



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**МИШЉЕЊЕ НА ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА 2019.
ГОДИНУ С ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2020. И 2021. ГОДИНУ**

27. децембар 2018. године

САДРЖАЈ:

1. РЕЗИМЕ.....	2
2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ	10
3. ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ ПРОЈЕКЦИЈА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ	15
3.1. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА	16
3.2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА	18
4. ОЦЕНА ПРОГРАМА ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА.....	22
5. УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКОГ ПРОЦЕСА У ЦИЉУ ЕФИКАСНИЈЕ И ОДГОВОРНИЈЕ АЛОКАЦИЈЕ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА	27
6. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА	32
7. РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ: ДОСАДАШЊЕ ИСКУСТВО И БУДУЋИ ИЗАЗОВИ	35
7.1. УВОЂЕЊЕ ПЛАТНИХ РАЗРЕДА	35
7.2. ЗАПОСЛЕНОСТ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ	38
8. ОЦЕНА РЕФОРМИ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА	42
8.1. ЕЛЕКТРОПРИВРЕДА СРБИЈЕ	42
8.2. ЖЕЛЕЗНИЧКА ПРЕДУЗЕЋА	46
8.3. СРБИЈАГАС	48
9. НАПРЕДАК И ПРЕОСТАЛИ ИЗАЗОВИ У ПРОЦЕСУ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ	51
10. ПРОБЛЕМИ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА	55
10.1. БЕОГРАД.....	60
10.2. НОВИ САД	69
10.3. НИШ	74
10.4. КРАГУЈЕВАЦ.....	80

1. РЕЗИМЕ

Фискална стратегија годинама не испуњава своју основну сврху – да буде кредибилан стратешки документ за управљање јавним финансијама у средњем року. Фискална стратегија требало би да буде најважнији документ за вођење средњорочне фискалне политике. Због тога је потребно да садржи следеће елементе: 1) да објективно препозна највеће економске проблеме и потребе земље; 2) јасно дефинише циљеве и стратешке смернице фискалне политике којима би се најбоље одговорило на те изазове и 3) све те мере и политике квантификује и укључи у средњорочне пројекције. Закон о буџетском систему зато предвиђа да се први нацрт Фискалне стратегије усвоји знатно пре буџета (још у априлу) како би буџет за наредну годину (који се припрема у другој половини године) био прављен у складу са добро промишљеним средњорочним фискалним политикама. Буџетски календар, међутим, не поштује се у овом свом делу још од 2012. године. Од тада се Стратегија усваја приближно у исто време с годишњим буџетом и она произилази из буџета, уместо да буде обратно – што потпуно обесмишљава њену улогу. Фискални савет већ дужи низ година критикује кршење процедура и мањак одговарајућих средњорочних политика у практично свим Стратегијама које смо до сада анализирали. До 2017. је можда могло и да буде разумевања за ове пропусте Владе, јер је стабилност јавних финансија била угрожена и најважније је било „гашење пожара“, тј. избегавање кризе јавног дуга. Од 2017, када је опасност од кризе прошла и јавни дуг је начелно стављен под контролу, нема више оправдања за то да се фискална политика и даље води „од године до године“ са честим променама приоритета и без јасних стратешких циљева. Због тога Фискални савет поново позива Владу (као што смо је позвали и претходне године) да од 2019. поштује законски дефинисане буџетске процедуре и њихову суштину. Недопустиво је да се настави расипање квалитетних ресурса које држава има у Министарству финансија на прављење Стратегија ради задовољавања форме, а без довољног кредибилитета и утицаја на фискалну политику.

Усвојена Фискална стратегија планира добар дефицит државе у средњем року, међутим, Стратегија не одговара на највеће изазове јавних финансија. Усвојена Стратегија има и своје позитивне стране. Њен најважнији позитивни аспект је то што се низак фискални дефицит од 0,5% БДП-а (који се планира буџетом за 2019. годину) трајно задржава и у наредним годинама. Планирани дефицит опште државе на нивоу од 0,5% БДП-а одговарајући је у средњем року за Србију јер доводи до даљег постепеног смањивања учешћа превисоког јавног дуга у БДП-у. По прогнозама из Стратегије, јавни дуг би требало да падне испод 50% БДП-а током 2020. што је реалистична пројекција и добар резултат узимајући у обзир то да је на крају 2015. јавни дуг био преко 70% БДП-а. Међутим, сем одговарајућег дефицита и путање јавног дуга, већина других економских и фискалних изазова на које би Влада требало да одговори до 2021. није добро адресирана у Стратегији, а неки велики проблеми чак се у њој и не помињу.

- *Прво*, у Стратегији се уопште не препознаје највећи макроекономски проблем Србије – структурно (трајно) низак привредни раст. Због тога ни средњорочне пројекције буџета не уважавају потребу за променама фискалне политике које би утицале на убрзање привредног раста (повећање инвестиција у инфраструктуру, веће смањење фискалног оптерећења рада након 2019. и друго).
- *Други* недостајући проблем, донекле повезан са претходним, је изузетно лоше стање основне инфраструктуре Србије (путеви, железница, а нарочито област

заштите животне средине) – на шта би такође требало одговорити у средњем року добро таргетираним повећањем јавних инвестиција.

- *Трећи* проблем односи се на низак квалитет услуга које пружа држава у важним областима попут здравства и просвете (који су оцењени веома лоше у релевантним међународним истраживањима), али и Пореске управе која годинама не успева да се модернизује. Најбољи одговор на ову групу проблема је кредибилан план реформи поменутих великих државних система са јасним роковима и мерама. Такође, овде припадају и нешто шире реформе јавног сектора – пре свега унапређење управљања бројем и структуром запослених у држави (припрема добрих систематизација уместо садашње забране запошљавања) и увођење економски правичних платних разреда за све запослене у општој држави.
- *Четврти* проблем односи се на неуређеност јавних финансија на локалном нивоу власти. За разлику од буџета Републике који је након спроведене консолидације стабилан – буџети локалних самоуправа и даље су оптерећени бројним проблемима и у појединим градовима и општинама нису одрживи. Влада, међутим, Стратегијом не планира систематски и стратешки приступ за решавање овог проблема у средњем року, који би заменио досадашњу *ad-hoc* праксу усмеравања знатних средстава из буџетске резерве ка угроженим локалним самоуправама без јасних критеријума.
- *Пето*, неуспешно пословање јавних и неприватизованих државних предузећа важна је тема коју Стратегија не третира на задовољавајући начин.

Највећи макроекономски проблем Србије је недовољан привредни раст. Србија у брзини привредног раста систематски заостаје за упоредивим земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Од 2010. до 2018. кумулативни раст привреде Србије био је око 15%, а земље ЦИЕ у просеку су имале двоструко бржи раст (30%). Због недовољног привредног раста животни стандард у Србији све више заостаје за упоредивим земљама – по последњим доступним подацима за 2017, БДП по глави становника у Бугарској био је за трећину већи него у Србији, у Румунији за око 50%, а у Пољској око два пута. Економско заостајање Србије за упоредивим земљама суштински се наставља и у 2018, иако ће раст БДП-а Србије (који процењујемо на 4,3%) бити тачно на нивоу просека земаља ЦИЕ. Наиме, око 1 п.п. оствареног привредног раста Србије дугује се опоравку пољопривреде од суше у 2017. години. Без тога, раст привреде био би око 3,3%, тј. био би међу нижим у Централној и Источној Европи. Основни структурни проблем због ког је привреда Србије у читавој последњој деценији имала знатно нижи привредни раст у односу на друге земље ЦИЕ је у недовољним инвестицијама (и јавног и приватног сектора). Учешће инвестиција у БДП-у Србије је након избијања кризе у 2009. пало на испод 20% БДП-а и у посткризном периоду било је најниже у поређењу са другим земљама ЦИЕ (било је у просеку 17,5% БДП-а у Србији у поређењу са 22% БДП-а у ЦИЕ). Да би привреда Србије могла да има висок и одржив привредни раст најмање 1 п.п. бржи од просека земаља ЦИЕ (чиме би почела да их пристиже у развоју) – учешће инвестиција у БДП-у требало би да износи око 25%. Ово учешће ће, међутим, и после одређеног повећања у 2018. износити тек око 18,5% и Србија ће, по свему судећи, и у 2019. наставити да заостаје за упоредивим земљама (прогнозира се раст БДП-а Србије од 3,5%, док ће земље ЦИЕ највероватније имати привредни раст од преко 4%).

Одговарајућа фискална политика могла би знатно да утиче на одрживо убрзање привредног раста Србије. За потребно повећање инвестиција и последично убрзање привредног раста неопходне су промене фискалне политике у средњем року. *Прво*, држава директно може да утиче на раст укупних инвестиција и убрзање БДП-а снажним повећањем улагања у инфраструктуру – за преко 1% БДП-а у средњем року. Јавне инвестиција имају убедљиво највећи фискални мултипликатор (позитиван утицај на привредни раст) у односу на све друге врсте јавне потрошње (плате, пензије, субвенције и друго). Зато би њихово повећање знатно убрзало привредни раст већ приликом извођења радова (грађевинска оператива, радна снага, материјали су углавном домаћег порекла). Уз то, повећање улагања државе у инфраструктуру побољшало би њен квалитет и тако створило боље услове за пословање привреде, и у дугом року имало би важан утицај на убрзање привредног раста. *Друго*, спровођење реформи јавних предузећа (пре свега ЕПС-а) и приватизације преосталих државних предузећа такође би водило ка потребном повећању њихових инвестиција, процењујемо за најмање 1% БДП-а. *Трећи*, и највећи део потребног повећања укупних инвестиција на око 25% БДП-а односи се на инвестиције приватног сектора. Иако су у питању инвестиције приватног сектора и у овом сегменту инвестиција држава има важну, ако не и пресудну улогу. Једна од добрих мера за подстицање инвестиција приватног сектора је снажније смањење фискалног оптерећења рада у наредним годинама, како би приватна предузећа побољшала своју ценовну конкурентност и имала више средстава за инвестирање. Такође, за повећање инвестиција приватног сектора држава би требало да почне да спроводи мере за побољшање најлошије оцењених компоненти привредног амбијента од стране релевантних међународних институција (смањење корупције, владавина права, повећање ефикасности државне администрације, јачање институција и друго).

Влада својом Стратегијом, међутим, не планира промене фискалне политике за потребно убрзање привредног раста – пре свега нема повећања јавних инвестиција. Фискална стратегија заправо уопште и не препознаје недовољан привредни раст као велики структурни проблем Србије. Напротив, тренутни раст БДП-а оцењен је као снажан и динамичан и за то су заслуге углавном приписане Влади. Пошто је добра дијагноза проблема у Стратегији изостала, изостале су и одговарајуће мере како би се проблеми превазишли. Учешће јавних инвестиција у БДП-у остаје непромењено у средњем року на нивоу од око 4% БДП-а – уместо да се повећа на око 5% БДП-а до 2021. што би био њихов одговарајући ниво за Србију. Такође, реформе највећих јавних предузећа су у Стратегији недовољно детаљно представљене и нису кредибилне. Евентуално убрзање реформе јавних предузећа можда би могло да дође након 2019. у којој се планира израда посебне стратегије којом ће бити обухваћен интегрисани приступ надгледању и праћењу пословања државних и јавних предузећа и процеса њихове финансијске консолидације. Међутим, у усвојеној Фискалној стратегији није понуђено довољно детаља који би разјаснили смисао и садржај овог новог документа. На крају, фискалне прогнозе у средњем року (пројекција доприноса и пореза на зараде) указују на то да неће бити даљег смањивања фискалног оптерећења зарада – и поред најава из Владе да је умањење фискалног оптерећења зарада у 2019. са 63 на 62% био само први корак ка даљем растерећењу зарада у наредним годинама.

Снажно повећање јавних инвестиција није потребно само због убрзања привредног раста већ и због веома лошег стања инфраструктуре. Због дугогодишњих ниских улагања у заштиту животне средине Србија је међу најзагађенијим европским земљама – што озбиљно угрожава здравље и скраћује просечан животни век становника.

Поражавајућа је чињеница да ни највећи градови у Србији, Београд и Нови Сад, још увек немају постројења за прераду отпадних вода, па се канализација директно излива у водотокове (Сава и Дунав). Такође, недовољна је и количина прикупљеног комуналног отпада док су рециклажа и прерада отпада реткост, па се готово сав отпад без третирања одлаже на депоније (које најчешће не задовољавају ни најосновније санитарне стандарде). Многа насеља у Србији немају исправну воду за пиће, а приближно 2,5 милиона грађана живи у областима с прекомерно загађеним ваздухом опасним по здравље. Ни квалитет путне и железничке инфраструктуре није на одговарајућем нивоу упркос нешто бржој изградњи и реконструкцији саобраћајница у последњих неколико година. Главни путни правци (Коридори 10 и 11) још увек нису завршени и рокови за њихов завршетак су небројено пута до сада пробијени. Мађарска, Хрватска и Словенија имају чак 2-3 пута више изграђених километара аутопутева (мерено у км на 100.000 становника) него Србија. Поред тога, чак две трећине пруга у Србији није електрификовано, а на преко половине пруга брзина возова не прелази 60 км/час. Ниједан од ових проблема Фискална стратегија није препознала – нити дала добре одговоре на њих променом фискалне политике у средњем року. Уместо тога у Стратегији се износе начелни ставови попут оног да су „обновљиви извори енергије и еко инвестиције у сталном фокусу приликом дефинисања будућих активности“, што ни приближно не одговара чињеничном стању да су улагања државе за ове намене у претходним годинама, али и у буџету за 2019, испод сваког минимума.

Лоше управљање запосленошћу у општој држави погоршава ионако низак квалитет важних услуга које држава пружа својим грађанима. Влада нема конкретан план када ће прећи на одрживи модел управљања бројем запослених у држави и напokon укинути штетну забрану запошљавања. Одрживи модел управљања бројем запослених заправо значи да се спроведу реформе којима би се тачно одредило колики број запослених и са каквим квалификацијама је потребан у свим појединачним секторима државе. Конкретније, у здравству би то значило: дефинисање укупног броја потребних радника, однос броја медицинског и немедицинског особља, структура запослених по специфичним квалификацијама (различити специјалисти, општа пракса), оптимална географска распоређеност лекара и болница, однос примарне, секундарне и терцијарне здравствене заштите итд. У просвети би то било: укупан број потребних просветних радника, њихов образовни профил, оптимална географска распоређеност школа, оптималан број ученика и часова по наставнику уз рационализацију мреже школа итд. Влада, међутим, и поред бројних најава у претходним годинама овакве реформе и добре систематизације које из њих произилазе није направила, а уместо тога управљање бројем запослених у држави спроводи се кроз општу забрану запошљавања (уз Комисију за давање сагласности за ново запошљавање у најнеопходнијим случајевима). Забрана запошљавања у општој држави уведена је као привремена мера још у децембру 2013. са првобитним роком важења до краја 2015. године, али се она сваке наредне године продужавала закључно са 2019, а можда ће остати на снази и у наредним годинама. Продужавање забране запошљавања практично значи да се неће решити већ велики проблем мањка запослених у здравству, различитим инспекцијским службама, деловима министарстава који су задужени за управљање пројектима ЕУ и друго – што свакако утиче на веома лош квалитет основних услуга који јавни сектор пружа грађанима Србије (по оценама релевантних међународних институција).

Неизвесно је да ли ће се у наредним годинама уредити систем зарада у општој држави увођењем јединствених и економски правичних платних разреда. Процес уређења система зарада у општој држави траје већ четири године, без икаквих конкретних

результата – заправо систем плата у општој држави у међувремену је додатно уназађен *ad-hoc* повећањима зарада по појединачним министарствима која се спроводе од 2016. и планирана су и за 2019. годину. Оно што је искуство из претходних година показало је то да Влада мора да промени свој досадашњи, неуспешан, приступ овом проблему уколико жели да га реши. Уместо удовољавања захтевима најбројнијих и најутицајнијих сектора и њихових синдиката у изради платних разреда потребно је да се поштују јасни и конкретни економски критеријуми под којима ова реформа уопште има смисла. О овим критеријумима Фискални савет је писао у више наврата у претходним годинама, а најдетаљније смо се овом проблематиком бавили у посебној студији коју је Фискални савет објавио у првој половини 2018. године. Укратко, примена платних разреда мора да се односи на читав државни сектор. Досадашња пракса усвајања појединачних закона за различите делове државног сектора и одлагање укључивања у јединствени систем зарада полиције, војске и неких других делова јавног сектора, угрожава интегритет и сврсисходност реформског процеса. Друго, минималну основицу зарада у државном сектору потребно је изједначити са минималном платом у Републици. Овако ће се избећи постојање бесмислених платних коефицијената који су нижи од законом загарантоване минималне зараде. Треће, паритети плата за различите послове у општој држави морају да се одређују на основу економских (и тржишних) параметара. С тим у вези, распон између најниже и највише плате у јавном сектору морао би да се повећа са садашњих 1:7 на 1:12 (као у уређеним европским земљама) како јавни сектор не би напуштали најквалификованији и најпотребнији запослени који у приватном сектору добијају знатно боље услове него у државном. Четврто, потребно је што пре направити и објавити детаљан регистар запослених и њихових зарада (укључујући и све додатке на плате) за све послове у општој држави какав имају друге европске земље (нпр. Словенија).

Буџети локалних самоуправа још увек су неуређени и нема систематског решавања овог проблема. Буџети локалних самоуправа јесу неупоредиво мањи од буџета Републике, па самим тим и њихови појединачни проблеми често остају у другом плану при вођењу фискалне политике. Међутим, финансије локалних самоуправа имају веома велики утицај на привредни раст и квалитет живота грађана Србије – због чега је важно да се овом проблему посвети пажња у Фискалној стратегији, што до сада није био случај. Велики број локалних самоуправа због лошег стања у буџету касни у плаћању својих обавеза што онда шири проблеме локалне власти даље ка привреди, а нарочито ка републичким јавним предузећима. Додатни канал којим лоше вођење локалних финансија кочи раст БДП-а је систематски мањак инвестиција – годишњи недостатак јавних инвестиција локалне самоуправе је око 300 млн евра. Та средства се, уместо на потребне инвестиције, одливају на покривање губитака локалних јавних предузећа, која добијају огромне субвенције од преко 200 млн евра годишње. Уз то, дугогодишњи мањак инвестиција локалних самоуправа има поражавајући утицај на квалитет живота грађана Србије. Србија по квалитету комуналне инфраструктуре (приступ исправној води за пиће, развијеност канализационе мреже, третман отпада), проценту деце уписане у предшколске установе и бројним другим показатељима, знатно заостаје, за упоредивим земљама ЦИЕ. Фискални савет је проблемима локалних самоуправа и њихових јавних предузећа посветио свеобухватну студију средином 2017. у којој смо дали и конкретне препоруке Влади за решавање ових проблема. У међувремену ситуација је донекле побољшана, пре свега у смањењу доцњи (дугова) локалних буџета, али су важан разлог за ово побољшање биле и интервенције Владе одобравањем ванредних средстава угроженим локалним самоуправама из буџетске

резерве. У претходне три године из буџетске резерве је локалним самоуправама одобрено око 100 млн евра помоћи из републичког буџета (што је приближно трећина редовних, законских, годишњих трансфера које Република даје локалу), а тај износ ће се вероватно додатно повећати у последњим данима 2018. године.

Анализа буџета четири највећа града у Србији указује на забрињавајуће проблеме у вођењу њихових јавних финансија. Фискални савет је за потребе овог извештаја анализирао буџете четири највећа града у Србији – Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца – који заједно чине половину јавних финансија свих локалних самоуправа и у којима живи трећина становника Србије. Исте ове градове смо анализирали и средином 2017. године. Анализа открива да постоји одређена правилност у управљању јавним финансијама на локалу која донекле подсећа и на републички буџет. Наиме, примарни циљ у свим посматраним градовима био је да се обезбеди буџетска стабилност и одрживост, али се по правилу није ишло даље од тога, тј. нису се спроводиле реформе локалних јавних предузећа, мере за повећање наплате изворних прихода, и повећање инвестиција у комуналну инфраструктуру. Градови који су већ имали стабилне буџете, Нови Сад и Београд, нису готово ништа урадили на даљем унапређењу својих јавних финансија. Највећи од свих проблема, неодржив систем јавног превоза у Београду додатно је погоршан и трошкови јавног превоза који се покривају из градског буџета повећани су са нешто око 120 млн евра из 2016. на око 150 млн евра у 2018. годину. Инвестиције у оба града су недовољне, а у Новом Саду су чак и знатно смањене у односу на 2016. иако су и тада биле мале. Ниш који је током 2017. успешно спроводио мере за стабилизацију буџета (пре свега кроз повећање наплате прихода Града) у њиховом спровођењу је застао како се приближио испуњењу основног циља – враћању свих нагомиланих доцњи (што ће се вероватно десити током наредне године). Дугогодишње неодговорно управљање градским финансијама Крагујевца довело је до тога да је овај град пре 2016. имао убедљиво најгоре стање у буџету у односу на друге анализиране градове. Крагујевац је, међутим, до 2018. урадио највише. Извршен је репрограм доцњи за струју и грејање и побољшана је наплата изворних прихода – посебно је унапређена наплата пореза на имовину (где је оправдано повећана и пореска стопа), као и прихода од закупа грађевинског земљишта. Крагујевац је и даље далеко од стабилног буџета, али су предузете мере из претходне две године охрабрујуће. На крају, напомињемо и то да сва четири града редовно добијају релативно велика средства из буџетске резерве републичког буџета, што је вероватно оправдано као помоћ Нишу и Крагујевцу, али је нејасно зашто знатна средства из републичког буџета добијају и Нови Сад и Београд.

Приватизацијом РТБ Бора и ПКБ-а направљен је знатан напредак у решавању проблема неуспешних државних предузећа, а највећи преостали проблеми су Ресавица, Петрохемија и МСК. У 2018. приватизовани су РТБ Бор и ПКБ, док је Азотара (оправдано) препуштена стечају. У међувремену је и ФАП остао само са десетак запослених (за ремонт војних камиона). Тако се умањила листа државних предузећа која су, услед своје величине и неуспешног пословања, имала знатан негативан ефекат на јавне финансије и привредни раст (добијали су директне субвенције или другу помоћ државе преко Фонда за развој, нису плаћала рачуне за струју, гас и друго). На тој листи, међутим, још увек остају: Ресавица, Петрохемија, МСК, Икарбус, Ласта, Симпо, Јумко, Тигар, Трајал. У наведеној групи предузећа запослено је око 15.000 запослених, односно око половина од укупног броја преосталих запослених у неприватизованим државним предузећима. Ресавица сваке године добија из републичког буџета субвенције од 4,5 млрд динара за плате запослених,

што значи да држава годишње субвенционише сваког запосленог у овом предузећу са око 10.000 евра. Иако се годинама најављује решавање овог проблема и резервишу буџетска средства за фазно затварање нерентабилних рудника, конкретног напретка нема. Петрохемија и МСК су имали нешто успешније пословање у 2017. услед повољног односа цена инпута (нафта и гас) и финалних цена њихових производа. Са новим повећањем цене енергената, које ће кад тад уследити, ова предузећа не би могла да послују успешно. Због тога оцењујемо да се њихова судбина мора решити пре тога. Уколико се не нађу заинтересовани купци за њих сада када су тржишни услови веома повољни, онда би она морала да оду у стечај.

Реформа највећих јавних предузећа своди се практично само на Железнице, а ЕПС и даље инвестира мање од амортизације што може бити кочница будућем привредном расту. Три највећа јавна предузећа ЕПС, Железнице и Србијагас имала су различите приступе у спровођењу потребних реформи. Железнице су једине озбиљно приступиле реформама. То предузеће је подељено на три независне целине – Србија воз за путнички превоз, Србија Карго за превоз робе и Инфраструктура Железница. Број запослених смањен је са 17.000 на 11.000, промењен је основ за добијање субвенција из буџета, које више нису фиксни износ већ зависе од мерљивих критеријума и затворено је 25% пруга које нису биле рентабилне. Ова нова предузећа сада плаћају своје рачуне за струју и спремна су за следећу фазу реформи која би требала да се ослања на изградњу и ремонт постојеће инфраструктуре, побољшање наплате уз ревизију цена и увођење професионалног менаџмента. У реформи Железница важно је да се процес доведе до краја како не би пале у воду све тешке мере које су спроведене у претходне три године. Србијагас није имао већих промена у начину пословања, али је предузеће постало профитабилно од 2015. због смањења светских цена гаса које су знатно побољшале наплату испорученог гаса (укључујући и наплату старих дугова). Да би Србијагас остао трајно профитабилан кључне су две мере: 1) да се цена гаса за јавно снабдевање индексира са будућим променама светских цена гаса и 2) да се гас не испоручује неплатишама – што би у пракси значило да се не одржавају вештачки у животу предузећа попут Петрохемије, МСК, ДП Новог Сада и други, ако они из свог пословања не могу да намире дуговања за гас. На крају, ЕПС има најсложеније проблеме у чијем решавању није било напретка у претходним годинама (превелики трошкови за запослене услед вишка запослених и превисоких зарада, велики губици на мрежи, нерентабилне целине у оквиру система и друго). Због тих проблема ЕПС годинама не инвестира довољно (инвестиције су му мање чак и од амортизације што смањује производне капацитете, а ЕПС би требало да их повећава). Ниске инвестиције ЕПС-а не само што непосредно умањују привредни раст земље, већ могу бити и озбиљна кочница расту привреде у средњем року уколико се не обезбеди довољно добра инфраструктура потребна за будући раст индустријске производње.

Неопходно је поштовање законских прописа у области буџетског календара и усвајање и објављивање завршних рачуна буџета Републике. Од 2015. јавност нема информације о томе како су буџетом планирана средства заиста потрошена будући да је Влада од тада престала да доставља Скупштини Предлоге закона о завршном рачуну републичког буџета. Такође, Влада годинама не прави кредибилан средњорочни план за вођење економске политике на основу ког би се дефинисали буџетски приоритети, тј. правила годишњи буџети. Нацрт Фискалне стратегије, који би требало да препозна ове приоритете, Влада још од 2012. није усвојила у роковима које дефинише буџетски календар, већ се Стратегија прави у исто време кад и буџет. Усвајање предлога завршног рачуна и

доследно поштовање буџетског календара нису само део добре буџетске праксе, већ су и законска обавеза Владе, због чега нема оправдања да се ове процедуре не поштују. Због тога Фискални савет инсистира да Влада своје законске обавезе у 2019. доследно испуњава. Поред овога, буџетски процес у Србији има и друге, бројне, слабости, а неке од њих су се знатно повећале у претходним годинама. Тако је четвороструким повећањем средстава буџетске резерве изменама Закона о буџетском систему из 2016. и 2017. Влади омогућено да током године у великој мери промени начин трошења буџетских средстава у односу на Закон о буџету (а подсећамо да су јавност и порески обвезници од 2015. потпуно ускраћени за завршни рачун трошења јавних средстава, па се ове промене тешко могу видети). Такође, последње измене Закона о буџетском систему из 2018. повећавају могућности за арбитрарно трансферисање средстава из републичког буџета ка локалу, будући да је сада одобравање додатних ненаменских трансфера појединачним локалним самоуправа омогућено без икаквих објективних или системских критеријума.

2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ

Макроекономске пројекције коришћене за израду Фискалне стратегије у начелу су добре у кратком року, а у средњем року су умерено оптимистичне. Све прогнозе најважнијих макроекономских индикатора из Фискалне стратегије (привредни раст, инфлација и текући дефицит) прате готово идентичан образац. У кратком року, тј. у 2019. прогнозе су начелно реалистичне и блиске оствареним резултатима из 2018. године. У средњем року (2020. и 2021. година), планира се умерено и самим тим и достижно побољшање свих индикатора – али без одговарајућих мера економске политике које би та додатна побољшања учинила кредибилним. Конкретније, Влада је прогнозирала раст БДП-а у 2019. од 3,5%, што одговара већ постојећем тренду привредног раста из 2018. године (без привремено високог раста пољопривреде). Након тога, у 2020. и 2021, планира се додатно благо убрзање привредног раста на 4%, што је свакако могуће, али би прогноза била кредибилнија када би иза ње стајале и одговарајуће мере за планирано убрзање инвестиција и нето извоза. Просечна инфлација у 2019. прогнозирана је на нивоу од 2,3%, што је блиско просечној инфлацији из 2018, а у наредне две године очекује се убрзање инфлације на 3%, тј. тачно на средину циљног коридора НБС ($3 \pm 1,5\%$). Међутим, слично приближавање инфлације средини циљног коридора било је планирано и у претходне четири Стратегије, па се није десило. На крају, можда са највише оптимизма прогнозирана су спољноекономска кретања. За следећу годину планирано је незнатно умањење текућег дефицита платног биланса у односу на БДП – са око 5,2% БДП-а из 2018. на око 5% БДП-а у 2019. – што значи да ће текући дефицит у 2019. бити на непромењеном номиналном нивоу као у 2018. години (до смањења његовог учешћа у БДП-а дошло би због очекиваног раста БДП-а). У следеће две године (2020 и 2021. година), међутим, прогнозирано је осетније побољшање (смањење) текућег дефицита, прво на 4,5% БДП-а, па затим на 4,2% БДП-а. То смањење представљало би суштински заокрет у односу на садашњи тренд погоршања размене са иностранством. Пошто се то планира без одговарајућих промена економских политика из претходне две године – оваква прогноза, иако могућа, није кредибилна.

Тумачење макроекономских трендова у Стратегији је необјективно –практично сви проблеми се прећуткују. Оно што је специфично за ову Фискалну стратегију је то што она не препознаје ниједан макроекономски проблем Србије. Кретање већине индикатора некритички је оцењено као изузетно повољно, уз готово обавезан додатак да су разлог за то реформске мере и политике Владе. Оваква тумачења у великом броју случајева нису заснована на чињеницама и често су контрадикторна када се упореде са стварним стањем и кретањима индикатора. Привредни раст Србије оцењује се Стратегијом као снажан и динамичан иако је његов тренд осетно спорији од упоредивих земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) и самим тим је недовољан и незадовољавајући. Констатује се да је реформским мерама креиран „привредни амбијент афирмативног дејства на приватне инвестиције“ а Србија се по ниском учешћу инвестиција у БДП-у од свега око 18.5% БДП-а у 2018. налази при самом дну међу земљама ЦИЕ. Уз то, кредибилне међународне институције привредни амбијент Србије оцењују неповољно, нарочито по питању корупције, владавине права, развијености институција и друго. Тврдња да су „обновљиви извори енергије и еко инвестиције у сталном фокусу приликом дефинисања будућих активности“, не одговара чињеници да су планирана улагања државе у ове намене и у 2019. испод сваког минимума – иако је Србија међу еколошки најзагађенијим земљама Европе.

Оцена из Стратегије да је дошло до смањења спољне неравнотеже игнорише податке да је спољна неравнотежа још увек велика (релативно висок текући дефицит од преко 5% БДП-а), али и то да је у претходне две године погоршана снажним растом трговинског дефицита (са 2,2 млрд евра на око 4 млрд евра). Широко распрострањено повећање трговинског дефицита не повезује се са евидентним снажним погоршањем ценовне конкурентности домаће привреде (раст јединичних трошкова рада у еврима), већ се правда потребом привреде за репроматеријалом и опремом. Заправо целокупна анализа макроекономских трендова у Стратегији своди се на то да се позитивна кретања махом преувеличавају уз приписивање заслуга за њих Влади, док се негативни показатељи игноришу или оправдавају.

Порицање макроекономских проблема за последицу има изостанак стратешких мера државе како би се они превазишли. Супротно ономе што пише у Фискалној стратегији, Србија, и поред неких неспорних побољшања у претходним годинама, има озбиљне макроекономске проблеме. Највећи проблем је низак привредни раст због чега је Србија у последњој деценији знатно повећала ионако велики заостатак у економском развоју у односу на друге земље ЦИЕ. Што је још горе, ово заостајање ће се, по свему судећи, наставити и у 2019, а можда и у средњем року (уколико Влада не убрза реформе и промени неке своје политике). Структура привреде Србије је лоша, са недовољним учешћем инвестиција и извоза, док је приватна потрошња превелика. Стање инфраструктуре у Србији је незадовољавајуће, а у неким сегментима и катастрофално. Сива економија је међу највећим у Европи, дефицит у размени са иностранством је превелики и знатно се погоршао у претходне две године итд. Сврха објективне макроекономске анализе, која је изостала у Фискалној стратегији, је у томе да се идентификацијом оваквих проблема Влади покажу смернице за стратешко вођење фискалне и шире економске политике. У конкретном случају проблеми које смо набројали захтевају снажно повећање издвајања за изградњу инфраструктуре у буџету, одлучно реструктурирање јавних предузећа (пре свега ЕПС-а), унапређење најлошијих сегмената инвестиционог амбијента, реформу здравства и просвете, модернизацију Пореске управе, можда и преиспитивање монетарне политике у делу који се тиче курса динара и друго. Пошто је дијагноза проблема у Стратегији изостала, недостају и одговарајуће мере како би се ови проблеми превазишли. Посматрано из другог угла, да је направљен озбиљан план за решавање највећих економских проблема земље, прогноза привредних кретања из Стратегије била би не само много кредибилнија већ би могла да буде и амбициознија.

Низак привредни раст највећи је макроекономски проблем Србије. Србија је од 2010. до 2018. остварила кумулативни раст БДП-а од око 15%, а друге земље ЦИЕ у просеку су оствариле раст од скоро 30% у истом периоду. Због тога се економско заостајање Србије за упоредивим земљама у последњој деценији знатно продубило. По последњим доступним подацима за 2017, БДП по глави становника у Бугарској био је за трећину већи него у Србији, у Румунији за око 50%, а у Пољској око два пута. Слични неповољни трендови у суштини се настављају и током 2018. иако ће раст БДП-а Србије који процењујемо на 4,3% бити тачно на нивоу просека земаља ЦИЕ. Разлог за то је чињеница да се око 1 п.п. оствареног раста БДП-а Србије у 2018. дугује једнократном опоравку пољопривреде од суше из 2017. године. Без тога раст БДП-а у 2018. био би приближно 3,3%, односно био би и у овој години међу нижим у ЦИЕ.

Табела 1: Привредни раст у Србији и земљама Централне и Источне Европе од 2014. до 2017.

	2014	2015	2016	2017	2018 ¹⁾	кумулативни раст БДП-а (2014-2018)
Србија раст БДП-а	-1.6	1.8	3.3	2.0	4.3	10.0
Србија тренд раста БДП-а ²⁾	-1.0	1.0	2.9	3.3	3.3	9.8
Централна и Источна Европа (пондерисани просек)	3.0	3.8	3.2	4.6	4.3	20.3

- 1) Процена Фискалног савета за Србију, за земље ЦИЕ процена за 2018. је просечан међугодишњи раст у прва три квартала
 - 2) БДП из ког су искључени једнократни чиниоци попут ефеката суше, поплава (2014) и проблема ЕПС-а
- Извор: РЗС и Еуростат

Србија би због дугогодишњег заостајања требало у наредним годинама да остварује осетно бржи раст БДП-а од земаља ЦИЕ (макар за 1 п.п. изнад просека). У Табели 1 приказали смо стопе оствареног привредног раста Србије (укључујући и тренд раста БДП-а без једнократних чинилаца) и просечан раст земаља ЦИЕ од 2014. године. Пре компаративне анализе, још једном скрећемо пажњу да је за оцену привредних кретања у Србији најрелевантнији управо тренд привредног раста без једнократних чинилаца, јер он даје суштинске информације о кретању привредне активности. У Табели се јасно види да је привредни раст Србије од 2014. осцилирао око свог тренда, некада је под утицајем једнократних чинилаца био испод, а некада изнад њега (што је случај у 2018. години) – али се у дужем року ови једнократни чиниоци поништавају. То потврђују и кумулативне стопе раста БДП-а Србије од 2014. до 2018. које су практично идентичне за укупни и трендни БДП. Када се остварени привредни резултати у Србији упореде са другим земљама ЦИЕ (Табела 1) види се да је је тренд раста БДП-а Србије, у читавом посматраном периоду био осетно нижи. Ове неповољне трендове требало би посматрати у контексту податка да је Србија при дну по економској развијености у ЦИЕ, па би због знатно ниже основице требало да има привредни раст који је осетно изнад, а не испод просека ЦИЕ. Циљ економске политике у наредним годинама требало би дакле да буде да Србија почне да пристиже у развоју земље ЦИЕ, тј. да остварује бар за 1 п.п. веће стопе привредног раста од тих земаља.

Фискалном стратегијом предвиђа се недовољан средњорочни привредни раст Србије, тек на нивоу просека земаља ЦИЕ, а питање је чак да ли је и такав раст кредибилно планиран. У 2019. планира се привредни раст од 3,5% који одговара тренду раста БДП-а Србије који је практично већ достигнут у 2018. години (Табела 1 – тренд раста БДП-а). Због тога ову прогнозу оцењујемо као реалистичну и не би било изненађење да БДП у 2019. порасте нешто више од 3,5%.¹ У средњем року (2020. и 2021. године), прогнозиран је раст БДП-а од 4% што представља додатно благо убрзање у односу на постојећи тренд привредног раста. Овакво убрзање није велико и самим тим је достижно. Планирано убрзање привредног раста у 2020. и 2021. требало би да покрену инвестиције чији је раст прогнозиран на око 6% и нето извоз (раст извоза од 9,5%, увоза од 8%). С друге стране раст приватне и државне потрошње био би за око 1 п.п. спорији од раста БДП-а. Оваква структура раста јесте начелно повољна и одржива, али планирани раст БДП-а није довољан.

¹ Подсећамо да је приликом оцене Фискалне стратегије за 2018. годину Фискални савет оценио да је прогнозирана стопа раста за 2018. од 3,5% конзервативна и да ће привредни раст у 2018. највероватније изићи преко 4% - што се на крају и десило. У 2019. привредни раст би могао само благо да премаши 3,5%, тј. тешко ће бити већи од 4%.

Земље ЦИЕ у 2017. и 2018. имају просечну стопу раста од преко 4% (Табела 1), а потребно је да их Србија пристиже у развоју – што значи да би раст БДП-а Србије требало да буде већи него што Влада планира. Што је још горе, предложени план Владе у средњем року није ни потпуно кредибилан. За прогнозирано убрзање убрзања раста инвестиција потребно је планирати повећање учешћа јавних инвестиција у БДП-у, спровести реформе јавних предузећа (пре свега ЕПС-а) које би гарантовале повећање њихових инвестиција и спровести мере за побољшање најлошије оцењених компоненти привредног амбијента (смањење корупције, владавина права и друго), које би подстакле раст приватних инвестиција. Конкретних мера за ово у Стратегији нема. Слично томе, побољшање нето извоза представљало би потпуну промену трендова из претходне две године, а то би онда морале да подрже мере попут осетнијег смањења фискалног оптерећења рада у средњем року, или ревидирања политике курса динара. План да ће потрошња да расте спорије од раста БДП-а у колизији је са досадашњим понашањем Владе која плате у општој држави повећава већ две године брже од раста БДП-а. Узимајући све наведено у обзир, планирано унапређење структуре привредног раста у средњем року и самим тим и прогнозирана стопа раста од 4%, иако недовољна, није чак ни потпуно кредибилна.

Инфлација у 2019. је прогнозирана реалистично, а у средњем року могуће је да ће бити нешто нижа од прогноза. Фискална консолидација која је спроведена од 2015. до 2017. године обезбедила је макроекономску стабилност која се огледа и у ниској инфлацији. Будући да се и у наредним годинама планира приближно избалансиран буџет (дефицит од 0,5% БДП-а), то значи да не постоји изражен ризик да се инфлација у наредне три године отргне контроли. Фискалном стратегијом прогнозирана је просечна инфлација у 2019. години од 2,3%. Ову прогнозу оцењујемо као реалистичну, будући да је просечна инфлација у 2018. слична, тј. да износи 2%.² У средњем року планира се додатно убрзање инфлације на 3%, што би било тачно на средини циљног коридора НБС који износи $3 \pm 1,5\%$. Премда НБС има на располагању довољно мера да управља инфлацијом и тако обезбеди да од 2020. године она заиста буде 3%, вероватније је да ће инфлација ипак бити нешто нижа. Наиме, просечна инфлација у Србији од 2015. доста је стабилна и у просеку износи 2%. Као што смо истакли, гледајући у будућност, не виде се изражени инфлациони ризици који би овај успостављени вишегодишњи тренд трајно убрзали на 3%. С друге стране НБС, која може да утиче на кретање инфлације, није у прошлости имала склоност да спроводи мере за убрзање раста цена, чак и онда када је инфлација била испод доље границе циљног коридора. На крају подсећамо и на то да су претходне четири Фискалне стратегије прогнозиле средњорочну инфлацију на средини циљног коридора НБС, а да се на крају испоставило да је остварена инфлација била нижа. Због свега наведеног оцењујемо да је вероватније да ће инфлација у средњем року бити нешто нижа од прогнозиране (вероватно ће бити око 2% уместо планираних 3%), што ипак неће имати већих импликација на средњорочну фискалну политику.

Побољшање (смањење) текућег дефицита платног биланса у средњем року није планирано кредибилно. У 2019. планирано је благо смањење учешћа текућег дефицита у

² У теорији би било фискално опрезније планирати нешто нижу инфлацију у 2019. која би била на нивоу просека из 2018. од 2%, а не на 2,3% што је случај у Фискалној стратегији. Наиме, јавни приходи зависе од висине инфлације, тако да већа пројекција инфлације за собом повлачи и већу прогнозу јавних прихода који се онда можда неће остварити ако инфлација буде нижа од прогноза. Међутим, разлика је у овом случају готово безначајна и не представља фискални ризик, тако да Фискални савет нема већих замерки на прогнозирану инфлацију у 2019. години.

БДП-у са 5,2% БДП-а на 5% БДП-а, а у средњем року очекује се даље смањивање текућег дефицита на 4,5% БДП-а у 2020, па на 4,2% БДП-а у 2021. години. Прогноза за 2019. јесте оптимистична, али је кредибилнија у односу на средњорочне прогнозе. Наиме, планирано смањење учешћа текућег дефицита у БДП-у са 5,2 на 5% БДП-а у 2019. значи непромењен номинални текући дефицит из 2018. – а до благог смањења његовог учешћа у БДП-у дошло би због очекиваног раста БДП-а. Као што смо поменули, због неповољних и широко распрострањених погоршања у трговинској размени са иностранством у претходне две године дошло до снажног повећања текућег дефицита са око милијарду евра из 2016. на око 2,2 млрд евра у 2018. години. У 2019. ће највероватније доћи до успоравања овог тренда, јер би због боље пољопривредне сезоне 2018. него 2017. требало да дође до привременог убрзања раста извоза пољопривредних производа. Међутим, оцењујемо да је ипак тешко да ће у 2019. доћи до потпуног заустављања раста текућег дефицита што предвиђа Стратегија, тако да је прогноза да ће текући дефицит платног биланса износити 5% БДП-а умерено оптимистична.³ Даље смањење текућег дефицита у 2020. и 2021. години, које се планира Стратегијом, могло би да почива само на суштинском заокрету у односу на садашње трендове погоршања трговинске размене, тј. морало би да буде праћено променама у вођењу фискалне и монетарне политике у односу на претходне две године, за које у Стратегији нема никаквих назнака да ће се десити.

³ Врло је вероватно ће и текући дефицит у 2018. бити већи од процењених 5,2%, што ће се знати када се објаве преостали подаци платног биланса (од октобра до децембра).

3. ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ ПРОЈЕКЦИЈА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ

Фискалне пројекције урађене су начелно кредибилно, са планираним средњорочним дефицитом на одговарајућем нивоу од 0,5% БДП-а. Фискална стратегија предвиђа да дефицит опште државе у периоду 2019–2021. године износи 0,5% БДП-а у свакој појединачној години. Овај ниво дефицита је остварив и одговарајући за Србију из више разлога, о чему је Фискални савет писао у више наврата.⁴ Укратко, низак и стабилан дефицит важан је за очување макроекономске стабилности и наставак смањења јавног дуга у односу на БДП (под условом да се оствари пројектовани раст БДП-а) што је још увек изузетно важно будући да је јавни дуг и даље преко 50% БДП-а – а све то је важан предуслов за стабилан привредни раст у средњем и дугом року. На страни јавних расхода, пројекције су у складу са познатим политикама и кретањем макроекономских агрегата, првенствено БДП-а, због чега их оцењујемо као кредибилне (за више детаља видети талку 3.2 овог поглавља). На приходној страни буџета опште државе уочавамо извесне неконзистентности у пројекцијама прихода од доприноса, пореза на доходак и ПДВ-а, али оцењујемо да су планирани приходи у маси ипак начелно оствариви (детаљнија анализа следи у тачки 3.1 овог поглавља).

Фискалном стратегијом за 2019–2020. није предвиђено решавање важних економских проблема земље, чиме она губи смисао средњорочног планског документа. Основни проблем Фискалне стратегије већ годинама уназад јесте тај што она суштински не представља кредибилан трогодишњи план економске политике Владе, и по томе актуелна Стратегија није изузетак. Тако фискалне пројекције, иако из техничког угла јесу у реду, не укључују важне мере економске политике – попут потребног раста инвестиција у саобраћајну и комуналну инфраструктуру, завршетка реформе запослености и зарада у општој држави, решавања проблема локалних јавних финансија итд. – што је лоше. Овај документ требало би да буде стратешки, тј. да пружи основне смернице за вођење економске политике у трогодишњем периоду, али се у пракси своди на замрзавање политика најављених Законом о буџету за наредну годину које се затим само екстраполирају на још две године које Стратегија покрива. О томе да Влада не уважава значај Фискалне стратегије као транспарентног и садржајног водича за економију земље у средњем року, говори и то што се овај документ усваја много касније него што би по закону требало.⁵ Наиме, уместо да буде усвојена у априлу текуће године и тако дефинише оквир за израду Закона о буџету предстојећој години и постави параметре за кретање јавних финансија у још две године, она се усваја тек крајем године упоредо са буџетом. Фискални савет је у овом извештају зато посебну пажњу посветио важним проблемима јавних финансија и политикама којима се актуелна Стратегија практично не бави, а врло су релевантни за предстојећи средњорочни период (Поглавља 5 – 10).

⁴ Први пут 2016. у извештају *Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020. године*, а последњи пут у новембру 2018. у *Оцени Предлога Закона о буџету за 2019. годину*.

⁵ Буџетски календар, и самим тим рокови који се односе на доношење Фискалне стратегије, дефинисан је у Закону о буџетском систему.

3.1. Оцена средњорочних пројекција јавних прихода

Средњорочне пројекције јавних прихода начелно сматрамо одговарајућим, премда треба уочити поједине изворе ризика и неконзистентности. Фискалном стратегијом за 2019-2021. годину предвиђа се приметно смањење јавних прихода у односу на БДП (са 41,1% у 2018. на 38,7% БДП-а у 2021. години), које је првенствено последица враћања непореских прихода на њихов дугорочно одржив ниво (видети Табелу 2). Наиме, у 2018. години наплаћени су високи једнократни приходи (нпр. добит ЕПС-а за период 2014-2017.) који су мало вероватни у наредном периоду и због тога оправдано нису укључени у средњорочне пројекције. Осим тога, најављено је постепено укидање Закона о привременом смањењу зарада у јавном сектору, што ће такође утицати на благи пад непореских прихода у 2019. и 2020. години. У наредном трогодишњем периоду очекује се постепено смањење и пореских прихода у односу на БДП. Премда оцењујемо да су изнете пројекције пореских прихода у начелу оствариве, уочавају се и одређене неконзистентности. Прво, разликују се тренд раста доприноса и пореза на доходак, а с обзиром на то да им је пореска основица веома слична (преко 70% пореске основице је потпуно исто – маса зарада) требало би да буду усклађени, тј. да не постоји знатних одступања у њиховом кретању. Друго, предвиђено стабилно учешће прихода од ПДВ-а не одговара планираном привредном расту заснованом на повећању извоза и инвестиција. Другим речима, како се планира спорији раст укупне домаће потрошње (пореске основице ПДВ-а) од БДП-а, очекивано је да би и приходи од ПДВ-а требало постепено да се смањују у односу на БДП, међутим, ово се Стратегијом не предвиђа.

Табела 2: Јавни приходи планирани Фискалном стратегијом за 2019-2021. годину

у % БДП-а	Пројекције МФИН				Кумулативно смањење 2019-2021
	2018	2019	2020	2021	
ЈАВНИ ПРИХОДИ	41,1	39,9	39,2	38,7	2,4
1. Порески приходи	35,8	35,3	35,1	34,9	0,9
Порез на доходак	3,5	3,5	3,5	3,5	0
Порез на добит	2,3	2,2	2,1	2	0,3
ПДВ	10	9,9	10	10	0
Акцизе	5,6	5,4	5,1	4,9	0,7
Царине	0,8	0,9	0,9	0,9	-0,1
Остали порески приходи	1,5	1,4	1,3	1,3	0,2
Доприноси	12,2	12	12,1	12,3	-0,1
2. Непорески приходи	5,1	4,3	3,8	3,6	1,5
3. Донације	0,2	0,3	0,3	0,2	0

Извор: Министарство финансија

Планирани приходи од доприноса указују на то да се на тржишту рада очекује наставак трендова из 2018. године. Приходи од доприноса за социјално осигурање зависе од очекиваног кретања масе зарада (пореске основице) која се процењује као производ просечне (брuto-1) зараде и броја формално запослених. У 2018. укупна маса зарада је порасла за 9,5%, што је последица номиналног раста просечне зараде за преко 6% и раста броја запослених за око 3,5%. Средњорочне пројекције доприноса (постепено повећање

доприноса у односу на БДП) указују да се на сличан тренд рачуна и у наредним годинама.⁶ Скрећемо пажњу на то да је пад доприноса у односу на БДП у 2019. последица усвојених мера за смањење пореског оптерећења зарада. Наиме, Влада је укинула доприносе за случај незапослености на терет послодавца чиме су ови приходи смањени за 0,2 п.п БДП-а (Табела 2). Смањење доприноса има утицај и на благо пореско растерећење зарада са тренутних 63% на 62% просечне нето зараде од 2019. године.

Пројектовани приходи од доприноса и приходи од пореза на доходак нису усклађени, иако имају готово исту пореску основицу. Приходи од пореза на доходак обухватају порез на зараде (чини преко 70% ове приходне категорије), а затим и порезе на приходе од имовине (дивиденде, камате), годишњи порез на доходак, порез на приходе од самосталне делатности и сл. Истичемо, да је за порез на зараде основица маса зарада, исто као и за доприносе, што значи да би њихова кретање у односу на БДП у средњом року требало да имају готово исти тренд.⁷ Остали облици пореза на доходак углавном прате динамику привредне активности, што би значило приближно непромењени ниво у односу на БДП. Дакле, имајући у виду предвиђене трендове на тржишту рада и привредне активности очекивано би било да се у пројекцијама пореза на доходак уочава постепени раст у односу на БДП - слично као и код доприноса, с обзиром на то да им је преко 70% пореске основице заједничко. Међутим, фискалним планом за наредни период планира се стабилно кретање пореза на доходак, што је неконзистентно са претпоставкама коришћеним код пројекције доприноса.

Фискалном стратегијом не предвиђа се додатно смањење пореског оптерећења рада. Као што смо претходно објаснили, од 2019. године укидају се доприноси за случај незапослености на терет послодавца, чиме је укупно пореско оптерећење рада смањено са 63% на 62% просечне нето зараде. Иако је најављено да је ово само први корак у постепеном пореском растерећењу привреде и да ће се наставити са сличним мерама, у Фискалној стратегији се то не види. Како је ово стратешки документ за планирање будућих јавних прихода и расхода, требало би у себи да обухвати и све јавне политике за наредни трогодишњи период. Међутим, у Фискалној стратегији за период 2019-2021. године, слично као и у претходних неколико година, то није случај. Наиме, пракса показује да се све будуће пројекције прихода заснивају на мерама усвојеним за 2019. годину и њиховој екстраполацији у наредни период (2020-2021). Премда не искључујемо могућност да ће у средњем року бити одређених пореских измена, одговорно буџетирање налаже да се ове мере унапред предвиде и прикажу у стратешким плановима.

Пројекције прихода од ПДВ-а не одговарају планираном расту који би требало да буде заснован на инвестицијама и извозу. За наредни трогодишњи период прогнозира се привредни раст вођен растом инвестиција и извоза.⁸ Наиме, ово значи и да се очекује спорији раст реалне домаће потрошње (испод 3%) од реалног привредног раста (3,5% у 2019. и по 4% у 2020. и 2021. години). Како је пореска основица за наплату прихода од ПДВ-а домаћа потрошња (извоз и инвестиције ослобођени су плаћања овог пореза) очекивано је

⁶ У Фискалној стратегији не постоје експлицитно изнете (нумеричке) процене о кретању зараде и запослености за наредни трогодишњи период.

⁷ Разлике у тренду су очекиване само у 2019. години због усвојеног смањења доприноса за случај незапослености.

⁸ За више детаља погледати поглавље 2: Оцена макроекономских претпоставки коришћених за израду Фискалне стратегије.

да приходи од ПДВ-а прате кретање своје пореске основице, што значи да расту спорије од БДП-а. Међутим, фискалне пројекције показују другачије – да ће приходи од ПДВ-а расти готово исто као БДП у наредном периоду тј. задржаће непромењен ниво у односу на БДП. Према томе, приказане пројекције нису усклађене са очекиваним макроекономским кретањима приказаним у Фискалној стратегији, на чијим претпоставкама би требало да се заснивају.

Очекује се да ће се непорески приходи у средњем року вратити свом структурном (дугорочно одрживом) нивоу. У 2018. години уочава се изразито висок ниво непореских прихода – око 5,1% БДП-а, као последица различитих облика једнократних и непланираних прихода (уплате добити од ЕПС-а, премије од емитовања државних обвезница итд.).⁹ Овакви приходи се, највећим делом, не могу очекивати сваке године и зато се приликом израде средњорочних пројекција они искључују. Поред тога, планира се постепено укидање Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава који је био на снази од 2014. године.¹⁰ Ова мера ће се ефектуирати кроз смањење непореских прихода у 2019. и 2020. години за по око 0,2 п.п БДП-а. Дакле, непорески приходи постепено се приближавају својим структурним (трајним) нивоима. Скрећемо пажњу на то да је остатак планираног смањења непореских прихода у односу на БДП последица њиховог реално непромењеног нивоа и раста БДП-а. Премда не искључујемо могућност да би у кратком року ови приходи могли бити нешто виши од планираних, у средњем року, након што се исцрпе извори ванредних уплата (нпр. јавна и државна предузећа уплате све заостале добити) мали су изгледи да ће доћи до великог одступања у односу на план.

3.2. Оцена средњорочних пројекција јавних расхода

Фискалном стратегијом за 2019-2021. нису најављене нове политике, што сугерише да се у средњем року на планира побољшање структуре јавне потрошње. Средњорочним фискалним оквиром предвиђено је да се расходи опште државе у периоду 2019-2021. смање до нивоа од око 39% БДП-а (видети Табелу 3), што је добар фискални циљ за Србију. Из техничког угла, пројекције расхода су одговарајуће – планирани износи углавном прате уобичајену индексацију и познате политике, услед чега оцењујемо да су средњорочни лимити јавне потрошње оствариви. Истовремено, Фискална стратегија има два важна недостатка: први је то што не доноси најаву нових мера у односу на буџет за 2019. годину, иако се ради о документу који би требало да пружи стратешке фискалне смернице за наредне три године. Наиме, детаљнији циљеви и планови из Стратегије дефинисани су само за 2019. годину, у складу са Законом о буџету за 2019, док даље пројекције (за 2020. и 2021. годину) суштински представљају примену већ усвојених политика, без најави о већим променама у средњем року. То значи да је поново пропуштена прилика да се у средњем року промена структуре јавне потрошње утврди као важан стратешки циљ – инвестиције

⁹ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Оцена Предлога закона о буџету за 2019. годину“ из децембра 2018.

¹⁰ Подсећамо да су у складу са претходно поменутиим законом сва јавна предузећа (локална и републичка), као и локалне самоуправе у обавези да износе по основу смањења зарада својих запослених уплате на посебан рачун републичког буџета, како би се минимизирао простор за кршење прописа. Ови приходи се бележе као посебна категорија у оквиру непореских прихода и износе око 0,4% БДП-а.

државе остају недовољне а субвенције превисоке. Други недостатак Фискалне стратегије је то што не доноси унапређење у обухвату и третману фискалних ризика.

Табела 3: Јавни расходи планирани Фискалном стратегијом за 2019-2021. годину

у % БДП-а	Пројекције МФИН				Кумулативно смањење 2019-2021
	2018	2019	2020	2021	
ЈАВНИ РАСХОДИ	40,6	40,4	39,7	39,2	1,4
1. Текући расходи	36,4	36	35,5	34,9	1,5
Расходи за запослене	9,2	9,2	9,2	9,2	0
Куповина робе и услуга	6,7	6,7	6,6	6,5	0,2
Отплата камата	2,1	2	1,8	1,6	0,5
Субвенције	2,2	2,3	2,2	2,1	0,1
Социјална помоћ и трансфери	14,7	14,4	14,3	14,2	0,5
од чега: <i>Пензије</i>	10,4	10,4	10,4	10,4	0
Остали текући расходи	1,5	1,3	1,2	1,2	0,3
2. Капитални расходи	3,6	4	4	4,1	-0,5
3. Нето буџетске позајмице	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
4. Активирани гаранције	0,4	0,2	0,1	0,1	0,3

Извор: Министарство финансија

Циљани средњорочни ниво јавне потрошње од око 39% БДП-а је одговарајућ и дугорочно одржив фискални циљ. Планирани ниво расхода у периоду 2019-2021. је добар средњорочни циљ за Србију јер доприноси макроекономској стабилности. Овакво кретање државне потрошње би, уз пројектовано кретање јавних прихода, обезбедило одржавање фискалног дефицита од 0,5% БДП-а у наредне три године. Упоредне анализе показују да расходи опште државе у упоредивим земљама Централне и Источне Европе у просеку износе 39-40% БДП-а, што је додатна потврда да се ради одговарајућем фискалном циљу за Србију.

Трошкови камата и гаранција очекивано опадају, а капитални расходи недовољно расту. Трошкови државе на име камата и гаранција наставиће да се смањују и у наредним годинама. Расходи за камате ће у односу на ниво из 2018. за три године опати за око 0,6 п.п. БДП-а, што је последица смањивања јавног дуга и нижих каматних стопа по којима се држава задужује. Слично, државни издаци за активирани гаранције ће опати (у средњем року за око 0,3 п.п. БДП-а) јер се постепено завршава измиривање кредита јавних и државних предузећа чију је отплату преузела држава. Смањивањем ових непродуктивних расхода у буџету ће се ослободити новчана средства (тзв. фискални простор) која је могуће искористити на различите продуктивне начине – на пример, за преко потребно повећање јавних инвестиција. Влада је у плановима из Фискалне стратегије само делимично одговорила на овај изазов, будући да је за средњи рок планиран благи пораст капиталних расхода од 0,5 п.п. БДП-а (до циљаног нивоа од 4,1% БДП-а у 2021. години).

Планира се недовољан пораст инвестиција, упитна је и њихова структура, док се, на другој страни, субвенције остају превисоке. Суштински недостатак Фискалне стратегије је то што не предвиђа потребно побољшање структуре јавних расхода – што је недостатак који се понавља из године у годину. За предстојећи трогодишњи период се, наиме, планира недовољан раст капиталних расхода (са 3,6% БДП-а на 4,1% БДП-а) и тек незнатно смањење субвенција (са 2,2% БДП-а у 2018. на 2,1% БДП-а у 2021. години). Овакве структурне диспропорције на расходној страни буџета не дају довољну подршку привредном расту. Поставља се и питање структуре инвестиција, с обзиром на то да је буџет

за 2019. показао да се као приоритет поставља сектор безбедности, тј. улагања у војску и полицију. Другим речима, инвестициона улагања државе у комуналну инфраструктуру и друге важне области (образовање, здравство и заштиту животне средине) могу остати непромењена и недопустиво ниска (за више детаља видети део овог извештаја о оцени јавних инвестиција). Наше анализе показују да је потребно и могуће остварити виши ниво државних инвестиција, до нивоа од око 5% БДП-а у посматраном периоду, при чему би носиоци повећања капиталних расхода била улагања управо у поменуте приоритетне области. Највећи део буџетског простора за ово повећање могао би се створити смањивањем субвенција. Умањење државних издвајања за субвенције у периоду 2019-2021. одвијало би се кроз три главна канала: први би подразумевао сређивање стања у локалним јавним предузећима (што би у средњем року донело уштеде од 0,5 п.п. БДП-а), други решавање статуса ЈП Ресавица тако да ово предузеће престане да прима субвенције из републичког буџета (средњорочне уштеде од 0,1 п.п. БДП-а). Трећи правац односи се на задржавање подстицаја за стране инвестиције на постојећем нивоу, што би довело до постепеног опадања ових расхода у односу на БДП (за око 0,1 п.п. кроз три године).

Расходи за пензије и зараде у државном сектору задржавају непромењена учешћа у БДП-у, што ће бити кључна полуга за очување одрживости јавних финансија у средњем року. Издвајања за плате и пензије убедљиво су највећи јавни расходи, па су њихово добро планирање и контрола најважнији за одрживост јавних финансија у средњем року. Због величине ових расхода (у збиру чине више од половине целокупне јавне потрошње) свака већа неравнотежа која се код њих појави угрожава укупан систем јавних финансија. Уз то, природа ових издатака је таква да се они тешко смањују након што се једном отргну контроли – томе сведочи више неуспешних покушаја Србије да *ad hoc* мерама ограничи плате и пензије након избијање кризе, због чега су ови расходи коначно морали да буду смањени 2014. године. Зато је пресудно да се у будућности не понављају исте грешке, већ да од 2019. надаље укупна издвајања за пензије и плате у јавном сектору приближно прате раст БДП-а, тј. да се повећавају само у складу са растом економске снаге земље (номинално 5-7% годишње). Влада се, судећи по пројекцијама из Фискалне стратегије за 2019-2021. управо на то и обавезала, будући да се предвиђа задржавање непромењеног учешћа расхода за пензије и плате у јавном сектору (10,4% БДП-а и 9,2% БДП-а, респективно). Уколико се, пак, у наредним годинама оствари фискални резултат који је бољи од планираног, тај простор никако не би смео да се потроши на веће повећање плата и пензије, јер ће то, пре или касније, да доведе до проблема у буџету.

Понавља се проблем недовољно доброг сагледавања ризика у средњем року. На проблем лошег третмана ризика и њиховог укључивања у средњорочне пројекције Фискални савет указао и у оцени претходне Стратегије.¹¹ Упркос томе, Фискална стратегија за 2019-2021. не доноси практично никакво унапређење на овом пољу. Наиме, приказ ризика средњорочних пројекција и даље је исувише општег карактера – тек се на неколико страница овог документа помиње могућност да фискалне пројекције одступе од плана услед другачијих макроекономских претпоставки (реалног раста, инфлације, девизног курса), погоршања пословања јавних предузећа, као и услед ефектуирања других околности (попут високих трошкова по основу судских одлука), али ниједан од ових чинилаца није квантификован, нити укључен у средњорочне пројекције расхода. Додатни проблем је то

¹¹ Видети извештај „Мишљење на Фискалну стратегију за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину“, 15. децембар 2017. године.

што је обухват поменутих ризика непотпун. Изостављене су, рецимо, обавезе које би могле да проистекну из неодрживих финансија појединих локалних самоуправа, али и из лошег пословања локалних јавних предузећа и здравствених установа (за више детаља видети део овог извештаја који је посвећен анализи локалних јавних финансија).

4. ОЦЕНА ПРОГРАМА ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА

Фискална стратегија поставља одговарајуће средњорочне циљеве – дефицит опште државе на нивоу од 0,5% БДП-а у периоду 2019-2021. и даље смањивање јавног дуга. Успешним спровођењем фискалне консолидације у периоду 2015-2017. Србија је избегла дужничку кризу – фискални резултат на нивоу опште државе је од огромног дефицита у 2014. (6,2% БДП-а или 2,2 млрд евра) прешао у суфицит током последње две године, а јавни дуг је чврсто постављен на силазну путању и на крају 2018. требало би да износи нешто преко 54% БДП-а. Премда значајно умањен, јавни дуг Србије у односу на БДП још увек је релативно висок и стога је даље смањење задужености земље оправдан приоритет фискалне политике у средњем року.¹² Фискални савет је још средином 2016. године предлагао да је за Србију одговарајући кровни средњорочни циљ низак дефицит опште државе на нивоу од 0,5% БДП-а.¹³ Најпре, такав фискални резултат осигурава довољно брзо обарање јавног дуга у односу на БДП, просечно за нешто преко 2 процентна поена годишње. Имајући у виду да је буџет опште државе сада приближно структурно уравнотежен, овај циљ није превише рестриктиван и оставља простор за подстицај фискалне политике привредном расту (на пример, за повећање јавних инвестиција и/или пореско растерећење привреде). Једним делом, тај фискални простор потиче управо од смањења јавног дуга и последичног пада буџетских плаћања за камате, као и од постепеног завршетка отплате гарантованих кредита јавних и државних предузећа. На крају, циљани дефицит опште државе од 0,5% БДП-а у средњем року у складу је и с важећим фискалним правилом у ЕУ за земље с повишеним јавним дугом. Средњорочни фискални оквир у Стратегији за период 2019-2021. потпуно уважава ове препоруке. Стога оцењујемо да су планирани годишњи дефицити опште државе од 0,5% БДП-а и обарање јавног дуга испод 50% БДП-а добри фискални циљеви који могу значајно допринети очувању стечене макроекономске стабилности.

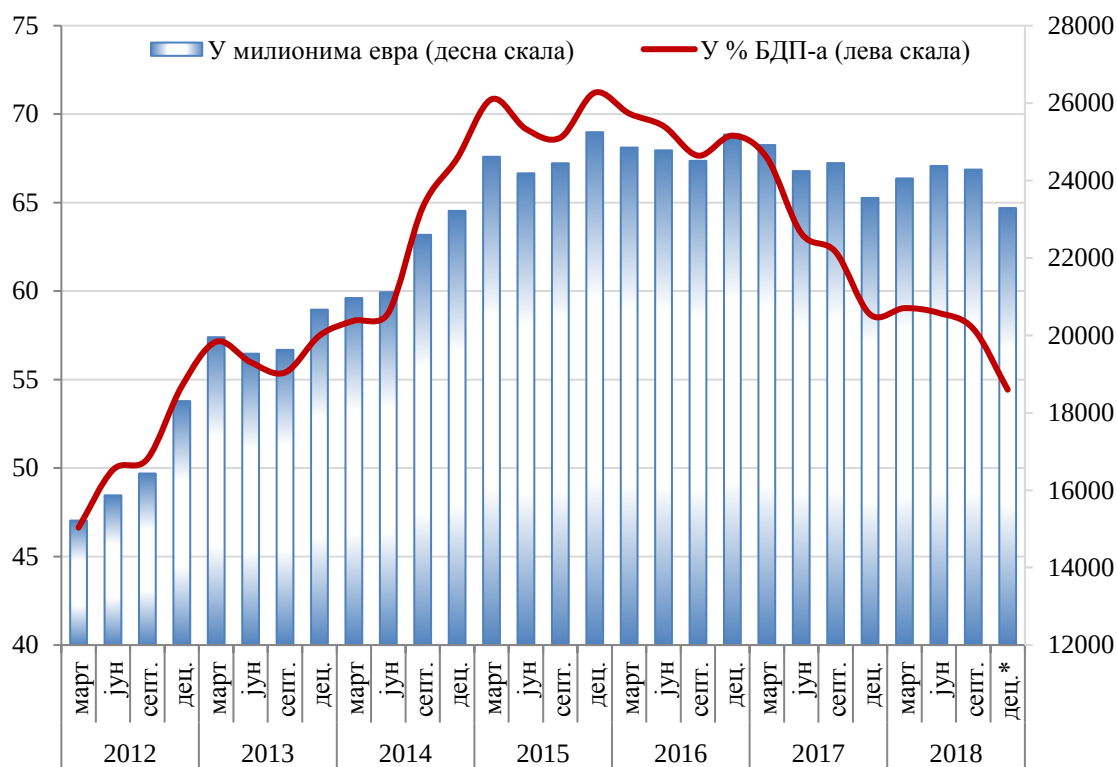
Добри фискални резултати и јачање динара омогућили су оштро смањење јавног дуга за готово 17 п.п. БДП-а у периоду 2016-2018. Неконтролисани раст јавног дуга Србије у периоду после избијања светске економске кризе напokon је заустављен на крају 2015. године, кад је и достигнут највиши ниво задужености од 71,2% БДП-а. Овде скрећемо пажњу на то да су претходни званични подаци показивали да је максимални ниво јавног дуга на крају 2015. износио 76% БДП-а. Међутим, у међувремену је РЗС ревидирао навише процене номиналног БДП-а (у просеку за 6-7% годишње), што се аутоматски одразило на смањење јавног дуга кад се изрази у процентима БДП-а готово за 5 процентних поена. Према нашим последњим пројекцијама, јавни дуг ће на крају 2018. износити 54,4% БДП-а, што значи да је у периоду 2016-2018. задуженост земље смањена за непуних 17 п.п. (видети Графикон 1). Приближно две трећине овог умањења потичу од повољних макро-фискалних кретања, тј. суфицита у буџету у претходне две године и отплате гарантованих обавеза, као и од оствареног раста БДП-а. Преостала једна трећина умањења јавног дуга заправо је резултат јачања динара у односу на евро и долар. Домаћа валута је у посматраном периоду кумулативно реално ојачала према евра за 5,3%, односно према долару за 10,2% – што у

¹² Емпиријска истраживања показују да за земље попут Србије ризик од избијања фискалне кризе значајно расте уколико јавни дуг премашује 50% БДП-а.

¹³ За више детаља видети извештај Фискалног савета: „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“, јун 2016. године

просеку подразумева realnu aprecijaciju dinara za nešto preko 7%.¹⁴ Имајући у виду да је практично три четвртине јавног дуга Србије везано за евро и долар, овакво realно јачање динара омогућило је смањење јавног дуга у односу на БДП за преко 5 процентних поена. Значајан допринос повољних макроекономских кретања (привредног раста и девизног курса) укупном смањењу јавног дуга у односу на БДП потврђује и то што је пад задужености Србије у апсолутном износу ипак био мање изражен и износио је непуних 2 млрд евра – са 25,2 млрд евра на крају 2015. на 23,3 млрд евра на крају 2018. године.

Графикон 1: Јавни дуг Републике Србије, 2012-2018



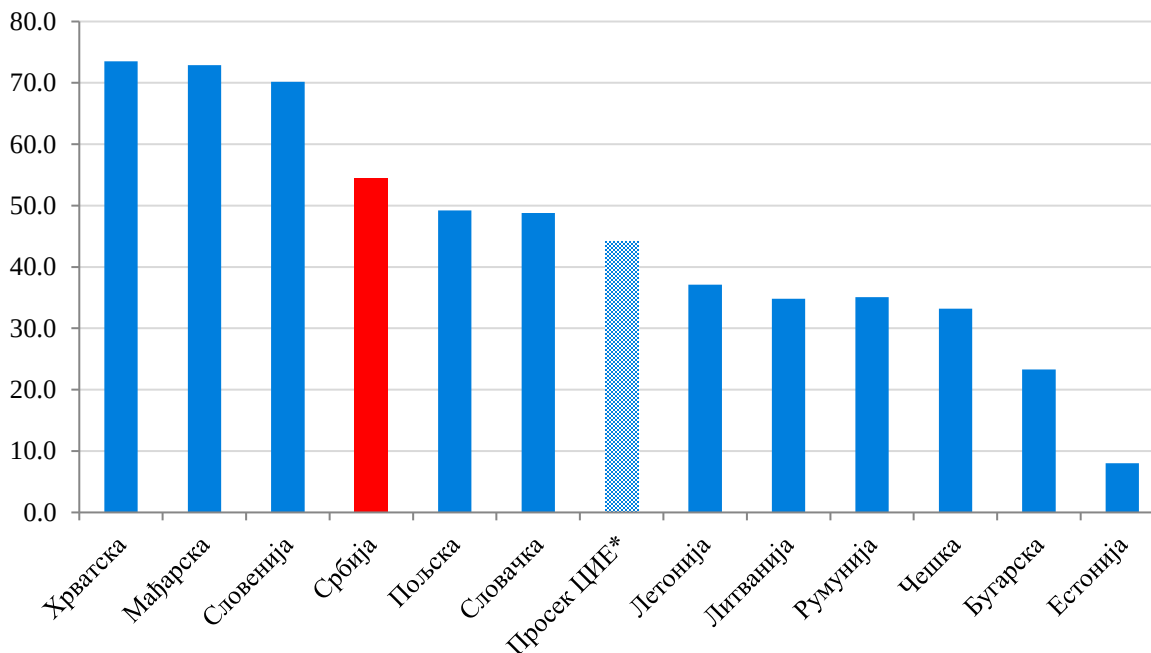
Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг и РЗС

Захваљујући повољном привредном циклусу јавни дуг је приметно умањен и у региону ЦИЕ, због чега је Србија још увек у групи натпросечно задужених земаља. Практично све земље Централне и Источне Европе остварују висок привредни раст већ неколико година уназад, што се директно одражава и на побољшање фискалних кретања кроз раст јавних прихода и пад неких јавних расхода. Збирни резултат оваквих макро-фискалних кретања је то што је јавни дуг у земљама ЦИЕ у периоду 2016-2018. у просеку смањен за око 5 п.п. БДП-а – са 49,1% БДП-а на крају 2015. на 44,2% БДП-а, колико се очекује да ће износити на крају 2018. Посматрано по појединачним земљама, највећи пад укупне задужености забележен је у Словенији (12,4 п.п. БДП-а), Хрватској (10,2 п.п. БДП-а), Литванији (7,8 п.п. БДП-а) и Чешкој (6,8 п.п. БДП-а). Овде је важно истаћи чињеницу да смањење јавног дуга у посматраном периоду ни у једној земљи није дошло као резултат

¹⁴ За рачунање просечне realне аперијације динара у односу на евро и долар као пондере смо користили учешће обавеза државе у еврима и доларима у укупним обавезама, што је и релевантно за кретање јавног дуга.

спровођења програма фискалне консолидације,¹⁵ већ је то углавном последица повољног привредног циклуса који је почео пре неколико година. Отуда не изненађује то што је јавни дуг Србије у периоду 2016-2018. смањен приметно више него у другим земљама ЦИЕ (за готово 17 п.п. БДП-а) – поврх макроекономских кретања која су томе допринела (привредни раст и јачање динара), спроведене су и мере штедње које су додатно умањиле дефицит опште државе и јавни дуг. На тај начин Србија се приметно приближила упоредивим земљама ЦИЕ по нивоу јавног дуга, али је и даље међу најзадуженијим земљама с дугом који је за око 10 п.п. БДП-а изнад просека региона (видети Графикон 2).

Графикон 2: Јавни дуг у Србији и земљама ЦИЕ у 2018. години (у % БДП-а)



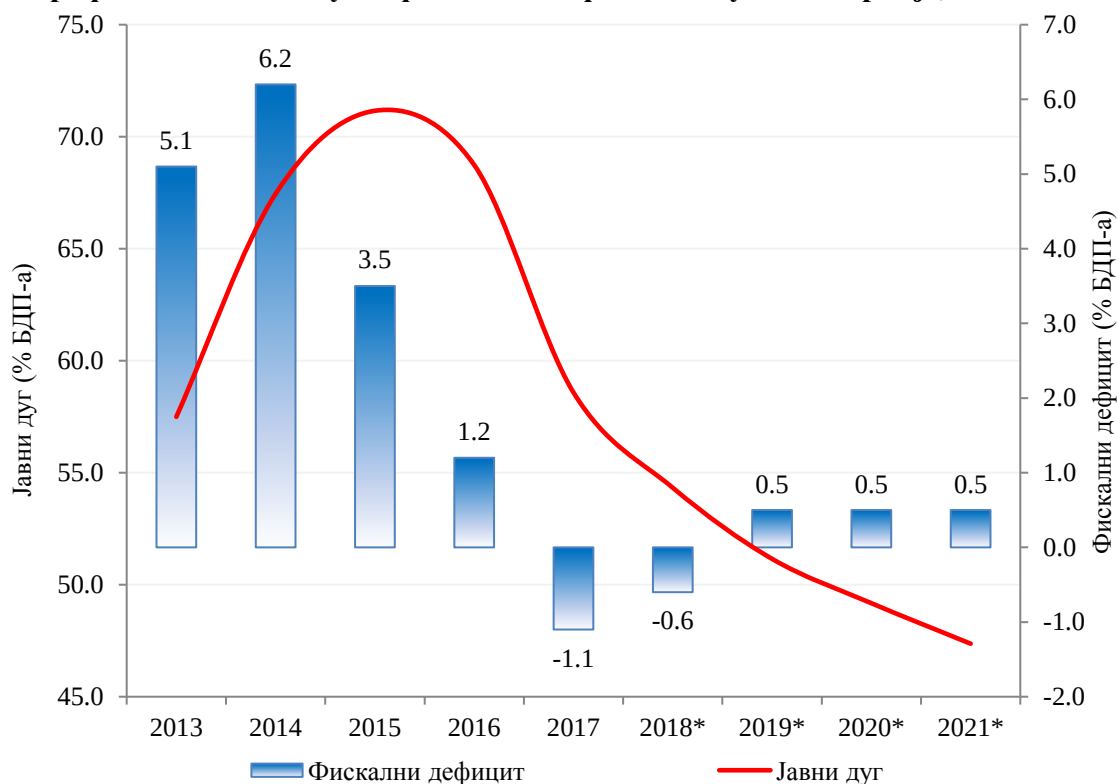
Извор: European Commission – Autumn forecast 2018 за земље ЦИЕ, пројекција Фискалног савета за јавни дуг Србије на крају 2018. године

Планирани дефицит опште државе на нивоу од 0,5% БДП-а у средњем року омогућава обарање јавног дуга испод 50% БДП-а почев од 2020. године. Фискалном стратегијом за период 2019-2021. предвиђа се стабилизација дефицита опште државе на нивоу од 0,5% БДП-а, што би уз остале макроекономске претпоставке требало да обезбеди смањење јавног дуга у просеку за нешто преко 2 п.п. БДП-а годишње. За разлику од претходних неколико година, када се програм за смањење јавног дуга у средњем року у значајној мери ослањао на оптимистичне претпоставке о кретању девизних курсева, макроекономски оквир за израду средњорочне пројекције јавног дуга сада углавном оцењујемо као реалистичан. Између осталог, претпостављени су реални раст БДП-а од 3,5% у 2019. и затим по 4% у следеће две године и реално непромењен курс динара у посматраном периоду – што је веома блиско нашим проценама и у складу с добром фискалном праксом. Последиčno, пројекције Фискалног савета не разликују се битно од пројекција јавног дуга у Стратегији и у оба случаја укупна задуженост Србије би требало да падне испод 50% БДП-

¹⁵ Највећи број земаља ЦИЕ започео је и завршио амбициозне програме фискалне консолидације у периоду 2008-2013. године (нпр. Румунија, Летонија, Литванија и Естонија).

а током 2020. године, док би се јавни дуг на крају 2021. спустио на око 47% БДП-а (видети Графикон 3). Смањење јавног дуга на ниво од испод 50% БДП-а је значајан резултат, јер као што смо већ напоменули, то се обично узима као горња граница задужености за земље у развоју која се може сматрати безбедном – али то не значи да би Србија ту требало и да се заустави. Подсећамо да се јавни дуг након избијања светске економске кризе у релативно кратком периоду више него удвостручио – са око 28% БДП-а у 2008. на 71,2% БДП-а на крају 2015. године. Да би Србија спремно дочекала неку нову кризу која би могла доћи и споља, што ће се у дужем року извесно десити, умањење јавног дуга требало би да остане у фокусу фискалне политике и по истеку периода који покрива актуелна Стратегија.

Графикон 3: Јавни дуг и фискални дефицит Републике Србије, 2013-2021



Извор: Обрачун и пројекције Фискалног савета на основу података РЗС и Министарства финансија

Ризици за остварење пројекције јавног дуга из Стратегије постоје, али не би требало да угрозе тренд смањења релативне задужености Србије у средњем року. Планирани фискални дефицити на нивоу од 0,5% БДП-а у периоду 2019-2021. начелно су оствариви – средњорочне пројекције јавних прихода и расхода углавном су одговарајуће, иако су на приходној страни буџета опште државе уочљиве одређене неконзистентности и оптимистично планирање код неких ставки. Као и претходних година, постоје ризици услед којих би расходи опште државе могли бити већи од прогнозираних, самим тим и дефицит. То се првенствено односи на потенцијалне трошкове буџета услед погоршања пословања јавних и државних предузећа и издатке државе по основу изгубљених судских спорова. У Фискалној стратегији овим ризицима није посвећено довољно пажње – осим општег приказа, потенцијалне обавезе нису квантификоване, није размотрена вероватноћа њиховог ефектуирања, нити су оне узете у обзир при изради средњорочних фискалних пројекција. Посебан проблем је то што поједини квантитативно значајни фискални ризици уопште нису

ни препознати – нпр. потенцијални буџетски трошкови услед неодрживих јавних финансија неких локалних самоуправа или лошег пословања локалних јавних предузећа и здравствених установа. С друге стране, чињеница је да у средњорочне фискалне пројекције нису укључени ни неки додатни непорески приходи који се могу очекивати у наредном периоду, од чега је вероватно највећа ставка уплата у буџет по концесионом уговору за Аеродром „Никола Тесла“. Узимајући све то у обзир, процењујемо да је готово извесно да ће јавни дуг Србије остати на силазној путањи у средњем року, али би ниво задужености могао бити нешто изнад или испод прогнозираних 47% БДП-а на крају 2021. године.

Посредан успех досадашњег и предвиђеног умањења јавног дуга јесте пад трошкова за камате и ослобађање буџетских средстава за продуктивније намене. Упоредо са снажним порастом јавног дуга у периоду након избијања светске економске кризе расли су и трошкови за камате, који су у 2015. години достигли чак 3% БДП-а. Међутим, заокрет растуће путање јавног дуга означио је и почетак смањивања ових непродуктивних буџетских расхода који су у 2018. спали на ниво од око 2,1% БДП-а. Овом резултату свакако је допринео и пад каматних стопа по којима се држава задужује у последњих неколико година, чему су допринели домаћи и спољни чиниоци. Од домаћих чинилаца посебно је значајно успешно спровођење фискалне консолидације и постизање макроекономске стабилности, што је омогућило смањење премије на ризик земље и самим тим цене по којој се држава задужује. Кад се томе додају и екстремно ниске каматне стопе у међународном окружењу услед експанзивне монетарне политике Европске централне банке, не изненађује значајно побољшање услова задуживања за Србију у претходних 5 година. Илустрације ради, просечна каматна стопа на динарске обавезе је у 2013. износила 11,8%, да би у 2018. опала на свега 5% - а сличне трендове бележимо и код хартија од вредности у еврима. Премда се у наредном периоду очекује постепено поопштравање услова задуживања на међународном финансијском тржишту, у периоду 2019-2021. очекујемо даље смањење буџетских издата за камате у просеку за 0,2 п.п. БДП-а годишње. На тај начин отвара се фискални простор од 0,6 п.п. БДП-а у средњем року који би требало искористити за ефикасан подстицај привредном расту, пре свега за повећање јавних инвестиција у инфраструктуру и/или смањење пореског оптерећења за привреду.

5. УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКОГ ПРОЦЕСА У ЦИЉУ ЕФИКАСНИЈЕ И ОДГОВОРНИЈЕ АЛОКАЦИЈЕ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА

Алокација и употреба јавних средстава у Републици Србији су дуги низ година неефикасне и недовољно транспарентне, услед непоштовања законских прописа и начела добре међународне праксе у области буџетског процеса. Иако унапређење буџетског процеса није било приоритет фискалне политике у претходним годинама због фискалне консолидације, ефикасније и транспарентније управљање јавним финансијама намеће се као један од приоритета за 2019. и наредне године. Неопходно је обезбедити поштовање законских прописа у области буџетског календара и објављивања завршног рачуна буџета Републике, обезбедити пун обухват релевантних државних институција у оквиру буџетског процеса и транспарентно праћење трошења јавних средстава. Пожељно је напустити или преиспитати тренутни систем буџетирања на основу перформанси који је у Србији уведен супротно најбољој међународној пракси и представља велико административно оптерећење без резултата на побољшање алокације буџетских средстава. Такође, потребно је основне буџетске статистике, попут обрачуна дефицита на основу новчаних токова, у потпуности ускладити са међународним стандардима пре преласка на напредније форме, као што је обрачуноско буџетско књиговодство.

Буџетски процес пролазио је кроз турбулентне периоде и реформска лутања у претходној деценији. Услед економске кризе из 2008. године и неопходности буџетске штедње, унапређење буџетског процеса и ефикасније управљање јавним средствима често нису били у фокусу фискалне политике која је углавном била усмерена на ургентне мере фискалне консолидације. Додатно, поједине реформе које су биле спровођене у области буџетског процеса, попут покушаја да се успостави буџетирање на основу перформанси, нису биле конципиране у складу са међународним начелима и самим тим нису могле да дају очекиване резултате. Како се период фискалне консолидације успешно окончава, отвара се могућност да се реформски напори усмере ка унапређењу буџетског процеса како би се обезбедила ефикаснија и транспарентнија употреба јавних средстава.

Фискални савет је у децембру 2014. године објавио анализу стања буџетског процеса у Републици Србији и препоруке за његово унапређење.¹⁶ Тада смо као највеће недостатке буџетског процеса идентификовали непоштовање буџетског календара, непоштовање буџетских планова за трошење јавних средстава, непостојање свеобухватног система за праћење реализације јавних средстава, укључујући непостојање централног регистра запослених у државном сектору, нетранспарентан обрачун буџетског дефицита неусклађен са међународним стандардима, као и слабе кадровске капацитете у буџетским секторима Министарства финансија и ресорних министарстава.

У протекле четири године можемо идентификовати неколико примера скромних унапређења у појединим сегментима буџетског процеса. Почев од 2015. године обрачун дефицита републичког буџета укључује и расходе „испод црте“ за покривање отплате кредита губиташких државних предузећа, чије је искључивање у периоду од 2010. до 2014. године вештачки смањивало обрачунат дефицит и на тај начин прикривало стварни обим проблема у буџету Републике. Такође, усвојен је план за

¹⁶ За више детаља видети „Буџетски процес у Републици Србији – Недостаци и препоруке“, Фискални савет, децембар 2014. године, Београд.

постепено укључивање индиректних буџетских корисника у редован систем праћења реализације јавних средстава у оквиру Управе за трезор до 2020. године.

Нажалост, у протекле четири године имали смо више инстанци детериорације буџетског процеса и контрапродуктивних активности. Упркос упозорењима релевантних институција попут Сигма мисије ОЕЦД-а и Европске Уније, као и Фискалног савета, Република Србија је 2015. године увела компликован и нефункционалан систем буџетирања на основу индикатора перформанси, супротно међународној пракси и ПЕФА начелима.¹⁷ У периоду од 2016. до 2017. године изменама Закона о буџетском систему је четири пута увећан износ средстава буџетске резерве које Влада у току године може дискреционо да троши мимо усвојеног годишњег Закона о буџету. Додатно, почев од 2015. године Влада је престала да јавно објављује и да Скупштини доставља предлоге Закона о завршном рачуну републичког буџета, чиме је додатно погоршана (не)транспарентност трошења јавних средстава. Последње измене Закона о буџетском систему из децембра 2018. године додатно повећавају арбитарност и дискрецију републичке власти приликом одобравања (ненаменских) трансфера локалним самоуправама.

У великом броју важних области за ефикасно и транспарентно трошење јавних средстава није било напретка у претходне четири године. Иако су расходи за запослене убедљиво највећа ставка расхода буџетских корисника, у протеклим годинама никав напредак није остварен у успостављању централног регистра запослених у државном сектору који би омогућио ефикасно праћење и управљање овим издацима. Управо је непостојање овог централног регистра допринело несистематском и неефикасном покушају рационализације броја запослених у државном сектору, као и неуспешним покушајима за увођење платних разреда који су поново одложени, овога пута за 2020. годину. Квалитет и обухват буџетске документације није унапређен, тако да и даље велики број буџетских и квази-буџетских институција које суштински припадају републичком нивоу власти није видљив у Закону о буџету, чиме се поткопава ефикасност и транспарентност буџетског процеса. Коначно, никаквог напретка није било у погледу поштовања буџетског календара и усвајања кључних буџетских смерница на време, попут Фискалне стратегије, укључујући правовремено и кредибилно усвајање смерница за годишње и вишегодишње планове трошења буџетских средстава.

Покушај буџетирања на основу индикатора перформанси не само да одступа од добре међународне праксе и не доприноси ефикаснијем трошењу буџетских средстава већ представља и велико непотребно административно оптерећење. Добра буџетска пракса и ПЕФА начела налажу да се реформе буџетског процеса одвијају секвенцијално – прво се установи основна буџетска функционалност на нивоу годишњег буџета, затим се буџетски оквир продужи са једне на више година (најчешће три до четири) и тек затим је сврсисходно размишљати о увођењу напредних буџетских алата, попут буџетирања на основу индикатора перформанси.¹⁸ Супротно овој доброј пракси, Србија је 2015. године, у великој мери на наговор екстерних консултаната, приступила покушају увођења

¹⁷ За више детаља видети „Буџетски процес у Републици Србији – Недостаци и препоруке“, Фискални савет, децембар 2014. године, Београд.

¹⁸ При том, искуства из најразвијенијих земаља, попут Канаде, говоре да ни у најстимулативнијем окружењу буџетирање на основу индикатора перформанси није успело да оправда очекивања нити да допринесе ефикаснијој расподели буџетских средстава. Отуда све већи број развијених ОЕЦД земаља почиње да окреће леђа буџетирању на бази индикатора и опредељује се за друге, једноставније механизме за унапређење буџетског процеса.

буџетирања на основу индикатора перформанси, без да је претходно установила основне буџетске функције, као што су поштовање буџетског календара или доследно спровођење буџетских планова на годишњем и вишегодишњем нивоу. Самим тим, (нереална) очекивања од ове реформе су остала неиспуњена и није дошло да унапређења ефикасности трошења буџетских средстава. Напротив, ова реформа је у великој мери преоптеретила ионако слабе административне капацитете буџетских одељења која су зарад контрапродуктивне реформе увођења индикатора перформанси занемаривале неке од својих основних и виталних функција у оквиру буџетског процеса. Административно оптерећење је додатно погоршано изменама Закона о буџетском систему из 2016. године када је прописано обавезно полугодишње извештавање о индикаторима перформанси и обавезно укључивање извештаја о индикаторима перформанси у завршни рачун буџета – иако је на основу досадашњег искуства недвосмислено јасно да ови индикатори нису у могућности да унапреде ефикасност буџетског процеса у Републици Србији. При том, иронично је да је паралелно са усвајањем законских одредаба о укључивању извештаја о индикаторима перформанси у завршни рачун републичког буџета Влада Србије престала да објављује и саме Предлоге закона о завршном буџету.

Нема оправдања за необјављивање Предлога закона о завршном рачуну републичког буџета почев од 2015. године. Од 2003. године Скупштина Републике Србије није усвојила ниједан Закон о завршном рачуну републичког буџета, чиме се поткопава кредибилност располагања и трошења јавних средстава пореских обвезника. Додатно, од 2015. године Влада је престала да објављује Предлоге закона о завршном рачуну и престала је да их доставља Скупштини, тако да грађани Србије постају ускраћени за било какве информације о начину трошења јавних средстава у последње четири године. Овај проблем нетранспарентног трошења јавних средстава је додатно погоршан раније поменутих четвороструким повећањем средстава буџетске резерве 2016. и 2017. године чиме је омогућено Влади да дискреционо, у великој мери, промени начин трошења буџетских средстава у односу на иницијално усвојен Закон о буџету, а јавност и порески обвезници остају ускраћени за завршни рачун трошења јавних средстава. Притом, постоје јасне индикације да се ради о свесном ускраћивању приступа широј и стручној јавности информацијама које постоје и које се и даље редовно продукују – јер је Влада и након 2015. године наставила да Државној ревизорској институцији интерно доставља (радне) нацрте закона о завршним рачунима које је Државна ревизорска институција наставила да анализира.

Пре разматрања увођења обрачунских система државног књиговодства потребно је обезбедити пуну примену државног књиговодства на систему новчаних токова у складу са међународном праксом. Протеклих неколико година било је неколико иницијатива за разматрање увођења државног књиговодства базираног на обрачунском приступу. Међутим, важно је нагласити да и постојеће државно књиговодство у Србији, базирано на принципу новчаних токова, још увек није усклађено са међународним (ИПСАС) рачуноводственим стандардима. Отуда је неопходно прво ускладити постојеће државно књиговодство са међународним стандардима, па тек онда кренути са разматрањем могућности за прелазак на напредније облике државног књиговодства базиране на обрачунским принципима. У противном, покушај да се „прескочи“ логичан редослед развоја државног књиговодства извесно ће бити контрапродуктиван, као што се показало у случају преурањеног и неоправданог увођења буџетирања на основу индикатора перформанси. Додатно, рад на увођењу обрачунског књиговодства пре него што је

постојећи систем књиговодства у потпуности усклађен са међународним стандардима може отворити могућности за „политичко штеловање“ обрачунатог дефицита – тако што би Влада, без јасних смерница и стандарда, користила елементе једног и другог књиговодственог метода по своме нахођењу. Већ смо у претходних неколико година имали оваквих примера. Тако је Влада „обештећења“ по основу тужби војних пензионера исплатила у једној години, а затим је, позивајући се на обрачунско књиговодство које још увек није уведено у Србији, овај трошак урачунала у буџетски дефицит *претходне* године, какао би се изравнала путања буџетског дефицита током година фискалне консолидације.

Потребно је инсистирати на доследном поштовању буџетског календара од самог почетка 2019. године. Буџетски календар се годинама не поштује у Србији, што доводи до исхитрених буџетских одлука у „последњем минуту“ и последично до неефикасне алокације јавних средстава услед недовољног претходног усаглашавања буџетских планова различитих корисника, Владиних приоритета и расположивих буџетских средстава. Имајући у виду да је фискална консолидација успешно окончана 2017. године отвара се могућност да се законски рокови буџетског календара адекватно поштују од самог почетка 2019. године. Ово значи да је приоритетне области финансирања потребно утврдити и усагласити већ почетком наредне године, како би њихови фискални ефекти били на време синтетизовани и искоришћени приликом развоја Фискалне стратегије на пролеће. Не само да је неопходно обезбедити да Влада у законским роковима усвоји нацрт Фискалне стратегије и пошаље га Фискалном савету на разматрање, већ је неопходна и политичка подршка какао би надлежна министарства и сама Влада почели да Фискалну стратегију сматрају кредибилним оруђем средњорочног буџетирања, а не само пуким техничким документом који пише Министарство финансија и који не дотиче буџетске планове осталих министарстава (што је била негативна пракса у претходној деценији). Такође, неопходно је Предлог Закона о буџету усвојити на време у 2019. години и оставити довољно времена за продуктивну и транспарентну друштвену дебату.

Уместо унапређења буџетског процеса локалних самоуправа, последње измене Закона о буџетском систему повећавају могућности за арбитрарне расподеле средстава на локалу. Многи од недостатака буџетског процеса на републичком нивоу присутни су и на локалном нивоу власти, често додатно наглашени непостојањем кредибилних, упоредивих и доступних података о извршењима локалних буџета и о стању доцњи појединачних локалних самоуправа.¹⁹ Након усвајања измена и допуна Закона о финансирању локалне самоуправе 2016. године, којима је успостављена вертикална фискална равнотежа између републичког и локалних нивоа власти, никаквих покушаја нити напретка није било у успостављању транспарентног и системског оквира за хоризонталну правичност финансирања између различитих јединица локалне самоуправе. Основни упоредиви подаци о извршењима буџета и доцњама појединачних локалних самоуправа и даље нису доступни професионалној и широј јавности. Настављена је негативна пракса из претходне деценије да се законске одредбе везане за мање извршење локалних прихода од буџетираних (зло)употребљавају тако што републичка Влада арбитрарно, на основу својих политичких преференција, одобрава додатне ненаменске трансфере појединим локалним самоуправама. Након што је ова лоша пракса задобила негативну медијску пажњу, ове године усвојене су измене закона којима се Влади даје могућност да без обзира на извршење

¹⁹ За више детаља о недостацима буџетског процеса на локалу видети извештај Фискалног савета „Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке“ из јуна 2017. године, као и део о локалним самоуправама у овом извештају.

локалних буџета одобрава додатне ненаменске трансфере појединачним локалним самоуправама, без икаквих објективних или системских критеријума. На овај начин ће се само повећати нетранспарентност и арбитрарност јавних финансија на локалном нивоу, уместо да се тежи њиховом системском уређивању.

6. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Раст капиталних расхода планиран Фискалном стратегијом за 2019-2021. није у складу с развојним потребама Србије. Фискалном стратегијом планирано је да јавне инвестиције у периоду 2019-2021. достигну 4,1% БДП-а. Уколико овај циљани износ упоредимо с процењеном реализацијом у 2018. години (3,6% БДП-а), могло би се рећи да се ради о солидном порасту. Међутим, овај закључак релативизује анализа структуре планираног повећања инвестиција, јер готово целокупан пораст планиран Стратегијом потиче од већих улагања у опремање војске и полиције – а то нису улагања која подстичу привредни раст и развој. То значи да средњорочним фискалним оквиром није предвиђен раст државних улагања у веома важне области које су годинама биле запостављане, а то су: комунална инфраструктура, заштита животне средине, здравство и образовање. Како би инвестициона политика државе могла адекватно да одговори на развојне потребе Србије, мишљења смо да је требало предвидети снажнији раст јавних инвестиција у средњем року – и то до нивоа од око 5% БДП-а. Носилац овог снажног пораста, притом, требало би да буду улагања у физичку инфраструктуру (и већ поменуте приоритетне области) за шта углавном постоје и средства и одговарајући пројекти. Само такав раст капиталних расхода државе омогућио би сустизање земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) у погледу приступа инфраструктури и њеном квалитету и убрзало привредни раст.

Због недовољних јавних инвестиција у наредним годинама наставиће се заостајање Србије за упоредивим земљама ЦИЕ. Србија је у последњих десетак година системски издвајала мање за јавне инвестиције него земље ЦИЕ. Инвестиције опште државе у Србији су у периоду пре економске кризе биле на приближно истом нивоу као у посматраним земљама да бисмо са избијањем кризе (2008/2009) почели да заостајемо за њима. Наиме, за разлику од ових земљама које су током читавог периода након избијања кризе капиталне расходе задржале на преко 4% БДП-а у просеку годишње,²⁰ Србија је осетно смањила своја издвајања за ове намене која су у 2013. била више него упола мања него у земљама ЦИЕ (2% у Србији насупротив преко 4% у ЦИЕ). Почев од 2014. приметан је благи раст јавних инвестиција, а до краја 2018. очекујемо да ће достићи 3,6% БДП-а. Фискалном стратегијом формално се предвиђа даљи раст капиталних расхода и достизање преткризних нивоа улагања (поменутих 4% БДП-а), услед чега би се на први поглед могло рећи да се ради о солидном порасту инвестиција државе. Међутим, овај закључак релативизују велика улагања војске и полиције која су у Србији за 2019. годину предвиђена на нивоу од око 0,9% БДП-а – што је чак три пута више него у земљама ЦИЕ (0,3% БДП-а). Када из анализе искључимо инвестиције безбедносног сектора видимо да преостале инвестиције и даље заостају више од 1. п.п. БДП-а за дугогодишњим просеком земаља ЦИЕ – разлика између и 4,3% БДП-а у земљама ЦИЕ и 3,1% БДП-а у Србији.²¹ Посматрано у структури, највеће заостајање уочава се у инвестиционим улагањима сектора здравства, образовања и заштите животне средине.

Средњорочни оквир јавне инвестиционе потрошње није усклађен ни са инфраструктурним потребама Србије. У више наврата истицали смо да још увек

²⁰ Обрачун Фискалног савета на основу података Еуростата за период 2009-2016.

²¹ Податак за земље ЦИЕ представља разлику између 4,6% БДП-а (просечне годишње јавне инвестиције у периоду 2006-2016) и поменутих 0,3% БДП-а (просечне годишње јавне инвестиције у безбедносни сектор у периоду 2006-2016).

неразвијена инфраструктура чини један од основних мотива за повећање јавних инвестиција. Наиме, због деценијски ниских улагања у заштиту животне средине Србија је међу најзагађенијим европским земљама. Поражавајућа је чињеница да Београд и Нови Сад још увек немају централна постројења за прераду отпадних вода, па се канализација директно излива у водотокове (Сава и Дунав). Такође, недовољна је и количина прикупљеног комуналног отпада док су рециклажа и прерада отпада реткост па се готово сав отпад без третирања одлаже на депоније. Ни квалитет путне и железничке инфраструктуре није на одговарајућем нивоу упркос нешто бржој изградњи и реконструкцији саобраћајница у последњих неколико година. Главни путни правци (Коридори 10 и 11) још увек нису завршени и сви рокови су до сада пробијени. Уз то, Мађарска, Хрватска и Словенија Србија имају 2-3 пута више изграђених километара аутопутева (мерено у км на 100.000 становника) него Србија. Поред тога, чак две трећине пруга није електрификовано, а на преко половине пруга брзина возова не прелази 60 км/час. У Табели 4 дали смо упоредни преглед стања инфраструктуре у Србији наспрам земаља ЦИЕ.

Табела 4: Одабрани показатељи стања инфраструктуре у Србији и ЦИЕ

	Србија	Просек ЦИЕ	Јаз
Заштита животне средине			
% градских водовода са исправном водом за пиће	56%	99%	43 п.п.
% становништва прикључених на канализацију	55%	84%	35 п.п.
% пречишћених комуналних отпадних вода	<10%	70%	>86 п.п.
% организовано прикупљеног комуналног отпада	80%	95%	16 п.п.
% укупног отпада који се прерађује	<5%	50%	>90 п.п.
Путна инфраструктура			
Квалитет путева - скор од 1 до 7 (најбоље)*	3,4	4,1	17%
Индекс повезаности путева (0-100)*	76,1	76,3	0,20%
Број км аутопутева на 100.000 становника	10,5	14,9	30%
Број км аутопутева на 1.000 км ² територије	9,6	13	26%
Железничка инфраструктура			
Ефикасност жел. услуге - скор од 1 до 7 (најбоље)*	2,7	3,6	25%
Број км пруга на 1.000 км ² територије*	43,1	55,3	22%

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података РЗС и Еуростат-а.

Напомена: *=подаци из извештаја о глобалној конкурентности Светског економског форума за 2018. годину.

Фискална стратегија требало је да предвиди већа улагања у изградњу физичке инфраструктуре. Сагледавањем постојећег (лошег) стања инфраструктуре несумњиво се намеће потреба за снажним повећањем инвестиција у физичку инфраструктуру, за шта углавном постоје и већ одобрена средства и пројекти. Према последњим проценама (из октобра 2018.), доступна средства из међународних кредита за изградњу путне и железничке инфраструктуре износе око 2,4 млрд евра (5,7% БДП-а). Уз то, планирано је и будуће задуживање државе од чак 4 млрд евра за пројекте који одговарају инфраструктурним потребама Србије.²² На тај начин, укупна средства за капиталне пројекте

²² Према члану 3. Предлога закона о буџету за 2019. годину и наредне године планира се задуживање за нове пројекте у путну и железничку инфраструктуру (око 3 млрд евра) заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру (око 700 млн евра) и здравство и образовање (око 300 млн евра).

државе могла би да достигну износ од преко 7 млрд евра (око 16% БДП-а) што је довољно, не само за достизање нивоа јавне инвестиционе потрошње од 5% БДП-а у средњем року, већ и за њихово очување на том нивоу у дужем периоду. Поред унапређења квалитета инфраструктуре и у том погледу сустизања земаља ЦИЕ, повећањем инвестиција у путеве, пруге и комуналну инфраструктуру, здравство и школство дао би се и подстицај привредном расту. Дакле, план јавних инвестиција опште државе за период 2019-2021. требало је да предвиди њихов снажнији раст (до циљаних 5% БДП-а) уз пораст улагања у физичку инфраструктуру од око 1,5 п.п. БДП-а (у односу на 2018. годину).

Повећање инвестиција које предлагемо може се остварити без угрожавања постигнуте фискалне стабилности. Пораст капиталних расхода не сме бити безуслован – треба га усмерити тамо где је најпотребније (у недостајаћу физичку инфраструктуру) без нарушавања буџетске равнотеже (задржавање циљног дефицита опште државе на око 0,5% БДП-а). Другачије речно, неопходно је направити додатни простор у буџету од око 1,5% БДП-а који би требало усмерити у изградњу путева и пруга, модернизацију школа и здравствених установа као и изградњу недостајуће комуналне инфраструктуре. Наша анализа показала је да је то и могуће постићи: 1) смањењем и контролом расхода за субвенције, 2) бољом наплатом прихода и 3) преусмеравањем средстава опредељених за раст улагања у безбедносни сектор. *Прво*, консолидацијом локалних јавних предузећа ослободило би се око 0,5% БДП-а кроз смањење буџетских субвенција на локалу. Додатних 0,2% БДП-а држава би могла да уштеди укидањем државне помоћи Ресавици и контролом субвенција за стране инвеститоре.²³ *Друго*, скоро 0,3% БДП-а ослободило би се бољом наплатом изворних прихода (посебно пореза на имовину) и контролом остале текуће потрошње на локалу. *Треће*, увећана средства из капиталног буџета војске и полиције (око 0,5% БДП-а опредељено буџетом за 2019.) потребно је преусмерити у физичку инфраструктуру. У случају да држава одлучи да задржи улагања војске и полиције на високом нивоу, средства за то би, уместо на уштрб развоја физичке инфраструктуре, требало да обезбеди додатним уштедама на расходима (нпр. умањење других субвенција) или повећањем прихода (нпр. повећање пореских стопа, реформом Пореске управе и др).

²³ Смањење субвенција Ресавици потекло би од решавања статуса овог предузећа, док контрола субвенција за стране инвеститоре подразумева очување садашњег номиналног нивоа и у наредним годинама – што би водило опадању њиховог учешћа у БДП-у.

7. РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ: ДОСАДАШЊЕ ИСКУСТВО И БУДУЋИ ИЗАЗОВИ

7.1. Увођење платних разреда

Стална одлагања успостављања нових платних разреда показују да постоје велике мањкавости у овом процесу. Још од 2014. године увођење новог оквира за одређивање платних разреда представља важан (декларативни) циљ у области зарада у државном сектору. Након тога је, 2016. године, усвојен кровни (системски) закон, а онда је требало да се различитим секторским прописима (законима и уредбама) предвиде одредбе које нису одређене системским законом. Реч је, пре свега, о коефицијентима и основици који (када се помноже) одређују основну зараду за запослене којима се плате исплаћују из буџета. Испоставило се да овакав план има „конструкциону грешку“ – неодговарајући редослед корака и непринципијелност отворили су простор за парцијалне интересе, што је довело до тога да буџет не може да подржи све захтеве и, коначно, до новог одлагања примене платних разреда и неизвесних перспектива читавог процеса.

Без недвосмислене Владине подршке реформа не може бити успешна – важно је да се прихвати да не постоје повлашћени и заштићени запослени. Искуство показује да надлежна министарства (државне управе и финансија, пре свих) неће моћи да конципирају и спроведу одговарајућа решења уколико се на нивоу Владе не промени однос према платним разредима. Стиче се утисак да се Влада према овој реформи до сада односила као према нужном злу, а не као важном инструменту за трајно уређење јавног сектора. Могуће је да је то и због тога што платни разреди значе да се извршна власт одриче могућности дискреционог и субјективног повећања зарада по секторима.

Увођење платних разреда је један од најважнијих стратешких циљева у предстојећем периоду. Платни разреди треба да подрже изградњу компетентније и ефикасније државне управе. План Владе био је да се нови коефицијенти и основица одреде на нивоу који ће омогућити прилагођавање новом нивоу зарада већ у 2019. години. Аномалије у систему зарада у државном сектору су, међутим, толике да објективно вредновање послова и зарада захтева бар трогодишњи период прилагођавања. Испоставило се да је намера да се за једну годину оконча читав процес онемогућила успостављање објективних мерила за рад и објективне плате. Конкретно, када су предвиђени високи коефицијенти за просвету и након што је сектор безбедности остао изван обухвата, показало се су преостала средства за плате јавне управе (администрације, запослених у министарствима) изузетно мала и недовољна за функционисање овог важног система државне управе.

Планови за платне разреде свели су се на велике јавне службе, а изостављани су неки важни делови запослених. Фокус је био на попису радних места и одређивању коефицијената за просвету и здравство. Сектор безбедности (полиција и војска), функционери и делови правосуђа (судије и тужиоци) нису били део преговора и одређивања коефицијената, већ су третирани издвојено – као запослени чије ће зараде бити одређене на посебан начин. У таквим условима, немогуће је од осталих запослених у државном сектору очекивати да прихвате крупне промене у начину одређивања и висини зарада. Овакав тип реформе, наиме, по природи подразумева да не постоје изузеци и да се транспарентним и принципијелним односом запослени уверавају да се систем заиста уређује. Оправдања за различита изузећа не постоје. Као што показује искуство многих земаља, па и оних из

окружења, одговарајућим коефицијентом могуће је вредновати све послове из буџетског сектора. Тако послови из сектора безбедности који се не разликују у односу на упоредива послове из остатка државе (администрација и слично) треба да добију заједнички (исти) коефицијент. Посебни послови (са аспекта ризика и сложености) могу да се вреднују посебним, вишим коефицијентом. Дакле, специфичност неких послова у војсци и полицији не треба да буде изговор да сви запослени у сектору безбедности добију повлашћени третман – то није оправдано и распирује и очекивања у просвети, здравству, администрацији итд. Слично је с функционерима. Носиоци одговорности у законодавној, судској и извршној власти треба да буду вредновани у складу с одговорностима и компетенцијама које ови послове захтевају. До сада је избегавано да се предвиде виши коефицијенти за поменуте послове, уз наговештај да ће зараде за највећи број позиција остати на ниском нивоу.

У 2019. години пресудни су редослед и динамика мера. Прво, неопходно је одмах донети одлуку да се платни разреди прошире на све секторе, превасходно на сектор безбедности. Одлука би била одраз политичке воље да се платни разреди уреде на јединствен и принципијелан начин. Кључно је да се Влада одмах начелно одреди према овом изазову, јер ће бити потребно одређено време (први квартал године) за оперативне послове – попис послова и формирање каталога радних места у до сада необухваћеним секторима. Упоредо с тим, а најкасније до истека прве половине 2019. треба одредити коефицијенте, да би, на крају, у припреми буџета за 2020. године требало усвојити објективну основицу за обрачун зарада. Дакле, актуелно одлагање платних разреда даје додатно време (2019. годину), при чему треба избећи замку да се у првој половини године ништа не дешава и да се онда процес на неодговарајући начин прелама за два-три месеца при крају године.

Прво, потребно је одмах проширити обухват запослених на које се односе заједнички принципи формирања зарада. Уколико носиоци извршне и законодавне власти (Влада и Скупштина) сматрају да ће реформа платних разреда бити лакша без покретања питања њихових објективно ниских зарада, онда се може прихватити да се за њих одређивање коефицијената спроведе касније. Овакав приступ није принципијелан и оправдан, али се може прихватити уколико је то највећа препрека увођењу реда за све преостале послове. Реформа, међутим, не сме да заобиђе поменути сектор безбедности – радна места која су упоредива с радним местима у другим деловима државног сектора треба да добију исти коефицијент. Уз просвету, здравство, републичку и локалну администрацију добили бисмо готово потпуну покривеност система зарада платним разредима.

Друго, потребно је усвајање коефицијената за новоуведена радна места и поновно разматрање до сада предложених коефицијената. Уврштавање полиције и војске у јединствени каталог радних места значило би да се каталог прошири за специфична радна места из сектора безбедности. Понављамо, за генеричка радна места (упоредива широм државног сектора) није потребно уводити посебне нове позиције. Затим би ваљало преиспитати поједина решења која су до сада била предлагана – у једној од претходних анализа указали смо на то да је расподела коефицијената у начелу одговарајућа, уз чињеницу да се просвета изборила за прилично висок положај у хијерархији платних разреда и могућност да су нека генеричка занимања потцењена.²⁴ Да ли је могуће са

²⁴ О овоме смо више писали у анализи „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“, стр. 53.

синдикатима и запосленима преговарати о промени коефицијената? Сматрамо да јесте, и то из два разлога. Прво, показало се првобитна расподела није одговарајућа пошто је довела до потцењивања неких сектора (администрација) па се самим тим не треба држати досадашњих коефицијената као доброг оквира. Друго, досадашњи преговори су вођени уз свест о најављеној ниској основици, па су се синдикати заправо кроз високе коефицијенте више борили за већу укупну зараду него за релативни положај у платним разредима. То је имало за резултат позиционирање огромног броја запослених у највишим платним разредима. Пошто се сада у процес креће испочетка, ранију ниску основицу требало би занемарити (јер није одговарајућа за примену у пракси) и усмерити напоре на објективно одређивање релативног положаја запослених (тј. на коефицијент).

Треће, у буџетском процесу за 2020. основицу за одређивање зарада треба успоставити на нивоу минималне зараде. У плановима Министарства финансија за увођење платних разреда фигурирала је прениска основица, на нивоу од око 15.000 динара. У ранијим анализама проценили смо да је та основица исувише ниска.²⁵ Одређивање основице на нивоу минималне зараде (око 27.000 динара) решило би бар три проблема. Прво, омогућило би се неопходно проширење распона између највеће и минималне зараде. С ниском основицом, наиме, најнижи коефицијенти се не користе за обрачун зарада (јер одбацују зараду нижу од минималне) и практично немају никакву функцију. С основицом на нивоу минималне, и најнижи коефицијенти служе за одређивање зарада запослених у државном сектору чиме се фактички испуњава дух закона и намераваних распона између платних разреда. Друго, Влада би убудуће пажљивије увећавала минималну зараду јер би се њен трошак у много већој мери преваљивао на трошкове буџета, а не, као до сад, само на трошкове предузећа у приватном власништву. Треће, виша основица би релаксирала питање коефицијената (запослени би могли да израчунају да ће зарада моћи да се оствари множењем више основице и објективнијег, нижег коефицијента), па би се сада они могли успоставити на нивоу који заиста одражава компетенције и сложеност посла.

До нових зарада би се дошло у периоду од једне до три године. Након описаних, следећи корак био би да се у систем увуку (тј. да добију коефицијенте) и носиоци извршне, судске и законодавне власти (ако би се претходно донела одлука да они пропусте први круг прилагођавања). То би значило и проширивање распона коефицијената за одређивање зарада, пошто објективни нивои не могу бити достигнути у садашњем систему коефицијената. Коначно, закључно са 2021. годином сви запослени у државном сектору могли би да добијају плате које одговарају новом обрачуну. Наиме, објективно одређивање коефицијената и основице открило би да зараде за нека занимања (у здравству) знатније (и више од 30%) заостају за новим нивоом зарада и да због буџетског ограничења није могуће да их одмах достигну. У међувремену би највећа годишња повећања ишла управо за најпотцењенија радна места, а простор за то надпросечно повећање створио би се тиме што би стагнирале или би се тек мало увећавале плате које су већ сада изнад објективног нивоа.

Понављамо да је транспарентност читавог процеса веома важна. Да би јавност прихватила промене које произлазе из реформског процеса потребно је да буде упозната са новим нивоом зарада по радним местима у држави.²⁶ Тада би се уочило да сада постоје велика одступања од принципа „једнака зарада за једнак посао“ и да увођење платних

²⁵ Видети „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“, стр. 53-54 и „Оцена Предлога закона о буџету за 2019. годину“, стр. 52.

²⁶ У претходним анализама наводили смо и приказивали пример Словеније, која на посебном порталу објављује прилично дезагрегиране податке, у просвети чак до нивоа буџетског корисника.

разреда представља начин да се те нерационалности и нелогичности исправе. Зато би већ почетком 2019. године требало започети редовно објављивање поузданих података о броју запослених (стално и привремено запослених), масама основних зарада и додацима. Затим би се током године стварали услови да се прикажу и дезагрегиранији подаци – што би онда омогућило и сагледавање унутарсекторских разлика (на пример, разлике у зарадама и запослености између две установе културе, школе или било ког другог сектора државе). Овакав систем би, понављамо, открио мањкавости садашњег система и нагласио потребу да се променама у систему зарада у државном сектору приђе на принципијелан и организован начин.

7.2. Запосленост у државном сектору

Управљање запосленошћу у државном сектору Србије и даље се заснива на забрани запошљавања, иако је ову меру требало укинути још крајем 2015. године. Изменама Закона о буџетском систему из децембра 2013. године уведена је забрана запошљавања у јавном сектору. Овом мером прописана је забрана заснивања радног односа са новим лицима до краја 2015. године, а ограничени су и неки други видови ангажовања радника.²⁷ Буџетским корисницима је тиме укинута слобода запошљавања у складу са њиховим кадровским плановима, а ангажовање нових радника постало је могуће само уз дозволу посебног тела Владе (Комисије за давање сагласности за ново запошљавање). У оперативном смислу, уведена је рестриктивна стопа замене одлазећих радника, према којој буџетски корисник стиче услов да, уз дозволу Комисије, запосли једно ново лице тек након што пет радника напусти службу (правило 5:1).²⁸ Описана забрана запошљавања изнуђена је дотадашњим неконтролисаним растом броја запослених у свим државним системима, па су у периоду фискалне консолидације уведене мере које су биле линеарне (важиле су за све) и које је требало да буду ограниченог трајања. Да је реч о мери привременог карактера предвидела је Влада у својим (изворним) плановима – планирано је да се две године (колико је требало да траје забрана) искористе за завршетак функционалних анализа свих сегмената државног сектора. Те анализе откриле би који делови система имају мањак а који вишак запослених, чиме би се створила подлога за контролисано укидање привременог режима и увођење системског решења за управљање запосленошћу. Међутим, те анализе ни до данас нису завршене, па је забрана запошљавања продужавана из године у годину. Тако ће, према последњим законским изменама, остати на снази и до краја 2019, четврту годину заредом од првобитно планираног укидања.

Забрана запошљавања довела је до снажног смањења броја стално запослених, али је тај пад ублажен повећањем броја посредно ангажованих радника. Увођење забране запошљавања је одмах зауставило раст укупне запослености у државном сектору. Директна последица било је смањење броја стално запослених радника (на неодређено) и то за готово 36.000 људи у периоду 2014-2017. Тиме је укупна запосленост смањена за преко 7%, што је прилично велико смањење. Ипак, предуго ослањање на забрану запошљавања

²⁷ Конкретно, предвиђено је да „укупан број запослених на одређено време, због привремено повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима [...] и лица ангажованих по другим основима не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време“.

²⁸ Из ове одредбе изузети су буџетски корисници са бројем запослених мањим од 100 – њима је дозвољено да премаше поменути лимит од 10%, али да им укупан број посредно ангажованих не пређе 10 радника.

угрозило је кадровске капацитете широм државног сектора²⁹, јер су буџетски корисници били суочени с предугим, петогодишњим неселективним одливом кадрова. У пензију, наиме, неселективно одлазе непродуктивни радници али и квалификовани запослени чије одсуство није могло да буде надокнађено. Буџетски корисници су због тога пронашли начин да радну снагу барем делимично надоместе и то различитим облицима посредног ангажовања радника (који не подразумевају склапање сталног радног односа). Тако је, упоредо са падом стално запослених, број запослених на одређено у протекле четири године (2014-2017) порастао за скоро 10.000 људи, док је број радника по уговорима о привремено-повременим пословима увећан за преко 5.000 људи (Табела 5). Дакле, процењујемо да нето ефекат забране запошљавања на запосленост у државном сектору (када се у обзир узму сви облици радног односа) представља мањи број запослених за око 21.000 људи; то је резултат мањег броја на неодређено за 36.000 и већег броја запослених на одређено и привремено-повремено (за 15.000 људи укупно).

Табела 5: Број запослених у државном сектору Србије по годинама

	Децембар 2013.	Децембар 2014.	Децембар 2015.	Децембар 2016.	Децембар 2017.	Разлика 2014-2017
Стално запослени	465.038	454.069	447.038	434.250	429.175	-35.863
Запослени на одређено време	25.717	30.251	31.609	33.374	35.399	9.682
Запослени на привремено-повременим пословима и сл.	10.366	10.881	14.316	13.748	15.692	5.326
УКУПНО	501.121	495.201	492.963	481.372	480.266	-20.855

Извор: МДУЛС на основу ЦРОСО података

Највећи пад броја запослених десио се у здравству – готово половина од укупног смањења припада овом сектору. Посматрано по сегментима, највећи пад броја запослених у периоду 2014-2017. забележен је у здравству – за око 10.000 људи³⁰. То значи да половина смањења запослености у читавој општој држави у протекле четири године отпада на здравствени сектор. Друго највеће смањење, за 6.500 људи укупно, забележено је у сектору безбедности (Министарству унутрашњих послова и Министарству одбране). Следи просвета, где је број запослених опао за 1.500 људи, а потом локални ниво власти и Министарство финансија (одакле је отишло по 1.000 запослених). Поменути радници напустили су јавни сектор услед тзв. природног одлива (одласка у пензију) праћеног ниском стопом замене или самоиницијативно – услед бољих понуђених услова рада у иностранству или приватном сектору. Циљаних отпуштања готово да уопште није било, што је читав овај процес начинило стихијским и неконтролисаним.

Ефекти забране запошљавања временом јењавају и сада потпуно изостају – од почетка 2018. укупан број запослених је чак повећан. Према важећем Закону о раду, сваки послодавац у Србији има право на посредно ангажовање радника мимо сталног запослења, под посебним условима. Потребно је, наиме, да је ограничено трајање тог посла изазвано објективним разлозима (нпр. ванредним догађајем попут природне непогоде, сезонских послова, привременог повећања обима активности). Ова правила односе се и на институције јавног сектора. Буџетски корисници последњих година интензивно

²⁹ У више наврата смо указивали на мањкове по позицијама у важним државним системима, попут здравства, Пореске управе, инспекцијских служби и др.

³⁰ Медицинско особље смањено је за око 4.000 људи: јавни сектор је напустило 1.200 доктора медицине, 2.500 медицинских техничара а остало су фармацеути и друго стручно особље. Преосталих 6.000 смањења у здравству доминантно се догодило у домену техничке подршке и администрације.

запошљавају раднике ван радног односа (на одређено, привремено повремено) у мери која не може бити оправдана избијањем ванредних околности. Наиме, динамика укупне запослености показује да институције јавног сектора своје редовне активности све више измештају на посредно ангажовану радну снагу, која – иако по својој природи има привремени карактер – дугорочно остаје на овим пословима због забране заснивања новог радног односа. Тако је 2018. постала прва година у којој је укупан број запослених порастао – и то за 3.500. Прецизније, од децембра 2017. до септембра 2018. године број стално запослених смањен је за 3.300, али је истовремено у осетно већој мери порастао број радника на одређено (за 1.500) и на привремено-привременим пословима (за 5.300). Забрана запошљавања, дакле, више не даје резултате, а попуњавање радних места одвија се на лош начин – привременим уместо квалитетнијим сталним запослењем. То је један од основних разлога због ког је ову меру потребно што пре заменити одрживим механизмом управљања бројем запослених.

Укупан број запослених у државном сектору Србије није превисок, али проблем лошег распореда радника по ресорима и институцијама и даље није решен. Србија данас не само да нема превелик укупан број запослених, већ се налази испод просека земаља Централне и Источне Европе (чак и испод већине појединачних земаља, изузев Румуније и Бугарске). У државном сектору Србије ради мање од 7 запослених на 100 становника, док је просек у другим земљама готово 8 радника. Имајући то у виду, као и чињеницу да за очување достигнутих фискалних резултата неће бити неопходне нове уштеде од смањења броја радника, могло би да се помисли да Влада нема потребу да уопште спроводи реформу запослености. То, међутим, не би био добар закључак јер у систему запослених у државном сектору постоје структурне неравнотеже које привремене мере (у виду новог продужавања забране запошљавања) не могу да реше. Конкретно, у оквирима начелно одговарајућег укупног броја запослених постоји неадекватан распоред радне снаге по радним местима – неки ресори и институције у оквиру њих функционишу с мањком стручног кадра, док у другима и даље има вишкова. Просвета и здравство предњаче у смислу поменутих проблема, а будући да запошљавају више од половине укупног броја радника у државном сектору Србије, реформа запослености требало би да почне управо од њих.

У сектору просвете постоји мањак запослених с пуним фондом часова. Када се посматра укупан број запослених у сектору просвете, Србија је начелно на нивоу упоредивих земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ).³¹ Детаљније анализе ипак указују на то да је број запослених у просвети нешто мањи него што би требало да буде. Наиме, код нас постоји мањак наставника с пуним фондом часова јер неуобичајено велики део часова држе наставници с непуним радним временом.³² Другим речима, када би, као у другим земљама, часове држали искључиво или доминантно наставници с пуним фондом, тада би се видело да у нашем образовању ради нешто мањи број наставника него у земљама ЦИЕ.³³

³¹ Код нас је број наставника по ученику у предшколском и основном образовању на нивоу просека ЦИЕ, а у средњем образовању тек незнатно већи него у упоредивим земљама.

³² Удео наставника с непуним фондом часова у нашем образовном систему осетно је већи него у упоредивим земљама (чак два до три пута)

³³ Након корекције којом се укупан број запослених своди на еквивалент пуног радног времена (што је методолошки стандард за анализу запослености у образовању), број наставника у предшколском и основном образовању постаје мањи него у другим земљама, а ишчезава благи вишак у средњем образовању који се испрва могао уочити.

Број запослених у здравству такође је нешто мањи него у другим земљама. За запосленост у здравству непуно радно време нема већи значај (као што је случај са просветом). Додатно, ради се о области која је широко заступљена у бројним међународним статистикама, што нам је омогућило да нешто прецизније проценимо да ли је постојеће стање одговарајуће. Српски систем здравства поредили смо са земљама ЦИЕ, и то за три стандардизована показатеља: број лекара опште праксе, број лекара специјалиста и број медицинских сестара – све на 100.000 становника. За сваки од поменута три показатеља Србија заостаје за упоредивим земљама, премда то заостајање није толико изражено (мери се процентима). Међутим, уколико Србију упоредимо са развијеним земљама, уочавамо да се тај јаз продубљује. Емпиријске анализе показале су да развијеније земље имају релативно већу запосленост у систему здравства, те се и за Србију може очекивати да ће, паралелно са очекиваним привредним растом у наредним годинама, морати да појача кадровске капацитете здравства (тим пре што су демографска кретања и исходи здравства неповољни, па се очекује интензивније лечење грађана).

Потребно је направити заокрет у начину управљања бројем запослених у државном сектору. Фискални савет годинама (практично од свог оснивања 2011. године) у својим извештајима анализира систем запослености и зарада у државном сектору. Када је реч о зарадама, реформа платних разреда обећава се годинама а није спроведена (о чему је више речи било у претходном делу текста). Када је реч о броју запослених, покушавамо да уочимо недостатке и укажемо Влади на изазове који се тичу не само укупног броја запослених, него и њиховог распореда по секторима (и институцијама). Један од наших основних резултата је да проблем Србије није превелик број запослених, него њихова лоша дистрибуција по ресорима и институцијама – негде има мањкова, негде вишкова. Овај недостатак постојао је и пре увођења забране запошљавања, а предуго ослањање на ову меру још га је више продубило. Незаменљиву подлогу за креирање одговарајуће политике у овој области представљају стручне и дубинске анализе по секторима. Конкретно, за здравство је потребно видети у којој мери кадровска структура одговара демографским трендовима и здравственом стању становништва; да ли организација и распоред здравствених установа (клинички центри, домови здравља, апотеке) одговарају потребама државе и стратешким приоритетима. Слично, у просвети је потребно дефинисати оптималну мрежу школа, одговарајући наставни план и програм како би на најбољи могући начин одговорио на образовне потребе друштва у целини. Полазна основа за решавање ових изазова јесте окончање и објављивање функционалне анализе државног система Србије, које надлежне институције Србије раде са Светском банком. Међутим, и даље је велика непознаница да ли те анализе постоје, јер још увек нису објављене нити се било који њихов елемент види у стратешким плановима министарстава. Ако постоје, резултате ових анализа је потребно представити и одмах потом на њима засновати конкретне оперативне планове (чије би спровођење резултирало темељном рационализацијом читавог система). Ако, пак, не постоје, потребно је да се Влада определи за другачији приступ овим реформама. Наиме, уколико декларативна сарадња са међународним институцијама не даје жељене резултате, потребно је да ресорна министарства преузму одговорност за ове послове.

8. ОЦЕНА РЕФОРМИ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

У Фискалној стратегији, већ као по правилу, не наводе се конкретне мере за реформу јавних предузећа, иако су она наведена као један од највећих фискалних ризика. Наиме, Фискална стратегија већ уобичајено не предочава кључне мере за реформу пословања јавних предузећа које ће се спровести у периоду на који се стратегија односи, већ укратко наводи поједине већ предузете мере. Оваква пракса је неспорно лоша јер деградира Фискалну стратегију на *ex post* извештавање, уместо да то буде основни и најважнији стратешки документ економске политике Владе у предстојећем трогодишњем периоду. Од ретких будућих мера, наводи се једино да се планира трансформација ЕПС-а у акционарско друштво (ово је већ било познато и најављено ранијим документима с првобитним роком средина 2016. године), усвајање новог плана капиталних улагања за Србијагас, а за железничка предузећа неодређено је наведено да се очекује наставак спровођења плана реформи који се односи на период 2016–2020. године. Охрабрују, међутим, најаве о увођењу посебне стратегије 2019. године посвећене надгледању и праћењу пословања јавних и државних предузећа. Иако још увек није позната детаљна садржина тог документа, Фискални савет подржава напоре да се проблемима предузећа да већи значај и свакако ћемо пратити шта ће се дешавати на том плану. Овакав документ, међутим, никако не може бити изговор за то да се у овој Фискалној стратегији не прикажу детаљне реформске мере предузећа планиране за период 2019–2021. године.

У наставку дајемо нашу оцену процеса реформи у највећим јавним предузећима.

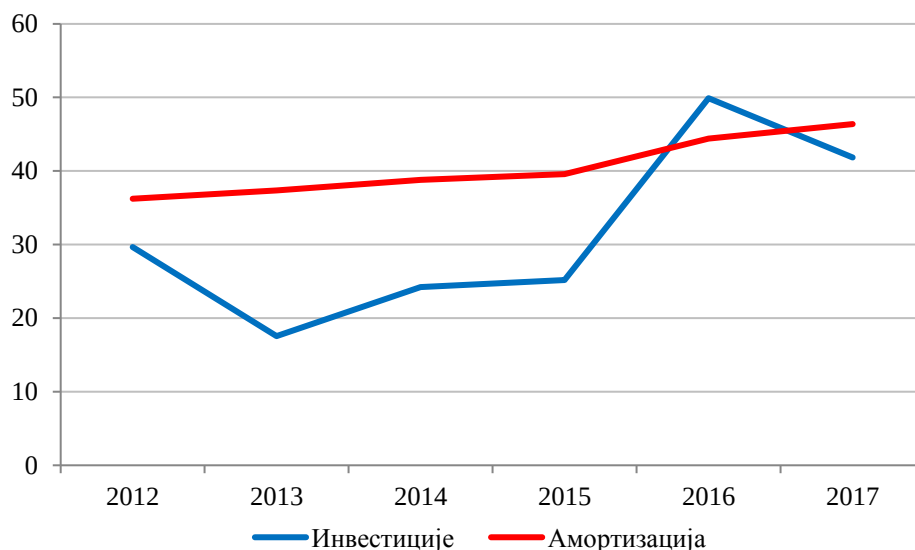
8.1. Електропривреда Србије

У ЕПС-у нема великог напретка, иако је свеобухватна реформа овог предузећа неопходна и Влада ју је препознала и укључила у аранжман са ММФ-ом још 2015. године. ЕПС и даље послује неуспешно, премда је предузеће у 2017. остварило мањи профит (који је добрим делом последица позитивних курсних разлика). Највећи проблеми који су оптерећивали пословање предузећа годинама углавном се не решавају, а до одређених побољшања у пословању ЕПС-а дошло је не због успешно спроведених реформи, већ због промене неких спољних околности (Железница је почела редовно да плаћа рачуне и друго). Највећи проблеми на расходној страни су превелики трошкови радне снаге (вишак запослених и превелике зараде) и превелики технички губици на мрежи који износе 13%, а требало би да се смање испод 10%. На приходној страни највећи проблем је недовољна наплата потраживања, мада је ситуација донекле побољшана зато што је успешно спроведена прва фаза реформи Железница довела до тога да ово предузеће редовно измирује своје обавезе према ЕПС-у, а релативно повољни тржишни услови (и приватизација у 2018. години), обезбедили су предуслове да и РТБ Бор плаћа рачуне за струју.³⁴ Уз ове проблеме у оквиру ЕПС послује већи број застарелих и нерентабилних целина које је потребно затворити (и смањити број запослених по овом основу), а предузеће

³⁴ По годишњим подацима о стопи наплате за привреду, она је у 2017. износила чак 98%, што представља њено побољшање за 5 п.п. у односу на 2016. годину. Међутим, годишњи подаци о стопи наплате нису релевантни јер они укључују и наплату потраживања насталих из ранијих година (у 2017. нпр РТБ Бор). Због тога, подаци о стопи наплате могу да се посматрају само у средњорочном периоду, тј. и поред релативно високог степена наплате у 2017, који је резултат делом и наплате старих дугова, проблем наплате по свему судећи још увек постоји.

је и даље релативно високо задужено са дугом који износи преко 1 млрд евра (мада је дуг стабилан у претходне три године). Сви ови проблеми утицали су на то да су инвестиције предузећа изузетно ниске – оне су систематски мање од амортизације (види Графикон 4) чиме се дугорочно смањују производни капацитети предузећа. Ниске инвестиције ЕПС-а, због величине овог предузећа, утичу на нижи привредни раст читаве земље, али могу имати још опаснију последицу – да недовољни електроенергетски капацитети буду кочница привредном расту кроз неколико година. На крају, лоше управљање ЕПС-ом довело је до повремених проблема у пословању овог предузећа уз велики пад у производњи који ја најизраженији био почетком 2017. године. Пад производње угља и електричне енергије из прве половине 2017. умањио је стопу привредног раста Србије у тој години за 0,2–0,3 п.п.

Графикон 4: Инвестиције и амортизација ЕПС-а у периоду 2012–2017. године у млрд динара



Извор: Финансијски извештаји ЕПС-а

Просечне зараде у овом предузећу наставиле су да се повећавају, иако је требало да се умање крајем 2014. и остану на приближно непромењеном нивоу у наредне три године. ЕПС је крајем 2014, као и сва друга јавна предузећа, био у обавези да умањи зараде за 10% у складу са Законом о привременом умањењу зарада у јавном сектору. Међутим, подаци о просечној нето заради преузети из званичних извештаја о пословању ЕПС-а и приказани у Табели 6 без икаквих корекција, директно показују да се то није догодило (ови извештаји су јавно доступни на сајту Агенције за привредне регистре, заједно са финансијским извештајима предузећа које ЕПС редовно доставља АПР-у). Наиме, као што је приказано у Табели 6, просечна месечна нето зарада у 2015. години није се смањила у односу на 2014. годину (чак се благо повећала), а у 2016. и 2017. додатно је расла за у просеку 2,5% годишње.³⁵ Овом приликом, међутим, истичемо да је на све ове привилегије које је ЕПС имао у погледу кретања зарада запослених у односу на друга јавна предузећа и

³⁵ Фискални савет је детаљније о кретању нето зарада у ЕПС-у писао у *Оцени Предлога Закона о буџету за 2019. годину* из новембра 2018. године

општу државу, на крају 2018. одобрена и исплата бонуса од 35.000 динара по запосленом на основу остварене добити предузећа у претходним годинама (која је и сама веома упитна).

Табела 6: Просечна месечна нето зарада у ЕПС-у у периоду 2013–2017. године

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Просечна месечна нето зарада	79,274	79,657	79,979	81,789	84,205
Приближна просечна нето зарада да се поштовала одлука Владе		79,657	≈72.500	≈73.000	≈73.000

Извор: Годишњи извештај о пословању ЕПС-а за године 2014, 2015, 2016. и 2017.

Број запослених у ЕПС-у се благо смањује, али стихијски, без систематизације. Број запослених у ЕПС-у има неколико обухвата, тако да се подаци о укупном броју запослених у предузећу који се јављају у извештајима предузећа и могу се чути у јавности често разликују. Најшири обухват броји и запослене на Косову и Метохији, којих има око 3.700, и са њима укупан број запослених у предузећу на крају 2017. износио је око 32.900. Без запослених на КиМ, у ЕПС-у је запослено 29.100 радника и то је други обухват и податак који се такође јавно објављује у извештајима ЕПС-а.³⁶ Трећа дефиниција укључује и запослене по основу уговора о привремено повременим пословима и другим уговорима, чији број варира и овај број се не може пронаћи у званичним извештајима предузећа. Процес смањења броја запослених,³⁷ без одговарајућих систематизација (чија се израда најављује годинама али се још није усвојила) доводи до стихијских и углавном неконтролисаних промена броја запослених. Радници (који испуњавају услов за пензију) добровољно се пријављују за одлазак из предузећа уз великодушне отпремнине (у просеку скоро 20.000 евра по запосленом). Пошто овај процес није контролисан, јер у пензију одлазе и потребни запослени као и запослени који су вишак – то доводи до потреба за новим запошљавањем, тако да се процес смањења броја запослених спроводи споро, неефикасно и нерационално (уз изузетно велике трошкове за предузеће). Од краја 2015. до краја 2017. године број запослених смањен са 31.800 на око 29.100. Међутим, број запослених се у овом периоду кретао на врло необичан начин. На пример, на крају 2017. из предузећа је уз великодушне стимулативне отпремнине отишло око 1.400 запослених, да би с друге стране исте године било примљено око 1.200 новозапослених. Овакав процес отвара бројна питања на које немамо јасне одговоре. На пример, зашто предузеће неселективно исплаћује толико велике отпремнине ако ће на упражњена радна места одмах доћи неко нови. Није јасно ни то како ЕПС утврђује да постоји потреба за новозапосленима када још увек није завршио нову систематизацију радних места. Подсећамо и на то да су званични документи Владе (Фискална стратегија) предвиђали крај 2015. као рок за утврђивање нове систематизације која ће бити направљена у договору са синдикатима.

Укупна маса трошкова за запослене у предузећу расте из године у годину због (неоснованог) повећања зарада запослених и неефикасног смањења броја запослених. Превелики трошкови зарада у овом предузећу одавно су идентификовани као један од највећих проблема у пословању ЕПС-а, јер су трошкови радне снаге убедљиво највећи појединачни расход предузећа. Иако је планираном реформом ЕПС-а требало да се ови трошкови умање умање у средњем року – подаци показују супротно. Тако је у периоду

³⁶ Извор за податке о броју запослених: *Извештај о пословању Групе ЕПС за 2017. годину*, АПР.

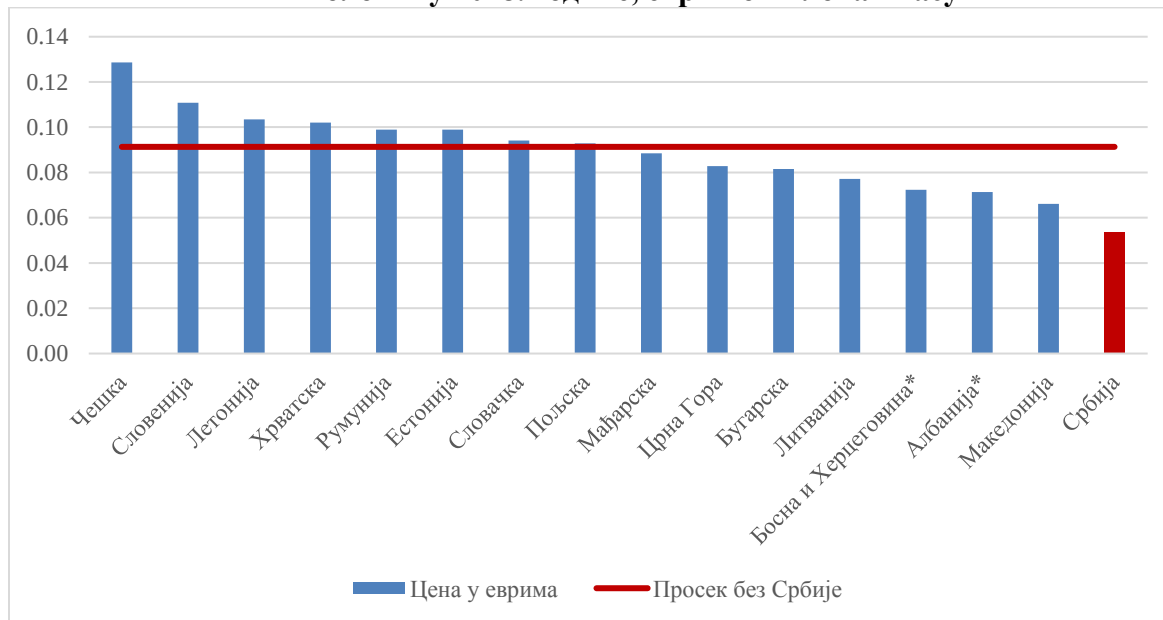
³⁷ И само предузеће признаје да има превелики укупни број запослених и планира њихово смањење у средњем року.

2014–2017. године маса зарада порасла за преко 8 млрд динара (преко 10%) и достигла 64 млрд динара (без отпремнина), што представља трећину укупних пословних расхода предузећа. Овим је предузеће дошло у парадоксалну ситуацију да је у претходне две године (2016–2017) платило укупно око 6,5 млрд динара отпремнина, како би смањило број запослених и тако смањило трошкове за запослене, а у исто време је дошло до раста трошкова зарада у 2017. у односу на 2016. годину (без отпремнина) за скоро 3 млрд динара.

Остале важне реформе у предузећу се не спроводе – нерентабилне електране се не затварају на одговарајући начин, губици на дистрибутивној мрежи су и даље превелики и друго. Планови за реформу ЕПС-а предвиђали су да се више нерентабилних електрана које послују у систему ЕПС-а затворе до краја 2017. године. Конкретно, у питању су ТЕ ТО Зрењанин, ТЕ ТО Сремска Митровица (осим постројења на биомасу) и Колубара А1 и А2. Међутим, тачан статус ових целина још увек није потпуно познат. Из ЕПС-а долазе уверења да су ове електране ван употребе, али се то не види на таргетираној промени (смањењу) броја запослених, које је требало да уследи као последица њиховог затварања. Такође, губици на дистрибутивној мрежи и даље су превисоки и нису се много смањили у односу на претходне године. У 2017. губици на мрежи су износили око 13%, што знали да су се у претходних неколико година смањили за свега 1 п.п. Губици на мрежи у Србији би због различите структуре потрошње морали да буду нешто већи од губитака у земљама ЕУ (где у просеку износе око 6%). Наиме, Србији има веће учешће потрошње домаћинства у укупној потрошњи електричне енергије у односу на друге европске земље, а мање учешће индустрије. Како су технички губици при преносу електричне енергије до домаћинства већи, очекивано је да они у Србији буду, због различите структуре потрошње, већи него у ЕУ. Међутим, овако велика разлика не може се објаснити само овим технолошким чиниоцима, а и само предузеће признаје да има превелике губитке. За решавање овог проблема потребне су инвестиције и рехабилитација застареле преносне мреже и других постројења, које ЕПС (као и све друге врсте потребних инвестиција) не спроводи у довољној мери (видети Графикон 4).

Цене електричне енергије су и даље ниже од економских (Србија има најниже цене електричне енергије за домаћинства у Европи). Споразумом са ММФ-ом најављена је могућа ревизија цена већ у овој години (2018), али је изостала, тако да није искључено да до овог повећања дође наредне године. У периоду од 2015. до 2017. године, цена струје се повећавала сваке године и 2018. ће бити прва година од почетка спровођења фискалне консолидације да не долази до раста ове цене. Србија, међутим, још увек има најнижу цену у Централној и Источној Европи, а податке о цени електричне енергије за домаћинства у ЦИЕ приказали смо у Графикону 5. Међутим, и поред тога што ови подаци указују да је цена електричне енергије у Србији (барем за домаћинства) објективно прениска – поставља се питање да ли је даље повећање цена оправдано, када се узме у обзир изостанак практично свих других реформи које је требало спровести. Са садашњим начином управљања предузећем, постоји велики ризик да би се евентуално повећање прихода ЕПС-а по основу повећања цена потрошило на бројне нерационалности уместо на неопходно повећање инвестиција.

Графикон 5: Цена електричне енергије за домаћинства у Србији и упоредивим земљама Централне и Источне Европе и региона (не укључујући порезе), подаци за половину 2018. године, еври по киловат-часу



Извор: Еуростат

*Подаци за крај 2017. године.

8.2. Железничка предузећа

Након успешног спровођења првог круга реформских мера, железничка предузећа би требало да се окрену стратешким проблемима у пословању. Железнице Србије пословале су изузетно лоше дуги низ година – и поред тога што су добијале велике субвенције (предузеће са највећим субвенцијама у земљи) правиле су губитке, нису плаћале све рачуне (нарочито струју), а држава је и отплаћивала неке њихове кредите. Међутим, како су јавне финансије земље до 2014. биле у све горем стању и Србија је ишла ка кризи јавног дуга, постало је јасно да ће огроман трошак који Железнице намећу буџету морати да се смањи или макар да се та средства преусмере на инвестиције. Зато је један од основних задатака фискалне консолидације започете крајем 2014. био и спровођење свеобухватне реформе овог предузећа, а предузете мере су већ донеле одређена побољшања. Железнице су подељене на засебна предузећа с различитим делатностима – Србија Воз за путнички превоз, Србија Карго за превоз робе и Инфраструктура Железница Србије за управљање железничком инфраструктурном мрежом.³⁸ Оваква подела одговара доброј међународној пракси и пракси земаља Европске уније, а и искуство је показало да независне целине с различитим делатностима доносе боље резултате у пословању железничких предузећа. Такође, направљен је видљив помак у решавању неких горућих проблема у Железницама. Укупан број запослених у свим железничким предузећима смањен је за више од трећине током 2016. и 2017. године, са 17.000 на око 11.000. Промењен је и основ за добијање субвенција из буџета, које више нису фиксни износ већ зависе од одређених мерљивих

³⁸ Постоји и четврто предузеће, Железнице Србије а.д. које је наследило сва дуговања некадашњих Железница, које броји око 100 запослених, али које би требало у догледно време да се угаси. Ово предузеће нема везе са обављањем основне делатности осталих предузећа.

критеријума – нпр. пређених километара, квалитета пруга итд. На крају, затворено је око 25% пруга (1.100 км од преко 4.000 км пруга) које су биле ван употребе дуже од деценије, а значајно је и то што железничка предузећа сада плаћају рачуне за утрошену струју и углавном редовно измирују друге обавезе. Железнице сада треба да се преусмере ка решавању стратешких проблема која ће им омогућити да пословање приближе одрживом, макар на онај начин на који послују железничка предузећа у упоредивим земљама ЦИЕ (нпр. у Румунији или Пољској). На првом месту, то захтева увођење професионалног менаџмента и унапређење квалитета пруга и возова (на чему раде предузеће Инфраструктура и МГСИ) што је основни предуслов да би услуге коју пружају железничка предузећа могле да буду на вишем нивоу.

За успешно пословање свих железничких предузећа кључно је побољшање квалитета железничке инфраструктуре, која је тренутно у веома лошем стању. Преко 90% пруга у Србији је једноколосечно (укључујући и главне железничке коридоре),³⁹ док је на више од половине мреже брзина возова мања од 60 км/ч (брзине од преко 100 км/ч могуће су на мање од 5% пруга). То врло негативно утиче на пријемчивост железничког саобраћаја за превоз путника и робе. Наиме, једноколосечне пруге онемогућавају истовремено двосмерно саобраћање возова, а њихово споро кретање чини овај вид саобраћаја неконкурентним у поређењу са друмским превозом. На пример, да би се возом из Београда стигло до Ниша (раздаљина око 240 км) потребно је пет до шест сати, што је чак два пута дуже у односу на аутомобилски саобраћај. Притом, упитна је и поузданост овог вида превоза пошто услед застарелости електротехничких постројења (просечна старост 45 година) и сигнално-сигурносних и телекомуникационих уређаја неретко долази и до непредвидивих прекида у раду,⁴⁰ што доводи до застоја у саобраћају и додатно продужава ионако предуго време путовања. Посебан проблем је то што чак две трећине свих пруга у Србији није електрификовано, укључујући ту и трасу Ниш–Димитровград (део железничког Коридора 10), због чега се за погон возова користе фосилна горива. За развој железничког саобраћаја у Србији и успешније пословање железничких предузећа пресудно је унапређење тренутно лошег стања железничке инфраструктуре, јер то је темељ на ком се може градити ефикаснија и поузданија услуга у овој области. У последњих неколико година дошло је до повећања улагања у железничку инфраструктуру – реконструисане су поједине деонице на железничком Коридору 10, као и на прузи Београд–Бар, започета је изградња брзе пруге Београд–Будимпешта и друго. Само у 2018. години процењујемо да би инвестиције у изградњу и рехабилитацију пруга могла да изнесу преко 200 млн евра⁴¹ - међутим, то још увек није довољно. Неопходан је још интензивнији раст инвестиција предузећа Инфраструктура, у сарадњи с МГСИ, како би се стање железничке инфраструктуре довољно поправило да би железнички саобраћај постао конкурентан у односу на друге видове транспорта.

³⁹ Од око 3.700 километара пруга којима управља предузеће Инфраструктура, преко 3.400 км је једноколосечно док постоји мање од 300 километара пруга са два колосека.

⁴⁰ Извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности из програма пословања „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. за 2018. годину за период од 01.01.2018 године до 30.06.2018. године.

⁴¹ Напомињемо да се готово у потпуности ове инвестиције финансирају из републичког буџета (из кредита, сопствених буџетских средстава и преко субвенција које се исплаћују самим железницама). Тек мањи део улагања финансира из сопствених средстава Железница (из накнаде за коришћење инфраструктуре) или задуживања самог предузећа.

Карго тренутно послује профитабилно, али је за даље побољшање пословања у будућности важно довести професионални менаџмент. Једина целина из групе железничких предузећа која тренутно остварује профит и која може да послује одрживо без субвенција јесте предузеће за превоз робе. Ово предузеће не добија субвенције од како је основано. Међутим, неки незванични подаци показују да је удео робног транспорта који обавља Карго опао у последњих годину дана, са отварањем тржишта и доласком нових, приватних превозника. Због тога је веома важно да се предузеће у најкраћем року окрене мерама које би могле побољшати њихово пословање – анализи купаца, потребним улагањима у нову опрему, организационим питањима и друго. Започето (и најављено) улагање државе у железничку инфраструктуру неспорно ће се одразити на пословање Карга, због чега би ово предузеће већ сада морало да стратешки размишља о свом даљем развоју. Наиме, побољшање квалитета и ефикасности железничког транспорта (већа брзина и поузданост) које се очекује по завршетку покренутог инвестиционог циклуса повећаће атрактивност железничког транспорта робе за привреду, што би Карго морао спремно да прихвати са својим (повећаним) капацитетима. Из истог разлога предузеће би требало да се припреми за још оштрију тржишну утакмицу, будући да ће унапређење квалитета железничке инфраструктуре извесно подстаћи оштрију конкуренцију у овој транспортној грани.

За путнички саобраћај важно је да се већ сад крене са мерама за побољшање наплате и унапређење ценовне политике. Поред већ изнетих проблема који се односе на цео железнички систем, предузеће за превоз путника има изражен проблем и са приходима. Наиме, од свих железничких предузећа, Србија Воз има најмање приходе – око 4 млрд динара укупно, од чега само половина потиче од основне услуге превоза путника, док је друга половина заправо субвенција из буџета Републике. Након смањења расхода предузећа, првенствено кроз смањење броја запослених, Србија Воз би сада требало да предузме одговарајуће мере за повећање пословних прихода. Велики део прихода Србија Воза потиче заправо из система Бео Воза који саобраћа по Београду. Наиме, за функционисање две линије Град Београд паушално исплаћује Бео Возу око 700 млн динара годишње, пошто је Бео Воз интегрисан у систем београдског градског превоза и грађани могу да користе ове возове са стандардном бус плус картицом. Кључни изазов с којим се ово предузеће суочава јесте унапређење система за наплату карата, а једно од могућих решења јесте увођење граничника који омогућавају улазак на станицу једино уз претходно валидирање карте. Још је План реформи из 2015. године идентификовао да постоје линије на којима се званично годишње превезе свега неколико путника што готово сигурно није тачно, већ представља још једну индикацију катастрофалног степена наплате прихода.

8.3. Србијагас

Србија гас послује позитивно у претходне три године, али још нису обезбеђени сви услови да одрживо пословање предузећа у дугом року. Последњи доступни финансијски извештаји Србијагаса за 2017. годину показују да је ово предузеће остварило релативно велики профит од 16,7 млрд динара, који је вишеструко већи од профита из 2016. године (2 млрд динара).⁴² Међутим, када се детаљније погледа структура добити Србијагаса види се да скоро 10 млрд динара потиче из позитивних курсних разлика и позитивних ефеката валутне клаузуле – дакле ставки које се не односе на суштинске пословне

⁴² Прелиминарни подаци показују да ће у 2018. предузеће такође забележити профит.

активности. Оно што је најважније истаћи је то да пословање Србијагаса и даље пресудно зависи од светске цене енергената, тј. да би евентуални раст светских цена гаса ово предузеће поново ставио у неодрживу позицију. У „лошим“ временима, када су светске цене гаса биле високе – што је конкретно трајало до 2014. године – Србијагас је био најнеуспешније предузеће у држави, са губицима које је држава покривала са око 200 млн евра годишње. У „добрим“ временима, када су светске цене гаса веома ниске (период од 2015. године), предузеће генерише одређени профит, али тај профит и поред одређених осцилација по годинама, не прелази 50-100 млн евра. Чак и овако једноставни индиктори указују на два закључка: 1) да пословање Србијагаса превише зависи од начелно непредвидивих светских цена гаса; и 2) да су губици Србијагаса били осетно већи у неповољним тржишним околностима, од добити која се остварује у повољним околностима (када поједини дужници враћају свој заостали дуг Србијагасу из „лоших“ времена). Ово последње указује да Србијагас и поред привремене добити и даље нема дугорочно одржив модел пословања.

Два кључна чиниоца која дефинишу пословни резултат Србијагаса јесу цене и наплата. Када је светска цена гаса била висока (до 2014. године), Србијагас је остваривао губитке по више основа. Због популистичких политика одржавања ниске цена гаса за јавно снабдевање, било је периода у којима је предузеће испоручивало гас по нижим ценама него што је била набавна цена гаса, што је био канал генерисања губитака. Слично томе, велики број градских топлана којима је Србијагас испоручивао енергенте одржавале су у том периоду неекономску цену грејања па због свог неуспешног пословања нису могле да плаћају испоручени гас. На крају, предузећа, међу којима је највише било државних неприватизованих (Азотара, Петрохемија, МСК, Железара Смедерево и други), пословала су са великим губицима и нису измиривале своје обавезе за гас. Као што смо већ истакли, неуспешно пословање Србијагаса преокреће се од 2015. године са наглим падом светских цена гаса – финалне цене по којима предузеће продаје гас постале су исплативе, а наплата је снажно побољшана. Највеће побољшање наплате десило се код градских топлана, које су задржале (негде чак и повећале) цену грејања, али су им трошкови набавке енергената снажно пали. Због тога су топлане биле у могућности не само да почну редовно да плаћају, већ и да враћају старе дугове. Поједина предузећа губиташи (Петрохемија, делом и МСК), имале су боље тржишне услове за пословање, пошто је цена њихових импута (гас, нафтни деривати) нагло смањена, а тржишна цена њихових финална производа се није мењала. У таквим тржишним околностима и ова предузећа су редовније плаћала своје рачуне за гас. Уз све то, нека од предузећа највећих дужника (Железара Смедерево, Галеника) решиле су свој статус приватизацијом и садс приватни власници редовно плаћају своје обавезе. На крају, поједина предузећа (Азотара), која нису могла да послују успешно чак ни у изузетно повољним тржишним околностима, какве ће се тешко ускоро поновити, морала су да оду у стечај.

Евентуално снажније повећање светских цена гаса поново би отворило проблеме у пословању Србијагаса – мора се решити судбина Петрохемије, МСК и ДП Нови Сад Гаса. Неки од највећих проблема који су негативно утицали на пословање Србијагаса у прошлости јесу решени – приватизована је Железара Смедерево, Галеника, Азотара је отишла у стечај и друго – али у одређеном броју случајева повољне тржишне околности које трају од 2015. нису искоришћене. Поједина велика предузећа у државном власништву која су историјски била губиташи и међу највећим дужницима Србијагаса – Петрохемија и МСК – нису приватизована и поред бројних најава да ће се то десити. Уколико би сада

дошло до осетнијег повећања цене гаса, ова предузећа поново не би била у стању да плаћају своје обавезе. Уз то нејасна је судбина, па и тренутни статус, предузећа ДП Нови Сад Гас, које и даље не плаћа гас. Узимајући све у обзир, закључујемо да би у случају новог повећања цена гаса на светском тржишту Србијагас опет имао губитке, који сигурно не би били толико велики као у периоду пре 2015. године (неки проблеми у међувремену трајно су решени), али предузеће готово извесно не би могло да послује позитивно. Цене енергената и даље су веома ниске и још није касно да се поново покуша приватизација Петрохемије и МСК. Уколико се у томе не успе пре новог поскупљења гаса (које ће кад тад морати да се деси), ова предузећа би морала да оду у стечај.

Цене гаса за домаћинства потребно је доследно усклађивати према гасној формули. Цене гаса за домаћинства у Србији сада су, по свему судећи, на одговарајућем нивоу и тренутно нема потребе за њиховом корекцијом. Наиме, светске цене гаса су након привременог, релативно снажног, узлета средином 2018, поново у паду. Оно што, међутим, забрињава је то да је изостала реакција надлежних институција када је средином године долазило до повећања цена гаса – у јавности је чак најављивано да се цене гаса неће мењати иако су тржишта кретања средином године указивала да је то неопходно. Овакве популистичке политике имају своју велику цену – дугове и губитке Србијагаса од преко милијарду евра већ једном су платили порески обвезници из буџета. Тачно је да највећи део губитака и уопште резултата пословања Србијагаса зависи од решавања судбине великих предузећа неплатиша, али прављење додатних губитака евентуалним поновним одржавањем неекономске финалне цене гаса је тешко разумљива грешка коју не би требало понављати.

9. НАПРЕДАК И ПРЕОСТАЛИ ИЗАЗОВИ У ПРОЦЕСУ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Процес приватизације је у 2018. убрзан, а посебно је важно што је одређен статус неколико највећих претњи по буџет Србије. Имајући у виду колико приватизација у Србији траје, свако ново одлагање завршетка овог процеса може се оценити као неуспех. Тако, и након тридесетак година овог процеса, на крају 2018. године у групи предвиђеној за приватизацију остаје око 90 предузећа са око 30.000 запослених.⁴³ Неколико резултата из 2018. године ипак побољшава општу суморну слику: *прво*, процес је „откочен“ – укупан број запослених у предузећима за приватизацију смањен је за више од 15.000, а приватизована су или препуштена стечају нека велика предузећа (РТБ Бор, ПКБ, Азотара); *друго*, направљени су темељи да се у следећих неколико месеци промени власништво у још неколико значајних предузећа (Икарбус, Тигар, Ласта, ФАМ); *треће*, постоје околности које онемогућавају окончање приватизације, пошто је немогуће било наћи новог власника било покренути стечајни поступак (предузећа на Косову и Метохији);⁴⁴ *четврто*, укупан број предузећа у портфолију за приватизацију увећавају многа мала предузећа (и погоршавају ширу слику), с малим потенцијалним негативним ефектом за јавне финансије, па је важно и убудуће одређивати статус великих предузећа.

Фискални савет је у претходних неколико година указивао на предузећа која представљају ризик за јавне финансије и сада се та листа преполовила; најизазовнији задаци остају Ресавица, Петрохемија и МСК. Први талас стечајева захватио је некадашње гиганте (ИМТ, ИМР, 14. Октобар, Фабрика вагона Краљево, Прва петолетка), да би у наредне две године био одређен статус само два већа предузећа (приватизације Железаре у 2016. и Галенике у 2017. години). У 2018. години приватизовани су РТБ Бор и ПКБ, док је Азотара препуштена стечају. У међувремену је и ФАП остао само са десетак запослених (за ремонт војних камиона). Тако се умањила листа предузећа која су, услед своје величине и потенцијалних негативних ефеката за јавне финансије и привредни амбијент, већ годинама у фокусу наше анализе. На њој остају: Ресавица, Петрохемија, МСК, Икарбус, Ласта, Симпо, Јумко, Тигар, Трајал. У наведеној групи предузећа запослена је готово половина укупног броја радника у неприватизованим предузећима. Добре изгледе да се приватизује у 2019. години има Икарбус, могуће и Тигар и Ласта (у супротном стечај остаје као опција), Јумко и Трајал се одржавају у животу захваљујући наменској индустрији, док се решења не назире за Ресавицу, Петрохемију, МСК, па ни Симпо. У наставку дајемо преглед резултата и изазова у овој области.

РТБ Бор и ПКБ добијају нове власнике, па се ризици пословања ових предузећа пребацују са државе на приватне инвеститоре. Кинески инвеститор преузео је 63% власништва над РТБ-ом Бор, а инвеститор из УАЕ стопостотно власништво над ПКБ-ом. Ово су важне и позитивне промене с обзиром на величину и значај ових предузећа, као и досадашње и могуће будуће последице њиховог пословања по јавне финансије. Фискални савет је од 2012. године, тј. од првог извештаја о државним предузећима, указивао на неопходност промене начина пословања РТБ-а Бор и ПКБ-а, што је једино било могуће приватизацијом или стечајем. Приватизација ће омогућити да се наплати и део државних

⁴³ На крају 2018. број предузећа предвиђених за приватизацију је у односу на претходну годину смањен са око 150 на 90, а број запослених у њима са око 45-50.000 на око 30.000.

⁴⁴ У портфолију за приватизацију налази се и 12 предузећа са КиМ са око 5.600 запослених (80% запослених отпада на два предузећа – ЕПС Површински копови и Трепчу) и овде је приватизација повезана с Бриселским споразумом.

потраживања, као и да се Фонд за развој ослободи обавезе финансирања пословања (у случају ПКБ-а). У наставку наводимо кратак преглед, из чега произлази оцена да је веома важно што је коначно промењена власничка структура у поменутим предузећима.

- **РТБ Бор** је предузеће чији је дуг нарастао на преко милијарду евра, годинама није плаћало порезе, струју, услуге железничког превоза, енергенте, пословало је као предузеће заштићено од поверилаца (захваљујући статусу „у реструктурирању“), држава је плаћала гарантоване кредите, да би УППР из 2016. практично обрисао највећи део дугова према држави и репрограмирао дугове према приватним повериоцима – чиме је омогућено да предузеће зрело за стечај настави да послује. Историјски гледано, РТБ Бор је и са највишом ценом бакра пословао неуспешно. Остварио је позитивне пословне резултате тек у 2017. (пословни и нето добитак од готово 5 млрд динара), а све до ове године бележио је велики губитак. Међутим, треба имати у виду да је и у 2017. РТБ Бор добио средства од Фонда за развој, чак 2 млрд динара. Потребне за инвестицијама у РТБ-у Бор мере се стотинама милиона долара (делом и због потенцијалних еколошких проблема и неадекватних јаловишта), а у међувремену, након усвајања УППР-а, нису спроведене ни основне промене, као што су промена менаџмента и смањење броја запослених, што је планом реорганизације било предвиђено.
- **ПКБ**, још једно предузеће које је уживало заштиту од поверилаца, послује са нето и пословним губитком (између 1 и 2 милијарде динара у последњих неколико година), великим и растућим обавезама и кредитима. Све време добија непосредну и посредну помоћ државе: није успевало да плати потрошену струју (прираст дуга само у првих десет месеци 2018. године од 120 милиона, укупни дуг нарастао преко 600 млн динара), уз кредите Фонда за развој (500 млн динара у 2016. и 400 млн динара у 2017). Један тендер за продају је пропао (2016. године), а у међувремену је предузеће продавало земљиште како би плаћало бар неке обавезе.

У 2018. години Азотара је коначно препуштена стечају. Ово решење било је неминовно, а требало га је спровести и раније, с обзиром на то да предузеће није имало перспективу и негативно је утицало на пословање Србијагаса, а посредно и на јавне финансије Србије. Није плаћало обавезе, па је тако, након дуга за гас од 19 млрд динара, Србијагас 2015. године постао већински власник Азотаре. Тиме проблеми нису решени и Азотара је наставила да сваке године дугује 2-3 млрд динара за гас. Укупни акумулирани губитак достигао је износ већи од 43 милијарде динара, предузеће је презадужено (с обавезама двоструко већим од имовине), често је, услед хаварија, морало да обуставља производњу, инвестиције су биле изузетно ниске (готово три пута мање у односу на износ амортизације), потребна средства за нову опрему изузетно велика (неколико стотина милиона евра), а представљало је и велики ризик по животну средину.

Расту изгледи за приватизацију неколико важних предузећа: Икарбуса, Тигра, Ласте и ФАМ-а. Наведена предузећа углавном послују с пословним и нето губитком, налазе се у стечајном поступку (у његовој „мекој“ варијанти: унапред припремљеном процесу реорганизације), пословање заснивају на финансијској подршци државе. Важно је и да предузећа послују у делатностима у којима постоји конкуренција и да нема разлога за државно власништво у њима. За два предузећа (Икарбус и ФАМ) по свој прилици улази се у завршну фазу приватизације из УППР-а. Кинески инвеститор преузима дуговања Икарбуса, а амерички ФАМ-а, па би, након конверзије у капитал, они постали већински власници ових предузећа, са укупно око 400 запослених. За друга два (већа) предузећа (са

готово 3.000 запослених) исход је неизвеснији: наговештено је интересовање немачког инвеститора за Тигар, док се за Ласту очекује да буде атрактивна инвеститорима захваљујући вишегодишњем уговору о превозу закљученим с градом Београдом. Уколико би јавни позиви за приватизацију у 2019. годину били неуспешни, остаје да се до новог власника дође продајом имовине из стечаја.

Нема помака у решавању статуса три важна и велика предузећа: Ресавице, Петрохемије и МСК. Највеће текуће трошкове и највећи ризик буџету Србије намећу три предузећа: Ресавица, Петрохемија и МСК. Ресавица се непосредно финансира из републичког буџета (годишња субвенција од око 5 млрд динара, огромна а довољна само за зараде запослених), док су два предузећа из петрохемијског комплекса текуће ликвидна и плаћају своје обавезе, али немају дугорочнију перспективу.

- **Ресавица** и даље остаје огроман проблем, а, сем добровољног одласка око 350 запослених (остало готово 4.000 запослених), ни у 2018. није направљен помак ка његовом решавању. Иако се у буџету годинама предвиђа 600 милиона динара за почетак фазног затварања неперспективних рудника, ови расходи нису реализовани и у процес затварања се још није ушло. Годишње (већ стандардне) субвенције од 4,5 млрд динара, предвиђене и за 2019., користе се за плате радника (трошак по раднику од преко 10 хиљада евра). Редовни приходи предузећа двоструко су нижи од износа субвенција, а, и поред тога, само у 2017., остварен је нето губитак од близу 2,5 млрд динара (преко 22 млрд акумулираног губитка), што све указује да је пословање неодрживо. Према последњим информацијама, коначно је конкретизован план затварања појединих рудника (у сарадњи са Светском банком), па остаје да се види да ли ће се он у 2019. и спровести.
- У 2018. пропуштена је прилика да се приватизује **Петрохемија**, која припада групи стратешких предузећа, иако је за то био повољан моменат имајући у виду да је је Петрохемија у ову годину ушла с нето добитком из 2017. од око 40 млрд динара (при чему треба имати у виду да је већина овог резултата последица отписа дугова по основу УППР-а, а да пословни добитак износи 5 млрд, што је реалнији одраз успешности пословања). Међутим, ово је остварено уз изузетно повољна кретања цена инпута и финалних производа и када се овај тренд преокрене предузеће ће поново ући у фазу пословања с губицима. Поред тога што је пословање зависно од цена енергената, потребне су инвестиције од око 200 милиона евра за изградњу нове фабрике пропиlena како би се обезбедило дугорочније ефикасно пословање. И због тога би било важно да се Петрохемија приватизује.
- **МСК** је пример прекида започетог процеса повлачења државе из неуспешних државних предузећа. Пословање предузећа је обустављено 2011. године услед пада тражње и ниских цена финалних производа, а обновљено 2015. уз субвенцију Фонда за развој од око 600 милиона динара. Помак у резултатима видљив је у 2017., пошто су они бољи него ранијих година, али и даље нису позитивни (нето губитак од близу 600 милиона динара). И у овом случају би било најбоље пронаћи новог приватног власника или стратешког партнера, при чему треба имати у виду да су већ два јавна позива за прикупљање понуда за МСК пропала (иако је почетна цена била постављена на 50% процењене вредности капитала).

Нови Сад - Гас и даље не плаћа преузети гас. У 2018. још око милијарду динара добијеног гаса од Србијагаса предузеће Нови Сад – Гас није платило. Реч је о предузећу које дистрибуира гас на територији Новог Сада, тај гас наплаћује а из нејасних разлога не плаћа Србијагасу. Дуг за гас је, након још једне године, достигао 100 млн евра. На несхватљиве и неприхватљиве односе између овог предузећа, Србијагаса и државе (на централном и локалном нивоу) указали смо пре више од годину дана,⁴⁵ иако су проблеми били познати и раније. Ново је то што је у међувремену решен спор око власништва над инфраструктуром и што је утврђено да је држава стопостотни власник предузећа. Тиме су се стекли и формални услови да се у овом предузећу изврше корените промене и да оно плаћа обавезе.

Јумко и Трајал раде за наменску индустрију, али су им резултати и даље лоши. У претходним извештајима указали смо на то да се Јумко и Трајал у претходне две-три године одржавају у животу захваљујући испорукама за војску и средствима из Фонда за развој (100-200 млн динара годишње). Оба предузећа су и у 2017. години (последња година за коју су расположиви финансијски извештаји) пословала с губитком, а настављају и да не плаћају струју. Зато изненађује да се у јавности помињу као успешна предузећа, па и да се пословање проширује (Јумко је отворио нови погон), уместо да се предузећа (укупно око 1.700 запослених) реструктурирају (уз смањење броја запослених), подвргну чврстом буџетском ограничењу (плаћању обавеза другим предузећима и јавних прихода) и препусте приватизацији или стечају. Није оправдано не реформисати и проглашавати стратешким (неуспешна) предузећа која производе униформе и гас маске за војску – производе за које се могу наћи супститути на тржишту.

Ни у Симпу се не дешавају промене, из нејасних разлога. Предузеће је и у 2017. години пословало с губитком, а једина промена је што је тај губитак вишеструко увећан, са око милијарду динара у претходним годинама на готово 8 млрд динара у 2017. години. Фонд за развој и даље помаже ово предузеће (укупно чак милијарду динара у 2017. и 2018. години). Није познато шта се дешава с најављеним издавањем поп-соге делатности, нити да ли се припремају приватизација или стечај.

⁴⁵ Видети више у анализи „Фискална кретања у 2017. години и препоруке за 2018. годину“, стр. 68.

10. ПРОБЛЕМИ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

За решавање великих проблема у буџетима локалних самоуправа потребан је системски уместо досадашњег ад-хок приступа Владе. За разлику од Републике која је успешно спроведеном фискалном консолидацијом трајно стабилизовала свој буџет, на локалном нивоу власти највећи структурни проблеми јавних финансија још увек нису решени. Спорадична побољшање у претходним годинама односе се на смањење јавног дуга и неизмирених обавеза (доцње), али буџети на локалу и даље имају изузетно велике проблеме – превише средстава се одваја за субвенције неуспешним и неререформисаним локалним јавним предузећима, недовољно се инвестира у комуналну инфраструктуру, неефикасно се наплаћују изворни приходи (пре свега порез на имовину), буџетски процес је лош и некредитбилан, поједине локалне самоуправе имају неодрживе буџете и друго. Неуређене јавне финансије општина и градова за последицу имају изузетно низак квалитет важних услуга које би локална самоуправа требало да пружа грађанима. Тако на пример у 50% градских водовода вода за пиће није исправна, капацитети предшколских установа нису довољни, лош је систем јавног градског превоза и слично. Влада на све ове проблеме није реаговала на систематски начин, већ је произвољним повећањима трансфера из буџетске резерве помагала појединим општинама и градовима без јасних и објективних критеријума. Тако је у претходне три године из буџетске резерве појединим локалним самоуправама одобрено укупно око 100 млн евра помоћи из републичког буџета, а тај износ ће се вероватно додатно повећати у последњим данима 2018. године. Уместо оваквог ад-хок приступа Владе, који проблеме само привремено прикрива и не може да доведе до трајног оздрављења јавних финансија на локалу, потребно је системско и одрживо решавање њихових највећих проблема – унапређење наплате изворних прихода, реформа локалних јавних предузећа и друго. Овакве проблеме локалне самоуправе годинама нису биле у стању да самостално реше, па је потребна активнија улога државе у њиховом решавању (увођење механизма – јасних правила и контроле спровођења, техничка и стручна помоћ за решавање највећих појединачних проблема, попут система јавног превоза у Београду, израда инвестиционе документације и друго).

Прецизни подаци о износу неизмирених обавеза (доцњи) општина и градова и даље не постоје, што онемогућава системско решавање овог проблема. Дугогодишње неодговорно понашање локалних власти довело је до гомилања доцњи у извршавању обавеза и урушавању кредитбилитета буџетског процеса на локалу. Наиме, неконтролисано преузимање обавеза (за робу и услуге), прекомерно повећање броја запослених и њихових зарада, водило је порасту трошкова који није био у складу са кретањем буџетских прихода. Последице, како ЈЛС нису могле да самостално и благовремено измирују све обавезе, као општа пракса усталила се обустава плаћања јавним републичким (нпр. ЕПС, Србијасна) и локалним комуналним предузећима (за услуге грејања, одношења смећа, водоснабдевања и сл). Поред тога, градови и општине каснили су са измиривањем обавеза према својим буџетским корисницима (предшколским установама, основним и средњим школама), што је проблем само увећавало. Према смо на гомилање обавеза у систему ЈЛС указали још 2014. године⁴⁶ и даље није успостављена јавно доступна евиденција доцњи, па стога размере и величину овог проблема није могуће прецизно утврдити. Анализа највећих локалних самоуправа (Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац) указује на то да у овим градовима

⁴⁶ Извештај Фискалног савета „Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке“ из децембра 2014. године.

долази до побољшања – Београд и Нови Сад редовно измирују своје обавезе, у Нишу се доцње смањују а Крагујевац је у потпуности репрограмирао износ старих обавеза и не креира нове доцње. Међутим, поуздани подаци о пренетим обавезама осталих општина и градова не постоје, па није могуће дати потпуну оцену о износима и кретању доцњи у читавом систему локалне самоуправе.

Лоше планирање и извршавање буџета на локалу и даље је широко распрострањено. У већини локалних самоуправа постоје системске разлике између планираних и остварених прихода и расхода. Када је реч о приходима у 2017. години били су наплаћени у износу који је преко 10% мањи од планираног (прикупљено 274 млрд динара⁴⁷ насупрот планираних 313 млрд). Уколико пак, из анализе искључимо буџете Београда и Новог Сада (који у начелу добро планирају буџетске приходе) степен реализације пада на мање од 80%. Ситуација није ништа боља ни када је реч о расходима, који су у 2017. такође били за петину мањи од планираних (извршено 270 млрд а буџетирано 335 млрд). Посматрајући буџете појединачних локалних самоуправа уочавамо да је проблем лошег планирања широко распрострањен – више од половине ЈЛС бележи извршење буџета које је ниже од 80%. А постоје и општине које извршавају свега 50-60% планираног буџета (нпр. Инђија и Зајечар). Уочено одступање планова и њихове реализације делимично је последица недовољних капацитета локала да наплаћује приходе у својој надлежности, као и да објективно планира и ефикасно реализују инвестиционе пројекте. Веродостојност буџетског процеса додатно је урушена постојањем доцњи. Наиме, планови расхода садрже и дугове из ранијих година⁴⁸, па се зарад поштовања законске обавезе уравнотежених финансија и буџетски приходи планирају у додатно нереално високом износу.

Проблем представља и недовољна наплата изворних прихода локалних самоуправа. Поред пореза на зараде, ненаменских трансфера, такси и накнада, које обрачунава и наплаћује Република, па их накнадно уступа локалу, градови и општине задужени су за наплату тзв. изворних прихода – пореза на имовину, доприноса за уређивање земљишта, закупнине и друге таксе и накнаде. Ови приходи у просеку чине око 40% укупних средстава локалних самоуправа и требало би да представљају ослонац буџета локалних самоуправа. Међутим, постоје слабости у наплати већине изворних прихода, што за последицу има ниже приходе од објективно могућих. Прво, код прикупљања пореза на имовину самоуправе имају било непотпун обухват, било низак степен наплате, а најчешће оба проблема. Друго, извештаји Државне ревизорске институције⁴⁹ показују да готово све локалне самоуправе имају проблем са евиденцијом своје имовине и наплатом прихода од закупнина непокретности (за станове, пословни простор, земљиште). На крају, евидентне су мањкавости код наплате доприноса за уређивање грађевинског земљишта, као и других такси и накнада (нпр. фирмарина). Дакле, постоји простор за побољшање наплате изворних прихода, али је за ово потребно знатно унапредити ефикасност рада локалних пореских администрација.

Посебно се истиче лош обухват и неефикасност наплате пореза на имовину. Проблеми у наплати пореза на имовину познати су дуже од деценије. Наиме овај порез је

⁴⁷ Бројка се односи на укупне текуће приходе и примања од продаје нефинансијске имовине умањене за износ ванредних трансфера из текуће буџетске резерве.

⁴⁸ Локалне самоуправе у плановима расхода укључе и обавезе из ранијих година како би имали отворену апропријацију у случају њиховог плаћања.

⁴⁹ Видети нпр. Извештаје о ревизији консолидованих финансијских извештаја Вршца, Сремске Митровице за 2017. годину; Јагодине, Кикинде за 2016. годину итд.

до 2006. године био у надлежности Пореске управе (централизован систем наплате), да би се почев од 2007. године аминистрирање и наплата пореза препустила локалним самоуправама са циљем унапређења прикупљања прихода. Кровним законом дефинисане су максималне стопе пореза на имовину, док је на локалној власти да донесе коначне одлуке о висинама стопа, градским зонама и осталим елементима који битно утичу на коначни износ пореске обавезе. Стручне анализе показују да највећи број самоуправа води политику релативно благих пореских стопа – преко 50% ЈЛС у 2017. години имало је пореске стопе ниже од законског максимума.⁵⁰ Уз то, иако је иницијална претпоставка била да ће градови и општине знатно побољшати наплату пореза на имовину (јер ће им то донети веће приходе), у пракси се види само ограничен помак. Прво, и даље постоје проблеми у пореском обухвату – не добију пореска решења сви који би имали обавезу плаћања у складу са законом. Процене су да још увек није обухваћено око 15-20% непокретности.⁵¹ Друго, уочава се и проблем ефикасности наплате – не наплате се сва издата пореска решења. Прелиминарне процене су да је просечна ефикасност наплате приближно 90%,⁵² док примери појединих самоуправа показују да је могуће достићи степен наплате чак и преко 95%. Дакле, имајући у виду да ће приходи од пореза на имовину (непокретности) у 2018. години износити око 45 млрд динара додатним повећањем обухвата и ефикасности ови приходи могли би се повећати најмање за око 5 млрд динара у средњем року (наредне 3-4 године). На крају, напомињемо да би приходи од пореза на имовину могли додатно да се увећају ако све локалне самоуправе повећају стопе за становништво до максималних, али и уколико се унапреди законски оквир – да се отклони неоправдано фаворизовање привредних субјеката (који воде пословне књиге) приликом обрачунавања пореских обавеза.⁵³

Недостатак локалних финансија представља и неуређен систем расподеле средстава од Републике. Изменама Закона о финансирању локалне самоуправе из 2016. године успостављена је (вертикална) равнотежа у расподели јавних прихода између републичког и локалног нивоа власти, која је била нарушена различитим *ад хок* законским изменама почевши од 2009. године.⁵⁴ Међутим, проблем још увек представља расподела средстава између појединачних локалних самоуправа (хоризонтална неравнотежа), што је у првом реду проузроковано неуређеним системом ненаменских трансфера. Наиме, систематски приступ у додели трансфера у Закону из 2006. године суспендован је изменама из 2011. које су у знатној мери садржале произвољне (ад-хок) и субјективне одредбе, а ни као такве у пракси се не спроводе. Бројни су примери локалних самоуправа сличне

⁵⁰ Анализа СКГО „Порез на имовину у Србији – текућа кретања, са освртом на стање у пилот-јединицама локалне самоуправе у оквиру МЕД пројекта“, Васиљевић, Д. и др. (2017)

⁵¹ За више детаља видети извештај ММФ-а “Унапређење ефикасности и правичности директних пореза“, Мансур и други (2017).

⁵² Према подацима СКГО-а у 2016. години, а на основу података о 4 највећа рада (преко 50% прихода) процењујемо да није дошло до осетног побољшања ефикасности у односу на посматрану годину.

⁵³ За више детаља погледати извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о буџету за 2019. годину“ из децембра 2018.

⁵⁴ Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. године, премда нешто дарезљивији у погледу средстава обезбеђеним локалу, служи нам као референтна тачка за процену релативне финансијске позиције локалних самоуправа. У 2009. години смањени су републички трансфери локалу за 15 млрд, а затим ради отклањања уочених проблема у 2011. години драстично повећана средства локалу – за око 40 млрд динара чиме је локал стављен у знатно повољнији положај него Законом из 2006.

величине (број становника, површина, број школа, деце предшколског узраста) са вишеструким разликама у износима добијених (ненаменских) трансфера – нпр. Краљево и Зрењанин (градови са око 125.000 становника и око 1.400 км²) са износом од 746,3 млн динара и 202,8 млн динара респективно или Лесковац и Суботица (градови са преко 140.000 становника и преко 1.000 км²) од којих први добије 897 млн, а други 240 млн динара. Поред тога, расподелом пореза на зараде фаворизују се градови у односу на општине – према последњим изменама Закона о финансирању локалне самоуправе (2016) градовима од прикупљених прихода по основу пораза на зараде на својој територији остаје процентуално више него општинама (77% наспрам 74%). На овај начин стварају се све већи подстицаји за добијања статуса града. Потврда овога је да су од јуна 2018. године још две локалне самоуправе добиле статус града – Бор и Прокупље.

Постојећу неуређеност читавог система увећавају произвољна давања локалним самоуправама из текуће буџетске резерве. Поред редовних годишњи трансфера, чији су износи дефинисани Законом о буџету, вишегодишња пракса је да се локалним самоуправама дискреционо преусмеравају додатна средства. Наиме, из текуће буџетске резерве се под образложењем потребе да се изврше обавезе *услед смањеног обима прихода буџета* општинама и градовима додељују све већи износи. Тако, док је овај износ у 2015. години био око 1 млрд динара, у 2016. преко 2,5 млрд, у 2017. достигао је рекордних готово 6 млрд динара. Тренд широко распрострањених и неочекиваних трансфера настављен је и ове године па је до средине децембра подељено 2 млрд динара, док се осетни износи могу очекивати последњих дана године.⁵⁵ Нарочито истичемо лошу праксу високих непланираних трансфера највећим градовима, који имају стабилне финансије и не би требало да се ослањају на државну помоћ – до 15. децембра 2018. Београд је добио скоро 700 млн динара, док је Новом Саду преусмерено 250 млн динара. Поред тога осетни износи дати су и другим градовима (нпр. Чачку 150 млн, Зрењанину 60 млн динара) и општинама (Смедеревској Паланци 220 млн, Малом Зворнику око 95 млн динара итд).

Изменама Закона о буџетском систему Влада добија још један основ да врши произвољну прераспodelу средстава из буџетске резерве. Досадашњи законски оквир остављао је могућност да Влада једино под образложењем *смањеног обима прихода буџета* преусмерава различите износе додатних средстава појединачним локалним самоуправама. Последњим изменама Закона о буџетском систему из децембра 2018. године употреба текуће резерве буџета Републике Србије додатно се проширује и на *друге разлоге које није било могуће предвидети у поступку припреме и доношења буџета, а који могу довести до угрожавања текуће ликвидности буџета локалне власти*. Премда суштинске промене нема, овим изменама преформулисано је оно што је у јавности често имало негативне конотације. Дакле, постоје оправдане сумње да би се након усвојених промена текућом буџетском резервом без ограничења наставила, а чак и додатно интензивирала произвољна додела помоћи појединим самоуправама.

Структура расхода на локалу је лоша – превише се издваја за субвенције а премало на инвестиције. Локални ниво власти у Србији већ деценију уназад нема пожељну структуру расхода. Наиме, од избијања светске економске кризе 2008. до данас инвестиције су биле недопустиво ниске, док су субвенције одржаване на релативно високом нивоу. Овакви структурни диспаритети неповољни су из угла будућег раста и развоја, а

⁵⁵ На пример у 2017. години крајем децембра у једном дану расподељено је преко 4 млрд динара за локалне самоуправе.

директне негативне последице трпело је локално становништво. Због недовољног улагања у локалну инфраструктуру Србија по приступу исправној пијаћој води, третману отпада, пречишћавању отпадних вода, и бројним другим показатељима, знатно заостаје, не само за развијеним земљама ЕУ, већ и у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе. С друге стране, Србија је и даље рекордер по високим издацима за покривање губитака и неодрживог пословања локалних јавних предузећа. Након што смо у неколико извештаја током претходних година указивали на ове структурне проблеме и давали смернице за реформу, очекивали смо проактиван приступ Владе у њиховом решавању. Међутим, Буџет за 2019. а ни Фискална стратегија (која покрива три наредне године) не доносе никакве суштинске промене – инвестиције у локалну инфраструктуру и даље су недопустиво ниске (0,8% БДП-а), док су непродуктивне субвенције и даље превисоке (0,5% БДП-а). Наше анализе, ипак, показују да у буџету има простора за ребалансирање јавних расхода локала.

У средњем року могуће је извршити ребалансирање расхода локала – повећати инвестиције и смањити субвенције. Фискални савет је годинама уназад давао смернице за промену структуре потрошње на локалу. И овога пута враћамо ту тему у први план, будући да ни у фискалном оквиру за 2019-2021. ови проблеми нису адекватно адресирани. Према нашим проценама, капиталне расходе локала могуће је у средњем року повећати за 300 млн евра (0,8 п.п. БДП-а) што би се у највећој мери постигло смањењем субвенција али и бољом наплатом прихода.

Јавне инвестиције структурно заостају за упоредивим земљама, а недовољне су и из угла објективних потреба становништва. Већ дужи низ година (од 2013), локалне самоуправе за јавне инвестиције издвајају укупно око 0,8% БДП-а (300 млн евра), што је два пута мање него у упоредивим земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ) које су у истом периоду (2013-2017) за ове намене издавале око 1,6% БДП-а. Поред тога, ни структура ових инвестиција није одговарајућа – у нашој земљи локалне самоуправе највише улажу у саобраћајну инфраструктуру и опремање пословних зона а недовољно у водоводе, канализацију, депоније и осталу комуналну инфраструктуру, док се у другим земљама среће обрнута ситуација, више се улаже у комуналну инфраструктуру. Због тога је Србија и даље једна од ретких европских земаља у којој локални ниво власти у другој деценији 21. века не успева грађанима да обезбеди доступност основних услуга у складу са својим надлежностима. На пример, становништво у многим градовима и општинама нема приступ пијаћој води задовољавајућег квалитета, док су неки важни сегменти комуналне инфраструктуре (канализационе мреже, системи за пречишћавање канализационих вода, прераду смећа) и даље у почетним фазама развоја. У овој области, дакле, несумњиво је потребан снажан заокрет. Према нашим проценама, у средњем року могуће је додатно повећање инвестиција локалних самоуправа за 300 млн евра.

Простор у буџету за потребно повећање инвестиција локал би могао да обезбеди реформисањем локалних јавних предузећа и повећањем прихода. Наша анализа показала је да би фискални простор за раст инвестиција локала могло да се спроведе без угрожавања буџетске равнотеже општина и градова и неодрживог раста њиховог дуга. Основни предуслов за то је доследно реформисање локалних јавних предузећа (ЛЈП) – отклањањем највећих проблема у пословању ЛЈП њихов губитак, а последично и субвенције локалне самоуправе, могао би да се смањи за 0,5 п.п. БДП-а (око 200 млн евра) у средњем року. Да би се то заиста и догодило, потребно је фокусирати се на решавање проблема који су и довели ЛЈП у овако тешку ситуацију, а то су: 1) вишак запослених, 2) ниска наплата услуга 3) неекономске цене 4) технички губици, о чему смо детаљно писали

у ранијим извештајима.⁵⁶ Реформа и финансијски опоравак ЛЈП потребни су не само да би се смањио највећи непродуктивни трошак локалних самоуправа (за покривање губитака ЛЈП), већ и да би се квалитет услуга у Србији приближио европским стандардима. Поред тога, преко 100 млн евра (скоро 0,3 п.п. БДП-а) у збиру могуће је обезбедити смањењем појединих текућих расхода локала (нпр. трошкова набавке робе и услуга) као и бољом наплатом пореза на имовину и осталих изворних прихода.

Држава и даље нема план за уређење зарада у систему локалних самоуправа. Зараде на локалу су крајем 2014. године, као и у свим другим деловима јавног сектора, умањене за 10% ступањем на снагу Закона о привременом уређењу основица за обрачун и исплату плата. Овом мером локалним самоуправама прописана је обавеза да износ који добију од умањења зарада уплате у републички буџет (што је око 6 млрд динара годишње за читав локал). Криза јавног дуга је избегнута – тиме је престала да важи потреба да се ова мера даље продужава – али је кризни режим умањења зарада и даље на снази. Ово значи да ће локалне самоуправе и надале морати Републици да трансферишу износ по основу умањених зарада (у складу са поменутиим Законом о привременом уређењу основица из 2014. године), иако ће им у исто време маса плата бити повећана за око 7% услед новог секторског увећања плата (предвиђено изменама Закона о буџетском систему с краја 2018. године). Овакав механизам није одржив, услед чега сматрамо да би Влада морала да заузме проактиван став и трајно уреди плате у систему локалне самоуправе. Трајно усаглашавање нивоа зарада на локалу требало би интегрисати са новим системом платних разреда, који би требало да ступи на снагу 1. јануара 2020. године.

У наставку овог поглавља дајемо преглед јавних финансија највећих локалних самоуправа: Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца.

10.1. Београд

Јавне финансије Града Београда још увек су неуређене – у последње две године нема видљивог помака у решавању највећих структурних проблема. Фискални савет је још средином 2017. године указао на кључне проблеме у финансијама Града Београда, који су у највећој мери и даље присутни. Вероватно најпозитивнији тренд је то што је дуг Града на силазној путањи и процењујемо да ће на крају 2018. године пасти на око 40% текућих прихода (око 300 млн евра) – што је испод законом дозвољене границе за задуженост локалних самоуправа (50% текућих прихода). Међутим, овај добар резултат само се у малој мери може приписати конкретним мерама за стабилизацију градског буџета. Наплата прихода у директној надлежности градске управе је и поред скромних побољшања недовољна, што се тренутно надомешћује већим уплатама добити јавних предузећа и трансферима централног нивоа власти и тако се привремено одржава стабилност буџета Града. Вероватно највећи структурни проблем градских финансија је скуп и неуређен систем јавног превоза на који из буџета одлази око 150 млн евра, али још увек није урађено ништа да се овај систем реформише. Напротив, трошкови расту а наплата карата није побољшана – због чега је Београд принуђен да све већу разлику између прихода и расхода система јавног превоза покрива растућим субвенцијама (а ГСП упркос субвенцијама наставља да прави губитке). Поред огромних субвенција, а делом и због тога, велики

⁵⁶ Видети нпр. поглавље *Анализа пословања локалних јавних предузећа* у извештају „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, 27. јун 2017. године.

структурни недостатак градског буџета су прениска издвајања за јавне инвестиције – тек око 80 млн евра годишње. Овај износ ни изблиза није довољан за изградњу и рехабилитацију недостајуће комуналне инфраструктуре (водоводна и канализациона мрежа, систем за пречишћавање отпадних вода и друго) и планираних градских саобраћајница. Премда смањење дуга постепено отвара простор да Београд неке инфраструктурне пројекте финансира (одрживим) задуживањем, предуслов за покретање озбиљнијег инвестиционог циклуса јесте отклањање кључних буџетских неравнотежа – реформа система јавног превоза (пре свега ГСП-а) и свођење субвенција на разумну меру, односно ефикаснија наплата изворних прихода Града.

Раст прихода Београда у последњих пар година углавном је изван контроле градских власти. Већа наплата прихода у последње две године у највећем делу последица је повољнијег макроекономског окружења. Наиме, најзначајнија категорија буџетских прихода Града јесте порез на доходак (око 40% укупних прихода), чија се боља наплата углавном дугује повољнијим кретањима на тржишту рада, тј. солидним растом броја запослених и зарада (пореске основице) током 2017. и 2018. године.⁵⁷ Скрећемо пажњу на то да је овде реч о чиниоцима који су изван контроле градских власти, будући да Град и не врши наплату ових пореских прихода већ се то чини на нивоу Републике, а прикупљени порез се онда по кључу распоређује локалним самоуправама (Београду припада 66% прихода од пореза на зараде прикупљеног на његовој територији). С друге стране, наплата изворних прихода над којима Град има директну контролу, пре свега пореза на имовину, још увек је мања од реално могуће. Ова мањкавост ипак тренутно не утиче пресудно на фискални резултат Града због повећаног прилива од дивиденди јавних предузећа у његовом власништву и у мањој мери пораста трансфера из републичког буџета.

Београд је донекле успео да унапреди наплату пореза на имовину, али је прикупљен износ и даље мањи од објективно могућег. Фискални савет је у својој прошлогодишњој анализи показао да је једна од главних слабости буџета недовољно добра наплата пореза на имовину. Као основни проблем препознали смо недовољан обухват пореских обвезника услед лоше евиденције власништва над непокретностима, као и недовољан степен наплате од постојећих обвезника (посебно од предузећа). Подаци указују на то да је током последње две године (2017. и 2018.) дошло пораста наплаћених прихода по овом основу – раст са непуних 16 млрд динара у 2016. на око 17 млрд у 2017. години и 17,5 млрд у 2018. Добрим делом то је последица бољег обухвата непокретности за око 8%, пошто је Град издао око 60.000 решења више⁵⁸ него у 2016. години (раст са око 740.000 у 2016. на око 800.000 у 2018. години.) Међутим, процењујемо да постоји простор за даљи раст ових прихода. Најпре, степен наплате од постојећих обвезника није довољно добар – процењујемо да износи око 90% (око 85% код обвезника који воде пословне књиге) а требало би да се попне на 95%. Друго, у Београду се по становнику наплати за трећину више пореза на имовину него у Новом Саду (5.800 у Београду наспрам 4.250 у Новом Саду), док је просечна цена непокретности у Београду преко 70% виша, па би разлика у наплати по

⁵⁷ Конкретније, број запослених се увећао за 3% у 2017. и 4% у 2018. години, а просечне зараде за 6% у 2017. и 2018. години. Уз то, на кретање пореза на доходак, утицало је и повећање неопорезивог износа зараде са 11.700 на 15.000 динара од почетка 2018. године.

⁵⁸ Укључује пореска решења обавезника који воде и који не воде пословне књиге.

становнику требало да буде већа.⁵⁹ Поред тога, Београд већ трећу годину за редом спутава раст ових прихода тиме што ограничава раст пореске обавезе код постојећих обвезника на највише 2% у односу на пореску обавезу из претходне године. Ово се најбоље види из вредности просечне пореске обавезе по основу пореза на имовину која у последње три године стагнира на око 13.100 динара.⁶⁰ Реч је о *ad hoc* изменама градских одлука којима се нарушава тржишни механизам вредновања непокретности и уводе елементи неадекватно циљане социјалне политике. На крају, додатна средства могла би се прикупити и кроз бољу наплату пореског дуга по основу пореза на имовину који је на почетку 2018. године достигао чак 100 млн евра.

Стабилност буџета и даље у великој мери почива на уплатама добити јавних и комуналних предузећа. Уместо добре наплате изворних прихода, важан буџетски ослонац већ трећу годину за редом представљају уплате добити јавних предузећа и то посебно Београдских електрана. Наиме, посматрано кумулативно у периоду од 2015. до 2017. године у градски буџет се по основу уплате дивиденди јавних предузећа слило преко 17 млрд динара, од чега су само Београдске електране уплатиле 12 млрд динара (преко 70% свих уплата). Таква пракса наставља се и у 2018. години, а према последњем ребалансу градског буџета (из октобра 2018) предвиђају се уплате добити од око 5,5 млрд динара (од чега се 4,5 млрд динара односи на дивиденде Београдских електрана). Ослањање на овај извор прихода није до краја економски оправдан. Најпре, средства нису продуктивно искоришћена – уместо за инвестиције самог предузећа, Град остварену добит користи за текућу потрошњу.⁶¹ Поред тога, реч је о нестабилном извору прихода. Остварена добит Електрана дугује се повољнијем кретању светске цене енергената – набавна цена гаса снажно је смањена (нижи производни трошкови предузећа), док се (виша) продајна цена грејања није мењала, па је предузеће почело да остварује профит. Будући да ће се ситуација у неком тренутку врло вероватно преокренути и цена гаса почети да расте, без корекције цене грејања (навише) нето добит предузећа би могла да се смањи, што ће значити и мање уплате у буџет Града.⁶² Да је то реална могућност указују подаци о пословању Електрана, који за 2018. предвиђају смањење нето добити овог предузећа (основ за уплату у буџет Града за 2019. годину) на око 1,6 млрд динара – што је за 3 млрд динара мање него у 2017.

У последње две године приметно расте и финансијска подршка Граду Београду из републичког буџета. Недовољна наплата изворних прихода надомешћује се и већим трансферима из републичког буџета. Наиме, у последње две године дошло је до приметног пораста трансфера које Београд добија из текуће буџетске резерве – уз образложење „смањених буџетских прихода Града“ Београду је исплаћено је скоро 1 млрд динара (у 2017.

⁵⁹ Вредност наплаћеног пореза на имовину по становнику добијена дељењем наплаћених прихода од пореза на непокретности пореских обвезника који не воде пословне књиге и броја становника у градовима.

⁶⁰ Вредност овог показатеља обрачунали смо стављањем у однос укупну вредности пореских решења и њихов број.

⁶¹ Уместо уплате добити у буџет Града, Београдске електране могле су да инвестирају у обнову и рехабилитацију система даљинског грејања како би се смањили губици на мрежи а систем постао ефикаснији, а уз то могле су да исплате (без задуживања) 34 млн долара за суфинансирање пројекта изградње топлодалековода од термоелектране Обреновац до топлане на Новом Београду.

⁶² У случају снажног раста цене гаса предузеће би могло постати непрофитабилно (као што је био случај пре 2014. године), што би за собом вероватно повукло и субвенције из градског буџета.

години 295 млн динара а у 2018. скоро 700 млн динара).⁶³ Реч је дискреционој помоћи коју Република углавном без објективних критеријума користи да помогне локалне самоуправе. Премда Република има легитимно право да финансијски помаже Град, то не би требало да ради безусловно. Наиме, повећан износ средстава из републичког буџета држава би требало да услови решавањем горућих проблема у Београду – реформисањем система јавног превоза и повећањем улагања у комуналну и другу инфраструктуру.

Скуп и неуређен систем јавног превоза и недовољна издвајања за инвестиције представљају главне проблеме на расходној страни буџета. У нашој прошлогодишњој студији издвојили смо скуп систем јавног превоза и недовољно инвестирање као основне структурне недостатке градског буџета. Наиме, услед лошег пословања ГСП-а и недовољне наплате карата, Град је принуђен да на годишњем нивоу из буџета издваја знатна средства како би систем јавног превоза функционисао. С друге стране, уз огромна издвајања за јавни превоз, уочавамо ниске издатке за јавне инвестиције које су већ дужни низ година недовољне да одговоре великим инфраструктурним потребама града.

Трошкови јавног превоза у Београду се повећавају, што се покрива растућим субвенцијама из градског буџета. У последње две године Београд је наставио да у знатном износу субвенционише систем јавног превоза. Штавише, током 2018. године дошло је да пораста трошкова градског превоза услед погоршања пословања ГСП-а, увођења нових превозника на приградским линијама и недовољне наплате карата, што се огледа у већим субвенцијама из буџета Града.⁶⁴ Према последњем ребалансу градског буџета (из октобра 2018.) трошкови функционисања јавног превоза планирани су на нивоу од око 27 млрд динара⁶⁵ (220 млн евра) што је повећање за око 3 млрд динара у односу на 2016. и 2017. годину. Међутим, процењени приход од наплаћених карата (8,3 млрд динара, 70 млн евра), довољан је да покрије тек 30% тих трошкова, па разлику од 18 млрд динара (150 млн евра) дотира Град. На тај начин, из буџета се покрива чак 70% свих трошкова јавног превоза у Београду. То је, релативно посматрано, преко три пута више него у Нишу, који од наплате карата успева да покрије чак 80% трошкова градског превоза.

Град не чини ништа како би се проблем умањео, по свему судећи за то је потребно да се директно укључи и Република. Средином 2017. године Фискални савет је предложио конкретне мере чије би спровођење довело до мањих давања из градског буџета – боља контрола путника и наплата карата, умањење ценовних бенефиција и консолидација пословања ГСП-а. Међутим, у последње две године ништа од тога није учињено – наплата карата није се побољшала, тарифна политика није измењена а нису направљени ни опипљиви кораци у консолидацији ГСП-а. Проблем је постао толико велики (субвенције за систем јавног превоза у Београду више су него за читав систем државних железница) и сложен да је у његово решавање потребно укључити надлежна тела на нивоу Републике.

⁶³ Треба имати у виду да постоји могућност да Република из текуће буџетске резерве до краја 2018. године додатно финансијски помогне Београд.

⁶⁴ Формално, део се исплаћује у виду расхода за робу и услуге а део као субвенција. У суштини, реч је о *имплицитној субвенцији*, пошто Град надокнађује укупну разлику између недовољних прихода и укупних трошкова функционисања система. Износ ове *дотације* није могуће јасно уочити у финансијским извештајима Града.

⁶⁵ У трошкове укључујемо плаћања за наплату карата „Апексу“ (0,9 млрд динара), затим плаћања за услугу превоза „Ариви Литас“ и осталим приватним превозницима (5,8 млрд динара), „ГСП-у“ (14,5 млрд динара), превозницима за приградски превоз путника (5 млрд динара) и коначно „Србијавозу“ за пружање услуге градске железнице „БГ-Воз“ (0,8 млрд динара).

Основу темељне реформе јавног градског превоза у Београду морали би да чини следећи елементи:

- 1. Побољшање наплате карата.** Темељна и свеобухватна контрола наплате карата неопходна је за унапређење финансијске одрживост читавог система. Искуство у последњих шест година указује да уговорено јавно-приватно партнерство са Апексом (*Apex solution technology*) није донело очекивано побољшање наплате, напротив – од увођења новог система, продаја карата опала је за око 2 млрд динара (са скоро 10 млрд у 2012, на око 8 млрд динара 2017. године). Следи да би требало преиспитати уговорни однос и размислити о поверавању наплате карата самим превозницима који би те приходе и задржавали. На тај начин ова предузећа би имала подстицај да врше ефикасну контролу како би им и приходи били већи, док би Град гарантовао само минимални износ исплате који би био довољан да се покрију оперативни трошкови предузећа (без стварања екстра профита).
- 2. Измена ценовне политике.** У тесној вези са наплатом карата јесте и политика цена у јавном превозу. Упоредна анализа показала је да су у Београду широко постављене бенефиције за одређене категорије становништва. Тако на пример, пензионери у Београду на годишњем нивоу плаћају чак 40 пута мањи износ за аутобуски превоз него пензионери у Нишу (407 динара у Београду наспрам преко 16.000 динара у Нишу). Више од петине мању цену плаћају и ученици средњих школа и студенти (1.090 динара у Београду наспрам 1.385 динара у Нишу). Уз то ученици основних школа се у Београду возе бесплатно што није случају са њиховом вршњацима у Новом Саду или Загребу. Дакле, цена карата у јавном превозу мора бити економски одређена, а крајњи корисници услуге би у највећој мери требали да поднесу и терет тих трошкова.
- 3. Консолидација пословања ЈКП ГСП „Београд“.** Ово предузеће са 16 млрд динара расхода представља убедљиво највећи трошак читавог система градског превоза. Без увођења реда у његово пословање није могући трајно смањити трошкове градског превоза и унапредити квалитет пружене услуге. Неизоставан део темељне консолидације ГСП-а морао би да представља план решавања вишка запослених којим би се утврдио њихов тачан број и структура, али и прецизно дефинисали кораци као и временски период у коме ће се предузеће тог вишка решити. На ово се обавезало и само предузеће кроз уговор са ЕБРД-ом за куповину аутобуса још 2013. године, међутим, до сада то није учињено.⁶⁶ Такође, требало би преиспитати нужност да услуге ремонта и оправке возила буду саставни део предузећа. Можда би било јефтиније да се читав сектор измести ван предузећа и повери трећем лицу. У оквиру 1 дали смо нешто детаљнији преглед проблема у пословању ГСП-а.

⁶⁶ Формално, ЈКП ГСП „Београд“ преузео је обавезу да ангажује консултанта који би израдио „стратешки организациони план“ предузећа а који би садржао и процену вишка запослених. За детаље видети *Програм пословања ЈКП ГСП „Београд“ за 2018. годину*.

Оквир 1: Проблеми у пословању ЈКП ГСП „Београд“

ГСП представља највећи појединачни трошак система јавног превоза у Београду. У 2018. години Београд планира да из градског буџета за редовно функционисање ЈКП ГСП „Београд“ издвоји преко 14 млрд динара, што ово предузеће уједно чини највећим појединачним трошком система јавног превоза. Формално, у складу са уговорним односом које ово предузеће има са Градом, на рачун услуге превоза путника из градског буџета би требало да му се пренесе 4,8 млрд динара. Међутим како су та средства довољна да покрију тек трећину свих пословних расхода, а имајући у виду да од ГСП-а (бар на кратак рок) зависи редовно функционисање јавног превоза,⁶⁷ Град је приморан да са још 9,6 млрд динара субвенционише његово текуће пословање и сервисирање дугова. Међутим ситуација у предузећу је толико лоша да оно и поред свих дотација из Града наставља да први губитке у вредности од око 2 млрд динара.⁶⁸

Један од главних узрока лошег пословања ГСП-а је вишак запослених. Трошкови зарада чине преко 40% свих пословних расхода овог предузећа, што је знатно више него код приватних превозника где исти трошкови чине највише трећину пословних расхода. Иза оволике диспропорције крије се вишак запослених који је концентрисан у секторима одржавања и ремонта возила, као и у другим (помоћним) секторима администрације, исхране и смештаја, противпожарној заштити, обезбеђењу и др. У прилог томе наводимо податак из извештаја о пословању у 2017, да од 5.684 запослених радника на крају 2017. године, чак 2.637 (46%) радило на пословима који се не односе на возаче.⁶⁹ Тако на пример, у ГСП-у 1.675 људи ради на одржавању и ремонту возила, на исхрани и смештају запослених њих 53, број ватрогасаца износи 56, док је у администрацији запослено око 580 људи.⁷⁰ Поређења ради, у Ариви Литас (највећи приватни превозник) од 878 радника чак 72% (630) су возачи.⁷¹ Вишак запослених очигледан је и ако се посматра ратио броја запослених који нису возачи и броја возила. Према овом показатељу, у ГСП-у на свако возило долази преко 2 запослена у администрацији и одржавању што је скоро три пута више него у Ариви Литас (0,8). Да ствар буде гора, упркос очигледном вишку запослених, током 2018. године ГСП намерава да повећа број запослених за око 230 од чега трећину (75) на осталим пословима.⁷²

Лоше пословање ГСП-а у мањој мери дугује се и недовољној наплати карата. Према уговорном односу са Градом, ГСП за услугу превоза путника добија око 60% прихода од наплаћених карата. У ситуацији недовољне наплате (што је случају у Београду) и приходи овог предузећа су мањи. Међутим, као што смо већ напоменули, тај мањак прихода Град надокнађује предузећу у виду додатних субвенција из градског буџета. У

⁶⁷ ЈКП „ГСП Београд“ је највеће предузеће у систему јавног превоза у Београду које располаже са око 2/3 свих возила и превезе око 2/3 свих путника.

⁶⁸ Величина нето губитка предузећа углавном одговара трошковима амортизације који не представљају трошак у новцу. Из тог разлога ГСП Београд са свим примањима из градског буџета успева да покрије свој новчани ток.

⁶⁹ Формално, реч је о запосленима који су у радном односу (запослени на неодређено и одређено). У предузећу је на крају 2017. радило још 70 људи ван радног односа на основу уговора о привремено-повременим пословима.

⁷⁰ Премда не располажемо тачним подацима о структури запослених у администрацији, на основу плана броја запослених могуће је утврдити да на пословима финансија ради преко 100 људи, на пословима развоја предузећа и спровођења истраживања преко 60 запослених, у људским ресурсима скоро 80, правним пословима скоро 110 и др. (подаци из програма пословања ГСП-а за 2018.)

⁷¹ Податак преузет из годишњег извештаја о пословању за 2017. годину предузећа Arriva Litas д.о.о.

⁷² Реч је о нето повећању. Током 2018. Године планира се одлазак 433 запослена (од чега 338 возача и 95 осталих) и запошљавање њих 664 (494 возача и 170 на осталим пословима)

случају да наплата карата буде већа, па самим тим и буду и виши приходи ГСП-а од пружања услуге, Београд би из градског буџета могао у истом износу да умањи субвенције тако да укупни приходи предузећа остану непромењени.⁷³ Уз то, пошто је наплата карата поверена другом предузећу ГСП не може да утиче на њено унапређење, па је недовољна наплата карата у основи проблем градске управе. Дакле, ГСП у суштини нема никакву контролу над својим приходима, а недовољна наплата карата била би проблем да предузеће у потпуности послује на тржишним принципима (без помоћи из градског буџета). Пошто су приходи предузећа малтене загарантовани на нивоу који омогућава покриће новчаних токова, његово лоше пословање је директна последица предимензионираних трошкова,

Проблеми у пословању ГСП-а доводе до нижег квалитета пружених услуга. Огромни трошкови запослених не остављају довољно места за инвестиције предузећа. У возни парк ГСП-а у претходном периоду углавном улагала градска власт. Међутим, упркос тим улагањима инвестиције предузећа су током последњих десет година биле упола мање од амортизације,⁷⁴ нивоа потребног само за очување возних капацитета. Из тог разлога не треба да чуди податак да је на крају 2017. године чак 30% аутобуса, 20% трамваја и 15% тролејбуса је било технички неисправно. Уз то, просечна старост возног парка је преко 13 година, што утиче на учесталост кварења возила и већу потрошњу горива⁷⁵ (старији мотори). Као резултат долази до смањења поузданости услуге превоза али и подизања производних трошкова. На крају наводимо податак из извештаја о пословању да је током 2017. године ГСП имао преко 170.000 неостварених часова рада у саобраћају, углавном услед искључења возила из саобраћаја (125.000), затим услед не излазака и кашњења возила (45.000). Као главни разлози најчешће се наводе недостатак возача (27,4%), неадекватна температура мотора (10%), недостатак возила (7,4%), ваздушне инсталације и врата (заједно 11,2%) и друго.

Други велики недостатак градског буџета представљају и даље ниска издвајања за јавне инвестиције. Од 2013. године капитални расходи Београда у просеку су износили око 80 млн евра годишње. Посматрано у дужем временском периоду, тај ниво капиталних расхода знатно је мањи не само у односу на период појачане инвестиционе активности (2008-2012), када је на инвестиције трошено око 230 млн евра годишње, већ и у односу на период пре тога (2005-2007) када се за ове намене издвајало око 150 млн евра на годишњем нивоу (Графикон 6). Добрим делом до пада капиталних расхода у периоду након 2012. долази услед завршетка инвестиционог циклуса и потребе за брзом финансијском консолидацијом Града.⁷⁶ Међутим, разлози за и даље низак ниво капиталних расхода преваходно лежи у чињеници да простор за њихово повећање онемогућавају велика

⁷³ ЈКП „ГСП Београд“ за Град представља скоро па чисти трошак од 15 млрд динара на годишњем нивоу – из угла градског буџета готово је исто да ли ће ГСП финансирати кроз исплату по уговору или кроз субвенције. Реч је о методолошкој промени, пошто би Град у мери у којој се повећавају приходи од наплате карата (па самим тим и приходи предузећа по основу услуга) могао у истом износу да смањује субвенције тако да укупна давања предузећу остану непромењена. Ако би Београд и поред веће наплате задржао високе субвенције то би неоправдано водило расту трошкова јавног превоза, док би се фингирало боље пословање самог предузећа.

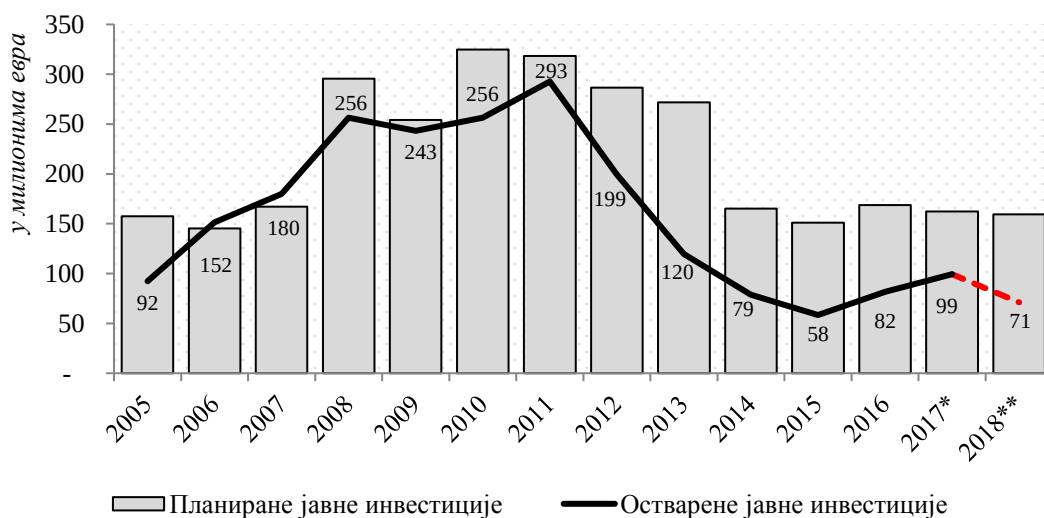
⁷⁴ Изузетак је 2013. година када је се предузеће задужило код ЕБРД да би купило 200 аутобуса.

⁷⁵ Током 2017. године потрошња горива на 100 км у литрима била је чак 50% већа у ГСП-у него у Ариви Литас – 55,3 л/100км у ГСП-у наспрам 37 л/100км у Ариви Литас..

⁷⁶ Наиме, Београд је до краја 2013. био презадужен, каснио је у исплати преузетих обавеза и морао је да нађе простор за брзе и знатне уштеде у буџету како би прешао у суфицит и почео да смањује дуг. У таквој ситуацији нешто израженије умањење инвестиција било је очекивано, јер је смањење издатака за зараде и субвенције много теже спровести у кратком року. За више детаља погледати извештај Фискалног савета: „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, из јуна 2017. године

одливања за систем јавног превоза. Поред тога, напомињемо и да су од 2013. године капитални расходи извршавани у износу за половину мањем од планираног, што указује да постоје и проблеми са њиховом реализацијом, који су и институционалне природе – недовољни капацитети градске управе да на адекватан начин планира и управља фазама пројектног циклуса. Последица ових чинилаца јесте да се у плановима реконструкције и изградње водоводне и канализационе мреже подбацује, да долази до кашњења у реконструкцији градских саобраћајница (нпр. трг Славија) и њиховом одлагању (нпр. реконструкција Кнеза Милоша првобитно најављена за 2017. годину да би током 2018. била одложена за 2019. годину).

Графикон 6: Капитални расходи Београда у периоду 2006-2018. године



Извор: Обрачун ФС на основу Одлука о буџету и завршним рачунима Града Београда.
 Напомена: i) Подаци за 2017. годину кориговани су да укључе капиталне расходе Дирекције за изградњу Града Београда који су током 2017. године књижени на субвенцијама; ii) За 2018. годину реч је о процењеном извршењу капиталних расхода на основу реализације јавних инвестиција у периоду од јануара до новембар 2018. године.

Повећање градских инвестиција налажу велике инфраструктурне потребе али то подразумева одабир приоритета. Са годишњим улагањима од 80 млн евра буџет Београда не може да одговори свим инфраструктурним потребама. Наиме, Београд још увек нема изграђене системе за прераду отпадних вода, због лошег стања водоводне и канализационе мреже неопходна је њихова рехабилитација (преко половине цеви је старије од 30 година) и проширење мреже (за 2.200 км). Уз то, предвиђа се и изградња нових саобраћајница које би требало знатно да унапреде друмски саобраћај у граду – реч је о изградњи тунела испод Топчидерског брда и Теразија, затим унутрашњег магистралног полупрстена, северне тангенте, новог Савског моста као и реконструкције постојећих градских улица.⁷⁷ Реализација ових пројеката захтевала би годишња улагања од око 300 млн евра.⁷⁸ Није реално очекивати да се целокупан терет ових инвестиција превали само на буџет Града. Неки од пројеката (изградња пречишћивача отпадних вода) су од националног значаја па би и Република могла да преузме део финансијске одговорности. Ипак, добар део побројаних инвестиција требало би да падне на терет градског буџета. Спровођењем свих

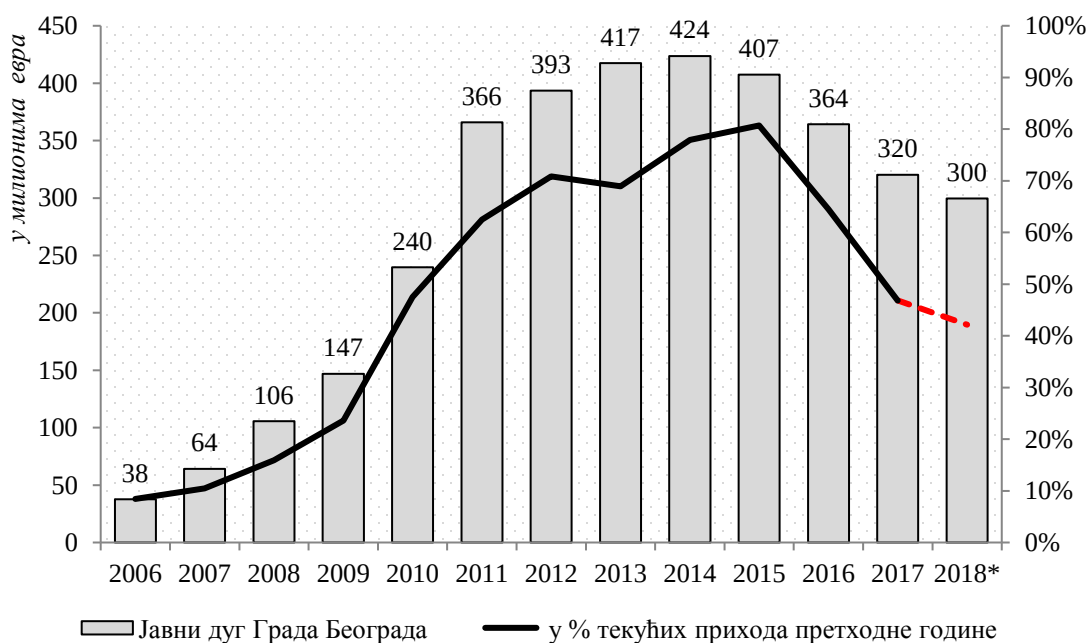
⁷⁷ За детаље погледати „Мастер план саобраћајне инфраструктуре Београда – смарт план 2021/2027/2033“

⁷⁸ За детаље погледати *Оквир 4. Велики инвестициони пројекти у Београду* у извештају Фискалног савета: „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, стр. 71-73. из јуна 2017. године.

мера које смо предложили у 2017. години могао би да се ослободи простор да се инвестиције Града поново повећају на преко 200 млн евра. Како је за то повећање потребно спровести структурне реформе (реформисати систем јавног превоза, повећати наплату изворних прихода, унапредити ефикасност реализације капиталних пројеката и сл.) које пуне ефекте могу дати тек у средњем року, потребно је пажљиво бирати приоритете за инвестирање у наредне три године. Из угла развоја Града и величине уочених проблема издваја се инвестирање у обнову и изградњу недостајуће комуналне инфраструктуре а потом у зависности од остваривања реформских резултата размотрити реализацију већих пројеката реконструкције путне инфраструктуре.

Као позитивни тренд издвајамо наставак смањења јавног дуга Београда. У периоду до 2014. године дошло је до снажног раста задужености Београда који је достигао износ од око 420 млн евра, услед реализације великих инфраструктурних пројеката који су финансирани задуживањем и мањка контроле текућих расхода. Спровођењем мера финансијске консолидације и остваривањем буџетског суфицита ситуација се преокренула и након 2014. бележимо постепено смањења дуга (Графикон 7). Тренда раздуживања наставља се и у последње две године па процењујемо да ће дуг Београда крајем 2018. године износити око 300 млн евра, што је за 30% (120 млн евра) мање него 2014. године. Тиме ће учешће дуга у текућим приходима пасти на око 40%, што је испод горње границе прописане законом за задуживање осталих ЈЛС (50%). Наставак овог тренда у наредним годинама створио би предуслове за поновно финансирање градских инфраструктурних пројеката задуживањем на одрживим основама. Међутим, да би дошло до даљег смањења градског дуга потребно је да се одржи стабилност буџета, а већ смо напоменули да су основне полуге за то реформа система јавног превоза и унапређење наплате изворних прихода.

Графикон 7: Јавни дуг Града Београда (2006-2018)



Извор: Обрачун ФС на основу података УЈД и Ребаланса буџета за 2018. годину

Напомена: *= процена Фискалног савета

10.2. Нови Сад

Јавне финансије Новог Сада су стабилне, али огромне слабости су недостатак инвестиција и високе (текуће) субвенције јавним предузећима. Стабилност финансија Новог Сада огледа се у релативно уравнотеженим приходима и расходима и у томе што Нови Сад на време измирује своје доспеле обавезе. Главни проблем Града је, међутим, у систематски ниском инвестирању, као и превеликим издвајањима за субвенције јавним предузећима. Ниске инвестиције за последицу имају бројне слабости у локалној инфраструктури. Нарочито је лоша изграђеност инфраструктуре у области заштите животне средине (нема централног пречишћивача отпадних вода, регионалне депоније), изграђеност водоводне и канализационе, као и саобраћајне мреже. Повећање инвестиција у овим областима потребно је у циљу побољшања општих услова живота грађана Новог Сада, као и привредног амбијента. Уместо на инвестиције, неуобичајено велики део буџетских расхода Града (око 10%) одлази на непродуктивне субвенције за покривање губитака неререформисаних локалних јавних предузећа. У нашој претходној анализи⁷⁹ из 2017. предложили смо низ мера (за повећање прихода и смањење текућих расхода, пре свега субвенција) ради побољшања структуре буџета Новог Сада тј. стварања буџетског простора за неопходан раст капиталних улагања. Уз то, навели смо и листу инвестиционих пројеката чија реализација би требало да буде приоритет у кратком и у средњем року. Премда су у међувремену направљени мањи помаци и на страни јавних прихода и на страни јавних расхода (благо повећање ефикасности наплате прихода и стављање под контролу расхода за казне и пенале), основна замерка је још увек актуелна. Нови Сад и даље има проблем са спровођењем планираних инвестиција, а додатно забрињава чињеница да се уочава раст текућих субвенција јавним предузећима (СПЕНС-у и ЈГСП-у).

До повећања прихода Града највећим делом долази због макроекономских кретања, уз ограничено побољшање ефикасности наплате. Приходи Новог Сада током 2018, слично као и у 2017. години бележе постепен раст, што је највећим делом условљено општим економским кретањима. Наиме, најзначајнија категорија прихода је порез на доходак (око 40% укупних прихода), чија наплата зависи од кретања на тржишту рада – броја формално запослених и просечне зараде.⁸⁰ У складу са постепеним растом запослености и просечних зарада у Новом Саду, али и усвојеним законским изменама⁸¹ уочава се раст ових прихода (око 5% међугодишње). Даље, интензивнија инвестициона активности привредних субјекта доприноси већој наплати доприноса за уређење грађевинског земљишта. Поред повољних макроекономских трендова, раст прихода је забележен и због благог побољшања ефикасности наплате прихода – пре свега пореза на имовину и прихода од давања у закуп непокретности. Међутим, од укупног повећања прихода Новог Сада убедљиво највећи део (око 85%) се односи на повећање по основу

⁷⁹ Извештај Фискалног савета „Јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, из јуна 2017. године

⁸⁰ Скрећемо пажњу да сам Град нема директан утицај на наплату ових прихода, јер се они наплаћују на нивоу државе, а у складу са законским оквиром се распоређују локалним самоуправама. Тако, 77% прихода од пореза на зараде остаје градовима, као и порези на приходе од пољопривреде, самосталне делатности, давања у закуп покретних ствари и сл.

⁸¹ Законске измене које се тичу пореза на зараде (у 2017. години смањено је учешће прихода које добија Град, а у 2018. години повећан је неопорезиви део зараде) утицале су на нешто нижи међугодишњи раст у односу на кретање масе зарада - која расте за око 9%.

макроекономске основице, док је повећање ефикасности наплате могло и требало да буде знатно веће.

У наредном периоду потребно је додатно побољшати ефикасност наплате пореза на имовину, као и прихода од имовине Града. У претходној студији оценили смо да је Нови Сад један од градова са бољим обухватом пореза на имовину у односу на просек земље, али је, поред тога, било простора за додатно унапређење степена наплате. У 2017. години Град јесте побољшао обухват (повећава се број издатих решења), а благо и степен наплате. Прелиминарне анализе указују на то да се сличан тренд наставља и у 2018. години и да је степен наплате тренутно нешто преко 85%. Сматрамо да би у наредном периоду требало додатно унапредити наплату ових прихода у циљу наплате 95% обрачунатих прихода. Осим тога, Нови Сад, слично као и већина других локалних самоуправа, има велики проблем са евиденцијом имовине Града, што се одражавало на нижу наплату прихода од закупнине. Наиме, Државна ревизорска институција је још у 2015. години изнела препоруке да се знатно унапреди евиденција имовине и наплата ових прихода. Како је крајем 2016. установљена Градска управа за имовинско-правне послове наплата је нешто побољшана 2017. и 2018. године, али и даље извесно није остварен максимално могућ учинак.

Нови Сад и даље има неповољну структуру расхода – високе субвенције и ниске инвестиције, што може бити препрека његовом даљем развоју. Једна од основних препорука Фискалног савета је да Нови Сад мора знатно повећати издвајања за инвестиције како би се унапредио квалитет градске инфраструктуре и створили услови за даљи привредни раст и развој. Основни предуслов за покретање снажног инвестиционог циклуса је побољшање структуре буџета Града. Наиме, стварање буџетског простора за већа инвестициона улагања подразумева да се побољша наплата прихода Града, али и да се смање (непродуктивни) текући расходи – пре свега велика издвајања за субвенције локалним јавним предузећима. Међутим, проблем превисоких субвенција Новог Сада је и даље актуелан, штавише, процењује се да ће у 2018. години забележити осетан међугодишњи раст. С друге стране, ниво капиталних издвајања и даље је низак, а више година буџетом планирани пројекти и даље се пролонгирају.

Трајно смањење субвенција јавним предузећима могуће је постићи једино решавањем њихових вишегодишњих структурних проблема – што Град не спроводи. Нови Сад је годинама спадао у градове са највишим износима текућих субвенција датим локалним јавним предузећима – у периоду 2010-2015. године у просеку су износиле преко 1 млрд динара, што је скоро 10% буџета. Осетно смањење текућих субвенција забележено је током периода 2016-2017., међутим ово умањење доминантно је било последица методолошких промена,⁸² а мањим делом бољег пословања локалних јавних предузећа (практично само су Новосадске топлане побољшале пословање услед пада цена гаса који користе као енергент). Имајући у виду ове промене, укупно издвајање Града за јавна предузећа у претходним годинама суштински је само благо смањено,⁸³ а и то смањење није било засновано на здравим економским основама – тј. изостало је решавање структурних проблема највећих локалних предузећа, попут вишка запослених, неекономских цена

⁸² Наиме, након препоруке ДРИ-а, део расхода за јавна предузећа је уместо у оквиру субвенција почео да се књижи у оквиру расхода за робе и услуге.

⁸³ За детаљније објашњење погледати „Јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, из јуна 2017, стр. 99-100.

услуга, слабе наплате услуга и слично. Последишно, Град је и у 2018. години поново определио знатна буџетска средства (готово 800 млн динара) за текуће субвенције – СПЕНС-у и Јавном градском саобраћајном предузећу, а у мањој мери и другим предузећима. Дакле, као што је Фискални савет и раније упозоравао, не може се рачунати на трајно смањење субвенција без системских реформи локалних јавних предузећа.

- **Потребно је истрајати у намери да се успостави одржив модел пословања Спортског и пословног центра Војводине (СПЕНС).** Подсећамо да ово предузеће услед знатних нерационалности у пословању готово од свог оснивања бележи губитке и финансира се из градских средстава – примањем субвенција или кроз гомилање доцњи према другим локалним и републичким јавним предузећима.⁸⁴ Слично као претходних година и у 2017. остварен је негативан пословни резултат од преко 300 млн динара. Нерешавање нагомиланих проблема довело је изнуђене интервенције из градског буџета и почетком 2018. године. СПЕНС-у је у фебруару 2018. године исплаћена субвенција у износу од 416 млн динара како би се измириле нагомилане обавеза према Новосадској топлани за период 2011-2017. Поред тога, планира се да Град у 2018. години издвоји преко 50 млн динара за неопходна инвестициона улагања, јер предузеће није у стању самостално да их финансира. Према томе, као што смо у претходној анализи и упозорили, уколико се не почне са системским решавањем нагомиланих проблема овог предузећа, неминовно је да ће оно и даље оптерећивати градски буџет или пословање других јавних предузећа којима не плаћа рачуне. Истичемо да је у октобру расписан необавезујући позив за управљање и унапређење СПЕНС-а, што наговештава намеру града да проблем СПЕНС-а реши, али за постизање коначног решења неопходно је истрајати у тим намерама.
- **Проблеми Јавног градског саобраћајног предузећа (ЈГСП) долазе све више до изражаја, а одлагање њихових решења захтеваће додатну буџетску помоћ.** Иако до сада ЈГСП није представљало ризик за градски буџет, чини се да се ова ситуација постепено мења. Бројни проблеми у пословању градског саобраћајног предузећа попут неекономских цена карата, постојања већег броја економски неисплативих линија и вишегодишњег недовољног инвестирања почињу постепено да се преливају на градске финансије. Пре свега, док је у претходних неколико година Град издвајао око 200 млн динара за текуће пословање овог предузећа, у 2018. години се планира повећање овог износа на око 350 млн динара. Поред тога, у ЈГСП-у постоји систематски мањак инвестиција – вишегодишње недовољно улагање у возни парк за последицу има то да је преко две трећине аутобуса (око 200) старије од десет година. Иако се последњих година најављују изузетно висока издвајања за куповину нових аутобуса и увођење система електронске наплате, чини се да предузеће не може самостално да их реализује, па већи део улагања одлаже.⁸⁵ Дакле, ради обезбеђивања даљег развоја предузећа и побољшања услуге грађанима, сматрамо да је од суштинске важности да се што пре почне са решавањем кључних слабости у пословању. У супротном, ово предузеће ће захтевати све већу градску помоћ, како

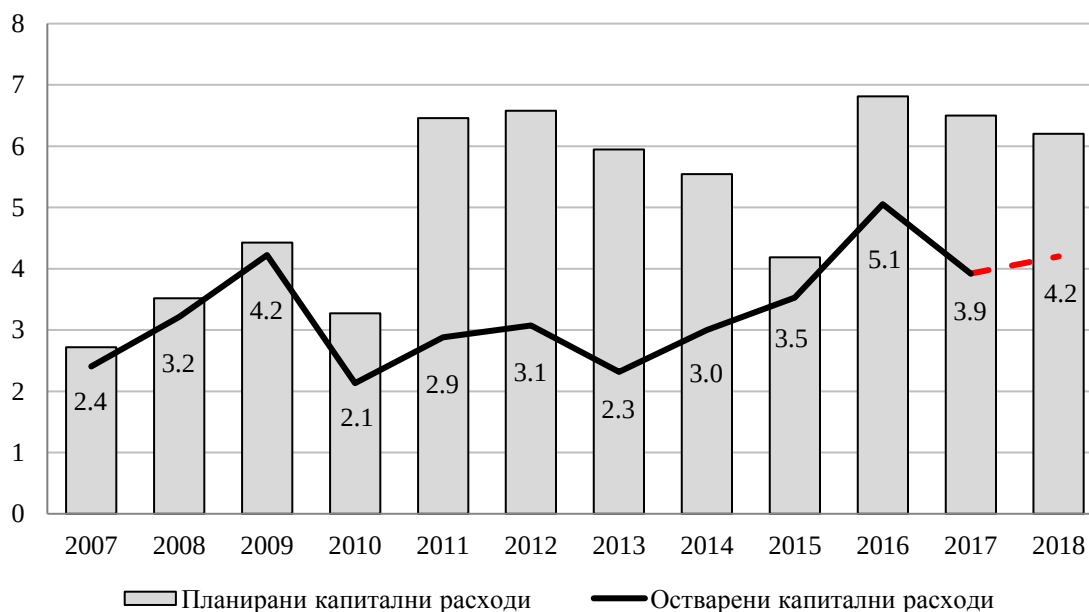
⁸⁴ У периоду 2012-2014. СПЕНС је добио око 450 млн динара за финансирање текућег пословања, а од 2012-2017. укупно још око 200 млн за капитална улагања. Поред тога, локална јавна предузећа опраштала су акумулиране дугове, а поред њих и предузеће „Електровојводина“ (део ЕПС-а).

⁸⁵ Скрећемо пажњу да су укупне инвестиције и у периоду 2010-2017. износиле 1.500 млн динара, од чега је Град финансирао готово половину (око 800 млн динара износиле су капиталне субвенције предузећу).

за текуће пословање, тако и за неопходна инвестициона улагања, што може осетно повећати расходе Града и смањити могућност издвајања за друге приоритетне пројекте.

Инвестиције у Новом Саду и даље су ниске – чини се да основне препреке у реализацији нису отклоњене. Скроман ниво инвестиционих издвајања вишегодишњи је проблем Града. И поред тога што су буџетски планови предвиђали значајна улагања у приоритетне градске пројекте, проблем је био у њиховој реализацији. Тако је у периоду 2010-2014. године једва око 50% планираних инвестиција било и извршено. Иако се уочава одређен напредак у 2015-2016, он је углавном концентрисан на неколико већих пројеката као што су Жежељев мост, зона Север 4, Булевар Европе и слично. Најновији подаци показују да се у 2017, али и у 2018. години капитална улагања смањују, а бројни пројекти из буџетског плана поново одлажу (нпр. Сентандрејски пут, изградња канализационе инфраструктуре и колектора отпадних вода). Заправо, слично као и претходних година (нпр. Жежељев мост), уочавају се проблеми у реализацији градских инвестиција. Тако је велики пројекат реконструкције Сентандрејског пута почео тек у септембру 2018. иако је био најављиван дуже од две године. Основни разлог кашњења били су нерешени имовинско-правни односи, који су водили додатним изменама пројектно-техничке документације и одлагању радова на терену. Наглашавамо да је за успешну реализацију капиталних улагања неопходно ажурно и темељно припремити пројекте, а затим их и доследно извршавати.

Графикон 8: Планиране и реализоване инвестиције у периоду 2007-2018. године



Изградња два кључна капитална пројекта (регионална депонија и пречишћивач отпадних вода) још увек није почела, а мали су изгледи да се може очекивати и у наредној години. Премда је крајем 2017. године дошло до измена у Стратегији развоја Новог Сада за 2016-2020. годину у циљу објективније прилагођености планова стварним

потребама,⁸⁶ и даље није почело конкретно спровођење највећих инвестиција. Подсећамо да је Фискални савет у претходној анализи предложио да се Град фокусира на неколико пројеката који би се могли спровести у наредним годинама. Тако смо истакли важност изградње централног постројења за пречишћавање вода и регионалног центра за управљањем отпадом, а затим и инвестиције у изградњу и реконструкцију водовodne, канализационе и саобраћајне инфраструктуре.⁸⁷ Међутим, у конкретној реализацији издвојених пројеката није се много одмакло, тј. већина се и даље налази у фазама израде потребне документације. Конкретно, по питању регионалног центра за управљање отпадом и даље је актуелан проблем избора локације будућег регионалног центра, иако је сам међуопштински споразум потписан још у 2012. години. Слично, ни неопходна документација за пречишћивач отпадних вода није завршена – након примедби Покрајинске ревизорске комисије и Града приступило се њеној корекцији. Дакле, с обзиром на то да су пројекти и даље у фазама израде, највероватније је да њихова реализација не може почети ни наредне године.

Неизмирене обавезе Апотеке Нови Сад континуирано расту, а конкретна решења се одлажу. Апотекарска установа у Новом Саду годинама бележи бројне нерационалности у пословању (нагомилане залихе и слично), што за резултат има велике тешкоће у измиривању обавеза према добављачима и запосленима, али и јавним предузећима (нпр. за грејање). Већ смо упозорили да је нужно што пре усвојити стратешки план за решавање постојећих проблема, јер ће се у противном дугови гомилати и постоји ризик да ће на крају морати да се покрију из градског буџета. Премда се од почетка 2017. најављује организовање апотекарских услуга у виду јавно-приватног партнерства и даље се не зна поуздано да ли ће се и када почети са оваквим видом пословања. Последица изостанка конкретних решења је знатан раст дугова Апотеке. Заправо, подаци Министарства финансија показују да неизмирене обавезе према добављачима у децембру 2018. износе преко 500 млн динара, а то је двоструко више од дуговања крајем 2016. (око 240 млн динара). Скрећемо пажњу на то да недостаци Апотекарске установе долазе све више до изражаја и да свако одлагање коначне одлуке може додатно коштати грађане Новог Сада.

Постоје наговештаји да су расходи за казне и пенале већим делом стављени под контролу, али би се могли додатно смањити. Нови Сад је дужи период негативан рекордер у износима плаћеним за казне и пенале по различитим судским пресудама. Тако је у периоду 2013-2016. издвајано око 700 млн динара годишње за ове намене. Последњи подаци показују да је дошло до знатног смањења ових расхода - у 2017. години исплаћени су дупло мањи износи (око 350 млн динара), а сличан ниво се очекује и у 2018. години.

⁸⁶ На пример, из Стратегије је искључен пројекат Робно-транспортни центар (око 12 млрд динара), који се у јавности спомиње још од седамдесетих година прошлог века, а за који је било мало изгледа да се уопште и може реализовати. Уз то, већина рокова је пролонгирана, сужен приоритетни избор (50 пројеката) и измењене вредности појединих инвестиција.

⁸⁷ *Пре свега*, Нови Сад је, уз Београд, једини велики град у Европи који и даље нема постројење за пречишћавање вода, а отпадне воде се без претходног третмана испуштају у Дунав. *Друго*, постојећа депонија стара је више од 50 година, нема довољно простора за депоновање отпада и не задовољава ни минималне санитарне услове. *На крају*, Нови Сад има изузетно стар водоводни систем (цеви старе преко 30 година); бројни проблеми уочавају се у систему канализационе мреже (нпр. низак приступ приградских насеља, слаб одводни капацитет, а обухвата и одвођење атмосферских падавина) и постоји потреба за реконструкцијом појединих саобраћајних деоница и изградњом гаража.

Заправо, чини се да је Нови Сад измирио највећи део обавеза⁸⁸ према грађанима за накнаду штете услед експропријације земљишта и запосленима за неисплаћене зараде и доприносе. Међутим, и даље је актуелан проблем уједна напуштених паса, па Град исплаћује значајна средства по притужбама грађана. С обзиром на то да постоје индиције да се у многим случајевима дешавају злоупотребе (до стварних уједна паса није дошло или су износи казне превисоки) сматрамо да је нужно темељно приступити решавању овог вишегодишњег проблема. Последиčno, ови расходи могли би се додатно смањити, процењујемо за 100-150 млн динара (до износа од 200-250 млн динара), што би одговарало просеку остала три велика града (узимајући у обзир разлику у броју становника).

10.3. Ниш

Ниш постепено побољшава јавне финансије, али бројни структурни проблеми још увек су нерешени. Јавне финансије и Нишу су у дужем периоду биле неодрживе, што се огледало у преузимању обавеза много виших у односу на могућност финансирања из сопствених прихода. Такви трендови довели су до великог раста неизмирених обавеза (доцњи) што је кулминирало крајем 2016. када су оне достигле око 3 млрд динара (трећина буџета) и довело до учеталих извршења принудне наплате од Града. Дугогодишњи неодрживи буџет за последицу је такође имао и драстично смањење инвестиција, а стога и веома лоше стање градске инфраструктуре (стара депонија, неразвијена водоводна и канализациона мрежа, неодржаване саобраћајнице итд). У претходној анализи⁸⁹ из 2017. године, Фискални савет је предложио низ мера за консолидацију градских финансија (ефикаснија наплата прихода, продаја вишка имовине, контролисање текућих расхода) које би омогућиле враћање свих дугова до 2020. године и постепено повећање инвестиција – чиме би се структурно унапредиле финансије Града. Последњи подаци указују на то да је од 2017. направљен напредак у управљању јавним финансијама Ниша, али да су резултати могли бити још бољи. Укупне доцње Ниша смањене су крајем 2018. на испод 1 млрд динара, што значи да би се до средине наредне године могли вратити сви дугови – што је чак и нешто брже од прогноза Фискалног савета. Међутим, за овај резултат пре свега су заслужни непланирано високи трансфери од државе (око 600 млн динара) и повољнији макроекономски трендови, док су предложене мере (нпр. побољшање наплате пореза на имовину) изостале. Такође, остале су и друге структурне слабости буџета које се огледају у изузетно ниским издвајањима за инвестиције. Према томе, у наредном периоду потребно је акценат ставити на побољшање ефикасности наплате пореза, контролу текућих издвајања (расходи за запослене, робе и услуге и слично) и тако створити буџетски простор за већа капитална улагања. Скрећемо пажњу и на то да се паралелно морају решавати проблеми јавних предузећа, јер њихово даље одлагање може оптеретити финансије Ниша и тиме умањити могућност за пораст инвестиција.

Приходи Ниша бележе постепен раст услед побољшања општих економских трендова и ванредно виших трансфера од државе. Током последње две године уочава се постепен раст укупних прихода Ниша, али је до њега највећим делом дошло без утицаја самог Града. Пре свега, доминантан извор повећања прихода су порези на доходак грађана

⁸⁸ Скрећемо пажњу да је највећи део обавеза последица пресуда за давне догађаје нпр. експропријација земљишта пре више деценија, неизмирене зараде запослених од пре десетак година (нпр. у Предшколској установи).

⁸⁹ Извештај Фискалног савета „Јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, из јуна 2017. године

који расту као последица повољнијих трендова на тржишту рада (броја запослених и просечних зарада), слично као и у осталим већим локалним самоуправама (око 5% годишње).⁹⁰ Додатно, Ниш је у претходне две године добијао осетну ванредну помоћ из државног буџета - осим редовних ненаменских трансфера који му сваке године следе (износ од 634 млн динара), крајем 2016. добио је 260 млн динара, 2017. године 300 млн динара, а у првих девет месеци 2018. још 25 млн динара.⁹¹ Осим наведених, уочава се и благи пораст још неколико (мање издашних) приходних категорија – почела је наплата доприноса за уређивање грађевинског земљишта и нешто више се прикупљају одређене таксе и накнаде (нпр. фирмарине). Међутим, прве процене указују да у истом периоду (2017-2018.) није дошло до повећања обухвата и ефикасности наплате код пореза на имовину, које сматрамо неопходним за будуће одрживо финансирање развоја Града.

Највећи део оствареног раста прихода искоришћен је за враћање нагомиланих дугова из прошлости. Прелиминарне процене указују на то да ће приходи Ниша у 2018. години бити структурно (трајно) виши за 700-800 млн динара у односу на 2016. – углавном због повећања пореза на доходак, а мањим делом и услед раста других приходних ставки (локалне таксе и накнаде). Уз то, током претходне две године јављали су се једнократни приходи попут додатних трансфера од Републике и приходи од продаје имовине Града, који су сумарно превазишли 900 млн динара.⁹² Дакле, Ниш је до децембра 2018. имао на располагању додатних 1,6-1,7 млрд динара што је оправдано искоришћено за враћање највећег дела доцњи. Доцње Града смањене су заправо за више од тог износа, тј. за преко 2 млрд динара у односу на 2016. годину. Остатак смањења доцњи дошао је са расходне стране буџета – средства од неизвршених расхода искоришћена су за враћање доцњи. Проблем са овим је, међутим, у томе што је убедљиво највише средстава чије је извршење подбацило у односу на буџет дошло са ставке капиталних расхода који су извршени свега 50% у односу на планиране у 2017, а слично подбацивање у извршењу јавних инвестиција наставиће се и у 2018. години.

Процењујемо да би Ниш могао да измири своје доцње средином наредне године. Иако се чини да су кључне мере за бољу наплату пореза на имовину изостале, издашнија помоћ од државе допринела је да се Град налази у повољнијем положају него што се очекивало. Заправо, предложени програм Фискалног савета за постепено уређење локалних финансија⁹³ подразумевао је да се до почетка 2019. године дугови смање на око 1,5 млрд динара, а према тренутно расположивим подацима почетком октобра 2018. ниво доспелих, а неизмирених обавеза смањио се на испод 700 млн динара. Премда је могуће да до краја године овај износ буде донекле другачији, ипак сматрамо да је свакако остварено снажније смањење у односу на прелиминарне процене. Последично, оцењујемо да је изводљиво да Ниш до средине 2019. године измири сва своја дуговања према повериоцима тј. раније него

⁹⁰ Законске измене које се тичу пореза на зараде (у 2017. години је смањено учешће прихода које добија Град, а у 2018. години повећан је неопорезиви део зараде) утицале су на нешто нижи међугодишњи раст у односу на кретање масе зарада - која расте за око 9%.

⁹¹ Не би било изненађење да Ниш до краја децембра 2018. добије додатна средства из буџетске резерве републичког буџета, што је била уобичајена пракса у претходним годинама.

⁹² Трансфери из буџетске резерве крајем 2016. и крајем 2017. износили су 260 млн динара и 300 млн динара респективно (а коришћени су за враћање дугова у 2017. и 2018), а продаја имовине у 2017. од 300 млн динара и у 2018. око 60 млн динара.

⁹³ Извештај Фискалног савета „Јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, из јуна 2017. године

што се очекивало (крај 2020. године). На овај начин створили би се основни предуслови за отпочињање неопходног инвестиционог циклуса Града.

Паралелно са враћањем дугова, кључно је да се Ниш припреми за покретање новог инвестиционог циклуса. Основни циљ уређења јавних финансија Ниша јесте да се створе услови за дугорочно одржив развој Града. Подсећамо да су велики финансијски проблеми довели до тога да Ниш у периоду 2014-2018. инвестира свега 7-8 млн евра годишње, што је знатан пад у односу на уобичајени ниво пре 2014. године (око 17 млн евра). Дакле, тренутни износ улагања је за преко 1 млрд динара нижи од нивоа који је потребан за његово одрживо функционисање. Дугогодишњи недостатак инвестиција за ефекат има веома лош квалитет локалне инфраструктуре. Тако је велики проблем стара несанитарна депонија, готово попуњених капацитета, затим непостојање пречишћивача отпадних вода, отежано функционисање система водоводне и канализационе мреже и слично. Такође, Фискални савет је препоручио да се структурним унапређењем буџета обезбеди да се највећи део будућих инвестиција финансира градским средствима (а не задуживањем). Имплементација предложених мера изостала је у 2017. и 2018. години, а да би се постигао неопходни раст инвестиција потребно их је доследно спроводити у 2019. и наредним годинама. У наставку текста даћемо краћи преглед потребних мера да би се потпуно стабилизовале јавне финансије Ниша (вратиле све доцње) и побољшала структура буџета снажним повећањем инвестиција (њиховим дуплирањем у средњем року).

Системско унапређење обрачуна и наплате пореза на имовину допринело би повећању прихода Града, као и превазилажењу проблема из 2017. У претходној анализи⁹⁴ Фискалног савета показали смо да Ниш има потенцијал за знатно повећање обухвата пореза на имовину тј. повећање броја послатих пореских решења. Међутим, у овом аспектима није се остварио помак – у 2018. години број издатих пореских решења је на готово истом нивоу као и 2016. године. Поред тога, Ниш је у 2017. години имао изразите проблеме са обрачуном пореза на имовину, па прецизну оцену ефикасности наплате не можемо дати. Наиме, приликом издавања пореских решења, вредност појединачних обавеза је вишеструко била увећана, што се у неким случајевима показало можда и као претерано. Каснијим интервенцијама градске власти неке обавезе су кориговане. Сматрамо да је изузетно важно да се системски уведе ред у обрачун пореских обавеза, пре свега да се повећа обухват, а затим и прецизно, објективно и поуздано утврде износи задужења. Увођење нових градских зона од 2018. године могло би да буде добар правац, али се паралелно мора радити на повећању обухвата и за физичка и за правна лица. Скрећемо пажњу на то да је покренут пројекат Репорте пореза на имовину са циљем да се ажурирају базе података и прилагоде стварном стању на терену. Спровођење сличних активности на терену је веома важно да би се у наредном периоду (3-4 године) повећала наплата пореза на имовину – могуће за по око 100 млн динара годишње (са садашњих 1.200 млн динара на око 1.500 млн динара за три године).

Ниш може побољшати и наплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта, али и прихода од закупнина. Град Ниш је наплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта почео да евидентира тек у 2017. години, две године након њеног законског увођења. Како је наплаћено нешто преко 100 млн динара, сматрамо да има простора да се ови износи додатно повећавају тј. да се у средњем року постепено повећавају до износа од најмање 300 млн динара годишње. Осим тога, евидентни су вишегодишњи

⁹⁴ Извештај Фискалног савета „Јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, из јуна 2017. године

проблеми са располагањем имовином Града – недостају поуздане евиденције о имовини која је у власништву локалне самоуправе, не наплаћују се закупнине за издате објекте (пословни простор) и на крају постоје објекти који се уопште не користе, а изазивају додатне трошкове (комуналне услуге). Иако смо на бази извештаја Државне ревизорске институције оценили да приходи од закупнине могу порасти у односу на ниво из 2016. године, дешава се супротно – уочава се пад ових прихода. Дакле, с обзиром на то да се мало урадило за унапређење управљања градском имовином, сматрамо да би ово требало да буде још један од важних задатака градске управе, тим пре што би наставак лоше праксе могао да угрози реализацију чак и постојећег нивоа прихода.⁹⁵

Одговорно располагање буџетским средствима подразумева и да се строго ограничи будући раст текућих расхода. У 2017. и 2018. години уочава се знатан раст текућих расхода, који је већим делом последица враћања нагомиланих дугова. Наиме, измиривање вишегодишњих дугова Ниша рефлектује се на знатно повећање расхода за робе и услуге (за 500-550 млн динара у односу на уобичајени годишњи ниво), а мањим делом и на раст трансфера (нпр. школама) и друге категорије расхода (заједно 200-250 млн динара). Према томе, након враћања свих дугова (2019. године) текући расходи могли би се смањити приближно за 700-800 млн динара. Међутим, да би се то остварило, неопходно је да се строго контролишу сви расходи, односно да се не дозволи знатан раст расхода за запослене, робу и услуге и слично. Циљ је да се, под претпоставком одрживог повећања прихода, ослобођени буџетски простор из текуће преусмери у инвестициону потрошњу. У том смислу потребно је избећи нека непродуктивна трошења, за које већ постоје неки наговештаји. Тако на пример, Буџетом за 2019. годину најављује се осетан раст донација невладиним организацијама – план за 2019. преко 500 млн динара, док је очекивано извршење у 2018. 350 млн динара, а доминантно као последица раста издвајања за спортске организације (готово 400 млн динара). На крају, веома је важно да расходи за плате запослених буду под строгим надзором, нарочито ако се зна да Ниш већ има нешто већи број запослених у поређењу с другим великим градовима.

Нови инвестициони циклус требало би да реши ургентне проблеме који су велики ризик за здравље грађана – депонију, отпадне воде и слично. Радна верзија Програма развоја Града Ниша за 2019. приказује широк списак пројеката за наредну годину, без било каквих процена вредности и навођења тачних извора финансирања. Скрећемо пажњу да се у овом документу из године у годину наводе готово исти пројекти уз додавање одређених новитета. Последњим Програмом најављује се изградња нове аутобуске станице, Народног музеја, скијашке стазе, поновно увођење трамваја и слично. Премда не споримо да би жељени пројекти могли допринети бољим условима живота грађана, сматрамо да је од изузетне важности направити приоритете и у складу са њима инвестирати. Дакле, битно је да Град своја расположива средства усмери на решавање вишегодишњих великих проблема. Један од кључних приоритета требало би да буде изградња регионалног центра за управљање отпадом. Наиме, постојећа депонија је готово попуњена, не испуњава основне санитарне услове и представља претњу по здравље људи. Даље, све отпадне воде се без било какве прераде испуштају у Нишаву, а изградња пречишћивача годинама се пролонгира. Уз то, Град има проблем са водоводном и канализационом, али и саобраћајном инфраструктуром, као и са недовољним капацитетима

⁹⁵ Уз то, сматрамо да је рационално да Град прода имовину коју годинама не користи, али да се при томе води тржишним критеријумима – тј. да се имовина не распродаје по сваку цену.

у Предшколској установи. Дакле, сматрамо да би наведени пројекти требало да имају првенство улагања, јер би њихова реализација пре свега омогућила очување здравља људи, а затим и побољшање привредног амбијента (који је важан за даљи раст приватних инвестиција).

Потребно је проширити капацитете Предшколске установе и успоставити одржив систем њеног финансирања. Ниш има изражен недостатак капацитета у Предшколској установи – последњи подаци показују да се годишње упише око 6.500 деце, а још преко 2.000 деце остане неуписано. Премда проблеми постоје и у другим градовима, они су у Нишу знатно израженији и потребно је темељно приступити њиховом превазилажењу, у смислу стратешког опредељења за проширење постојећих или изградњу нових вртића. Међутим, Предшколска установа има проблем финансирања и својих редовних активности. Као неки од основних разлога за неодрживо пословање наводе се 1) вишегодишње неприлагођавање цене тржишним условима (нису се мењале 3-4 године), 2) неблаговремен пренос средстава од Града 3) велики број тужби родитеља због више наплаћиване цене.⁹⁶ Високи дугови и бројне тужбе родитеља и поверилаца довели су до готово непрекидних блокада, што је за последицу имало и привремене обуставе трансфера од Републике Нишу.⁹⁷ У циљу да се изнађе решење Град је оформио Радну групу на чији предлог је Градско веће у јулу 2018. усвојило Предлог Одлуке о финансирању дела расхода и издатака Јавне предшколске установе „Пчелица“. Овом одлуком Град се обавезао да ће помоћи финансирање расхода Установе, али нису прецизирани износи и временски период, што није у складу са праксом одговорног буџетирања. Да би се избегло даље гомилање дугова и губитака, а тиме и непланирани високи трошкови Града, неопходно је строго реформисати и контролисати пословање ове Установе. На тај начин ослободила би се додатна средства и за капитална улагања у потребно повећање капацитета.

Реформисањем јавних предузећа смањио би се ризик преливања њихових губитака на градски буџет. За успостављање и одржавање стабилних финансија Града веома је важно и одрживо пословање локалних јавних предузећа. Досадашња пракса показује да Ниш није имао велике и распрострањене субвенције јавним предузећима - углавном су биле концентрисане на систем јавног превоза. Након 2016. године субвенције су додатно смањене услед реформисања градског превоза и мање подршке за Аеродром који је током 2018. прешао у власништво државе, тако да Град од 2019. не би више требало да има трошкове по овом основу. Међутим, иако није давао субвенције највећем делу предузећа, ово не значи да су она пословала одрживо. Заправо, оптерећена су бројним слабостима као што су: неекономска цена услуге, вишак запослених, слаба наплата потраживања - чак ни сам Град услед финансијских проблема није измиривао обавезе за извршене услуге (чишћење улица, водоснабдевање, превоз). Последично, предузећа нису имала новчаних средстава за плаћање својих обавеза, што је све водило гомилању дугова, али и све мањим издвајањима за инвестирање. У крајњој инстанци наставак оваквог тренда могао би се прелити на буџет Града, као што се већ дешавало. Наиме, Ниш је у неколико наврата давао финансијску потпору ЈКП Горици, а уколико се ништа не уради за унапређење пословања слична ситуација би се врло лако могла поновити.

⁹⁶ Наиме, Предшколска установа је родитељима наплаћивала 29% од економске цене вртића, што је више од прописаних 20%. Након бројних тужби Установе, Град је био принуђен да обезбеди средства за плаћање ових накнада.

⁹⁷ Тако је на пример почетком 2016. године обустављен редован ненаменски трансфер Нишу због неизмирених обавеза према школама и предшколским установама.

- **Највећи ризик представља ЈКП Горица (погребно предузеће) које годинама неодрживо послује.** Нерационално вишегодишње пословање предузећа, које се пре свега огледа у великом броју запослених и слабој наплати потраживања, водило је и великом кашњењу у плаћању својих обавеза према запосленима и другим повериоцима. Последица су били учестали штрајкови и обуставе рада, затим судски спорови и на крају честе блокаде рачуна. Иако је у неколико наврата покушавана реорганизација предузећа – смањивање броја запослених и пребацивање делатности на друга јавна предузећа (Медиану), ово је само ублажило проблеме, али их није елиминисало. Тако је Горица и у 2017. години остварила негативан резултат од преко 80 млн динара, чиме је укупан (кумулативни) губитак достигао готово 600 млн динара. Поред тога, предузеће има доцње (неизмирене доспеле обавезе) од око 35 млн динара. Имајући у виду све наведено, Горица представља највећи ризик за градске финансије у наредном периоду. Помоћ Ниша овом предузећу не би била новост, будући да је већ неколико пута реализована – докапитализација је у претходне три године износила скоро 400 млн динара.⁹⁸ Уз то Град даје препоруке осталим јавним предузећима (Медиани, Дирекцији за јавни превоз, Наисусу, Обједињеној наплати) прво да дају финансијске позајмице Горици, а затим да одлажу своју наплату потраживања према овом предузећу (у 2018. години трећи пут од 2015. дата је препорука да се пролонгира враћање дуга). Сматрамо да би оваква пракса неодрживог пословања могла озбиљно угрозити и финансијску стабилност Града, а шкоди и другим локалним предузећима, те да се нагомилани проблеми Горице морају што пре систематски решити.
- **Пословање Топлане је привремено стабилизовано, захваљујући повољнијим тржишним условима – ниже цене гаса уз непромењене цене услуга.** Повољнији тржишни услови који се огледају у постојаним ценама пружених услуга уз знатно смањење цена енергената (трошкови предузећа) довели до тога да Топлана забележи рекордну добит у 2017. години од чак 265 млн динара. За разлику од других градова (пре свега Београда) где се добит топлана преусмерава у буџет, у Нишу она остаје у предузећу, што је разумљиво имајући у виду да нишка топлана има кумулативни губитак (из претходних година) од 600 млн динара. На крају, скрећемо пажњу да одређен ризик по будуће финансије предузећа, али и Града могу бити притужбе по основу неправилно обрачунаване цене услуга снабдевања топлотном енергијом, на шта је у свом извештају упозорила Државна ревизорска институција,⁹⁹ а затим реаговала и Комисија за заштиту конкуренције.¹⁰⁰
- **ЈКП Медиана (градска чистоћа) могла би да сноси последице лошег функционисања већине других локалних јавних предузећа.** Градска чистоћа у Нишу је предузеће које запошљава највећи број људи (око 1.100) и чини се да је ово стабилно предузеће (остварују добит у пословању). Међутим, и ово предузеће има проблеме у свом пословању - пре свега изражен вишак запослених. Наиме ЈКП

⁹⁸ У 2016. повећан је основни капитал предузећа за 294 млн динара, у 2017. за 40 млн, а последње најаве за крај 2018. године су да ће бити повећан за још око 70 млн динара.

⁹⁹ Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Градска топлана“, Ниш за 2016. годину, из децембра 2017. године

¹⁰⁰ Закључак о покретању поступка испитивања повреде конкуренције по службеној дужности против друштва ЈКП „Градска топлана“ Ниш, из јуна 2018. године

Медиана запошљава чак и већи број запослених од два новосадска предузећа која обављају исту делатност, а Нови Сад има за 30% више становника. Поред тога, вишегодишње неодговорно понашање довело је акумулирања високих ненаплаћених потраживања – износе преко 1,2 млрд динара. Готово трећина ових потраживања последица је неплаћања Града за пружене услуге, а половина потраживања су неплаћени рачуни од становништва. Даље, недостатак новчаних средстава за последицу има да су инвестиције недовољне – око 100 млн динара у 2017. години, што је мање од износа амортизације (115 млн дин). На крају, тренутно пословање без губитака додатно може бити угрожено преливањем проблема из других предузећа. Заправо, чистоћа преузима запослене и ограничен део послова Горице и Паркинг сервиса, а уз то, иакосе и сама задужује за текућу ликвидност, даје финансијску помоћ другим проблематичним предузећима (нпр. у 2018. Горици дато 10 млн динара, Тржницама 2 млн динара).

10.4. Крагујевац

Крагујевац је унапредио своје финансије; међутим, потребни су додатни напори како би Град благовремено сервисирао све будуће обавезе. У односу на остале анализиране градове (Београд, Нови Сад и Ниш), Крагујевац је у последње две године остварио највећи напредак. Најпре, извршен је репрограм преосталих доцњи које су корисници градског буџета, али и поједина локална јавна предузећа, имали за струју и грејање према ЕПС-у и Енергетици. Поред тога, побољшана је наплата изворних прихода – посебно је унапређена наплата пореза на имовину и прихода од закупа грађевинског земљишта. То је уз боље макроекономско окружење довело до снажног раста *структурних* буџетских прихода за око 30% (1,2 млрд динара) у односу на 2016. годину, што је уз делимичну контролу текућих расхода омогућило Крагујевцу да престане са акумулирањем нових доцњи. Међутим, стање градских финансија још увек није довољно добро да би то гарантовало редовно сервисирање свих будућих обавеза. Процењујемо да након покривања текућих расхода, у градском буџету преостаје тек око 400 млн динара за инвестиције и отплату дугова и осталих обавеза. Притом, већ од 2019. на наплату стиже преко 450 млн динара дуга према комерцијалним банкама и међународним финансијским институцијама, а од а од 2020. још око 310 млн динара за отплату старих дугова према ЕПС-у и Енергетици (репрограмираних током 2018.). Другим речима, у буџету нема довољно простора за истовремено враћање ових обавеза (800 млн динара) и прихватљив ниво улагања у градску инфраструктуру (1 млрд динара), због чега је потребно уштедети додатне 1,4 млрд динара. Сматрамо да је у највећој мери то могуће постићи додатним унапређењем наплате прихода и смањењем субвенција. Међутим, док реформе не буду дале резултате, Република би требало да настави са условном финансијском подршком Граду. У супротном, постоји опасност да Крагујевац поново не буде у стању да из редовних прихода финансира све своје обавезе и почне да гомила доцње, што је исход који би по сваку цену требало избећи.

Табела 7: Буџетски приходи Града Крагујевца у 2018. и 2016. години у млн динара

	2016	2018*	РАЗЛИКА
Текући приходи	5.150	5.854	704
Порески приходи	3.709	4.415	706
<i>Порези на доходак и капиталне добитке</i>	2.770	3.050	280
<i>Порез на имовину</i>	652	1.050	398
<i>Остали порески приходи</i>	287	315	28
Донације, помоћи и трансфери	1.046	550	-496
Непорески приходи	386	880	494
<i>Приходи од имовине</i>	257	285	28
<i>Продаја добара и услуга</i>	67	420	353
<i>Новчане казне и одузета имовинска корист</i>	41	40	-1
<i>Добровољни трансфери</i>	0	0	0
<i>Мешовити и неодређени приходи</i>	22	135	113
Остали приходи	9	9	0
Примања од продаје имовине	28	50	22
Укупни приходи	5.178	5.895	717
Структурни приходи**	4.558	5.771	1.213

Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН и Града Крагујевца

Напомене: *Процена Фискалног савета за 2018. годину. **Структурни приходи једнаки су укупним приходима умањеним за ванредне и наменске трансфере; укупни приходи не укључују примања од задуживања.

Приходи Града бележе снажан раст првенствено услед боље наплате изворних прихода. Наплата готово свих категорија пореских прихода у последње две године осетно се повећала. Посебно се истиче раст прикупљених прихода од пореза на имовину који су достигли износ од око 1 млрд динара, што је повећање за око 400 млн динара у односу на 2016. годину (раст за око 80%). Пораст се у највећој мери дугује повећању стопе пореза на имовину код становништва (пораст са 0,2% на 0,3%) али и ширењу обухвата непокретности за око 18% – током 2018. издато је око 78.000 пореских решења што је скоро 12.000 решења више него у 2016. години. Поред тога, у последње две године унапређена је и наплата непореских прихода (раст за нешто мање од 500 млн динара у односу на 2016.) углавном услед боље наплате закупа грађевинског земљишта и прихода по основу боравка деце у предшколским установама. На крају, повољна кретања на тржишту рада главни су разлог пораста прикупљених прихода од пореза на доходак за око 250 млн динара. На тај начин, укупни јавни приходи града, без ванредних и наменских трансфера, значајно су се повећали у последњих пар година – у 2018. били су скоро за трећину (1,2 млрд динара) виши него у 2016. години. Другим речима, буџет града током 2017. и 2018. године структурно је увећан за око 10 млн евра – раст са непуних 40 млн евра у 2016, на нешто мање од 50 млн евра у 2018. години (Табела 7).

Током 2018. године репрограмиран је и преостали износ старих обавеза (према ЕПС-у) и за још годину дана одложена отплата доцњи према Енергетици. Реч је о репрограму око 3 млрд динара заосталих обавеза према ЕПС-у и „Енергетици“ с периодом почека до 2020. године. Наиме, Крагујевац је на себе, поред заосталих обавеза самог града за неплаћене рачуне за струју и грејање основних и средњих школа према ЕПС-у и

Енергетици (1,8 млрд динара), преузео и рефинансирање дугова које су нагомила и предузећа у његовој надлежности¹⁰¹ (1,2 млрд дин). Износ дуга према уговореним репрограмирама биће измирен у наредних десетак година (до 2030), што ће изискивати годишње буџетске расходе од око 310 млн динара¹⁰². На тај начин, Крагујевац је или отплатио или репрограмирао све своје старе обавезе од преко 5 млрд динар чиме је испуњена једна од основних препорука Фискалног савета. Добро је што је Крагујевац одабрао економски оправдано и чисто решење отплате старих обавеза, насупрот отписа дуговања и пребацивања терета претходног лошег пословања града на јавна и државна предузећа у републичком власништву.

Међутим, већ 2019. обавезе Града се осетно увећавају, а 2020. на наплату стижу и репрограмиране обавезе из 2018. године. Наиме, Крагујевац је за отплату првог дела доцњи током 2016. године узео дугорочни кредит од комерцијалних банака у вредности од 20 млн евра, а поред тога уговорио је и инвестициони кредит са ЕБРД-ом од 10 млн евра. Реализацијом ових кредита дуг града нарастао је на око 4 млрд динара (75% текућих прихода) што Крагујевац сврстава у најзадуженије локалне самоуправе. Како период почека за ове кредите истиче у 2018. години, за враћање ових зајмова Град ће већ током 2019. морати да издвоји преко 450 млн динара – за отплату дуга према банкама око 300 млн динара и још око 160 млн динара за отплату инвестиционог кредита од ЕБРД-а. Уз то, почетком 2018. Крагујевац се задужио око 350 млн динара за куповину непокретне имовине Универзал банке (у стечају) који такође на наплату стиже 2019. године. На крају, према репрограму обавеза према ЕПС-у и Енергетици, у 2020. години почиње и отплата ових доцњи што будуће трошкове Града увећава за додатних 310 млн динара. На тај начин, већ за годину дана (од 2020.) обавезе Града ће се структурно повећати за око 800 млн динара у односу на 2018. годину.¹⁰³

У буџету Града не постоји довољан простор за истовремено сервисирање ових обавеза и финансирање јавних инвестиција, па су потребне додатне уштеде. Репрограмом заосталих обавеза (доцњи), Град је одложио њихову отплату, добивши тиме нешто времена за фискалну консолидацију и стварање простора у буџету за њихово редовно сервисирање. У последње две године Крагујевац је успео да повећа наплату прихода, да држи под контролом расходе за зараде кроз даље смањење броја запослених и контролише расходе за јавне набавке. Међутим, субвенције су се отргле контроли чиме су постигнуте уштеде делом анулиране, а фискални простор у буџету потрошен. Процењујемо да постојећи простор у буџету није довољан да покрије све будуће обавезе. Наиме, после плаћања текућих расхода, у буџету преостаје још око 400 млн динара, што није довољно за потребан ниво улагања у инфраструктуру (1 млрд динара) и за враћање дугова (поменутих 800 млн динара). Из тог разлога потребно је додатно фискално прилагођавање од око 1,4

¹⁰¹ Реч је о дуговима ЈКП „Водовод и канализација“, ЈП „Путеви“ и „Шумадија сајам“ ДОО према ЕПС-у.

¹⁰² До ове цифре смо дошли сагледавајући уговорену динамику отплате. Наиме, планирано је да се дуг према ЕПС-у измири у десет узастопних годишњих рата почев од 2020. године, што значи годишња плаћања од око 170 млн динара. Преко тога, план је и да се дуг према Енергетици отплати у 108 месечних рата (9 година) од око 11,5 млн динара тј. око 140 млн динара на годишњем нивоу. Сабирајући ова два износа долазимо до укупне цифре од око 310 млн динара годишњих плаћања за сервисирање ових обавеза.

¹⁰³ У ове обавезе нисмо укључили отплату краткорочних кредита за ликвидност који се по правилу измирују у року од годину дана. Наиме, до повлачења средства долази почетком године а отплата главнице и камате реализују се крајем године. Другачије речено, у једној буџетској години обавеза и настаје и долази до њеног измиривања без преношења у наредне године.

млрд динара како би Крагујевац уредно отплаћивао старе обавезе и улагао у градску инфраструктуру. Премда не располажемо детаљним подацима који би нам омогућили да прецизно израчунамо учинак свих могућих мера на градски буџет, процењујемо да је највећи део потребних уштеда могуће остварити још бољом наплатом прихода и умањењем субвенција.

У средњем року, Крагујевац би могао да увећа укупне буџетске приходе за најмање 500 млн динара. Још увек постоји простор за повећање буџетских прихода у Крагујевцу. Најпре, ако се добри трендови на тржишту рада наставе и у наредним годинама, приходи од пореза на зараде могли би да расту за око 100-150 млн динара на годишњем нивоу. То би у средњем року значило кумулативно повећање ових прихода за преко 400 млн динара. Поред тога, град би могао додатно да повећа наплаћене приходе од пореза на имовину. Наиме, грађани Крагујевца још увек плаћају мању стопу пореза на непокретности него други велики градови. У случају да Крагујевац становништву зарачуна максималну стопу пореза на имовину (0,4%) наплаћени приходи могли би трајно да се повећају за око 160 млн динара.¹⁰⁴ У претходној студији (из јуна 2017.), истакли смо да је повећање пореске стопе не само потребно већ и оправдано, па би Крагујевац ову меру требало да примени већ у буџету за 2020. годину.¹⁰⁵ На крају, као важан ресурс за једнократна повећања прихода могао би да послужи велики износ пореских дугова који достижу укупну вредност (са зарачуном каматом) од преко 5 млрд динара. Само за порез на имовину предузећа и грађани дугују преко 2 млрд динара, док се остатак односи на дугове по основу накнаде за коришћење грађевинског земљишта (2,5 млрд динара) и потраживања за истицање фирме на пословном простору (600 млн динара). Премда није реално очекивати да је могуће наплатити сва стара потраживања, сматрамо да би се кроз репрограме и покретање законских процедура могла наплатити барем трећина постојећег дуга у средњем року.

Други важан извор уштеда представљају превелике субвенције за градска предузећа, а у средњем року могуће је ова давања умањити барем за 600 млн динара. Као што смо већ напоменули, добар део поменутог раста прихода у последње две године потрошен је на раст и онако великих издатака за текуће субвенције – ови издаци повећавају се са 550 млн динара у 2016, на 700 млн у 2017, и око 900 млн у 2018. години. Такође, мења се и њихова структура – падају субвенције за комунална предузећа, а расту издаци за јавни превоз и остала привредна друштва у власништву града. Наставком реформи комуналних предузећа, решавањем проблема такси превоза и препуштањем осталих привредних друштва тржишту, процењујемо да је у средњем року расходе за субвенције могуће умањити за преко 600 млн динара. У наставку дајемо преглед потребних мера по групама предузећа.

- **Наставак консолидације локалних комуналних предузећа.** Реформа ових предузећа почела је да даје резултате. Број запослених у комуналним предузећима од 2014. смањен је за око петину (375 радника) од чега је из предузећа у последње две године отишло преко 150 људи. Поред тога, током 2018. у циљу даље рационализације радне снаге и унапређења ефикасности пружених услуга, Град је објединио комуналне

¹⁰⁴ До реализације овог повећања долази се аутоматски, изменама градских одлука о износу пореске стопе. Уз то, додатни раст прихода од пореза на имовину могао би да дође кроз наставак ширења обухвата и бољу наплату од постојећих корисника.

¹⁰⁵ За детаље погледати извештај Фискалног савета: „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, јун 2017. године.

послове чистоће, тржница, гробаља, зеленила и паркинг сервиса у једно комунално предузеће ЈКП „Шумадија“, док су послови водоснабдевања и одвођена и прераде отпадних вода остали у засебном предузећу. Истовремено са овим променама, приметан је и пад исплаћених субвенција комуналним предузећима које су смањене са око 250 млн динара у 2016. на око 60 млн динара у 2018. години. Пошто средства која ова предузећа добијају углавном служе за подршку реструктурирању (за исплату заосталих зарада, отпремнина и др.) истрајавањем у реформи ових предузећа Град би могао готово у потпуности да уштеди преостали износ текућих субвенција које исплаћује овим предузећима. Поред решавања вишка запослених, додатне мере које би унапредиле пословање и омогућиле трајне уштеде односе се на побољшање степена наплате старих потраживања као и зарачунавање економске цене комуналних услуга, што би водило расту пословних прихода предузећа.

- **Реформа јавног превоза у граду.** Највеће уштеде могуће је постићи решавањем проблема јавног превоза у Крагујевцу, који услед неуређеног система такси превоза постаје све већи трошак за буџет Града. Током 2018. трошкови за редовно функционисање градског (аутобуског) превоза достигли су чак 360 млн динара.¹⁰⁶ За ефикаснији и јефтинији (из угла градског буџета) систем јавног превоза потребно је стати на пут непоштовању градских одлука о цени такси превоза, затим редовно контролисати и кажњавати такси превознике који возе „линијски“ и из саобраћаја искључивати нерегистроване („дивље“) такси превознике. Спровођење ових мера требало би да доведе до опоравка јавног градског превоза (већи приходи од наплате карата), што би довело до умањења субвенција из градског буџета.
- **Укидање субвенција осталим привредним друштвима.** Поред јавних и комуналних предузећа, у власништву Града налази се већи број привредних друштава – издвајамо спортске клубове Раднички, затим Радио-телевизију Крагујевац, Шумадија сајам, Центар за стрна жита и Центар за пољопривредни и рурални развој. У последње две године, овим друштвима из градског буџета исплаћено је скоро 650 млн динара (око 390 млн у 2017. и буџетираних 255 млн у 2018.). Сматрамо да ова давања нису економски оправдана и да би их требало потпуно укинути, а предузећа препустити тржишту и самосталном пословању. Ово се посебно односи на градско власништво над спортским клубовима чије је текуће пословање Крагујевац за две године помогао са чак 280 млн динара. Поред тога, услед неуспеле приватизације Радио-телевизије Крагујевац (РТК), власништво над телевизијом је преузео Град који је финансијски помаже. Оцењујемо да би РТК требало што пре поново приватизовати (уз прецизне и јасне тендерске услове) чиме би се укинула давања из градског буџета.

Држава би требало да настави да финансијски помаже Крагујевац, под условом да град настави да спроводи реформе. Сабирајући потенцијалне учинке предложених мера долазимо до износа од око 1,1 млрд динара могућих уштеда, док је за редовно измиривање обавеза и инвестирање потребно направити простор у буџету од око 1,4 млрд динара. Дакле, спровођење свих предложених мера, неће омогућити довољан простор у буџету. Из тог разлога, Република би требало да настави новчано да помаже Крагујевац (са око 300 млн динара на годишњем нивоу) како би све обавезе биле на време измирене. Међутим, као што смо напоменули у претходном извештају, та помоћ не би смела да буде

¹⁰⁶ Формално, субвенције за градски превоз у Крагујевцу за 2018. годину планиране су на нивоу од 453 млн динара, од чега се око 90 млн динара односи на исплату пренесених обавеза из 2016 и 2017. године, а преосталих 363 млн динара на редовне субвенције за функционисање градског превоза.

безусловна, већ би је требало условити наставком фискалних реформи у граду и то посебно истрајавањем у консолидацији предузећа у власништву Града. Само на тај начин може доћи до трајног уређења градских финансија, а свака безусловна помоћ државе послала би лош сигнал другим локалним самоуправа да се неодговорно фискално понашање толерише.

Инвестиције би требало повећавати у складу са могућностима, што захтева пажљив одабир приоритета. Према извештајима комуналних предузећа потребна су улагања у систем управљања отпадом (изградња санитарне депоније, рециклажних центара) затим у водоснабдевање и прераду отпадних вода (изградња водоводне и канализационе мреже, реконструкција постројења за прераду отпадних вода). Процењујемо, да би реализација ових пројеката могла да кошта преко 80 млн евра.¹⁰⁷ Поред тога, Крагујевцу је доступно још око 7 млн евра из кредита ЕБРД који су намењени реконструкцији градских улица. На крају, остаје и могућност да се одбори и друга транша кредита ЕБРД од око 5 млн евра за изградњу нове аутобуске станице. Ипак, како фискална консолидација Града има економски приоритет, инвестициона улагања би требало спроводити постепено, у складу са могућностима. Узимајући у обзир превисок дуг Града, није економски оправдано све инвестиције финансирати новим задуживањима, већ би простор у буџету за пораст инвестиција требало да дође кроз већ наведене мере финансијске консолидације Града. У међувремену, док предложене мере не буду дале резултате, инвестициони пројекти у области заштите животне средине и изградње комуналне инфраструктуре могли би да се реализују бесповратним средствима европских фондова, премда и овај начин реализације захтева суфинансирање из градског буџета.

¹⁰⁷ Процену заснована стратешким документима државе у области усклађивања са европском праксом у области заштите животне средине.