавеза држава потписница јесте да у своје национално законодавство (са нагласком на Устав) интегришу ове одредбе и правила чију би имплементацију пратила независна фискална тела (Фискални савети). Србија би у процесу придруживања ЕУ свакако требало да прихвати ова правила, а пошто је њено учешће јавног дуга у БДП-у знатно преко 60% БДП-а, одговарајући средњорочни циљ био би управо дефицит од 0,5% БДП-а који Фискални савет

¹⁸ Детаљне анализе позитивног утицаја прва три поменута чиниоца на привредни раст могу се наћи у студији ММФ-а „*Fiscal Policy and Long-term Growth*“, из априла 2015. године.

предлаже. Напомињемо и то да је у домаћој јавности честа заблуда да је за задовољавање европских фискалних правила довољно да се дефицит умањи на испод 3% БДП-а. То је, међутим, погрешна интерпретација европских правила. Фискални дефицит од 3% БДП-а је дефинисан као горња граница, након које се (или чак у случају знатног ризика од прекорачења границе) покреће „процедура прекомерног дефицита“ – а никако као дозвољени циљни дефицит. Процедура умањења прекомерног дефицита подразумева строжи вид фискалне консолидације са ограничењем слободе у вођењу фискалне политике и новчаним казнама у случају одступања од дефинисаног плана. Тренутно је девет земаља ЕУ у овој процедури и очекује се да ће већ током 2016. године из ње изаћи.

5) Трајно смањење дефицита државе на 0,5% БДП-а до 2019. године представља достижан и реалан циљ. Готово половина свих уштеда дошла би као последица структурних реформи у јавним предузећима и Пореској управи. Лоше пословање јавних предузећа већ дуже време оптерећује јавне финансије државе, највећим делом кроз отплату њиховог гарантованог дуга. Решавање њихових горућих проблема (уз настајање нових) омогућило уштеде у буџету од око 0,8 п.п БДП-а до 2019. године. Такође, реформа и стварање моћне и ефикасне Пореске управе омогућило би додатних 1 п.п. БДП-а фискалног простора у средњем року, кроз повећање пореских прихода. Остатак потребних уштеда остварио би се уз побољшање структуре јавних расхода. Наиме, уз пожељан и потребан раст капиталних издатака за 1 п.п. преостало би да се текући расходи смање за око 2,2 п.п. у наредне три године. На овај начин и под условом да се поменуте реформе спроведу, стварно смањење фискалног дефицита износило би годишње тек око 0,7% БДП-а, што је сматрамо реалистично.

Влада препознаје да наставак фискалне консолидације нема добрих алтернатива, али он захтева боље и кредибилније планове од постојећих. Јавне финансије Србије се тренутно налазе на прекретници одакле је, поједностављено посматрано, могуће да крену у три правца.

Фискални савет предлаже, као економски оптималан избор, да се у наредне три године фискална консолидација, уз најважније структурне реформе, доследно спроведе до краја (дефицит 0,5% БДП-а). То подразумева политички непопуларне мере попут замрзавања пензија и плата у јавном сектору у ограниченом временском периоду, али и друге реформе које представљају и политички и професионални изазов (јавна и државна предузећа, локална самоуправа, Пореска управа и др.). Путања јавног дуга која одговара овој препоруци приказана је као први сценарио у Графикону 3, а мере којима би се то постигло биће детаљније представљене у наставку текста.

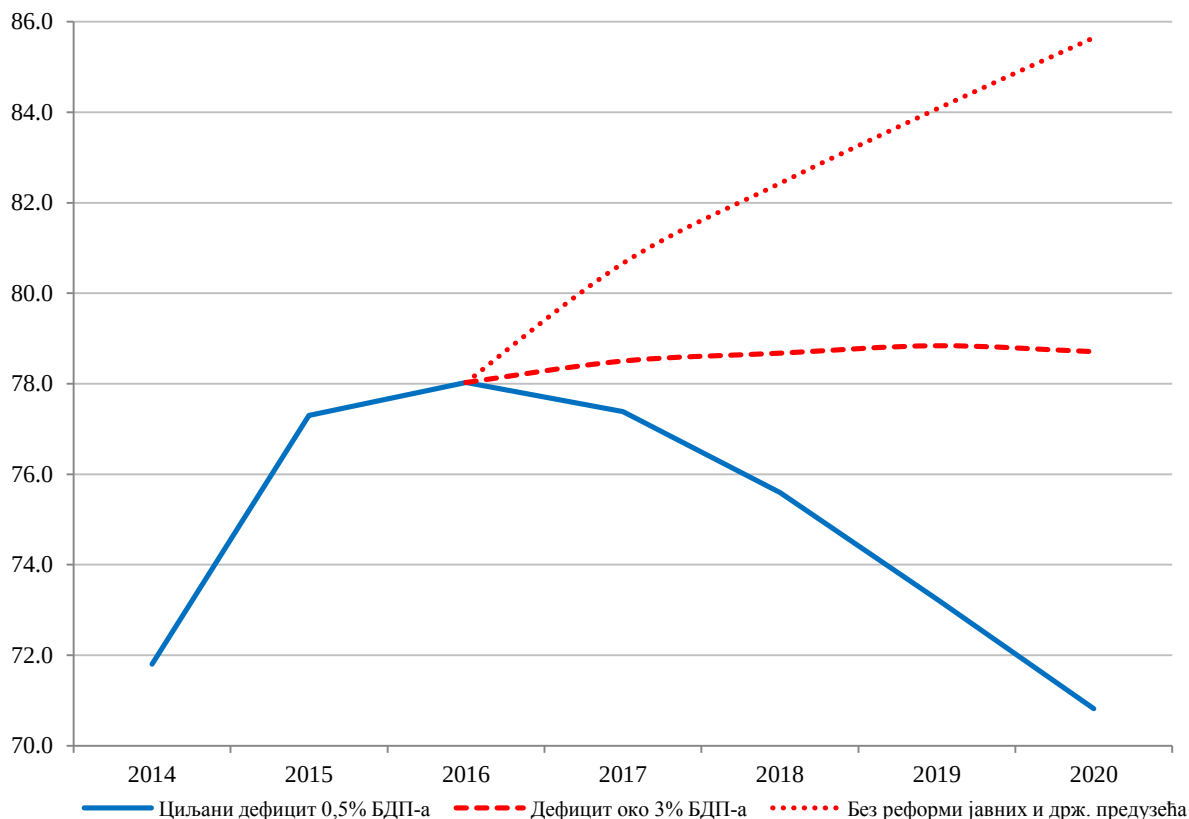
Други могући правац приближно одговара садашњој позицији и планираним политикама Владе. Фискални савет је почетком 2016. оцењивао средњорочни план прилагођавања Владе из Фискалне стратегије¹⁹ и констатовао да је циљно умањење дефицита у начелу добро, али да планиране мере којима би се то и постигло нису довољно снажне ни кредибилне. То је зато што су: планиране уштеде добрим делом почивале на рационализацији броја запослених у општој држави која не може да дâ очекиване резултате; нису јасно и транспарентно постављене мере и рокови за реформу јавних предузећа; није представљен добар план за премошћавање, већ извесног, кашњења у процесу приватизације државних предузећа; уз све то, у борби против сиве економије лутало се са различитим, некад и контрадикторним стратегијама и решењима; а било је и других појединачних примедба. Због свега тога

¹⁹ За више детаља видети Фискални савет (2016) „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, 2. март 2016. године.

оценили смо да би фискални дефицит са садашњим мерама Владе највероватније трајно остао на нивоу од око (преко) 3% БДП-а и у складу са тим, на Графикону 3 приказали смо одговарајућу пројекцију кретања јавног дуга.

Трећа путања јавног дуга приказана у Графикону 3 подразумевала би поновно враћање дефицита на око 5% БДП-а, што пре свега значи потпуно игнорисање (нерешавање) проблема јавних и државних предузећа одакле прети највећи ризик по јавне финансије – и овај сценарио још увек није у потпуности избегнут.

Графикон 3. Кретање јавног дуга у зависности од спроведене фискалне политике



Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

- *Прва путања јавног дуга* одговара предложеном циљу умањења дефицита на 0,5% БДП-а до 2019. и она би довела до смањења учешћа јавног дуга у БДП-у до 2020. за преко 7 п.п. (на ниво од нешто преко 70% БДП-а). Такође, расходи за камате би се у том случају умањили за 0,3% БДП-а до 2020. што би ослободило фискални простор од око 120 млн евра у тој години. На крају, смањење дефицита и спровођење планираних структурних реформи, омогућило би и солидно убрзање привредног раста и омогућило осетно вишу индексацију пензија и плата у јавном сектору од 2019. године (преко 5%, с тим што би плате могле и једну годину раније да се одмрзну).
- *Друга путања јавног дуга* одговара реалистичној оцени домета планираних средњорочних мера Владе из постојеће Фискалне стратегије. Та путања подразумева стабилизовање дефицита на нивоу од око 3% БДП-а, што би зауставило даљи раст јавног дуга, али не би довело до његовог умањења. Стопе раста привреде би већ од 2018. биле осетно мање него у првом случају, а издвајања за камате би остала стабилна на нивоу од око 3,5% БДП-а. Свака наредна рецесија привреде би водила ка кризи јавног дуга.

- *Трећа путања јавног дуга* одговарала би потпуном игнорисању проблема јавних и државних предузећа. То би значило да се и у наредним годинама резултати њиховог лошег пословања преносе на буџет и укључују у јавни дуг. Ова путања је само хипотетичка, јер би Србија са оваквим трендом раста јавног дуга на нивоу од преко 85% БДП-а упала у кризу јавног дуга. Та криза би се могла спречити тако што би се губици јавних и државних предузећа покрили даљим умањењима пензија и плата у јавном сектору и/или повећањем пореза, што су економски инфериорнија решења од реструктурирања јавних и завршетка приватизације државних предузећа.

4. РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА ЈАВНИХ И ДРЖАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА, ПРЕДУСЛОВ ЗА УСПЕХ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ

Најважнији и најхитнији задатак пред Владом јесте решавање проблема (судбине) јавних и државних предузећа – то је предуслов консолидације без ког су све друге мере узалудне. Анализе Фискалног савета указују на то да убедљиво највећи ризик по јавне финансије, па и макроекономску стабилност земље, прети од три фискално најбитнија јавна предузећа (ЕПС, Србијагас и Железнице Србије) и великих предузећа у приватизацији (РТБ Бор, Ресавица, петрохемијски комплекс и др.). Оцењујемо стога да је одлучно решавања проблема/судбине ових предузећа у наредних шест месеци до годину дана тренутно најважнији и приоритетан задатак за нову Владу. Илустрацију ове тврдње можда најбоље пружа Графикон 3 у ком је приказано и како би се кретала путања јавног дуга уколико би држава наставила да сноси трошак лошег пословања ових предузећа и да преузима њихове дугове и у средњем року. Повећање јавног дуга које би у том случају уследило, вратило би јавне финансије Србије на спиралу раста издвајања за камате и каматних стопа на задуживање, које би даље наставиле да генеришу још већи дефицит и јавни дуг. С друге стране, успешно отклањање проблема јавних предузећа и окончање процеса приватизације увело би јавне финансије Србије у „мирније воде“ и имало би снажан позитиван утицај на привредну активност.

4.1. Оцена реформи јавних предузећа

Проблеми јавних предузећа одавно су препознати, али није било већих помака у њиховом решавању. Прошло је већ две године од када је Фискални савет у својој посебној студији „Анализа предузећа у државном власништву: Фискални аспект“ идентификовао највећи број проблема јавних и државних предузећа. Такође, на лоше пословање ових предузећа указивали смо и у другим студијама у годинама пре тога (на пример, Предлог мера фискалне консолидације из 2012. године). Највећи од проблема јавних и државних предузећа односе се на вишак запослених, ниску наплативост испоручених услуга, неекономске цене, нерационалне целине у оквиру система, техничке губитке, организациону неусклађеност са ЕУ правилима, раст дуговања, недовољно инвестирање и др. Забрињавајуће је, међутим, то што готово ниједан од идентификованих проблема још увек није отклоњен, а многи од њих су са годинама и повећани.

Електропривреда Србије

У претходном периоду урађено је недовољно на решавању добро познатих проблема ЕПС-а. Укратко, основни проблеми ЕПС-а су превелики расходи за запослене (вишак запослених, зараде), недовољна наплативост испоручених услуга, ниска цена електричне енергије, високи губици на мрежи, нерентабилне целине у оквиру система, недовољан ниво инвестиција и сталан раст задужености. У претходним годинама мало тога је урађено у решавању ових проблема – а задуженост предузећа је стално расла и сада је већ премашила милијарду евра. Цене електричне енергије за домаћинства јесу повећане прошле године (од тога је ЕПС-у припало свега 4,5% повећања), али су такође порасли трошкови зарада. Током 2015. године усвојен је план реформе овог предузећа, за који, иако није јаван, постоје јасне индикације да се не спроводи доследно. Наиме, било каква реформа овог предузећа немогућа је без осетног смањења вишка запослених, а измена Колективног уговора којом би се то омогућио још увек није извршена (иако је то и по Аранжману са ММФ-ом морало да се деси до краја 2015. године). Уз то, најављено (Аранжманом са ММФ-ом) повећање цене струје

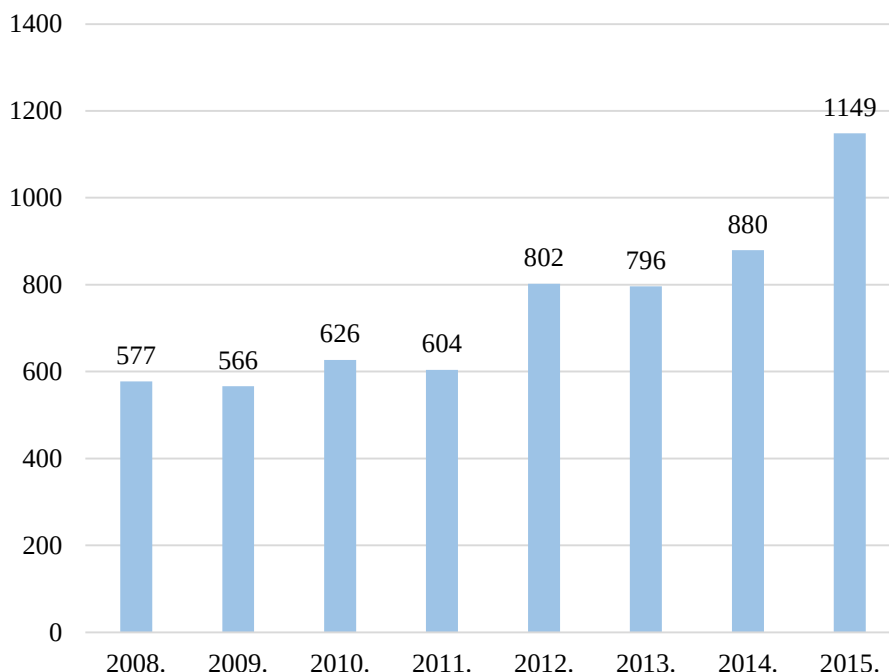
од маја 2016. такође је одложено. Веома опасно одлагање планираног реструктурирања указује да Влада није у стању да успостави ефикасну контролу над предузећем у државном власништву – што може веома скупо да кошта. Чак и уколико се тренутно разматра нека спољна интервенција која би унапредила пословање ЕПС-а (мањинска приватизација, професионално управљање и др.), то не значи да би требало одлагати решавање кључних проблема у пословању овог предузећа (вишак запослених, цене и др.). Напротив, одлагање у реструктурирању ЕПС-а и чекање да се проблем реши тек после релативно дуготрајних и неизвесних статусних промена, може се лако показати као прекасно и опасно по фискалну стабилност земље. Јавне финансије Србије тренутно немају капацитет да прихвате лоше пословање ЕПС-а, нити да преузму обавезу враћања огромног дуга овог предузећа.

Задуженост предузећа наставља да се увећава и то може да представља претњу по одрживост јавних финансија земље. Дуг ЕПС-а је током 2015. године порастао за преко 250 млн евра и на крају 2015. достигао је око 1,15 млрд евра (видети Графикон 4). Предузеће за сада успева самостално да измирује своје обавезе на време, међутим, уколико се не предузму мере за решавање проблема у пословању овог предузећа, лако се може догодити да му у једном моменту затреба помоћ државе и ту лежи велика опасност по финансије земље. Кредити из 2015. године намењени су за инвестиције, као и највећи део целог ЕПС-овог дуга (иако се предузеће раније задуживало и за текућу ликвидност, што је јасан показатељ да ЕПС може да склизне у проблеме са плаћањима јер од тада није било драстичних промена у пословној политици). Међутим, независно од структуре дуга, неспорно је да је дуг у апсолутном износу веома висок и то захтева да се предузеће које генерише тако велико задужење држи под контролом.²⁰ Надаље, оно што ствари чини још опаснијим, иако се ЕПС задужује за инвестиције, предузеће систематски не инвестира довољно. Наиме, износ амортизације сваке године је за 15–20 млрд динара већи од нивоа инвестиција. Поједностављено речено, то значи да ЕПС не само да не успева да унапреди ниво квалитета електроенергетске инфраструктуре, већ не успева ни да је одржи на једнаком нивоу, па се он сваке године благо урушава. Највероватније су недовољне инвестиције разлог зашто се, иако предузеће инвестира (и по том основу увећава дуг), то не види у ефикаснијем пословању предузећа и следственом увећању профита, што би требало да буде природна последица добрих и довољних инвестиција.²¹

²⁰ Ни релативни показатељи задужености предузећа не изгледају повољно, али сматрамо да је у случају ЕПС-а најрелевантније посматрати апсолутну вредност дуга. Релативни показатељи задужености стављају у однос дуг и вредност различите имовине, али пошто је ЕПС јавно предузеће његова имовина се свакако не би распродавала у случају да не буде у могућности да отплаћује свој дуг, већ би несумњиво његове дугове преузела на себе држава. Уз то, нека имовина не би сигурно ни могла да се прода (нпр. рудници угља).

²¹ Напомињемо да већи ниво инвестиција средњорочно и дугорочно не мора нужно да значи и већи ниво дуга. Инвестиције би предузећу требало да се врате кроз боље пословање (кроз веће приходе нпр. због већег изоза струје или ниже трошкове због веће ефикасности) и већи профит, па би предузеће у том случају било у могућности да инвестиције финансира самостално.

**Графикон 4: Финансијске обавезе ЕПС-а у периоду од 2008. до 2015. године
(у млн евра)**



Извор: Консолидовани финансијски извештаји ЕПС-а. Напомена: финансијске обавезе дефинисане су као збир дугорочних кредита и краткорочних финансијских средстава.

Предузеће је у 2015. остварило мали профит и он је проистекао из већих пословних прихода и рачуноводственог третмана појединих промена, а упркос већим пословним расходима. Профит ЕПС-а у 2015. години износи око 6 млрд динара и он је последица две кључне промене те године. Најпре, бољи макроекономски трендови (раст прерађивачке индустрије од преко 5%) довели су до веће потрошње електричне енергије и већих прихода за ЕПС.²² Међутим, и поред овог повећања прихода, предузеће би годину завршило са губитком да се расходи нису смањили због уговорених репрограма старих дугова за струју. Наиме, ови напори ЕПС-а да побољша наплату имају за последицу да се одмах по склапању репрограма расходи књиговодствено смање, иако до фактичке наплате још није дошло.²³ На страни расхода, супротно једном од основних реформских захтева, маса исплаћених зарада била је за око 5 млрд динара већа него у 2014. години. Без обзира на то што се део овог увећања објашњава припајањем два предузећа ЕПС-у (и следствено нових радника), остаје чињеница да је пропуштена још једна година да се смање неодрживо високи трошкови зарада у ЕПС-у. Повећање масе зарада у 2015. проистекло је и из већих плаћања радницима за сменски рад.²⁴ Оба канала за повећање масе зарада у 2015.

²² У 2015. години повећана је и цена струје, али како је ово повећање важило само од августа, а и не припада у потпуности ЕПС-у, предузеће је по том основу добило мање од 2 млрд динара, док су приходи у 2015. у односу на 2014. већи за око 12 млрд динара (прелиминарни подаци, коначни финансијски извештаји још увек нису састављени).

²³ Прецизније, због репрограма је исправка вредности потраживања била мања него обично. Исправка вредности овде се односи на умањење вредности оног дела потраживања који није наплаћен на време и за који се сматра да је мања вероватноћа да ће бити наплаћен.

²⁴ У ранијим годинама ЕПС се суочавао са бројним и скупим тужбама радника, јер им је исплаћивао 2%, увећања зараде по основу сменског рада, колико је било предвиђено Колективним уговором ЕПС-а, а то је било мање него што је било прописано старим Законом о раду, (закон има већу правну снагу од

показују да још увек није сазрела свест о императиву контроле расхода у ЕПС-у. Фискални савет је у више наврата указивао на то да ЕПС-у не треба припајати предузећа чија делатност није уско везана за сам ЕПС,²⁵ а наглашавамо и то да се приликом одређивања зарада, бонуса, додатака, регреса, јубиларних награда, или било којих других исплата запосленима, сви наведени издаци морају уклапати у опадајућу масу зарада.

Србијагас

За разлику од ЕПС-а, **Србијагас није битно погоршао своју позицију у претходне две године, али је прави разлог за то сплет повољних екстерних околности, а не успешно реструктурирања овог предузећа.** Изузетно ниска цена гаса омогућила је неким од највећих дужника Србијагаса да уредније сервисирају своје обавезе, а на бољу наплату потраживања утицале су и две узастопне неуобичајено топле зиме, што је нарочито погодновало успешнијем пословању градских топлана. Ове околности су, међутим, привремене, а за време њиховог трајања ниједан од кључних проблема Србијагаса није решен, као што није решена ни судбина државних предузећа из петрохемијског комплекса који су највећи дужници Србијагаса. Уз то се јавља могућност да путем конверзије потраживања Србијагас постане већински власник свог највећег дужника, Петрохемије, чиме би се поновиле старе грешке, а проблем ненаплативости гурнуо под тепих (видети поглавље „Оцена процеса приватизације државних предузећа“). Чак ни релативно безболна подела Србијагаса у складу са захтевима Европске енергетске заједнице није у потпуности завршена, а рок за то истиче већ крајем јуна. О односу предузећа према неопходном заокрету у пословању најбоље говори податак да је нешто успешније пословање предузећа током 2015. искоришћено да се радницима поделе великодушни бонуси (иако су њихове плате далеко веће од просечних). Са друге стране, грађани Србије отплаћују огромне дугове које је ово предузећа направило у претходним годинама и није у стању само да сервисира.

Србијагас је у 2015. години остварио мали профит, али су добри резултати само привремени. Након огромних губитака у претходних неколико година, који су се збирно нагомилали до укупног износа од 150 млрд динара, Србијагас је 2015. годину завршио са профитом од 3 млрд динара. Захваљујући повољним привременим околностима, током 2015. године Србијагас је наплатио готово 12 млрд дуга за гас који је испоручивао у ранијим годинама, а није благовремено наплаћивао. Ови ванредни приходи увели су Србијагас у зону позитивног пословања, односно да њих није било, предузеће би и 2015. годину завршило са губитком. Велики дужници који су плаћали своје заостале дугове јесу првенствено градске топлане. Топлане су, наиме, генерално имале успешније пословање у 2015. години из два кључна разлога. Први разлог је тај што продајна цена грејања за домаћинства није умањена,²⁶ док је, с друге стране, набавна цена гаса за топлане била знатно нижау поређењу са 2014. годином (преко 10%). Ове позитивне разлике у ценама одразиле су се набоље пословање топлана и омогућиле им не само да уредно измирују текуће обавезе (да не праве нове дугове

колективног уговора). Тада су плаћања за сменски рад била део судских трошкова. Измене Закона о раду из 2014. године (тренутно важећи закон) не предвиђају обавезно увећање зараде на име сменског рада. Међутим, почетком 2015. године измењен је Колективни уговор ЕПС-а, који се потписује између синдиката и Владе, тако да предвиђа увећање зараде по основу сменског рада за 8,9%. и од тада су сви трошкови сменског рада укључени у трошкове зарада.

²⁵Видети нпр. *Фискална консолидација у 2015. години и основни реформски изазови*, јун 2015. године, 56. стр.

²⁶Просечна цена грејања у 2015. години чак је повећана у односу на просечну цену из 2014. године за преко 3%. Извор: РЗС, индекс потрошачких цена.

према Србијагасу), већ и да плаћају стари дуг. Осим тога, други разлог који је условио боље пословање топлана јесте релативно топла зима. Захваљујући томебила им једовољна мања количина гаса током грејне сезоне, што им је донело и ниже трошкове, без удара на приходе (грејање се доминантно не плаћа по потрошњи). Међутим, није реално да Србијагас сваке године добија знатне уплате по основу старих дуговања, а не може се рачунати ни на вечито ниску цену гаса или стално благе зиме.

Приходе предузећа повећала је и новоуведена транспортна такса, али мање него што је планирано, а тај је новац отишао на отплату дела гарантованих дугова Србијагаса. Почетком 2015. године Србијагас почео је да наплаћује тзв. накнаду за транспорт гаса. Ово је додатно повећало приходе Србијагаса у 2015, а самим тим и побољшало укупан резултат. Међутим, као што је и било планирано, сви приходи од таксе искоришћени су за отплату (малог) дела гарантованих дугова Србијагаса, тако да, иако је утицала на профит, никаквог суштинског унапређења пословања по том основу није било. Притом, анализа прихода Србијагаса указује на то да је у 2015. години од таксе наплаћено мање него што се планирало. Наиме, висина таксе делом зависи од цене гаса,²⁷ која је била ниска, па је тако од планираних око 60 млн евра наплаћено 47 млн евра. Ово је највероватније последично повукло и већа издвајања државе за гарантоване дугове Србијагаса него што је првобитно планирано, па је по том основу држава за Србијагас у 2015. укупно платила око 200 млн евра.

Текућа наплата Србијагаса повећана је у 2015. години, али ни то повећање није довољно за одрживо пословање предузећа. Ранијих година степен текуће наплате Србијагаса био је врло низак (око 60%), али је у 2015. години ситуација била нешто другачија. Према нашим анализама, текућа наплата је протекле године била на нивоу од око 80% вредности испорученог гаса. Као што је споменуто, градске топлане биле су у могућности да редовно измирују своје текуће обавезе, а боље су плаћали предузећа петрохемијског комплекса, традиционално најмање дисциплиновани купци Србијагаса. Петрохемијски комплекс пословао је успешније у 2015. него обично због повољног односа улазних и излазних цена. Прецизније, цене њихових финалних производа нису забележиле осетано смањење, док је цена гаса (њиховог инпута) опала знатно. Последично, Србијагас је забележио већу наплату,²⁸ међутим, не на одржив начин јер се нису догодиле никакве промене трајне природе. Боља наплата последица је повољних околности које могу брзо да се преокрену. Већ се назире благи пад цена финалних производа Азотаре и Петрохемије, а чак се и цена гаса (и нафте) на светском тржишту благо опоравља. Овај повољан тржишни моменат требало би да се искористи за приватизацију предузећа петрохемијског комплекса.

Када се све узме у обзир, пословање Србијагаса у 2015. није побољшано. Чак и са 80% текуће наплате у 2015. години, Србијагасу само то није било довољно да послује позитивно, већ их је у зону профита увела наплата старог дуга. Осим тога, 2016. године зима је такође била блага, а највероватније ће и цене гаса ипак остати прилично повољне, па може лако да се догоди да и 2016. годину Србијагас заврши боље него обично или чак опет са малим профитом. Међутим, упозоравамо да се сплет повољних околности мора у једном моменту преокренути, па би већ 2017. предузеће лако могло да се врати у минус и да му затреба нова државна помоћ. Подсећамо да и поред бољег пословања током 2015, Србијагас није био у стању да самостално врати негарантовани дуг према НИС-у, па је зато држава преузела то плаћање на себе (200 млн евра). Најгоре би било да се ништа не уради – да се то што Србијагас тренутно није у минусу протумачи као да је проблем са овим предузећем решен, па да након

²⁷ Иако је Фискалном стратегијом за 2015. годину најављено да ће такса износити 2 динара/m³, што је фиксан износ.

²⁸ Напомињемо да им неки велики купци ипак нису редовно плаћали, попут Стакларе Параћин.

промене тржишних околности држави дођу на наплату нови трошкови његовог лошег пословања.

Железнице Србије

Железнице Србије су најдаље одмакле у реформама од свих јавних предузећа, али ни ту се не одвија све по плану. Током 2015. Железнице су подељене на четири одвојена предузећа (за превоз путника, превоз робе, управљање инфраструктуром и холдинг предузеће), промењен је начин субвенционисања, који стимулативно делује на повећање ефикасности предузећа, а направљен је и професионално добар план за реформу у наредне четири године. Међутим, најтеже мере тек предстоје и већ се види да њихово спровођење неће ићи глатко. Почетак рационализације великог броја прекобројних запослених у Железницама био је планиран за почетак ове године, али тај процес још увек није отпочео, што сада може постати додатни буџетски расход већ током 2016. године, јер су субвенције планиране за железничка предузећа са мањим бројем запослених.

Највећи проблем Железница, велики вишак запослених, није почео да се решава. У сва четири предузећа Железнице укупно запошљавају око 17.000 запослених, а према плановима реформи преко 6.000 запослених је сувишно. Сав процењени вишак радника требало је према плановима да се слије у Железнице ад (холдинг), одакле би временом и напустили посао. Међутим, то предузеће тренутно запошљава свега око 140 радника, што ни изблиза није број радника који би из Железница требало да оде. Другим речима, сав вишак радника остао је расут по преостала три предузећа, што говори о отпорима и неспремности да се рационализација спроведе. Такође, планови реформи предвиђају да рационализација броја запослених отпочне већ у 2016. години. Предвиђено је да запослени одлазе у два таласа – почетком и крајем године – а укупно би их у 2016. отишло око 2.700. Међутим, из података о исплаћеним отпремнинама може се закључити да се први талас отпуштања уопште није догодио, што угрожава буџетске планове.

Уколико до краја године буде отпуштања, због кашњења ће доћи до пробијања буџетираног износа субвенције за Железнице. Законом о буџету за 2016. годину за Железнице је опредељено 17,5 млрд динара субвенције, од чега се готово 6 млрд динара односи на учешће у руском кредиту за модернизацију пруга и возила, а преосталих око 11 млрд динара биће исплаћено директно Железницама и на нивоу је њихове прошлогодишње субвенције. Предвиђено је да из дела субвенције који је намењен уско Железницама буду исплаћиване плате запосленима, али и отпремнине за раднике који у 2016. буду напустили предузеће.²⁹ Међутим, пошто се са отпуштањима касни, па се радницима исплаћују плате дуже него што је планирано, уколико до отпуштања дође буџетирани износ за субвенције неће бити довољан, већ ће бити потребно додатних неколико милијарди динара. На ово је Фискални савет упозоравао приликом оцене Закона о буџету за 2016. годину.³⁰ Ипак, постоје неке назнаке да би износ учешћа у руском кредиту ове године могао бити мањи него што је планирано (уколико се тако нешто успешно испреговара), чиме би се ослободио простор за плаћање отпремнина. Другим речима, може се догодити да се укупан износ субвенција за Железнице (17,5 млрд динара) не премаши, али не треба губити из вида да би се у том укупном износу сигурно крио додатни трошак за веће субвенције исплаћене запосленима у Железницама.

²⁹Разматрани су били и други потенцијални извори финансирања отпремнина за раднике у Железницама (нпр. кредит ЕБРД-а), али ће оне по свој прилици бити исплаћене из државне субвенције.

³⁰Оцена предлога Закона о буџету за 2016. годину, 7. децембар 2015. године, 42. страна.

Има назнака да подела на четири независна предузећа није извршена на потпуно задовољавајући начин. Потпуна и ваљана подела подразумевала би правилно раздвајање имовине, надлежности, обавеза, па и запослених радника. За сада располажемо прецизним подацима једино о броју запослених по предузећима и из њих се већ уочавају проблеми. Наиме, да је подела до краја урађена како треба, број радника у холдингу приближно би одговарао вишку запослених, док би број запослених у преосталим предузећима одражавао стварне потребе тих предузећа за радницима. Међутим, то није случај – холдинг запошљава премало људи, а остала предузећа оптерећена су вишковима.³¹ У поређењу са другим земљама са сличном организацијом железничких предузећа, оваква структура запослених није уобијавана. На пример, Руминија, која је раније извршила исту поделу свог железничког предузећа, у свом инфраструктурном предузећу запошљава 1,7 пута више запослених него у предузећу задуженом за превоз путника, док је код нас тај однос 3,4. Ово поређење указује на то да је инфраструктурно предузеће остало са огромним вишком запослених и сматрамо да је управо у то предузеће отишао највећи број сувишних радника. Поред тога, постоје индикације да су приликом поделе остала нерашчишћена и бројна оперативна питања у односу између новоформираних предузећа. Примера ради, холдингу се још увек испостављају различити рачуни који се односе на преостала три предузећа, нпр. за транспортне услуге, одржавање возила, струју, воду, комуналне услуге итд.

4.2. Оцена процеса приватизације државних предузећа

Приватизација је само делимично испунила очекивања – процењујемо да је решен статус предузећа која ангажују мање од половине укупног броја запослених. Почетком 2015. године у предузећима предвиђеним за приватизацију радило је око 80.000 радника. Планирано је да се приватизација оконча до краја прошле године, али је, након интензивног таласа продаје и стечаја предузећа почетком 2015, одлучност Владе да реши статус неприватизованих предузећа ослабила. Процењујемо да је тренутно у предузећима у приватизацији запослено нешто мање од 50.000 радника а, у најбољем случају, крајем ове године ова предузећа ће запошљавати око 45.000 људи (уколико се остваре планови рационализације у предузећима, о чему ће бити више речи у наставку).³² Чињеница да ће више од половине запослених и даље радити у неприватизованим предузећима најбоље сведочи о (половичним) учинцима процеса приватизације.

Највећи изазови тек предстоје, јер нису приватизована нити препуштена стечају најпроблематичнија предузећа. Посебан третман – заштита од поверилаца –

³¹ Холдинг запошљава тек око 140 људи, инфраструктурно предузеће 9.700, предузеће за превоз робе 4.000, а путничко 2.900 људи.

³² Карактеристике и резултате процеса приватизације детаљно смо анализирали у мартовском извештају: „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, стр. 38-53. Указали смо на то да се почетком 2015. у портфолију Агенције за приватизацију налазило око 550 предузећа са око 80.000 запослених. Током 2015. решен је статус око 300 предузећа са око 25.000 радника (најчешће путем стечаја), претежно малих предузећа, али је покренут стечај и над неколико некадашњих гиганата (ИМТ, ИМР, 14 октобар, фабрика вагона Краљево, Прва петолетка). Преостала предузећа (запослено 55.000 радника) разврстали смо на: стратешка, бање, водопривредна, предузећа на КиМ, предузећа која запошљавају особе са инвалидитетом, као и на групу за коју не постоји план. У јулу 2015. године седамнаест предузећа проглашено је за стратешки важна и њима је продужена заштита од поверилаца. За пет предузећа је крајем године покренут стечај (три предузећа Петолетке, Група Застава возила и Прва искра Барич), док је једно (ФАМ) добило унапред припремљени план реорганизације (УППР). Коначно, додатни резултат у 2016. јесте решен статус Железаре Смедерево (преко 5.000 запослених), док је нешто мање од 1.000 радника узело социјални програм (добровољни одласци из предузећа).

продужен је за највећа предузећа (тзв. стратешка) за додатних пет месеци (до краја маја 2016). Иако је тиме обезбеђено додатно време, статус предузећа није решен ни у првој половини ове године, а минималне су шансе да се ово догоди до краја 2016. Ново је ипак то што од јуна осам стратешких предузећа (са преко 10.000 запослених) послује под окриљем унапред припремљеног плана реорганизације (УППР) и што је скинута заштита од поверилаца за још четири предузећа (око 9.000 запослених). Опредељење Владе за благу форму реорганизације (кроз УППР) показује да се још увек избегава банкротство као могући исход за стратешка предузећа. Тиме се наставља њихово функционисање у државном власништву, иако у другачијим околностима (више су изложена тржишту). Стратешким предузећима (РТБ Бор, Ресавица, ПКБ, Галеника, Икарбус, Трајал и друга) придодато још нека проблематична велика предузећа (која формално немају статус стратешки важних): Симпо, Ласта, Азотара и МСК (укупно око 8.000 запослених) - напори Владе треба да буду првенствено усмерени ка решавању статуса десетак највећих неприватизованих предузећа. У њима је, наиме, запослено око две трећине преосталог броја запослених у неприватизованим предузећима и она представљају највећи фискални ризик.

Опстанак највећег броја стратешких предузећа омогућен је УППР-ом. Пошто није било заинтересованих инвеститора, покретање банкротства – као друго „чисто“ решење – наметало се као исход за стратешка предузећа након истека периода заштите (крај маја 2016). Ипак, Влада се одлучила да за осам предузећа подржи унапред припремљени план реорганизације (УППР). Реч је о РТБ-у Бор, Петрохемији, Трајалу, Икарбусу, Индустрији каблова Јагодина, Политици АД, ФАМ-у и ФАП-у. УППР-ови су у највећем броју предати пред истек периода заштите, а њихово усвајање се очекује у јулу.³³ Поред поменутих, за четири предузећа (Ресавица, ПКБ, Галеника и Јумко) скинута је заштита од поверилаца, а над њима није покренут стечај³⁴ нити је предвиђено усвајање УППР-а – за сада опстају на тај начин што је непосредним договором с повериоцима (државним и приватним), у ишчекивању продаје предузећа, постигнуто то да се не покрећу стечајни процеси.

Оквир 1. О унапред припремљеном плану реорганизације (УППР)

УППР је план реорганизације предузећа предвиђен Законом о стечају. Реорганизација се спроводи ако се тиме обезбеђује повољније намирено поверилаца у односу на банкротство, а посебно ако постоје економско оправдани услови за наставак дужниковог пословања. Спровођење плана би требало да умањи трошкове, стави под контролу губитке, а тиме и заустави њихово преливање на јавне финансије (у случају када су УППР-у предузећа у државном власништву). УППР није нови начин за решавање статуса државних предузећа. И приватна предузећа прихватају овакав вид реорганизације.

За разлику од стандардног стечаја, УППР подразумева блаже промене у предузећу. Уместо стечајног управника менаџмент предузећа спроводи план реорганизације.

УППР треба да предвиди мере оздрављења предузећа попут: промену доспелости дугова и каматних стопа, отпуст дугова, конверзију и отпис потраживања, затварање погона или промену делатности, продају имовине или њено уступање на име потраживања, систематизацију радних места и смањивање броја радника, статусне и правне промене – спајање или поделу предузећа.

³³ УППР се формално усваја тек када га изгласају повериоци (у оквиру класа поверилаца, што значи да повериоци с већином потраживања у свакој класи морају да подрже план). Ако повериоци ни након евентуалних измена плана не усвоје УППР, онда предузеће иде у банкротство.

³⁴ За Ресавицу није могуће покренути стечај с обзиром на то да је то јавно предузеће (није могућ стечај).

План реорганизације усваја привредни суд, при чему повериоци дају сагласност. Сви повериоци су подељени у класе које појединачно изгласавају план. Неопходно је да у свакој класи повериоци с више од половине вредности потраживања дају сагласност како би план био усвојен и постао пуноправни документ.

УППР подразумева да предузеће у потпуности самостално измирује све новонастале, текуће обавезе и према приватним повериоцима (банкама, добављачима и слично) и према држави (порези, доприноси, таксе) и јавним предузећима.

Према законским одредбама, неиспуњење плана реорганизације (неплаћање повериоцима према дефинисаном УППР-у или неспровођење предвиђених промена) представља окидач за покретање стечајног поступка, намирење поверилаца путем продаје имовине и банкротство предузећа.

Позитивно је то што је скинута заштита од поверилаца – предузећа би убудуће требало да плаћају своје обавезе. Статус „у реструктурирању“ подразумевао је да ова предузећа уживају заштиту од принудне наплате и извршења (скраћено: заштита од поверилаца), што је значило да, без опасности и страха од стечаја, предузећа не плаћају обавезе према приватним предузећима (добављачима), банкама, јавним предузећима и држави. Процењујемо да индиректна штета нанета јавним финансијама током трајања статуса у реструктурирању (петнаестак година) – неплаћање пореза, доприноса и јавним предузећима – износи више од 800 милиона евра.³⁵ Велику промену представља чињеница да је коначно укинута заштита од поверилаца, претходно продужавана у више наврата. Она значи да предузећа убудуће, од тренутка усвајања УППР-а, плаћају све текуће обавезе, укључујући порезе и доприносе државе, као и обавезе према јавним предузећима (за струју, гас, комуналне услуге и друго).³⁶ Предузећа ће на исти начин третирати све повериоце, приватне и државне. Када је реч о плаћању старих, акумулираних обавеза предвиђено је: 1) опрост дела дуга, 2) конверзија дуга у капитал и 3) репрограмирање преосталих обавеза. Уколико предузеће закасни да измири репрограмиране или текуће обавезе дуже од шездесет дана, подразумева се покретање стечајног поступка.³⁷

Потраживања државних поверилаца ће бити отписана, конвертована и репрограмирана. УППР-ови за стратешка предузећа се међу собом разликују – неки се доминантно ослањају на отпис дугова и репрограм обавеза (РТБ Бор, Трајал, ФАМ), неки претежно на конверзију потраживања у власништво (Каблови Јагодина, ФАП, Икарбус, Политика), док УППР за Петрохемију подразумева и отпис дугова (30%) и конверзију преосталих потраживања у капитал.³⁸ Отпис дугова је присутан углавном према државним повериоцима (различита министарства, Пореска управа, Фонд за развој, Агенција за осигурање депозита, Фонд ПИО, јавна предузећа: ЕПС, Србијасгас и други), а знатно ређе и за необезбеђене приватне повериоце (ФАМ).³⁹ Приватни

³⁵ Видети „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, март 2016, стр. 48.

³⁶ Од тренутка подношења до усвајања УППР-а на снази је привремена мера забране извршења, што значи да је предузеће практично заштићено од поверилаца за измирење старих дугова, али би морало да плаћа текуће обавезе.

³⁷ Практично то значи пословање предузећа према одредбама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама (РИНО). Рок за измирење обавеза износи највише 60 дана.

³⁸ Фискални савет свој преглед УППР-ова саставља на основу доступних текстова почетком јуна. Могуће је да се усвојени планови разликују од верзија којима располажемо.

³⁹ Закон о стечају, који прописује и одредбе УППР-а, даје оквир за разврставање поверилаца. У основи, не може се умањити (отписати) обавеза према хипотекарним повериоцима, дугови за зараде се могу само конвертовати у власништво (а не могу се отписати), па се УППР-ом заправо договара отпис (делимични или потпуни) необезбеђених поверилаца. У ову групу сврставају се необезбеђена приватна и јавна предузећа (добављачи) и пословне банке. Имајући ово у виду, наша анализа репрограма дугова и

повериоци терет УППР-а више подносе у делу конверзије потраживања у власништво. У плановима који укључују опрост и репрограм дуга предвиђен је период почека, и то од шест месеци (за део обавеза за зараде у Кабловима и ФАМ-у, на пример), па до чак три године (Политика); најчешће је почек за обавезе према приватним повериоцима једна или две године. Нова договорена динамика плаћања дугова износи најчешће седам година након истека периода почека. У УППР-овима који предвиђају отпис дугова, државни повериоци су се одрекли 90% потраживања код највећег плана – за РТБ Бор, 30% за Петрохемију, 70% за Трајал а готово свих 100% у случају ФАМ-а. Ако анализирамо само два највећа УППР-а – за РТБ Бор и Петрохемију, видимо да државни повериоци отписују преко 110 млрд динара (од чега према Бору око 100 милијарди), а стичу власништво кроз конверзију у вредности од око 30 млрд динара. Доминантни повериоци у овим мерама јесу Фонд за развој, ЕПС, Србијагас, Пореска управа, Агенција за осигурање депозита, министарства (финансија, рада, енергетике), домаће банке у стечају и други.

Државне институције и јавна предузећа биће оптерећени новостеченим власништвом у неприватизованим предузећима. Отпис дугова који проистиче из УППР-ова неизбежна је последица огромних акумулираних обавеза стратешких предузећа за неплаћену струју, гас, комуналије и друго. Потраживања не би могла да буду наплаћена у значајнијем проценту, без обзира на одабрано решење. Наплаћивање дела обавеза начелно је могуће или кроз спровођење УППР-а или кроз стечајни поступак и продају имовине. С обзиром на чињеницу да у УППР-овима предузећа или отписују највећи део потраживања државе или их конвертују у власништво, вероватно је да би држава више новца приходовала од банкротстава. Више забрињава, међутим, чињеница да ће поменути државни повериоци (укључујући и јавна предузећа) на основу конверзије постати сувласници у појединим стратешким предузећима. Тако, на пример, Србијагас стиче власништво у Петрохемији од око 20 млрд динара, ЕПС у истом предузећу од око 4 млрд динара (пored Петрохемије, ЕПС и Србијагас добијају власништво, у мањем износу, у Кабловима, ФАП-у и Икарбусу). Пошто су стратешка предузећа практично у државном власништву и у овом тренутку, јасно је да конверзија у потраживања у власништво нема суштински значај и да представља рачуноводствену технику – држава је била и остала власник. С обзиром на повећање броја државних институција у власништву након покретања УППР-а, једини резултат може да буде сложенији процес управљања стратешким предузећима. Даље, у ситуацији када су јавна предузећа власници (а не повериоци) слаби подстицај да се инсистира на чврстом буџетском ограничењу а повећава се вероватноћа да и убудуће јавна предузећа толеришу неплаћања за испоручену робу и услуге – тиме се угрожавају резултати јавних предузећа и напори да се она реформишу. Још једном би се, заправо, лоши резултати неприватизованих предузећа прелили на јавна предузећа а потом и на јавне финансије. Ранији пример су Азотара и МСК, с једне, и Србијагас, с друге стране. Србијагас је потраживања према овим предузећима конвертовао у капитал, а то није решило узроке проблема већа је само омогућило да се биланси предузећа (рачуноводствено) очисте. Због тога је од кључног значаја да неприватизована предузећа плаћају обавезе јавним предузећима. Потребно је непрекидно контролисати да ли се предузећа у потпуности придржавају плана из УППР-а, укључујућу плаћање у року свих обавеза, и не дозволити ново пребацивање последица неодрживог пословања на јавна предузећа.

конверзије потраживања у капитал односи се само на класе поверилаца код којих је могуће спровести ове мере.

Осим финансијског реструктурирања, изостају друге неопходне пословне промене (реформе). УППР-а није целовити нови пословни модел – он је доминантно усмерен на регулисање акумулираних обавеза. УППР има за циљ повољније намирење повериоца у односу на банкротство. Сматра се да ће повериоци наплатити више кроз УППР него кроз евентуално банкротство. Зато су они највише окренути финансијском реструктурирању: дефинисању исплате, отписа и конверзије нагомиланих дугова које предузећа имају према јавним и приватним повериоцима. То, међутим, није довољно за позитивно пословање; потребно је кроз друге, суштинске промене превести предузећа из зоне губитка у позитивне резултате. Иако законски оквир за УППР омогућава да се предвиде неке промене у статусу и пословању предузећа (видети Оквир 1), уочавамо да у предвиђеним УППР-овима за стратешка предузећа оне практично изостају. Тако се, на пример, отпуштања и професионални менаџмент предвиђају само у РТБ-у Бор и Трајалу, а предузећа углавном не предвиђају експлицитно продају имовину, затварање погона или промену делатности. Само се посредно – из пројекције новчаних токова – могу назрети неке политике и мере прилагођавања на средњи рок. Пропуштена је, дакле, прилика да се УППР-ом предвиде конкретније мере рационализације неуспешних предузећа. С обзиром на вишегодишње лоше пословање и *de facto* нову шансу за опстанак, сматрамо да је у усвојеним УППР-овима требало представити конкретније планове за ефикасније пословање предузећа. Практични изостанак чвршће обавезе да ће се предузећа рационалисати (и отпуштати запослене), продавати делове предузећа или имовине, затварати поједине погоне показује неодлучност да се угасе жаришта проблема.

Из угла јавних финансија, важно је да ниједан план реорганизације не предвиђа помоћ државе у будућности. Поред тога што нису плаћала обавезе, опстанак стратешких предузећа у претходном вишегодишњем периоду био је заснован на државној помоћи (субвенције кроз буџет и Фонд за развој, гарантовање кредита) и, следствено, преливању њихових губитака на јавне финансије Србије. Због тога је изузетно важно то што финансијски планови у УППР-у претпостављају пословање на основу прихода које предузећа остварују искључиво на тржишту, а не на приливима из државних извора. Овакав оквир за пословање предузећа јесте оправдан и потребан, али се поставља питање његове остваривости, тј. могућности преокрета у начину функционисања до сада издржаваних и заштићених предузећа.

Самостално функционисање стратешких предузећа, без државне помоћи, није загарантовано. У начелу, финансијска реорганизација путем УППР-а уводи се за предузећа која имају перспективу да одрживо послују на тржишту у средњем року. С обзиром на вишегодишње, па и вишедеценијске проблеме (технолошко заостајање, вишак запослених, неефикасно управљање, неуспешне приватизације, губитак тржишта), питање је да ли је УППР одговарајући начин за даљи рад стратешких предузећа. Наиме, иако се укупне обавезе смањују и репрограмирају, неизвесно је да ли ће предузећа успети да их убудуће исплаћују према предвиђеној динамици. У прошлости, држава је увек налазила начин да подржи опстанак неперспективних предузећа која запошљавају велики број радника или послују у неразвијеним регионима. Трошкови спровођења социјалне политике кроз предузећа временом су расли и у неким предузећима достигли износ од преко 10.000 евра по раднику годишње. Јасно је да је овакво понашање неодрживо и неприхватљиво са становишта јавних финансија. Уколико Влада поклекне и дозволи меко буџетско ограничење – дозволи, на пример, кашњење или неплаћање пореза и доприноса – то ће бити показатељ да не постоји решеност да се спроведе приватизација и реши статус предузећа.

Држава не сме да и убудуће сноси терет пословања неперспективних предузећа. У пракси би се могло десити да предузећа затраже интервенцију државе у тренутку када не могу да исплате доспелу обавезу. Надлежни органи и институције (Влада, министарства, Фонд за развој) треба да заузму чврст став у погледу евентуалне нове помоћи стратешким предузећима. Поред поменутог индиректног ефекта на јавне финансије (800 милиона евра), држава је директно (субвенције, државне гаранције, невраћени кредити Фонда за развој) подржавала стратешка предузећа, у укупном износу већем од 1,2 млрд евра. Тај трошак је изузетно висок и не сме да се увећава. У формалном смислу, важно је нагласити да УППР не искључује банкротство као крајњи исход – и овакво решење у пракси не треба избегавати, а окидач (формални и суштински) за то јесте тренутак када се обавезе предвиђене УППР-ом не испуњавају.

Оптимистичне процене резултата предузећа уносе сумњу у одрживост УППР-а и будућег пословања. Саставни део УППР-а морају да буду пројекције будућих резултата. Да би повериоци прихватили предложене планове неопходно је да резултати буду позитивни и одрживи. На примеру неколико предузећа уочавамо ризик да се презентовани резултати не остваре, превасходно због оптимистично планираних прихода. Тако су приходи РТБ Бор пројектовани уз претпоставке о повећању ископане руде, пуног коришћења капацитета топионице (450.000 тона годишње), повећању садржаја бакра у руди (за преко 10%) и умереном порасту цене бакра на тржишту (и паду цена злата и сребра; коришћене пројекције Светске банке). Пословни приходи, проистекли из наведених претпоставки били би увећани у периоду од осам година за више од 40%, а предузеће би из губитка (око 14 млрд динара) прешло у зону добитка већ од прве године (до око 10 млрд динара у 2023. години). С друге стране, пословни расходи се током осам година готово не мењају – претпоставља се због отпуштања (опадајуће масе зарада) и упола споријег раста трошкова материјала од раста прихода. Уколико се претпоставке не би оствариле, предузеће наставља да послује с губитком и поново се јавља потреба за државним средствима; довољно је да цена бакра на међународном тржишту благо опадне и да финансијска конструкција УППР-а постане неодржива (више о томе биће речи касније). Навешћемо још и да Трајал планира повећање пословних прихода са око 2-2,5 млрд динара у претходне три године на 4 млрд у 2017. и све до 4,5 млрд динара у 2020. години (и прелазак из вишегодишње зоне губитка у добитак већ у првој години примене УППР-а), да Каблови пројектују повећање прихода за трећину у периоду од пет година (иако су им приходи у 2015. били мањи него две године раније), да се приходи Икарбуса одмах више него удвостручују, да се приходи ФАП-а готово удесетостручују за само једну годину. При томе, није јасно на чему се заснивају оптимистичне пројекције.

У 2016. вероватно неће бити директног буџетског ефекта, али би од следеће године предузећа поново могла да испостављају рачун јавним финансијама. Уколико буду усвојени УППР-ови, предузећа ће добити предах за плаћање ранијих обавеза према добављачима и банкама. С друге стране, отежавајућа околност за финансије предузећа јесте то што сада треба да плаћају обавезе према држави и јавним предузећима, што у периоду заштите није био случај. Процењујемо да ће притисци на ликвидност предузећа од друге половине 2016. године, након скидања заштите, бити већи. Другим речима, веће излагање тржишту повећава притисак да се генеришу приливи којима треба у кратком року платити текуће обавезе. Сагледавајући финансијске извештаје предузећа, резултате и планове представљене у УППР-овима, финансијске потребе и досадашње начине покривања мањкова (Фонд за развој, буџет и сл), долазимо до општег закључка да је могуће да 2016. преброде без директне буџетске подршке. Највећи краткорочни ликвидносни проблеми могу се очекивати у предузећима која већ у пословном делу генеришу губитак: Икарбус, Галеника, ФАП,

Трајал, Јумко и Симпо (који није био у групи стратешких предузећа, али опстаје захваљујући државној помоћи). Побројана предузећа, дакле, немају довољне приходе за покриће пословних расхода (добављачи, запослени, обавезе према држави), а камоли за финансијске расходе. Њихов проблем нису доминантно историјски дугови већ неодржив пословни модел. Ипак, у 2016. години могуће је да не траже додатна средства од државе. Овај закључак темељимо на чињеници да су нека предузећа успела да се пред скидање заштите изборе да добију посао од државе (Икарбус, Јумко, ФАП, Трајал), чиме су обезбедила одређене приходе за преживљавање. Уз то, Фонд за развој је током 2015. и за прва четири месеца 2016. (период за који располажемо подацима) финансирао предузећа (Симпо са чак 1 млрд динара, ФАП са 400 милиона, Галенику са 300 милиона, Јумко са 90 милиона, Трајал са 15 милиона), Ресавица је и за ову годину добила већ стандардну субвенцију (око 4,5 млрд динара), чиме је државним средствима подржана ликвидност и омогућен опстанак. Резултати ће бити одрживи и у зависности од одлучности и брзине у спровођењу неопходних мера за рационализацију пословања (отпуштања, продаја имовине и сл). Међутим, то не значи да су преливања на јавне финансије на кратак рок у потпуности избегнута. Приходи и евентуалне преостале резерве ликвидности биће довољне за добављаче и зараде, али је могуће да већ у овој години нема довољно средстава за плаћање обавеза према држави и јавним предузећима. Тиме би се (поново) дошло у ситуацију да се лоше пословање предузећа не види у буџетским расходима, већ да се посредно – преко пропуштених прихода и губитака јавних предузећа – одражава на јавне финансије. Напомињемо да би толерисање било каквих текућих неиспуњавања обавеза било у супротности са логиком и формалним одредницама УППР-а и да је прави тест за фискалну консолидацију решеност да стратешка предузећа плаћају све обавезе. Државну подршку представљају буџетске субвенције, буџетски кредити, кредити Фонда за развој – сви ови извори морају да буду под контролом. Влада треба да извештава о финансијским детаљима прилива и одлива стратешких предузећа – преузимањем овакве врсте обавеза предупредило би се неодговорно понашање, стекао би се непосредан увид у начин пословања државних предузећа и послала би се јасна порука да више нема повлашћених предузећа која урушавају читаву привреду.

Највећи ризик у 2016. потиче од гарантованог кредита РТБ-а Бор. У 2016. доспева око 3 млрд динара годишњег анuitета кредита РТБ Бор за који је гарантовала држава. Репрограм дугова у УППР-у привремено је (до средине 2017) растеретио финансијске обавезе Бора, створен је тиме простор да РТБ Бор измирује текуће обавезе, али је неизвесно да ли ће генерисати довољно прихода и за плаћање приспелог гарантованог дуга (прву од четири годишње рате у овој години предузеће је само платило). Наше процене показују да су годишњи приливи и одливи РТБ Бор у описаним околностима готово уравнотежени и да, према томе, постоји мали ризик да буџет преузме плаћање гарантованог дуга већ у овој години. Прави изазови за ово предузеће почињу од друге половине 2017. године, а највећи удар следи у 2018.

На средњи рок присутни су велики изазови за стратешка предузећа. Док се у 2016. и евентуално 2017. стратешка предузећа у највећој мери могу одржати услед специфичних околности (период почека отплате за раније обавезе, послови које је држава обезбедила, кредити Фонда за развој, повољни односи цена на међународном тржишту за петрохемијски комплекс), на средњи рок ће у први план избити њихова способност да самосталну послују на тржишту и да исплаћују све веће обавезе. Држава не би смела да пружа директну и индиректну помоћ, нити да стално буде највећи купац њихових производа. Зато је кључно да се крене путем суштинског сређивања стања у овим предузећима: неопходна (а не козметичка) отпуштања (РТБ Бор, Ресавица, Каблови, Јумко, на пример), затварање неких погона и укидање делова предузећа

(Ресавица, Симпо, РТБ Бор, ПКБ), фокусирање на основну делатност и елиминисање непрофитабилних и *non core* послова (Симпо, Политика, ПКБ), продаја приватном инвеститору целине или делова предузећа, као и имовине предузећа (важи за сва предузећа). Пословање стратешких предузећа коштало је јавне финансије Србије до сада више од 2 млрд евра, а потенцијални додатни годишњи трошак износи више од 200 милиона евра.⁴⁰ Тај трошак би се и убудуће испостављао пореским обвезницима – уколико се предузећа не приватизују, угасе или, уз реформе, постану одржива, никакве рачуноводствене промене нити репрограми обавеза не могу да уклоне трошак државних предузећа по јавне финансије.

У наставку текста дајемо кратак преглед стања и могућих промена у стратешким предузећима.

УППР Бора заснива се на оптимистичним проценама – мале промене у односу на пројектоване величине могу направити губитке. Као што је већ речено, будуће пословање РТБ-а заснива се на претпоставци да ће цена бакра расти за око 2% годишње (коришћене прогнозе Светске банке) и да ће се садржај бакра у мокрој руди повећати са 0,3 на око 0,33 процента. Није извесно да ће цена бакра да расте. Тако, уколико би се прихватиле ММФ-ове процене⁴¹ (цене бакра константне), онда су пројекције резултата Бора потпуно другачије. Најкасније у 2018. години предузеће би имало негативни готовински ток и не би успевало да измирује све доспеле обавезе. На дужи рок, уколико искључимо раст цене бакра на међународном тржишту, закључно са 2023. РТБ-у би недостајало око 60 милиона евра за покриће обавеза. У том случају, држава би морала или да буџетским средствима покрије овај мањак или да препусти предузеће стечају. У пројекцијама можемо ићи и корак даље и претпоставити негативан сценарио према коме би цене бакра опадале. Уколико би се претпоставио пад цене бакра за 2% у 2017. години, предузеће би одмах имало проблем са ликвидношћу – недостајало би му око 10 милиона евра за приспеле обавезе. Још једном, према томе, понављамо да је план из УППР-а оптимистичан и да мале промене на тржишту могу довести до неодрживог пословања РТБ Бор. Због тога је кључно да се мере рационализације одмах спроведу, укључујући разматрање и већег отпуштања од планираног у УППР-у.

РТБ Бор јесте предвидео смањивање броја запослених, али у недовољној мери и уз неодговарајућу динамику. УППР Бора, поред отписа и конверзије дуга дефинише и: 1) увођење професионалног менаџмента (почетком 2017), 2) смањивање броја запослених (око 400 би требало да напусту предузеће већ ове године), 3) нове инвестиције (које би требало да финансира из сопствених средстава), 4) статусне промене – припајање зависних предузећа матичном. УППР-ом је предвиђено смањење броја запослених са садашњих 5.000 на 3.500 у 2020. и, с тим у вези, могућа су два проблема. У јавности се могло чути да је у консултантској студији утврђено да је оптималан број запослених 2.500, па је вероватно да је требало ићи на додатну редукцију запослених и трошкова зарада. Друго, УППР-ом се планира смањивање готово истог броја запослених сваке године до 2020, а изазови с којима се РТБ Бор сусреће захтевају брже решавање проблема вишка запослених (у следеће две године).

Велики проблем у следећим годинама могу да представљају неадекватно припремљена јаловишта. РТБ Бор треба да инвестира у ојачавање постојећих и у изградњу нових јаловишта. Могуће еколошке катастрофе и огромни трошкови проистекли из препуњених јаловишта указују на озбиљност овог проблема.⁴² Изгледа

⁴⁰ За процене видети више у цитираном мартовском извештају, стр. 47-49.

⁴¹ IMF primary commodity prices, www.imf.org.

⁴² Еколошка катастрофа у Румунији и Бразилу у 2015. години, повезане с препуњеним јаловиштима.

да је тренутно решење ојачавање постојећих јаловишта, што би омогућило пословање још две до три године. На средњи рок неопходно је улагање у ново јаловиште чија би изградња могла да кошта и више од 100 милиона евра. Судећи према УППР-у, РТБ Бор је планирао за ову инвестицију око 70 милиона долара, у периоду 2019-2023, што је по свему судећи недовољно, а треба пажљиво анализирати и да ли је инвестиција потребна и раније. Дакле, поред амбициозно планираних прихода, могуће је да су и расходи РТБ Бор потцењени, што додатно уноси сумњу у будуће резултате и одрживост предузећа.

Неопходно је решити нагомилане проблеме Ресавице и тако превелики износ годишње државне субвенције свести на минимум. С обзиром на то да су рудници Ресавица јавно предузеће, немогуће је спровести УППР нити покренути стечај. Проблеми предузећа се усложњавају. Постоји дуг према радницима за сменски рад од око 1,2 млрд динара, па постоји ризик да се затражи већа субвенција од државе (поред постојеће за плате од 4,5 млрд динара годишње) за покриће овог трошка. Један број радника је већ тужио предузеће и добио спор што је довело до заплене имовине (углавном канцеларијске опреме), али је такав начин наплате прекинут јер је Пореска управа, која има приоритет у потраживању, ставила своје заложно право. Из ресорног министарства могло се чути да је четири рудника остало без руде и да би требало спровести њихово затварање.⁴³ Затварање рудника изискује велика новчана средства, али постоји могућност да се барем део, ако не и сви трошкови тог процеса, покрију из фондова Европске уније. Дакле, измештање неперспективних делова јесте пут којим треба ићи, без обзира на евентуалне краткорочне трошкове. Одговарајући модалитет решавања подразумевао би дефинисање (и спровођење) петогодишњег плана у ком би били наведени кораци реорганизације. Неке од неопходних промена су: 1) исплата отпремнина и гашење радних места, 2) затварање рудника без перспективе, 3) измирења обавеза према свим добављачима, па и према јавним предузећима, 4) смањивање субвенција, 5) препуштање приватном власништву атрактивних делова предузећа. Најперспективнији рудник Ресавице је Штавал који се налази у Сјеници и има преко 240 милиона тона потврђених резерви руде мрког угља. Још од 2012. чује се да ће се поред њега градити термоелектрана, али се до сада у томе није одмакло.

Најлошији изгледи за опстанак постоје за ФАП, Икарбус и Трајал. Ниједно од ових предузећа нема одржив пословни модел. Сва су предала УППР, али је мало вероватно да ће предузећа успети да испуне предвиђени план. Појединачно посматрано, у најгорем положају је ФАП. Постоје индиције да се већ кренуло у решавање његовог статуса и то путем добровољног одласка радника из предузећа и гашења производње. Велики број радника (преко 600 од укупно 650), према новим информацијама, пријавио се за социјални програм. Планирано је да се део фабрике припоји наменској индустрији и користи за сервис војних камиона, а онда је могуће продати преосталу имовину и измирити део обавеза. Када је у питању Икарбус, ово предузеће послује само на домаћем тржишту и највећи број аутобуса продаје јавним и државним предузећима (ГСП-у Београд и Ласти).⁴⁴ Практично држава индиректно – набавком аутобуса – одржава Икарбус у животу. План из УППР-а предвиђа продају великог броја аутобуса државним предузећима и поставља се питање оправданости ових трансакција. Последње предузеће у овој групи, Трајал, обухвата четири фабрике (две које производе за наменску индустрију и две које производе гуме) и има потписане уговоре за производњу до краја 2016. Слично ФАП-у, подела предузећа уз припајање

⁴³ Четири рудника у којима су рудне резерве на издисају и за које постоје индиције да ће се у следећем периоду затворити су: Вршка Чука, Боговина, Ибарски и Сењски рудници.

⁴⁴ Тако су и пројекције његовог пословања у следећим годинама засноване на продаји 80% држави, а само 20% приватним власницима.

мањих делова војсци и евентуалну приватизацију преосталих целина могла би да буде пут ка опстанку бар неких делова предузећа. За сада, оно опстаје углавном продајући опрему војсци и неким страним купцима.⁴⁵

Предузећа која имају највише шанси да, уз одговарајућа решења, опстану без финансијске подршке државе јесу ПКБ, Галеника и Петрохемија. Продаја ПКБ-а по почетној цени од 50% вредности предузећа није успела, а други круг (цена једнака 33% процењене вредности) није спроведен. Уместо тога, одлучено је да се поново изврши процена вредности предузећа. Уколико не буде заинтересованих лица ни након новог позива за продају, требало би размотрити поделу предузећа на мање целине. Када је Галеника у питању, већ годинама уназад се може чути да постоје заинтересовани инвеститори али предузеће до сада није приватизовано. Могуће је да ће се у следећих неколико месеци наћи стратешки партнер који би докапитализацијом добио мањинско власништво, али и могућност управљања. Ово може да буде одрживо решење, пошто би вредност предузећа, уз одговорно управљање, могла да расте и да се оно након неколико година у потпуности приватизује.

Петрохемија за сада позитивно послује и уколико спроведе УППР има шансу да постане одрживо предузеће. Услед повољних односа цена на тржишту (ниских цена инпута и високих цена финалних производа) и спроведених мањих организационих измена, Петрохемија је успела да претходну годину заврши са пословним добитком од 2,5 млрд динара (у 2014. је имала пословни губитак од чак 6 млрд). По свему судећи, пословање ће, захваљујући повољним ценама, бити одрживо и у следеће две до три године, при чему се треба припремити за период у коме ће тржишни притисци смањити разлику између прихода и трошкова. Зато је за Петрохемију кључно да искористи тренутно стање на тржишту – спроведе реструктурирање, средствима из сопственог пословања финансира мање инвестиције и да се пронађе инвеститор за изградњу фабрике полипропилена (за коју је према неким проценама неопходно око 150 милиона евра). Уколико се све набројано спроведе, предузеће би могло након успешне имплементације УППР-а, од 2018. године, да настави с позитивним пословањем. Петрохемија је везана за НИС (Гаспром) и због тога се налази у неизвесној ситуацији у погледу привлачења инвеститора. Наиме, приликом поделе НИС-а цео петрохемијски комплекс је изузет из Нафтне индустрије. При томе, НИС је једини добављач бензина (основног инпута) Петрохемије, а Петрохемија је једини НИС-ов купац бензина. Стратешки посматрано, најбоља опција била би поновно повезивање ових предузећа, али то изгледа није у складу са тренутном пословном политиком Гаспрома. Зато је од велике важности укључивање у преговоре и државе и Гаспрома како би се нашао стратешки партнер за инвестицију.

Индустрија каблова Јагодина и Јумко имају перспективу само уз знатно смањење броја запослених. Каблови и Јумко нису били у стању да самостално послују јер су и поред заштите имали проблем с недостатком средстава - само у 2015. години су добили преко 70 млн динара из Фонда за развој (Каблови 15, Јумко 55). Опстанак на тржишту ова два предузећа претпоставља смањење броја запослених. Индустрија каблова Јагодина има изузетно лошу структуру запослених јер је однос један према два у корист непроизводних радника – на 400 производних радника долази око 800 непроизводних. Иако је УППР-ом⁴⁶ дефинисано смањење броја радника на 650, постоје индиције да то није довољно. Предузеће има пласман на руском тржишту и

⁴⁵ У јавности се могло чути да је потписан десетогодишњи уговор са египатском војском у вредности од око 1,1 млн долара на годишњем нивоу за набавку заштитних маски.

⁴⁶ УППР је заснован на вероватно оптимистичним претпоставкама, попут раста прихода у 2017. години од чак 15%.

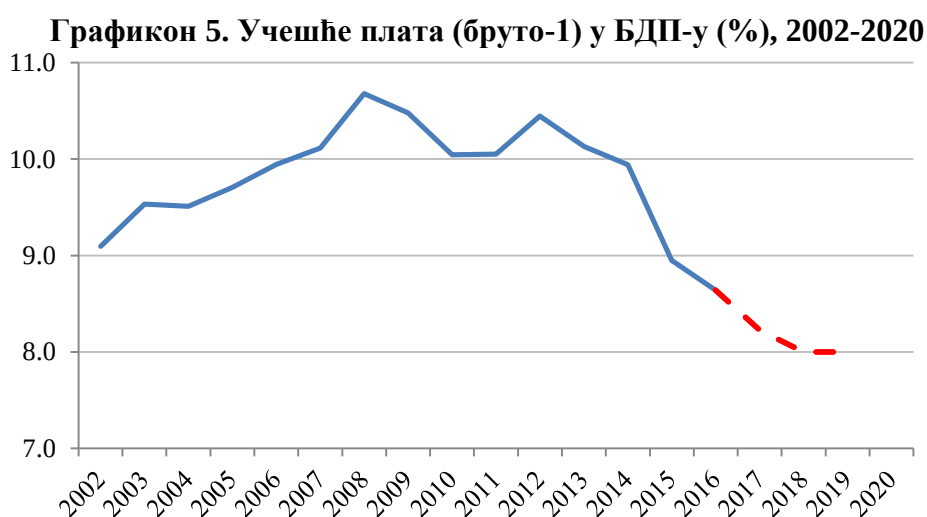
могуће је да, уз озбиљну рационализацију, настави да послује без државне подршке. Јумко, са друге стране није поднео УППР и за сада успева да послује захваљујући држави (главни купци су му војска и комуналне службе). Наручбине Министарства одбране за 2016. требало би да буду довољне да предузеће послује без губитака, али ће се проблем појавити већ наредне године када, услед смањене потребе, набавка војске буде мања. То значи да је решење само привремено и да се у овој години мора спровести рационализација. И за једно и за друго предузеће одрживо пословање могуће је једино уколико се број запослених смањи на 200-300.

5. КЉУЧНЕ СРЕДЊОРОЧНЕ МЕРЕ ЗА ОСТВАРЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ ФИСКАЛНИХ ЦИЉЕВА

5.1. Контрола пензија и плата у јавном сектору

Стабилизација јавних финансија у периоду 2016-2020. године кључно ће зависити од стриктне контроле раста плата и нарочито пензија. Плате и пензије представљају највеће ставке јавних расхода и једино расположиво оруђе за њихово (реално) смањење јесте замрзавање. Наиме, пензијска реформа која је усвојена 2014. године даје очекиване и пожељне резултате, међутим, услед демографског старења број пензионера наставља да расте тако да је неопходно да износ пензија расте битно спорије од инфлације како би се укупни расходи за пензије спустили на економски одржив ниво. С друге стране, рационализација запослених у државном сектору није добро осмишљена и не даје ни приближно очекиване уштеде. Напротив, понављају се грешке из 2005. и 2010. године – запослени се углавном стихијски пензионишу без адекватних планова и анализа, тако да у наредним годинама није реално очекивати осетније уштеде од рационализације.

Замрзавање зарада током 2017. године омогућиће Србији да 2018. године достигне економски одржив ниво плата у сектору опште државе. Уколико претпоставимо да неће бити већих уштеда од отпуштања у државном сектору, будући да досадашња стихијска рационализација није донела одрживо смањење расхода за запослене, привредни раст и инфлација у периоду 2016-2018. године оборило би учешће (брuto-1) плата на 8% БДП, што представља просек земаља Источне Европе и може се сматрати одрживим нивоом расхода за државу попут Србије.⁴⁷ Иницијални план из 2014. године, да се расходи за (брuto-1) плате смање на 7% БДП није реалистичан (на шта је Фискални савет упозоравао), тако да је потребно напустити га и вратити се на циљни ниво плата од 8% БДП како не би дошло до озбиљног урушавања државног сектора. Да је нереално додатно смањење плата на 7% БДП потврђује графикон о кретању расхода за плате у процентима БДП-а, а који показује да су расходи за плате у општој држави већ у 2016. на најнижем нивоу од почетка транзиције у Србији.



Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

⁴⁷ Брuto-1 зарада укључује нето зараду раднике, порез на зараде и социјалне доприносе на терет запосленог. Брuto-2 зарада представља укупни трошак послодавца и додатно укључује и доприносе на терет послодавца.

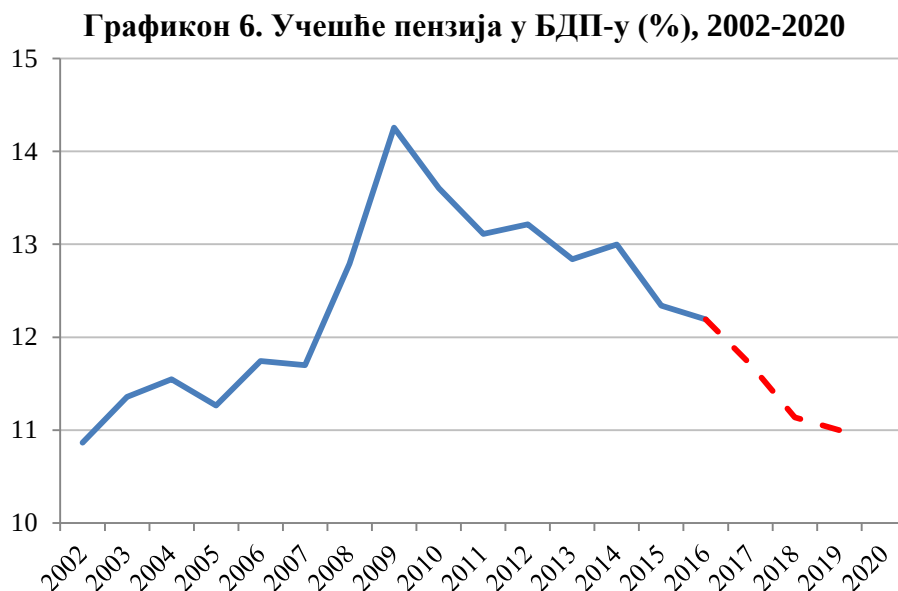
Кључни оперативни предуслови за смислену рационализацију државног сектора – нису испуњени. Рационализација државног апарата, за почетак, захтева јасну дефиницију државног сектора и бројних квази-фискалних и квази-државних агенција које су осниване у претходној деценији, често без претходне економске анализе сврсисходности. Нажалост, и након вишегодишњег инсистирања Фискалног савета, није направљена листа институција које чине сектор опште државе, као почетна тачка за анализу сврсисходности постојања различитих агенција, јавних предузећа, дирекција и слично. Уместо тога, рационализација је започета од најмногобројнијих сектора државе, као што су школство, здравство и министарства. Међутим, ни у овом случају кључни оперативни предуслов није био испуњен – још увек није кренула да ради централизована база података запослених у државном сектору, која би омогућила системско поређење броја запослених, квалификација и плата у различитим деловима државне управе. Отуда, нажалост, не чуди што се понављају грешке из претходних неуспелих епизода рационализације 2005. и 2010. године – запослени се стихијски пензионишу и (најчешће квалитетни кадрови) добровољно напуштају државну службу – што не може бити основа за осетније фискалне уштеде нити одрживу рационализацију. Због тога сматрамо да је неопходно променити првобитне циљеве рационализације (смањење броја запослених за 75.000 у року од три године) на разумнији ниво од 20.000-30.000 (мада би и овај циљ требало буде проверен и потврђен прецизним анализама по појединачним секторима), али и суштински променити начин на који се ова мера спроводи.

Такође, неопходно је дубински реформисати кључне секторе како би квалификовани радници престали да напуштају државну службу. У Србији је веома изражен проблем „компресије зарада“ – сувише мале разлике између зарада неквалификованих и квалификованих радника, а на штету најквалификованијих. Отуда најквалификованији радници у државном сектору попут хирурга или финансијских стручњака бивају осетно мање плаћени у односу на упоредиве позиције у приватном сектору. На овај начин долази до урушавања капацитета, а последично и подривања квалитета и интегритета услуга које државни сектор пружа, што се у крајњој инстанци негативно одражава не само на квалитет живота већ и на сигурност пословног окружења чиме се успорава привредни раст. Нови закон о „платним разредима“ није адекватно решио проблем компресије зарада и може се чак рећи да га је погоршао – јер за сектор опште државе прописује мањи распон зарада него што је Законом о државним службеницима из 2006. године било прописано само за републичку администрацију. Отуда нови закон онемогућава изградњу кључних институционалних капацитета, попут пореске администрације, и на тај начин усложњава процес неопходних реформи.

Замрзавање пензија током 2017. и 2018. омогућило би да Србији у 2019. години смањи ове расходе на прописани ниво од 11% БДП. Фискалном консолидацијом планирано је да се расходи за пензије смање на 11% БДП-а, што се може сматрати горњом границом одрживости будући да упоредиве државе Источне Европе у просеку издвајају нешто преко 10% БДП. Расходи за пензије постали су неодржив терет након огромних ванредних повећања 2008. године – поред 10% постизборног повећања које је опште познато у јавности, мање је познато да су пензије неоправдано, због лоше статистике просечних зарада, повећане за 11% у фебруару 2008. године, иако је повећање заправо требало да износи свега 1%.⁴⁸ Прогресивним смањењем пензија крајем 2014. године остварене су ефективне уштеде од 5% на

⁴⁸ Иако је званична статистика просечних зарада коригована током 2009. године када је ниво просечних зарада смањен за 10% одговарајуће ретроактивно смањење пензија се није десило.

укупној маси пензија, што је недовољно да се неутралишу дугорочни негативни ефекти ванредних повећања из 2008. године. Тако би се и након двогодишњег замрзавања, укупни расходи за пензије 2019. године од 11% БДП – тек вратили на ниво колико су износили на почетку транзиције 2002. године (видети Графикон 6).⁴⁹ Додатни проблем представља непознаница да ли је планирано да предузето прогресивно смањење пензија буде привремено или трајно решење.



Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

Постојећи инфлациони трендови не помажу спровођењу планираних мера фискалне консолидације, због чега је потребно боље ускладити спровођење фискалне и монетарне политике. Иницијални планови фискалне консолидације претпостављали су осетно реално смањење плата и пензија кроз трогодишње замрзавање, под претпоставком да ће просечна годишња инфлација бити око 4% - што и јесте средњорочни циљ Народне банке. Међутим инфлација је у последње две године константно испод доње границе циљаног коридора и тренутно у просеку не прелази 2% годишње. Знатно нижа стопа инфлације од циљане прилично отежава остваривање планираног реалног умањења плата и пензија, утолико више јер је то вероватно последњи расположиви механизам за достизање економски одрживог нивоа расхода за плате и пензије. Самим тим, сматрамо да је у наредном периоду од велике важности побољшање координације између фискалне и монетарне политике јер је за достизање постављених циљева фискалне консолидације потребно да се инфлација постепено врати у циљане оквире.

5.2. Повећање јавних инвестиција

Раст јавних инвестиција може да компензује краткорочне ефекте штедње на кратак рок и да омогући снажнији привредни раст у средњем и дугом року. Јавне инвестиције представљају најквалитетнији вид јавних расхода, нарочито у условима ниског привредног раста и у периоду који захтева строжију контролу текуће државне потрошње. На кратак рок непосредно доприноси грађевинској индустрији и ангажовању локалне оперативе, док у дугом року повећање јавних инвестиција

⁴⁹ У међувремену је дошло до осетног раста броја пензионера тако да расходи за пензије 2002. и 2019. године нису директно упоредиви. Међутим, и поред демографског старења, Србија мора да ограничи укупне расходе за пензије како не би дошло до истискивања других расхода, попут инвестиција, које би ограничило или чак онемогућило одржив привредни раст у наредним годинама и деценијама.

побољшава квалитет домаће инфраструктуре, поспешује регионалну повезаност и тако доприноси већем привредном расту. Међународна искуства и бројне студије о величини фискалних мултипликатора показују да капитални расходи у просеку имају за око три пута већи позитиван утицај на привредну активност у односу на текуће расходе државе (попут издвајања на плате и пензије), при чему је и њихов допринос повећању јавног дуга далеко мањи. Другим речима, то значи да би се штедња на текућим расходима државе уз истовремено повећање капиталних расхода вишеструко исплатила.

Капиталне инвестиције би у средњем року требало повећати на најмање 4% БДП-а. Неефикасно извршавање јавних инвестиција једна је од највећих структурних слабости домаћих јавних финансија и економске политике у Србији. Имајући у виду да су јавне инвестиције у упоредивим земљама у региону на нивоу од 4-5% БДП-а, сматрамо да је потребно и могуће повећати инвестициону активност државе са тренутних око 3% БДП-а на најмање 4% БДП-а. На неопходност повећања јавних инвестиција у Србији пре свега опомиње тренутно прилично слабо стање инфраструктуре. Наиме, готово у свим релевантним међународним истраживањима која се баве оцењивањем квалитета привредног амбијента и конкурентности економије, Србија се у сегменту стања инфраструктуре налази на, или веома близу зачеља у региону. На крају, повољна околност је и то што су за јавне инвестиције већ обезбеђени релативно јефтини међународни извори финансирања (каматне стопе на ове кредите по правилу су знатно ниже од тржишних, а неретко постоји и дужи грејс период за њихову отплату). Према нашим проценама, доступна финансијска средства за крупне капиталне пројекте тренутно достижу износ од око 2,5 млрд евра, чије би ефикасније повлачење било довољно за финансирање раста јавних инвестиција у наредних неколико година до пожељног нивоа. Да је то могуће потврђују и текућа фискална кретања у 2016. години, будући да смо проценили да у овој години по први пут постоји реална шанса до капитални расходи заправо премаше план (могли би уместо планираних 3% БДП-а достићи ниво од око 3,2% БДП-а).

Безусловно повећање капиталних инвестиција, међутим, не доводи до дефиниције до повећања привредне активности. Нису ретка међународна искуства у којима су се поједини капитални расходи државе негативно одразили на привредну делатност. Уколико се јавне инвестиције предузимају *ad hoc*, без одговарајуће анализе исплативости и супротно економским приоритетима, њихов допринос расту може бити мали, а у неким случајевима и негативан. Из овога следи да би држава требало да инвестира само у неспорне приоритете који су одабрани на основу одговарајуће (јавности доступне) анализе користи и трошкова. Додатно, посебно би требало размотрити ефекте инвестиција које изводе страни извођачи (уз ангажовање своје радне снаге и материјала), пошто је у том случају фискални мултипликатор знатно мањи у поређењу са улагањима која (барем) у одређеној мери упошљавају домаћу радну снагу и пратећу индустрију грађевинског материјала. Како би ефекти јавних инвестиција на општу економску активност најпозитивнији, пожељно је, гдегод је то могуће, веће ангажовање домаћих извођача. Притом, како би заиста били изабрани најбољи извођачи радова намеће се као императив потреба да процедура њиховог избора (тендери) буду потпуно транспарентни.

Неефикасност у готово свим фазама извођења јавних инвестиција показала се као велика препрека за њихов осетливи раст. Изражен ризик по ефективност капиталних инвестиција представља апсорпциони капацитет државе. Наиме, недвосмислено је (између осталог и у недавној студији ММФ-а⁵⁰) утврђено да у Србији

⁵⁰ IMF, Serbia: Public Investment Management Assessment, February 2016.

постоје велики проблеми у свим фазама управљања инвестиционим пројектима – од планирања преко алокације средстава и извршења радова до контроле. Ово је углавном последица расцепканог и углавном неодговарајућег институционалног оквира. Проблеми који настану већ у фази планирања – попут лоше пројектне документације – проузрокују проблеме у осталим фазама реализације, а укупни трошкови често превазилазе првобитно планиране износе. Потребно је, стога, успоставити адекватан институционални оквир (без преклапања надлежности и са јасном утврђеном линијом одговорности) који би на систематски начин могао да подржи инвестиционе пројекте државе.

5.3. Реформа Пореске управе

Порески закони, сами по себи, нису узрок слабијих привредних перформанси као ни веома заступљене сиве економије у Републици Србији. У широј јавности, па чак и у Владиној стратегији за борбу против сиве економије, постоји погрешна перцепција да је високо пореско оптерећење (зарада) узрок смањења конкурентности српске привреде и велике распрострањености сиве економије. Међутим, у табели 3 можемо видети да пореске стопе у Србији нису више него у осталим државама Централне и Источне Европе. Такође, можемо приметити да висина пореских стопа није кључна детерминанта сиве економије јер државе с највећим обимом сиве економије имају релативно мале пореске стопе и обратно.⁵¹ Самим тим што порески закони нису извор проблема, ни решења за привредну активност не могу се тражити у пуким изменама пореских норми и увођењу различитих врста пореских олакшица – што је више пута неуспешно покушавано у протеклој деценији.⁵²

Табела 3: Преглед пореских стопа и обима сиве економије у земљама ЦИЕ

Држава	Порези и доприноси, % нето зараде	ПДВ	Порез на добит	Обим сиве економије, % БДП
Бугарска	52	20	10	32
Чешка	74	21	19	15
Хрватска	62	25	20	25
Мађарска	96	27	19	22
Македонија	47	18	10	~30
Румунија	77	20	16	30
Словачка	74	20	22	16
Словенија	74	22	17	24
Просек ЦИЕ	69%	22%	17%	24%
Србија	64	20	15	30

Напомена: Радници у Мађарској имају пореске олакшице за издржавање чланове породице који ефективно оптерећење нето зарада могу смањити на ~80% у случају вишечланих породица.

⁵¹ Постоји могућност за прераспodelу пореског терета са производње на потрошњу, тако што би се смањиле стопе социјалних доприноса и мањак прихода надоместио повећањем ПДВ-а, што је ближе објашњено у студијама „Пореска политика у Србији – поглед унапред“ (Арсич и др, 2010), као и „Предлог мера фискалне консолидације“ (Фискални савет, 2012). Иако би се могли очекивати (ограничени) позитивни ефекти овакве реформе, њено спровођење било би веома ризично док се капацитети Пореске управе иоле не изграде.

⁵² Покушаји пореских растерећења која нису дала ефекте на привредни раст укључују оштро смањење пореза на добит и увођење бројних пореских изузећа за фирме у периоду до 2010. године, као и (делимично) ослобађање пореза и доприноса за ново-запослене раднике почев од 2011. године.

Дубинска реформа и изградња Пореске управе од кључне је важности за ефикасно привредно окружење и борбу против сиве економије. Међународна искуства и примери из српске праксе снажно сугеришу да је изградња адекватних капацитета пореске администрације, пре свега у Пореској управи, од кључне важности за борбу против сиве економије и побољшање пословног окружења. Србија има најмањи број порезника по глави становника од свих земаља региона, ниво плата није конкурентан у односу на приватни сектор (нарочито у сегменту искусних порезника), док је Пореска управа Србије такође оптерећена великим бројем не-пореских надлежности (повраћај беби ПДВ-а, легалност софтвера, процена вредности непокретности и др). Ситуација је нарочито алармантна у сегменту пореских инспектора којих има свега 500, иако међународна искуства прописују најмање 1000 (квалификованих) инспектора за државу попут Србије. Боља пореска наплата у 2015. години омогућила је смањење буџетског дефицита за 1% БДП – што је једнако укупно планираним уштедама од рационализације државног сектора у наредним годинама. Стручне процене сугеришу да би одговарајућа изградња пореске администрације могла да обезбеди додатних 1% БДП пореских прихода у наредним годинама, чиме би се надокнадиле недостајуће уштеде од рационализације која се извесно неће спровести као што је било планирано. Међутим, нема лаких нити брзих решења за борбу против сиве економије, као што се понекад може погрешно чути у јавности.⁵³ Решавање нагомиланих системских проблема пореске наплате ће захтевати снажну друштвено-политичку подршку, вишегодишњу посвећеност, стручну подршку и повећање средстава која се издвајају за пореску администрацију.⁵⁴

5.4. Остале важне секторске реформе

Потребно је одмах започети реформе важних сектора које ће дати ефекте на средњи и дуг рок, с обзиром на њихов значај за привредни раст, стандард и квалитет живота. Одрживост система образовања, здравства и социјалне заштите од кључне је важности за дугорочни привредни раст и друштвени развој, посебно у транзиционим и земљама у развоју. Бројне емпиријске анализе показују да ефикасност и квалитет услуга које ови системи пружају имају снажне импликације на продуктивност, животни стандард и квалитет живота.⁵⁵ Међутим, према релевантним истраживањима (студије квалитета здравствених услуга, тестови знања ђака, листе конкурентности, итд.) садашње стање у овим системима у Србији прилично је лоше, далеко испод испод нивоа у упоредивим земљама. Ови налази опомињу да постоји ургентна потреба за темељним реформама у највећим државним системима (просвети, здравству и социјалној заштити) и због чега се оне несумњиво намећу као један од основних приоритета Владе у наредне две-три године. Притом, иако основни циљ ових реформи није остваривање фискалних уштеда, наше анализе показују да би се и то могло постићи као посредан успех уколико би се елиминисале неке постојеће нерационалности у овим системима, од којих ћемо најупечатљивије поменути у

⁵³ Једна од великих заблуда која је претходних година пласирана у делу јавности је да би тзв. „онлајн фискализација“ знатно сузбила сиву економију у Србији. Заправо, све релевантне и доступне стручне анализе сугеришу супротно – да би онлајн фискализација била огроман трошак за привреду (реда величине 100 милиона евра), без икаквих осетљивих ефеката на сузбијање сиве економије.

⁵⁴ Такође, недавна студија ОЕЦД-а „Конкурентност у Југоисточној Европи“ сугерише да је изградња пореских капацитета, кроз давање веће независности пореској администрацији, између осталог и независност у одређивању висине зарада, важна за повећање конкурентности држава региона, укључујући Србију.

⁵⁵ Вид. нпр. Dabla-Norris, E., Ho, G. and Kyobe, A. (2016), Structural Reforms and Productivity Growth in Emerging Market and Developing Economies, IMF Working Paper No. 16/15. Такође, видети и студију: IMF (2015), Fiscal Policy and Long-Term Growth, из јуна 2015. године.

наставку. Њихово спровођење, међутим, представља професионални изазов који захтева вишегодишњи рад, због чега је од изузетног значаја да те процесе воде лидери неспорних стручних квалитета посвећени реформама и приближавању Србије савременим европским стандардима.

Тренутно не постоје јасни планови и конкретне мере за поменуте реформе, премда неколико домаћих и међународних истраживања пружају могуће смернице за будуће кораке. Системи здравства, образовања и социјалне заштите налазе се пред озбиљним изазовима рационализације уз истовремено повећање квалитета пружених услуга. Илустрације ради, поменућемо да се према Европском потрошачком здравственом индексу (*EHCI*), Србија у 2015. години по општем квалитету здравствених услуга и здравственог система котира прилично лоше (30. место од анализираних 35 земаља), док је ПИСА тестирање из 2012. показало да су и резултати школског система далеко испод просечних. Такође, прелиминарне анализе Фискалног савета показују да је систем социјалне заштите недовољно добро уређен и да, слично као и са претходна два поменута система, постоји велики простор за унапређење. Напомињемо да израда дубинских секторских студија и прецизно мерење ефикасности највећих државних система није у надлежности Фискалног савета, нити за то постоје одговарајући оперативни капацитети. Међутим, имајући у виду да је њихова одрживост у тесној вези са фискалном политиком, дугорочним растом и развојем – на основу неколико прелиминарних анализа и постојећих студија из ових области издвојили смо неколико основних смерница за креаторе економске политике. Стога, налазе који су изнети у наставку овог поглавља требало би третирали као индикације у ком правцу је потребно усмерити напоре за додатне анализе, а које би послужиле као основ за отпочињање конкретних реформи.

Државни трошкови за образовање су нешто виши у односу на упоредиве земље, а исходи образовног процеса су лошији. Расходи за образовање износе нешто више од 5% БДП-а док је просек у државама региона 4-4,5% БДП-а. Међутим, резултати школског система у Србији знатно су лошији, чак и у односу на оне земље које издвајају сразмерно мање на просвету (ПИСА тестови за основно образовање, оцене Светског економског форума за високо образовање, као и бројна друга релевантна истраживања). За земље са неквалитетним образовним системима карактеристично је да остају на нивоу технолошке стагнације, што за собом повлачи и ниже стопе привредног раста – због чега Фискални савет оцењује да је отпочињање свеобухватних реформи за унапређење образовног система неопходно.

Релевантне анализе показују да су проблеми присутни на свим нивоима школског система – у предшколском, основном, средњем и високом образовању. Релевантне домаће и међународне анализе указују на бројне проблеме у функционисању свих аспеката образовног система у Србији, а овом приликом изнећемо само неке (најважније) од њих. Када је реч о *предшколском образовању*, статистички подаци показују да нашу земљу карактерише релативно низак обухват необавезног предшколског васпитања (узраст 3-5 година) од испод 50%, док се у ЕУ усталио стандард од преко 85%.⁵⁶ Са друге стране, обухват обавезног предшколског образовања релативно је задовољавајући (око 95%), премда постоје осетне разлике у зависности од посматраног региона. Даље, резултати релевантних анализа у области *основног и средњег образовања* указују на постојање бројних проблема – ниска заступљеност модерних облика рада, наставни планови и програми имају разне

⁵⁶ Бројна емпиријска истраживања показују да, нарочито за децу из маргинализованих заједница (сиромашни, Роми), укључење у *предшколско образовање* има огроман значај за каснији успех у животу (школовање, запослење и социјалну интеграцију). Уколико се тада пропусти прилика за укључивање те деце у систем образовања, каснији покушаји су далеко мање ефикасни.

мањкавости, и сл. Искуства из праксе као и различите емпиријске студије показују да решење вероватно треба потражити у оптимизацији система мреже школа,⁵⁷ а не треба искључити и могућност увођења обавезног средњег образовања. Постоје индиције да су бројне промене потребне и у области *високог образовања*. Неки од кључних проблема несумњиво леже у дугом трајању студирања (отприлике двоструко више од самог студијског програма), ограниченим могућностима за стицање практичних знања, упитан је квалитет истраживачких радова, итд, што је с друге стране праћено недовољним простором за наставу, релативно застарелом опремом за истраживање, итд.

Упркос великом издвајању државе за здравство, систем здравствене заштите у Србији по квалитету пружених услуга сврстава се међу најлошије у Европи. Држава за здравство тренутно издваја око 6,5% БДП-а, што је осетно више у односу на просек у упоредивим земљама Централне и Источне Европе (око 5,5% БДП-а). Међутим, иако подаци показују да је систем здравствене заштите у Србији релативно скуп, резултати нису задовољавајући. Према Европском потрошачком здравственом индексу (*EHCI*) за 2015. годину, који мери генерални квалитет здравствених услуга и здравственог система, Србија је заузела тек 30. позицију од 35 анализираних земаља и прилично заостаје за већином упоредивих земаља у региону.⁵⁸ Овај индикатор се добрим делом ослања на субјективну перцепцију испитаника, па смо додатно анализирали и тзв. „чврсте“ показатеље квалитета здравства које мери Светска здравствена организација. Ови подаци односе се на широк спектар индикатора (очекивано трајање здравог живота, стопе смртности посебних категорија становништва, учесталост појављивања појединих заразних болести и друго) и они углавном потврђују претходно изнету оцену – да је квалитет здравствене заштите у Србији лош за европске стандарде, односно, исподпросечан у односу на регион Централне и Источне Европе.

Реформе здравственог система, упркос ургентној потреби, годинама изостају, што је довело до ескалације великог броја појединачних проблема. Доступне анализе система здравствене заштите у Србији указују на постојање великог броја проблема, од којих је већина системске природе и биће потребне године посвећеног рада да би се отклониле. Један од њих је неодговарајућа *структура запослених*. Анализе показују да удео немедицинског особља у здравственим установама двоструко надмашује просек у развијенијим земљама, а, иако је укупан број медицинског особља вероватно одговарајући, прелиминарна анализа указује да имамо превише лекара опште праксе и истовремено мањак специјалиста у различитим областима.⁵⁹ Такође, постоје наговештаји али и бројни анегдотски примери да *законски оквир који регулише централизовану набавку лекова и медицинске опреме не функционише на задовољавајућем нивоу* због чега се јављају проблеми учесталих несташница (често и основног) медицинског материјала.⁶⁰ Додатно, неке анализе сугеришу да *систем*

⁵⁷ На овај закључак упућује чињеница да је квалитет образовања у одељењима са екстремно малим бројем ученика и одељењима у којима су деца различитог узраста, веома низак. Рационализација мреже школа би могла, осим побољшања квалитета образовања у руралним срединама, да донесе и одређене буџетске уштеде.

⁵⁸ Да је и са мање средстава могуће постићи ефикасније пружање здравствених услуга најбоље илуструје пример Македоније. Ова земља за здравство издваја мања средства у односу на Србију (у процентима БДП-а), а у наведеном истраживању заузела је 18. место са знатно бољим укупним скором.

⁵⁹ До ових налаза дошло је Министарство државне управе и локалне самоуправе (видети документ „Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто“, мај 2015.), а сличне закључке износили су и званичници из Министарства здравља.

⁶⁰ У вези са тим, постоје индиције да доминантни критеријум „најниже цене“ подстиче набавку материјала веома ниског квалитета.

*финансирања здравствених установа подстиче њихову трошковну неефикасност, а поменућемо и то да озбиљан проблем и даље представља финансијска недисциплина која је већ годинама широко распрострањена у здравственим установа.*⁶¹ Коначно, искуства упоредивих земаља сугеришу да би вероватно требало *јасније дефинисати однос приватног и јавног сектора* како би се побољшао и оптимизовале перформансе укупног здравственог система.⁶²

Бројни проблеми у образовању и здравству структурне су природе и њихово решавање захтева системски приступ и пажљиво дизајниране вишегодишње реформе. Системи образовања и здравствене заштите изузетно су комплексни и специфични и Фискални савет не располаже уско стручним капацитетима из те области да би могао да препоручи конкретне мере и правце реформе ових система. Међутим, само упоређивање величине средстава која се за ове намене издвајају, са лошим оценама квалитета система образовања и здравствене заштите у Србији, уз идентификовање бројних постојећих проблема – намеће закључак да је у наредним годинама нужно направи одлучан заокрет. Због величине и значаја поменутих система, реформе би требало пажљиво дизајнирати и доследно спроводити у дужем временском периоду.

Укупни издаци за социјалну заштиту су вероватно на одговарајућем нивоу, али је потребно и могуће прерасподелити средства између постојећих програма. Укупни расходи Србије за социјалну заштиту износе око 4,5% БДП-а, што је у складу са тренутним нивоом развоја и упоредиво је са издвајањима за ову намену у земљама Југоисточне Европе. Међутим, то не значи да је систем социјалне заштите добро уређен. Велики број социјално угрожених не добија социјалну помоћ иако би требало да је добија, док са друге стране права из социјалне заштите остварују и они који нису социјално угрожени (на пример, дечије додатке добијају и боље стојеће породице). Износи социјалних давања по кориснику такође нису довољно добро одмерени. Новчана социјална помоћ је недовољна, док је основ за исплату средстава по основу трудничког и породилског одсуства која износи 100% зараде врло нетаргетиран,⁶³ а висина и трајање од најмање годину дана ове накнаде неуобичајени у земљама ЕУ. Уз све то, надлежност локалних самоуправа за одређена социјална давања (помоћ особама са инвалидитетом, прихватилишта, помоћ у кући) често резултира недовољном и неадекватном социјалном заштитом.

Процењујемо да би бољим усмеравањем постојећих средстава за социјалну заштиту преко 30 хиљада породица осетило бољитак. Уколико би се усвојили стандарди ЕУ за исплату трудничких и породилских накнада,⁶⁴ могла би се остварити уштеда, чиме би се створио простор за издашнију социјалну помоћ најугроженијима од најмање 2 млрд динара – а има и других нерационалних давања у оквиру постојећег система социјалне заштите. Процењујемо да би уштеђена средства била довољна за повећање обухвата новчане социјалне помоћи за око 30.000 социјално угрожених породица. Такође, требало би и поједноставити сложене бирократске процедуре и подстицати повезивање програма социјалне помоћи са активним политикама тржишта рада.

⁶¹ Неретко се дешавало да су рачуни здравствених установа биле у блокади због нередовног измиривања обавеза према добављачима.

⁶² Једна од последица овог, недовољно уређеног система, је да не постоји довољна сарадња и размена информација између приватних и јавних институција. За разлику од Србије, многе земље у окружењу су успешно интегрисале приватни и јавни здравствени систем.

⁶³ Горња граница за ову исплату је 5 просечних зарада.

⁶⁴ Модели који се примењују у ЕУ су накнада од 90% зараде у нешто краћем периоду него у Србији, накнада од 100% зараде у првим месецима након порођаја, па затим умањење на нижи ниво, избор између веће накнаде мањи број месеци, или ниже дужи и друго.

6. РЕФОРМА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Потребно је отклонити озбиљне неравнотеже које тренутно постоје у финансијама локалног нивоa власти. Иако локалне самоуправе збирно тренутно не бележе дефицит, њихове јавне финансије далеко су од уређених и погоршавају се.

Прво, постоји и даље вертикална неравнотежа између финансија локала и буџета Републике – Република је у систематском дефициту, а пребацује знатна средства локалу који остварује суфицит. Ова неравнотежа настала је махом због измена Закона о финансирању локалне самоуправе из 2011. године, када је локал неоправдано добио 40 млрд динара из републичког буџета, а да није добио сразмерно повећање надлежности. Ова неравнотежа је касније отклањана у више корака (у 2013. смањена је стопа пореза на зараде, највећег извора прихода за локалне самоуправе са 12% на 10%, а повећана стопа доприноса за пензијско осигурање), али није до краја отклоњена. Преостало је да се Републици врати још око 8 млрд динара, што би се постигло применом новог Закона о финансирању локалне самоуправе. Нацрт тог Закона Министарство финансија већ је написало и Фискални савет подржава његово што хитније усвајање.⁶⁵

Друго, током година погоршана је економска структура расхода локалних самоуправа – дошло је до великог пада капиталних расхода и, с друге стране, повећања текућих расхода. Овај негативни тренд потребно је преокренути тако да капитални расходи порасту (што сматрамо нужним из више разлога) а да се текућа потрошња локала умањи и стави под контролу. Средства за повећање инвестиција могу се обезбедити смањењем расхода за зараде и субвенције, пошто оцењујемо да су та издвајања превисока и да ту постоји објективни простор за уштеде.

Треће, интегритет буџетског процеса је угрожен у већем броју локалних самоуправа чије јавне финансије клизе ка неодрживом стању. Услед доцњи из претходних година, несразмерно великих расхода и/или преузимања обавеза без претходно обезбеђених финансијских средстава за њихово реализацију, велики број локалних самоуправа вештачки надувава пројекције прихода како би формално усвојили уравнотежен буџет. Након тога се приходи током године (очекивано) не реализују у прописаном износу, што последично ствара притиске на Републички буџет да одобрава додатна средства (буџетска резерва, наменски трансфери) локалу, или долази до новог акумулирања доцњи које додатно поткопавају фискалну одрживост локалних самоуправа у наредним годинама.

Значајан део структурних неусклађености (0,35% БДП-а) у средњем року био би уклоњен смањењем високих издвајања за запослене. Издаци за запослене на локалном нивоу власти годинама су расли брже него што је законом било прописано, услед чега је „истиснута“ продуктивна инвестициона потрошња а економска структура расхода на локалу видно погоршана. Расходи за плате на локалу су од 2009. до краја 2015. године номинално повећани за готово 25%. – што је, наиме, знатно више од 6,5% раста колико су износиле прописане индексације зарада и законско умањење зарада с краја 2014. године. Јаз између законског оквира и стварне реализације може се објаснити искључиво повећањем зарада и других накнада преко законских ограничења,

⁶⁵ За више детаља видети „Оцене и коментари Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе“, 21.12.2015. године. Министарство финансија предлаже да се пренос поменутих 8 млрд динара с локалног на републички ниво оствари смањењем учешћа локалних самоуправа у порезу на зараде са 80% на 50% и одговарајућим повећањем износа трансферних средстава. Стална конференција градова и општина (СКГО) преферира да локалне самоуправе задрже 80% пореза на зараде, што би захтевало да се корекција изврши смањењем обима трансферних средстава. Вертикалну равнотежу могуће је успоставити и на начин који сугерише СКГО, али Фискални савет оцењује да је предлог Министарства финансија супериоран са становишта привредних циклуса и политичке економије.

а не искључујемо и могућност да је у поменутом периоду дошло до прекомерног запошљавања, такође мимо прописа. Уколико упоредимо расходе за запослене у 2014. и 2015. години можемо закључити да је већина ЈЛС веродостојно спровела законско смањење зарада од 10%. Међутим, негативно се издвајају град Пожаревац који уопште није смањио издвајања за запослене и град Београд који је расходе за запослене чак повећао за 2% у 2015. години.

ПРЕЛИМИНАРНЕ АНАЛИЗЕ ПОКАЗУЈУ ДА ПОСТОЈЕ ОСЕТНЕ НЕРАЦИОНАЛНОСТИ И НЕУЈЕДНАЧЕНОСТИ ТРОШКОВА ЗАРАДА МЕЂУ СТРУКТУРНО СЛИЧНИМ ОПШТИНАМА И ГРАДОВИМА, услед чега сматрамо да у систему локалне самоуправе постоји значајан простор за уштеде које се могу реализовати без негативних ефеката по квалитет пружених услуга. Конкретно, у Табели 1 можемо приметити велику варијацију учешћа расхода за запослене међу локалним самоуправа, чак и међу структурно сличним градовима и општинама. Најсликовитији примери су Нови Пазар (41%), Прокупље (39%), Босилеград (38%), Врбас (36%) и Смедеревска Паланка (34%) где се високо учешће издатака за зараде не може објаснити пуком величином тих ЈЛС. Процењујемо да би прихватљив и достижан средњорочни циљ подразумевао смањење издатака за зараде у средњем року за 0,35% БДП-а, и то путем номиналног замрзавање зарада у 2017. години уз истовремено смањење броја запослених за 5.000-6.000, што је блиско проценама очигледних вишкова запослених на локалу од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС).⁶⁶

Табела 4. Учешће расхода за запослене у укупним расходима ЈЛС у 2015. години

НОВИ ПАЗАР	41%	ВЛАДИЧИН ХАН	24%	ЖАБАРИ	21%
ПРОКУПЉЕ	39%	НЕГОТИН	24%	МАЛО ЦРНИЋЕ	21%
БОСИЛЕГРАД	38%	ТРГОВИШТЕ	24%	БАЧКИ ПЕТРОВАЦ	21%
ЋИЋЕВАЦ	36%	ДИМИТРОВГРАД	24%	ЉУБОВИЈА	21%
ВРБАС	36%	АЛЕКСИНАЦ	24%	БЛАЦЕ	21%
МЕДВЕЂА	36%	КОВАЧИЦА	24%	АПАТИН	21%
СМЕДЕРЕВСКА					
ПАЛАНКА	34%	ПОЖЕГА	24%	ЛОЗНИЦА	20%
ВЛАСОТИНЦЕ	34%	ПРЕШЕВО	24%	ОПОВО	20%
БОЈНИК	33%	КУРШУМЛИЈА	24%	БОГАТИЋ	20%
МЕРОШИНА	32%	СМЕДЕРЕВО	24%	ИВАЊИЦА	19%
ЛЕСКОВАЦ	32%	НОВИ КНЕЖЕВАЦ	24%	ПОЖАРЕВАЦ	19%
ВРАЊЕ	32%	КРАЉЕВО	24%	ОЦАЦИ	19%
ЂУПРИЈА	32%	КИКИНДА	24%	КАЊИЖА	19%
КРУШЕВАЦ	32%	ШИД	23%	СУРДУЛИЦА	19%
ДОЉЕВАЦ	31%	АРАНЂЕЛОВАЦ	23%	ПАРАЋИН	19%
БЕОЧИН	31%	ЛУЧАНИ	23%	ЖИТИШТЕ	19%
НИШ	31%	СТАРА ПАЗОВА	23%	НОВИ САД	19%
МИОНИЦА	31%	КЊАЖЕВАЦ	23%	СОКОБАЊА	19%
РАШКА	31%	ВЕЛИКО ГРАДИШТЕ	23%	УБ	19%
КРАГУЈЕВАЦ	30%	ЦРНА ТРАВА	23%	ГОРЊИ МИЛАНОВАЦ	19%
ВРЊАЧКА БАЊА	30%	СУБОТИЦА	23%	ГОЛУБАЦ	19%
ЗАЈЕЧАР	29%	ЧОКА	23%	БАЧКА ТОПОЛА	18%
ЛЕБАНЕ	29%	ПРИБОЈ НА ЛИМУ	23%	КОЦЕЉЕВА	18%
ЛАПОВО	29%	БРУС	23%	ЖАГУБИЦА	18%
КЛАДОВО	28%	РАЧА КРАГУЈЕВАЧКА	23%	БОЉЕВАЦ	18%
ДЕСПОТОВАЦ	28%	ПЕТРОВАЦ НА МЛАВИ	23%	БЕОГРАД	18%
СЕНТА	28%	НОВИ БЕЧЕЈ	23%	ТИТЕЛ	18%
ВАРВАРИН	28%	ЖИТОРАЂА	23%	ШАБАЦ	18%

⁶⁶ Позициони документ Министарства државне управе и локалне самоуправе, „Модерна држава – рационална држава: колико, како и зашто?“, мај 2015. године.

РЕКОВАЦ	28%	ТУТИН	23%	ПЛАНДИШТЕ	17%
КОСЈЕРИЋ	28%	ИРИГ	23%	КОВИН	17%
БУЈАНОВАЦ	28%	РАЖАЊ	23%	АДА	17%
МАЛИ ИЋОШ	27%	РУМА	22%	СРБОБРАН	17%
ЗРЕЊАНИН	27%	ОСЕЧИНА	22%	ВРЧАЦ	17%
ЈАГОДИНА	26%	УЖИЦЕ	22%	СВРЉИГ	16%
КУЛА	26%	СЕЧАЊ	22%	ИНЂИЈА	16%
БОР	26%	ТОПОЛА	22%	ЛАЈКОВАЦ	16%
ТЕМЕРИН	26%	КНИЋ	22%	БЕЛА ЦРКВА	16%
АЛИБУНАР	26%	БЕЛА ПАЛАНКА	22%	ПЕЋИНИЦИ	16%
ЧАЧАК	26%	СРЕМСКИ КАРЛОВЦИ	22%	СВИЛАЈНАЦ	15%
ВАЉЕВО	26%	ПАНЧЕВО	22%	МАЛИ ЗВОРНИК	15%
ВЛАДИМИРЦИ	26%	МАЈДАНПЕК	22%	КОСТОЛАЦ	14%
ТРСТЕНИК	26%	ПРИЈЕПОЉЕ	22%	КРУПАЊ	14%
СЈЕНИЦА	25%	БАЧКА ПАЛАНКА	22%	БАЈИНА БАШТА	13%
АРИЉЕ	25%	БАТОЧИНА	22%	НОВА ВАРОШ	13%
СОМБОР	25%	ЖАБАЉ	21%	НОВА ЦРЊА	13%
БЕЧЕЈ	25%	СРЕМСКА МИТРОВИЦА	21%	ЧАЈЕТИНА	7%
ГАЦИН ХАН	25%	ПИРОТ	21%		
АЛЕКСАНДРОВАЦ	25%	БАБУШНИЦА	21%	Укупно градови	25,8%
КУЧЕВО	25%	ЉИГ	21%	Укупно општине	23,0%
ВЕЛИКА ПЛАНА	25%	БАЧ	21%	Све ЈЛС	23,4%

Извор: Фискални савет на основу података Управе за трезор

Иако је потребно спровести детаљније анализе, чини се да је реформисањем локалних јавних предузећа могуће остварити уштеде на субвенцијама локала од око 0,3 БДП-а. Укупни расходи за субвенције локалног нивоa власти у Србији износе око 0,8% БДП-а⁶⁷, а просек упоредивих земаља ЦИЕ на нивоу је од 0,3% БДП-а. Док се у Европи субвенцијама готово искључиво помаже сектор транспорта, убедљиво највећи део субвенција локала у Србији (око 70%) иде локалним јавним предузећима која послују у различитим секторима (водоводи и канализације, градске чистоће, транспортна предузећа, топлане итд).⁶⁸ Постоји више анализа које још непосредније показују да локална јавна предузећа не послују успешно. На превелики број запослених и последично превисоке трошкове зарада указало је у својим анализама МДУЛС, а ту су и проблеми слабе наплативости услуга, ниских цена и други.⁶⁹ Додатни показатељ лошег пословања локалних јавних предузећа је тај што се велики број њих налази на листи дужника републичких јавних предузећа (нпр. градске топлане које праве доцње према Србијагасу). Ово не само да оптерећује пословање локалних предузећа, већ шкоди и остатку привреде. Поређење са европским стандардом у погледу издвајања за субвенције локалног нивоa власти наговештава да у нашој земљи највероватније постоји простор за њихово смањење за око 0,3% БДП-а. Имајући у виду да локална јавна предузећа генерално послују лоше, највероватније тај

⁶⁷ 0,8% БДП локалних субвенција чине 0,6% БДП субвенција јединица локалне самоуправе и 0,2% БДП субвенција АП Војводине.

⁶⁸ Могуће је да локална предузећа у Европи добијају помоћ државе и на неки други начин (не само кроз субвенције), о чему немамо податке, али то је случај и у Србији. Према анализама Светске банке (*Преглед финансија локалних самоуправа – могућности за побољшање ефикасности*, Светска банка, јун 2014), није редак случај да локалне самоуправе предузећима често плаћају робу и услуге, као и да финансирају њихове капиталне расходе. Ова додатна помоћ у неким случајевима чак неколико пута надмашује износ субвенција. Због тога сматрамо да је наша процена да су у Србији субвенције локалним јавним предузећима изразито веће него у упоредивим земљама – чврсто утемељена.

⁶⁹ *Преглед финансија локалних самоуправа – могућности за побољшање ефикасности*, Светска банка, јун 2014.

износ смањења субвенција јесте достижан управо кроз реформисање пословања ових предузећа и смањење субвенција које примају (премда јесте потребно спровести детаљнију анализу њиховог пословања). Реформисање и унапређење пословања ових предузећа потребно је не само из угла консолидације финансија локалних самоуправа већ и зато што је неопходно да ова предузећа почну више да доприносе економском расту земље (уместо да, као до сада, шире неликвидност).

Локалне самоуправе забележиле су најдрастичнији пад капиталних расхода у поређењу са другим нивоима власти. Почевши од избијања кризе (крај 2008. године) па све до данас, јавне инвестиције у Србији имале су тренд континуираног смањења. Локални ниво власти, притом, издвојио се од других корисника јавних средстава као негативни рекордер у погледу размере умањења капиталних расхода – у периоду 2008-2015. инвестиције локалног нивоа власти номинално су умањене за око 20% (реално за око 50%), што је најдрастичнији пад у поређењу са свим другим нивоима власти.⁷⁰ Готово сваке године се плановима локала, слично као и на осталим нивоима власти, предвиђало недовољно повећање инвестиција, док се, са друге стране, и у односу на такве (поприлично ниске) планове континуирано подбацивало. Таквом реализацијом инвестиција локални ниво власти у Србији је на крају 2015. године достигао неприхватљиво низак ниво инвестиционих расхода од непуних 0,9% БДП-а иако је пре кризе издвајао око 1,5% БДП-а.

Неодговарајући третман капиталних улагања локалног нивоа власти има снажне негативне последице по квалитет и доступност локалне инфраструктуре. Србија је, наиме, једна од ретких европских земаља у којој локални ниво власти у другој деценији 21. века и даље не успева грађанима да обезбеди доступност основних услуга у складу са својим надлежностима – становништво у многим градовима и општинама нема приступ пијаћој води задовољавајућег квалитета (Зрењанин, Пожаревац, и сл.), док су неки важни сегменти комуналне инфраструктуре (попут канализационе мреже, система за одбрану од поплава, пречишћавање канализационих вода, пререду смећа, и сл.) и даље у почетним фазама развоја, што је недопустиво. Тако је, на пример, око 70% контролисаних централних водоводних система (јавни водоводи градских насеља) у Централној Србији исправно, а у Војводини тек око 16%,⁷¹ док је број домаћинстава прикључених на канализациону мрежу у 2014. години износио око 60% укупног броја домаћинстава (наспрам европског просека од преко 80%).⁷² Као додатна илустрација недопустиво ниског квалитета локалне инфраструктуре може послужити и податак да у Србији постоји јако мали удео пречишћених отпадних вода у укупном испуштању (тек 10-15%), док се у ЕУ готово сва отпадна вода пречишћава. Ово су, наглашавамо, само неки од горућих проблема који недвосмислено показују да локални ниво власти у Србији годинама инвестира мање него што је потребно за остваривање задовољавајућег стања и квалитета припадајуће инфраструктуре и самим тим квалитета живота становништва.

Повећање инвестиција локалних самоуправа могло би да допринесе равномернијем регионалном економском развоју. Јавне инвестиције локалних самоуправа у кратком року директно повећавају економску активност у локалним срединама, знатно више него повећање текуће потрошње, због већег мултипликативног

⁷⁰ Дobar део овог смањења последица је умањења релативно високих капиталних расхода које је Београд имао пре кризе. Остале локалне самоуправе су и тада имале ниска и недовољна издвајања за капиталне расходе, а сада су их додатно умањила.

⁷¹ Ради се о узорку од 113 контролисаних јавних водовода у Централној Србији и 42 у Војводини. Извор: „Извештај о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији за 2014. годину“, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“.

⁷² Истраживање Статистичког завода „Отпадне воде из насеља у Републици Србији“ из 2014. године.

ефекта. Такође, у средњем и дугом року инвестиције локалног нивоa власти, и последично квалитетнија инфраструктура, имају значајан утицај на трајно повећање економске активности у тим срединама, јер доприносе побољшању квалитета живота и привлачењу приватних инвестиција. Да квалитетна локална инфраструктура има значајан утицај на привлачење инвестиције наговештавају и поједине прелиминарне анализе Фискалног савета. Приметили смо, наиме, да и поред већих новчаних подстицаја за инвестирање у мање развијене регионе Србије (субвенције за привлачење директних инвестиција), инвеститори, ни по броју, ни по средствима, не показују претерани интерес за улагања у неразвијене регионе земље. То указује да су услови за пословање у мање развијеним регионима, највероватније и због изузетно ниског квалитета инфраструктуре, толико лошији него у развијенијим срединама, да се тамо мање исплати улагање и поред додатних подстицаја државе. Због тога, међу више позитивних ефеката повећања јавних инвестиција на локалном нивоу, у њих убрајамо и позитиван утицај на равномернији регионални развој.

Процењујемо да је оправдано највећи део уштеда остварених на текућим расходима (око 0,5% БДП-а) преусмерити у раст инвестиција локала. Поред алармантних података о стању локалне инфраструктуре, као и благотворног ефекта на регионални економски развој, потребу за растом инвестиција локала додатно наглашавају упоредне анализе земаља окружења. Локални ниво власти у Србији инвестира за 0,5–1 п.п. БДП-а мање од земаља сличног нивоа развијености.⁷³ Због свега наведеног оцењујемо да је у средњем року потребно повећати капиталне расходе локала за најмање 0,5 п.п. БДП-а. Међутим, да би се то и десило, потребно је направити и институционално решење које би обезбедило да се локалне самоуправе, које имају одређени степен аутономије у располагању својим средствима, стимулишу (или законски принуде) да знатно већи део својих расположивих средстава опredeле на преко потребно унапређење локалне инфраструктуре.

Интегритет буџетског процеса је угрожен у све већем броју локалних самоуправа чије финансије клизе у несолвентност и неодрживу фискалну позицију. Уместо да реалистично пројектују буџетске приходе и да затим своје расходе усклађују расположим средствима, ове ЈЛС вештачки „надувавају“ буџетске приходе како би њихов износ био једнак „потребном“ нивоу расхода који би обухватио како неизмирене доцње из претходних година тако и текуће и нове пројекте које ЈЛС преузимају без претходно обезбеђених реалних извора финансирања. Овакво неодговорно фискално планирање делимично је последица је регулаторног оквира по коме локални челници сnose законску одговорност за небуџетирање постојећих обавеза или прекорачивање изгласаних апропријација на страни расхода – док за вештачко „надувавање“ прихода не постоји никаква законска одговорност. Шта више, за разлику од републичког буџета кога поред Фискалног савета надзире и шира стручна јавност, буџети већине ЈЛС нису под будним оком стручне јавности, тако да не постоји ни репутациона одговорност за „надувавање“ буџетских прихода општина и градова. Због нереално пројектованих прихода долази до њиховог знатно лошијег извршења, па се током године јавља неусклађеност између прихода и буџетираних расхода ЈЛС. Према извештајима Државне ревизорске институције, најизразитије примере ове негативне праксе представљају Град Крагујевац где је степен извршења текућих прихода био 35% мањи од плана у 2014. години, Мали Иђош (34%), Ниш

⁷³ Расходи локалних самоуправа нису директно упоредиви међу земљама, мада је очигледно да Србија осетно одступа од земаља из региона. Конкретно, инвестиције локала у Србији тренутно достижу непуних 0,9% БДП-а што је осетно испод нивоа уобичајеног за земље упоредивог нивоа развијености (1,5-2% БДП-а). То се посредно може видети и по знатно мање развијеној локалној инфраструктури у Србији у односу на упоредиве земље.

(29%), Бачка Топола (29,5%) затим Мајданпек (25%) и Смедеревска Паланка (22%) у 2012. години. Као последица фиктивно уравнотежених буџетских планова долази до настанка доцњи у плаћању преузетих обавеза али и додатног притиска на централни ниво државе да одобри нова средства (преко већ постојећих) како би се закрпиле рупе у локалним буџетима. Суштински, ствара се привид одрживе фискалне позиције ЈЛС док је реално стање знатно лошије.⁷⁴

На основу података Државне ревизорске институције, Фискални савет процењује да доцње на локалном нивоу износе око 10 млрд динара. Настанак доцњи ЈЛС суштински се одвија на два начина. Са једне стране, општине и градови преузимају обавезе изнад дозвољеног нивоа (апропријације),⁷⁵ што готово по правилу води стварању доцњи.⁷⁶ Такође, ни сам дозвољен износ за преузимање обавеза није реално процењен пошто није усклађен са наплатом прихода тј. реалним могућностима плаћања. Иако настанак доцњи подрива интегритет буџетског процеса и последично се, као недостатак ликвидности, негативно одражава на приватни сектор који пружа услуге локалним самоуправа, Република Србија тренутно чак ни не располаже свеобухватним и правовременим подацима о обиму и динамици доцњи на локалном нивоу.⁷⁷ Фискални савет, на основу анализа и података Државне ревизорске институције, процењује да доцње на локалну достижу ниво од око 10 млрд динара. Наиме, на основу ревизорских извештаја ДРИ који обухватају ЈЛС које чине преко 70% укупног буџета локала, утврдили смо да за поменуте локалне самоуправе доцње износе око 8,2 млрд динара. Ако се анализа прошири до пуног узорка, долазимо до горе поменуте цифре од око 10 млрд динара, што уједно представља и тренутно најбољу могућу процену обима доцњи на локалу.

Поред доцњи, некредитбилан буџетски процес на локалу ствара притиске и за додатна, непланирана, трансферна средства из Републичког буџета. Суштински несклад између расположивих прихода и планираних расхода ЈЛС резултује стварањем доцњи, али такође и стварањем политичких притисака на централни ниво власти да интервенише на *ad hoc* бази и појединим ЈЛС одобрава додатна средства како би се финансирале преузете обавезе ЈЛС. Тако је Републички буџет, поред (редовног) износа ненаменских трансфера које прописује Закон о финансирању локалних самоуправа, током 2015. године издвојио из буџетске резерве око 1,1 млрд динара под образложењем *потребе да се изврше обавезе услед смањеног обима прихода* буџета појединих јединица локалне самоуправе.⁷⁸ Највећи део ове помоћи дати су Крагујевцу (185 млн), Лесковцу (150 млн), Лозници (80 млн) и Врњачкој Бањи (70 млн). Такође, Република пребацује ЈЛС и додатна средства у виду наменских трансфера, који су

⁷⁴ Пракса прецењивања прихода ЈЛС је присутна дужи низ година. Министарство финансија је 2012. године спровело програм (добровољног) репрограма доцњи на локалном нивоу како би се ЈЛС омогућило да реше текућу неликвидност и престану са овом негативном праксом. Међутим, непуне четири године касније интегритет буџетског процеса је (поново) угрожен у већем броју ЈЛС.

⁷⁵ Изразито лош пример ове праксе представља општина Смедеревска Паланка чији су малтене сви рачуни блокирани (неки непрестано од 2011. год) док износ преузетих обавеза превазилази два годишња буџета ове општине.

⁷⁶ Претпоставка је да постоје потребна средства која могу да финансирају износ обавеза до одређеног (дозвољеног) нивоа, те да би преузимање обавеза преко тог нивоа довело до потребе за додатним средствима. Сходно већ поменутим проблемом недовољних прихода, једино преостаје могућност дефицитарног финансирања (задуживања) - које је на локалу ограничено, па вишак обавеза у односу на дозвољен ниво углавном води стварању доцњи.

⁷⁷ Чак ни локалне самоуправе не воде такву евиденцију иако су законски обавезане да то чине што је већ уређено правилницима о финансијском извештавању локала.

⁷⁸ Закон о буџетском систему дозвољава да републички буџет у току године дотира ЈЛС једино у случају смањеног обима прихода. Међутим, као што смо објаснили, овде се не ради о стварном смањењу обима прихода, већ о иницијално „надуваним“ и нереалистичним пројекцијама локалних прихода.

превасходно *ad hoc* карактера јер не постоје објективни и транспарентни критеријуми приликом њихове расподеле. Током 2015. године укупни наменски трансфери исплаћени ЈЛС износили су преко 6 млрд динара.

Фискални савет препоручује да се након усвајања новог Закона о финансирању локалне самоуправе хитно приступи решавања проблема не кредибилног буџетског процеса на локалу. Као што смо поменули, приоритет у наредном периоду је решавање вертикалне неравнотеже и враћање 8 млрд динара средстава са локалног на централни ниво власти. Међутим, урушавање буџетског процеса у све већем броју локалних самоуправа не може се решити (само) пуким законским изменама већ је неопходна координисана акција надлежних министарстава и ЈЛС како би се са једне стране решили текући проблеми неликвидности и нагомиланих доцњи, а са друге стране увела делотворна ограничења која ће спречавати ЈЛС да наставе са неодговорном буџетском праксом. Указујемо на неопходност координираног приступа и нарочито на развијању делотворних механизма за имплементацију чврстог буџетског ограничења на локалном нивоу како се не би поновила негативна искуства из 2012. године када је Министарство финансија омогућило ЈЛС да репрограмирају своје нагомилане обавезе и доцње, али је изостао делотворан механизам чврстих буџетских ограничења па се сада у 2016. години поново суочавамо са проблемом акумулираних доцњи. Уколико се не успостави кредибилан и одржив буџетских процес, локалне финансије ће наставити да генеришу доцње које урушавају ликвидност приватног сектора који послује са локалним самоуправа и које ће, пре или касније, постати фискални ризик и обавеза за Републички буџет.

7. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ, ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА И ПРИВРЕДНИ РАСТ

Кључна компонента БДП-а за успостављање високог и одрживог привредног раста су инвестиције (приватног и јавног сектора). По ниском нивоу инвестиција, које су у 2015. износиле око 18% БДП-а, Србија је негативни рекордер међу земљама Централне и Источне Европе. Ово је један од кључних разлога због ког је привредни раст у Србији након завршетка првог таласа светске економске кризе био знатно спорији у односу на друге упоредиве земље, јер без довољно инвестиција нема ни високог привредног раста.⁷⁹ Постоји и други разлог због ког је повећање инвестиција пресудно за убрзање привредног раста у Србији у наредним годинама. Наиме, тренутно не постоји ниједна друга компонента БДП-а која може да се одрживо повећава дужи низ година и тако трајно покреће висок раст укупног БДП-а. Лична и државна потрошња су и даље предимензионирани у односу на снагу привреде, па ће њихов раст морати у наредним годинама да буде спорији од раста производње, односно потрошња сигурно неће моћи да буде одрживи покретач раста. Дакле, могући покретачи трајнијег убрзања привредне активности јесу нето извоз и инвестиције, где су инвестиције двоструко битне, јер практично дефинишу и кретање извоза. Наиме, раст извоза само на основу постојећих, неискоришћених капацитета, могућ је само у ограниченом временском периоду, а за трајнији пораст нето извоза, потребно је претходно инвестирање у нове производне капацитете (усмерене у производњу разменљивих добара).

Држава може директно да утиче на повећање инвестиција тако што ће повећати своје капиталне расходе и реформисати јавна предузећа. Један део од укупних инвестиција је под директном контролом државе. То се односи на државне инвестиције у инфраструктуру и инвестиције јавних предузећа. Као што је већ показано, држава недовољно издваја за јавне инвестиције и на централном и на локалном нивоу власти и једна од најважнијих препорука Фискалног савета је да се издвајања за ове намене у средњем року повећају за трећину (са 3% БДП-а на 4% БДП-а). То би благотворно утицало на привредни раст, за то постоје обезбеђена средства код међународних институционалних кредитора, а и унапредило би квалитет инфраструктуре који је тренутно далеко од задовољавајућег. Знатан потенцијал за повећање укупних инвестиција лежи у јавним предузећима која тренутно не инвестирају довољно. Предуслов да би до повећања инвестиција јавних предузећа дошло је да се она темељно реструктурирају и потенцијални раст инвестиција јавних предузећа је готово једнако важан разлог за њихову трансформацију као и отклањање фискалних ризика који постоје услед њиховог лошег пословања.

Највећи део укупних инвестиција потиче од приватног сектора – а фискална политика има важну улогу у побољшању инвестиционог амбијента. Предложено повећање јавних инвестиција и инвестиција јавних предузећа би несумњиво утицало на пораст укупних инвестиција и привредне активности. Ипак, требало би имати у виду да држава у укупним инвестицијама учествује мањим делом, а да највећи део отпада на приватни сектор. Кључно за трајно повећање инвестиција приватног сектора је унапређење пословног амбијента. Низак ниво инвестиција у Србији у односу на друге упоредиве земље, указује на то да је у Србији знатно лошији инвестициони амбијент и да ту постоји огроман простор за напредак. Неколико важних мера које су садржане

⁷⁹ Србија је, уз Хрватску и Словенију, једина земља из Централне и Источне Европе која још увек није достигла преткризни ниво БДП-а из 2008. године, иако су неке од посматраних земаља имале и двоцифрен пад производње у 2009. години.

међу предлозима Фискалног савета могу значајно допринети побољшању инвестиционог амбијента. То се на првом месту односи на осигуравање макроекономске стабилности кроз снажно умањење фискалног дефицита до 2019. године. Смањење дефицита на ниво од 0,5% БДП-а у 2019. успоставило би кредибилну путању дугорочног умањења јавног дуга у односу на БДП – што отклања ризик од избијања кризе јавног дуга. Ово је веома важно, јер озбиљни инвеститори не долазе у земље у којима прети опасност од избијања кризе јавног дуга. Од преосталих мера/реформи које предлаже Фискални савет, снажан позитиван утицај на повећање привредног раста имала би реформа школства и здравства, као и унапређење квалитета инфраструктуре који би био последица повећања јавних инвестиција.

Фискалне реформе и стабилност су потребан, али не и довољан услов за повећање инвестиција и привредног раста. Предлози Фискалног савета који су усмерени на оздрављење јавних финансија у средњем року несумњиво су снажно позитивно повезани са потенцијалним повећањем инвестиција и убрзањем привредног раста. Међутим, веома важни проблеми инвестиционог амбијента у Србији не тичу се искључиво фискалне сфере. То се односи на неефикасност судства, споро издавања дозвола, уклањање других административних баријера за инвестирање, заштиту конкуренције, спречавање корупције и друго. Дакле, додатни и неопходан услов да се успостави висок и одржив привредни раст у средњем року је да Влада, уз фискалне реформе, реши и друге кључне проблеме због којих је инвестициони амбијент у Србији лош.